

Ráðskast með stjórnarskrá¹

Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor við Stjórn málafræðideild HÍ

Ég held að það sé gagnlegt nú – þegar sumir halda að samningu nýrrar stjórnarskrár sé að mestu lokið en aðrir að hún sé rétt að byrja – að reyna að rifja upp hvaða rök hafi staðið til þess að setja af stað vinnu við endurskoðun stjórnarskrárinnar í kjölfar hrunsins 2008.

Vandinn er að engin samstaða er um það hvers vegna skyldi lagt í þetta ferðalag meðal þeirra sem yfirleitt töldu það æskilegt – sem voru langt frá því allir.

Ég hef heyrt þrenns konar rök.

Í fyrsta lagi hefur því iðulega verið haldið fram að endurskoða þurfi stjórnskipunina vegna þess að hún hafi átt þátt í að stuðla að hruninu. Ég hef reyndar hvergi séð þessa skoðun ítarlega rökstudda og það er til að mynda ekki meðal niðurstaðna í skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis að það þurfi að endurskoða stjórnarskrána. Sú skoðun kemur hins vegar fram í skýrslu þingmannanefndar sem fylgdi í kjölfarið að það þurfi að endurskoða stjórnarskrána, en hún er ekki rökstudd þar með hliðsjón af hruninu. Ýmsir af talsmönnum endurskoðunar hafa látið að því liggja að ójafnvægi í samskiptum þings og ríkisstjórnar hafi átt þátt í hruninu. Vandinn við þessa skoðun – sem hefur þó hvergi verið útfærð svo ég viti til – er að það sem kallað er „ójafnvægi“ í þessu samhengi er einfaldlega það stjórnarfyrikomulag sem kallast þingræði og er ein af meginforsendum fremur farsællar stjórn málaþróunar í okkar heimshluta.

Í öðru lagi hefur því verið haldið fram að jafnvel þótt stjórnarskráin hafi í sjálfu sér ekki verið stór áhrifaþáttur í hruninu hafi það skapað tækifæri til að ganga í þá heildarendurskoðun sem lofað var þegar núgildandi stjórnarskrá var sett árið 1944. Þetta kann að vera rétt, svo langt sem það nær. En þetta eru hins vegar í besta falli rök fyrir því að endurskoða fyrsta, annan og fimmta hluta stjórnarskrárinnar þ.e. hinn almenna inngangskafli, kaflann um framkvæmdarvaldið og kaflann um dómshaldið, því aðrir kaflar hafa þegar verið endurskoðaðir. Kaflinn um Alþingiskosningar hefur allur verið endurskoðaður, mikilvægir hlutar kaflans um Alþingi voru endurskoðaðir 1991 og mannréttindakaflinn var allur endurskoðaður 1995, svo dæmi séu tekin. Þetta eru þannig rök fyrir endurskoðun á tilteknum hlutum stjórnarskrárinnar auk þess sem ástæða kann að vera til að huga að einstökum breytingum öðrum. En þetta eru – vel að merkja – ekki rök fyrir því að skipta um meginstöðir stjórnskipunarinnar, eins og nú stefnir í.

Í þriðja lagi má halda því fram að endurskoðun stjórnarskrárinnar geti verið hluti af almennu uppgjöri við hrunið: tækifæri til að staldra við og spyrja spurninga um það hvert við viljum stefna. Ef þetta er tilgangurinn er mikilvægt að ferlið sé vandað, ákvarðanir byggðar á skýrum forsendum og vönduðum upplýsingum og jafnframt að sem viðtækust sátt verði um niðurstöðuna. Þetta er í sjálfu sér ekki krafa um róttæka



uppstokkun stjórnskipunarinnar heldur um rökræðu og samstöðu á nýjum grunni. Slíkt ferli tekur tíma, kostar rannsókn og er hugsanlega skynsamlegt að skipta niður í nokkra mismunandi áfanga. Mælistikurnar sem eðlilegt væri að leggja á ferlið út frá þessu sjónamiði er hvort það stuðli að upplýstri niðurstöðu og samstöðu.

Megináfangarnir í ferlinu hingað til voru þessir eftir að Alþingi samþykkti lög um stjórnlagabætur 2010.

- 1 Þjóðfundur 6. nóv. 2010
- 2 Stjórnlaganefnd (kosin á Alþingi 16. júní 2010)
- 3 Kosning stjórnlagabætur
- 4 Stjórnlagaráð
- 5 Þjóðaratkvæðagreiðsla um tilteknar tillögur

Þjóðfundur

Viðfangsefni þjóðfundar samkvæmt lögum um stjórnlagabætur var að „kalla eftir megin sjónarmiðum og áherslum almennings varðandi stjórnskipan landsins og stjórnarskrá og breytingar á henni“, en til fundarins var valið með eitt þúsund manna slembiúrtaki úr þjóðskrá.

