

SKOÐUN



Um gæði nýju íslensku stjórnarskrárinnar – sjöundi hluti

David A. Carrillo skrifar © 21.11.2017 07:00

Þetta er sjöunda greinin í flokki greina eftir þrjá sérfræðinga í stjórnskipunarrétti við lagadeildina í Berkeley-háskóla í Kaliforníu. Við skoðum þá gagnrýni sem stjórnarskrárferlið á Íslandi hefur sætt og vísun henni á bug með rökstuðningi. Enn fremur hvetjum við ykkur til að endurskoða stjórnarskrána. Í þessari grein hugum við að því hvort almenningur styðji breytta stjórnarskrá og hvort pólitískur vilji sé fyrir henni.

Því hefur verið haldið fram að enda þótt kjósendur hafi einhvern tíma viljað stjórnarskrárbreytingar hafi margt breyst á Íslandi án þess að nokkur áþreifanlegur árangur hafi orðið, og nú séu menn orðnir þreyttir á þessu málefni. Þessi skoðun er byggð á nýlegri skoðanakönnun þar sem 15,8% aðspurðra töldu breytta stjórnarskrá meðal þriggja brýnustu málefna. Fyrir bragðið héldu margir því fram að almenningur hefði einfaldlega ekki áhuga á nýrri stjórnarskrá og að Alþingi ætti að setja önnur málefni í forgang.

Þessi rök eru efla af því niðurbroti sem frestun hefur í för með sér. Beðið er eftir því að menn verði leiðir á málefni, en ekki hverfur málefnið við það, heldur skapar það sér falska réttlætingu á frestun. Hins vegar sýna tiltæk gögn að almenningur styður endurskoðun stjórnarskrárinnar eftir sem áður.

Þann 24. maí 2012 ákvað Alþingi að halda ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu um tillögur Stjórnlagaráðs. Þann 20. október 2012 samþykktu kjósendur í þjóðaratkvæðagreiðslu að tillögur stjórnlagaráðs skyldu lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá. Alls hefur Alþingi beitt sér fyrir níu slíkum ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslum og farið að niðurstöðum þeirra í öllum þeim fyrri. Ekki í þetta sinn: Alþingi hefur ekki borið neina af þeim sex tillögum sem spurt var um í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012 undir atkvæðagreiðslu í þinginu.

Afdráttarlaust svar

Niðurstöðurnar hafa verið vefengdar sem óljós svör við óskýrum spurningum. Varla hafa Íslendingar ruglast á þessu. Lítum á fyrstu spurninguna, hún skiptir höfuðmáli: „Vilt þú að tillögur stjórnlagaráðs verði lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá?“ Þeir sem styðja starf stjórnlagaráðs hefðu viljað að spurt hefði verið hvort ætti að samþykkja tillögur stjórnlagaráðs. Þeir sem eru á móti því hefðu viljað að spurt hefði verið hvort ætti nokkuð að hafa fyrir því að taka upp nýja stjórnarskrá. Engu skiptir hvort báðir aðilar séu vonsviknir. Það sem skiptir máli er að spurningunni sem var lögð fram var svarað afdráttarlaust (já). Augljóst er að svörun kjósenda merkti að þeir gerðu ráð fyrir að Alþingi mundi þróa og samþykkja nýja stjórnarskrá á grundvelli tillagna stjórnlagaráðs.

Nú á dögnum, þann 28. september 2017, birtu Markaðs- og miðlarannsóknir niðurstöður könnunar sem leiddi í ljós að 56% allra aðspurðra töldu mikilvægt að fá nýja stjórnarskrá á næsta kjörtímabili. Af þeim sem tóku afstöðu til málsins töldu yfir 70% mikilvægt að samþykkja nýja stjórnarskrá. Þeir eru þá tvöfalt fleiri en þeir sem telja málið lítilvægt (23,5%). Vert er að benda á að því lægri sem heimilistekjur þátttakenda eru, því brýnna þykir þeim að fá nýja stjórnarskrá. Greinilegt er að þeir sem minnst eiga kalla eftir breytingum, og að þeim finnst núverandi kerfi óhagstætt.

Ef við hunsum þjóðaratkvæðagreiðslur og niðurstöður skoðanakannanna er lítið vit í því að spyrja um vilja þjóðarinnar. Þegar almennur þjóðarvilji er hunsaður leiðir það til gremju og vonbrigða þegar ríkisstjórnin bregst ekki við. Nú mætti svara því til að þjóðaratkvæðagreiðslan hafi verið ráðgefandi, og að samkvæmt 48. grein nágildandi stjórnarskrár séu alþingismenn „eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum“.

Að vísu, en ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur hafa greinilega, eins og vera ber, verið notaðar til þess að leita álitis hjá þjóðinni, eins og vera ber, og þegar þjóðin lætur í ljós óskir sínar getur Alþingi ekki einfaldlega hunsað niðurstöðurnar af því að svarið hafi verið „rangt“. Nú eru kosningar að baki. Munu þeir frambjóðendur sem studdu nýja stjórnarskrá beita sér í málinu?

Sú staðreynd að þjóðin óskar eftir stjórnarskrárbreytingu nægir ein og sér til þess að stjórnarskránni sé breytt. Stjórnarskrár eru í eðli sínu til stuðnings en þær eru ekki óhagkanlegar. Breyting verður að eiga sér stað þegar kallað er eftir henni. Árið 1894 gerði Hæstiréttur Kaliforníu greinarmun á stöðugleika stjórnarskrár og möguleika hennar til aðlögunar. Sjálft hugtakið „stjórnarskrá“ gefur til kynna tæki sem setur fram varanlegar meginreglur til viðmiðunar. Hins vegar á hugtakið „endurskoðun“ við um viðbót eða breytingu innan þeirra marka sem upprunalega skjalið setur, og er hún þá ætluð til bóta eða til aukinnar skilvirkni á því sviði sem var upprunalegur tilgangur skjalsins. Vissulega á stjórnarskrá Íslands að vera stöðug. Hún á líka að vera opin fyrir breytingum til bóta.

Höfundur er lagaprófessor við Berkeley háskóla í Bandaríkjunum.