Það er alltaf flókið viðfangsefni að túlka vilja hópa. Margvíslegar aðferðir hafa verið próaðar til að ráðgast við almenning – oftast reyndar afmarkaðri hópa eins og íbúa sveitarfélaga eða starfsfólk fyrirtækja. Flestar þessara aðferða njóta sín best í þrengri hópum þar sem ganga má út frá ákveðinni lágmarks þekkingu þátttakenda á þeim málefnum sem til umræðu eru. Ef slíkri þekkingu er ekki til að dreifa er það verkefni þeirra sem standa fyrir samráðinu að dreifa upplýsingum til þátttakenda og rannsóknir sýna að slíkar upplýsingar og rökræða geta haft mikil áhrif á niðurstöður þeirra.

En jafnvel þótt þátttakendur séu vel upplýstir er ekki víst að það myndist neinn sameiginlegur vilji, því skoðanir eru oft skiptar. Almannaþingurinn er við slíkar aðstæður ekki til í þeim skilningi að skoðanir eru skiptar og það er jafnvel ekki til neinn meirihlutavilji heldur bara margar ólíkar skoðanir.

Í aðferðafræði þjóðfundarins virðist hafa verið hlaupið yfir bæði þessi atriði. Engin leið var að stuðla að þekkingu þátttakenda á jafn flóknu viðfangsefni á þeim dagsparti sem þjóðfundurinn hafði til umræða og engin kerfisbundin aðferð varnotuð til að meta hugsanlegan skoðanaágreining í hópnum. Niðurstaðan hlaut því óhjákvæmilega að vera mjög almenns eðlis – hugmyndaský af því tagi sem í raun veitir enga leiðsögn við jafn flókið verkefni eins og endurskoðun stjórnarskrár er.

Kosning til stjórnlagabings

Kosningin til stjórnlagabings fór fram 27. nóvember 2010. Þar var valið kosninga-fyrirkomulag sem nánast útilokaði að vitræn umræða gæti farið fram í aðdraganda þingsins og gerði að verkum að fulltrúar á þinginu höfðu ekkert raunverulegt pólitískt umboð. Það – frekar en þeir smávægilegu ágallar sem dómamar hæstaréttar gerðu athugasemdir við – var hin raunverulega harmsaga þessara kosninga.

Störf stjórnlagaráðs

Megineinkenni málsmeðferðarinnar á stjórnlagabingi er að þrátt fyrir lýðræðislegt umboðsleysi sitt ákvað það að víkka verulega þann ramma sem það starfaði í og semja alveg nýja stjórnarskrá frekar en að leggja áherslu á þá þætti gömlu stjórnarskrárinnar sem enn stóðu óskoðaðir. Til að gera þetta hafði stjórnlagaráð strangt til tekið heimild frá Alþingi, en orðalag greinargerðar með frumvarpi til laga um stjórnlagabing bendir þó til að löggjafinn hafi haft afmarkaðri verkefni í huga.

„Í frumvarpinu er ráðgert að stjórnlagabing taki m.a. sérstaklega til skoðunar efnisatriði sem staðið hafa nær óbreytt allt frá setningu stjórnarskrárinnar 1874 og falla einkum undir I. kafla hennar um nokkur grunnhugtök íslensks stjórnskipulags, II. kafla um framkvæmdarvaldið og tengsl þess við löggjafarvaldið og V. kafla um dómvaldið. Þingið getur þó jafnframt tekið til endurskoðunar hvaðeina annað sem það kys eða lagt til að bætt verði við stjórnarskrána nýjum ákvæðum og köflum sem ekki hafa staðið þar til þessa.“

Frumvarp stjórnlagaráðs og skýringarnar með því er um sumt áhugavert plagg þar sem fram koma hugmyndir sem ástæða væri til að ræða. Það geldur hins vegar fyrir þá útvíkkun verkefnisins sem ráðið valdi sér og víða hefur það samið breytingartillögur sem byggja ekki á neinni rannsókn (til dæmis um persónukjör sbr erindi IHI). Víða er líka að finna tillögur sem studdar eru afar huglægum rökum eða eru yfirleitt alls ekkert rökstuddar. Ástæður þessarar útvíkkunar á verkefnum ráðsins virðast einkum tvær. Annars vegar virðist metnaður sumra meðlima ráðsins hafa staðið til að gera róttæka uppstokkun á stjórnkerfi landsins. Hins vegar valdi ráðið sér vinnulag sem gerði að verkum að útkoman varð nánast eins og óskalisti um breytingar frekar en yfirveguð rannsókn á kostum og göllum einstakra hugmynda eða innra samhengi þeirra. Þanni valdi stjórnlagaráð sér í upphafi þá aðferð að afgreiða mál í samstöðu frekar en með atkvæðagreiðslum og í lok ferlisins var einstökum stjórnlagabingsmönnum síðan stillt upp – undir miklum þrýstingi – gagnvart því að kjósa með tillögnum í heild eða á móti. Útkoman varð heildarendurskoðun með mörgum nýjum hugmyndum sem ekki höfðu fengið viðhlítandi rannsókn og má í raun og veru allt eins líta á sem óskalista frekar en vel útfærða heildartillögu. En í ljósi forsögunnar þarf kannski ekki að koma á óvart að meðlimir ráðsins hafa viðrað ólíkar skoðanir á stöðu málsins. Sumir telja að því sé lokið – aðrir líta á frumvarpsdrögin sem umræðuplagg.

Þjóðaratkvæðagreiðslan 20. okt. s.l.

Í þjóðaratkvæðagreiðslunni fengu kjósendur að taka afstöðu – í ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu – um sex atriði sem tengjast stjórnarskránni. Hver var tilgangurinn með þessari þjóðaratkvæðagreiðslu? Fyrst hún var ekki bindandi hefði allt eins mátt gera skoðanakönnun um þessi mál með minni tilkostnaði og mun meira upplýsingagildi. En tilgangurinn var aldrei að afla upplýsinga. Tilgangurinn var að þagga niður umræðu og loka fyrir frekari athugasemdir þeirra sem kynnu að hafa alvarlegar athugasemdir við tillögurnar. Það þýðir um leið að gera á tilraun til að ljúka ferlinu án þess að skapa þá samstöðu sem í þróuðum lýðræðisríkjum er forsenda fyrir því að traust geti ríkt á leikreglunum.

Niðurstaða

Ef við metum nú þetta ferli í heild sinni út frá þeim tveimur viðmiðum sem ég nefndi í upphafi – upplýst niðurstaða og samstaða – hvernig kemur það út?

Að mínu viti er augljóst að niðurstaðan er hvorki nægilega upplýst né um hana nægileg samstaða til að hægt sé að setja lokapunkt við ferlið. Stór hluti hinnar sérfræðilegu vinnu er eftir, þar á meðal mat á einstökum tillögum og samhengi þeirra. En það skiptir líka máli að stór hluti hinnar pólitísku vinnu er eftir. Víða eru gerðar sérstakar kröfur til stjórnarskrárbreytinga um aukinn meirihluta til að stuðla að breiðri samstöðu um niðurstöðurnar. Á Íslandi virðist hins vegar ferlið hafa verið hannað til að koma í veg fyrir aðkomu þeirra sem höfðu efasemdir um róttæka uppstokkun stjórnarskrárinnar. Þetta er þess undarlegra þegar haft er í huga að í þeirri stjórnarskrárnefnd sem Jón Kristjánsson veitti forystu á árunum 2005–2007 var nokkuð góð sátt í auglýsingu um flest stærri mál nema eitt – ákvæðið um synjunarvald forseta.

Fyrir utan einstakar tillögur um efni eins og framsal fullveldis, þjóðkirkju eða auðlindir virðist einkum brýnt að endurskoða kafla stjórnarskrárinnar um framkvæmdarvaldið og ef til vill dómssvaldið. Sumt í tillögum stjórnlagaráðs er ágætis efniviður í þá endurskoðun. Spurningin er hvort ekki sé skynsamlegt að taka lítil skref í einu – og litast um til að sjá árangurinn – áður en hafin er sú óvissuferð sem tillögur stjórnlagaráðs fela í sér. Halda sig við tiltölulega hefðbundið norrænt þingræði frekar en að gera tilraun með stjórnkerfi sem við vitum ekkert hvernig muni virka vegna þess að ekkert þróað lýðræðisríki hefur slíkt stjórnkerfi. Eða – ef við viljum fara þá leið – að taka eitt skref í einu.

Aftanmálgrein

- 1 Upphaflega flutt sem erindi á *ráðstefnu Háskóla Íslands í samvinnu við baskólana á Bifröst, Reykjavík og Akureyri föstudaginn 9. nóvember 2012* „Eru þingmenn bundnir af niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á íslensku stjórnarskránni?“ Heiti erindisins var *Á byrjunarreit eða í endatafli: Hvar stendur stjórnarskrárvinnan?*

