

Þjóðaratkvæðagreiðslur um þingmál:

Aðferðir við sameiginlegar ákvarðanir þings og þjóðar

Þorkell Helgason

Í mars 2016, lítillega lagfærð í des. 2018

[Hugmynd sú, sem hér er reifuð, er enn í gerjun. Því væri höfundur fengur af málefnalegu áliti lesenda. Þeir eru því beðnir að hafa samband á netfanginu thorkellhelga@gmail.com]

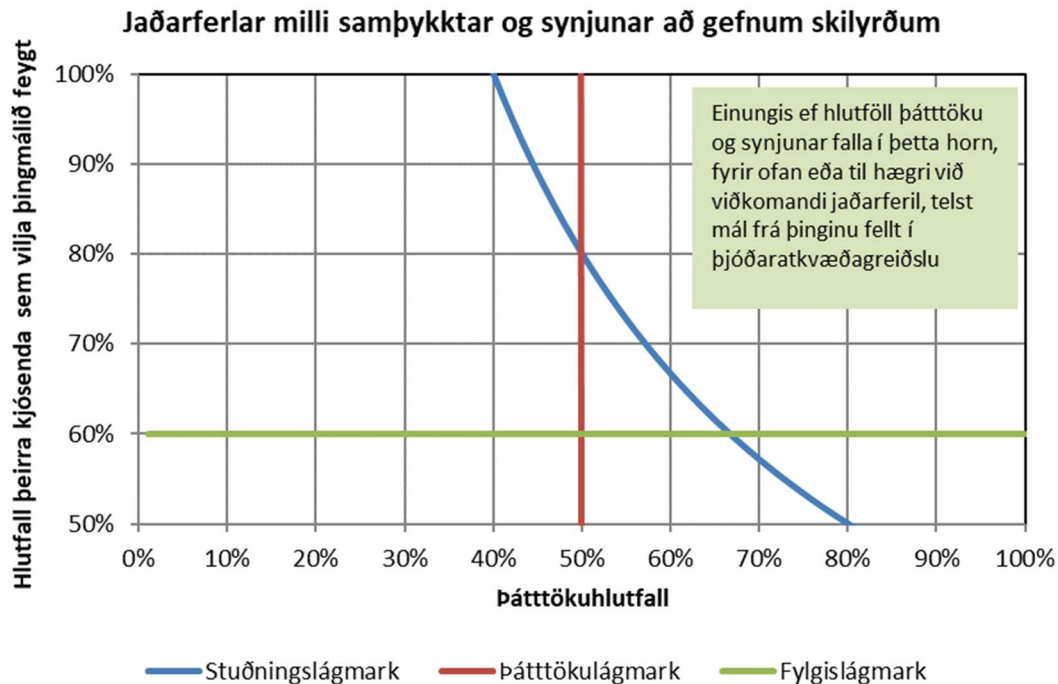
Hér verður fjallað um ákvarðanatöku, oftast lagasetningu, þar sem bæði kemur til kasta þings og þjóðar. Venjulega fer þetta þannig fram að fyrst tekur þjóðþingið ákvörðun, t.d. samþykkir eða hafnar lagafrumvarpi, en málinu er síðan skotið til þjóðarinnar með einhverjum hætti. Ferlið gæti vissulega verið flóknara eins og að frumkvæðið að ákvarðanatökunni, lagasetningunni, komi fyrst frá kjósendum. Að þessu sinni verður þó eingöngu fjallað um fyrra ferlið, þ.e.a.s. þegar þingið tekur fyrst ákvörðun og síðan þjóðin.

Viðfangsefni þessara þanka er uppgjörð á atkvæðagreiðslu á báðum stigum, á þingi og meðal þjóðarinnar. Einfaldast er að bæði ákvörðun þings svo og þjóðar byggji á einföldum meiri hluta atkvæða og ekki séu nein tengsl á milli þessara tveggja atkvæðagreiðslna önnur en þau að þingið greiði fyrst atkvæði og síðan þjóðin sem taki hina endanlegu ákvörðun.

Einatt koma þó upp þau sjónarmið að ekki megi rasa um ráð fram og setja þurfi upp hindranir í ferlinu, einkum ef leyfa á þjóðinni að hnekkja ákvörðun Alþingis. Rætt er um eina eða fleiri af eftirfarandi aðgerðum:

1. Til þess að þjóðin geti hnekk ákvörðun þingsins þurfi þátttaka í þjóðaratkvæðagreiðslu þar um að ná vissu lágmarki: *Þátttökulágmark*.
2. Í stað kröfu um lágmarksþátttöku komi að synjun þjóðarinnar þurfi að styðjast við tiltekið lágmark kosningabærra manna: *Synjunarlágmark*.
3. Ákvörðun þjóðarinnar sé tekin með auknum meiri hluta: *Fylgislágmark*.

Á eftirfarandi 1. mynd er sýnt hvernig slík ákvæði skerða vald meiri hluta kjósenda í atkvæðagreiðslunni. Hér eru þessar hindranir sýndar í samanburði.



1. mynd: Áhrif lágmarkskrafna á úrslit þjóðaratkvæðagreiðslna.

Ferlarnir sýna hvar það er í járnum hvort tillaga er samþykkt eða felld, allt eftir því hvaða skilyrði eru sett. Gildi öll skilyrðin teljast kjósendur því aðeins hafa samþykkt tillöguna (hvort sem það er að fella samþykkt lög frá Alþingi eða eitthvað annað), ef þátttaka og synjunarhlutfall fellur í flötin ofan og/eða til hægri við viðkomandi ferli eða ferla. (Það sama á við í síðari myndum.)

Hver fyrrgreindra hindrana hefur tæknilega vankanta, en ekki síður lýðræðislega. T.d. hefur 1. krafna, sú um *þátttökulágmark*, þann megingalla að kjósendi getur haft meiri áhrif með því að sitja heima, greiða ekki atkvæði, í stað þess að mæta á kjörstað.

Dæmi um ákvæði af umræddu tagi var um hríð að finna eftirfarandi ákvæði í 4. mgr. ákvæða um stundarsakir í gildandi stjórnarskrá:

„Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 79. gr. er heimilt, fram til 30. apríl 2017, að breyta stjórnarskránni með eftirfarandi hætti: Samþykki Alþingi frumvarp til laga um breytingu á stjórnarskrá með minnst 2/3 hlutum greiddra atkvæða skal það borið undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi sex mánuðum og í síðasta lagi níu mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Til þess að frumvarpið teljist samþykkt þarf það að hafa hlotið meiri hluta gildra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslunni, þó minnst atkvæði 40 af hundraði allra kosningarbærra manna, og skal það staðfest af forseta lýðveldisins og telst þá gild stjórnarskipunarlög. Í heiti frumvarps til stjórnarskipunarlaga á þessum grundvelli skal koma fram tilvísun til ákvæðis þessa.“

Það er einatt sá galli við samtengingu slíkra ákvæða, eins og gert er í stjórnarskrárákvæðinu tilvitnaða, að innbyrðis samhengi hinna tveggja hindrana er ekki sannfærandi og m.a. af þeim sökum má endalaust deila um stærð hvorrar um sig.

Sambætt ákvörðun þings og þjóðar

Hér verður reifuð leið sem ætlað er að flétta saman ákvörðun þings og þjóðar með rökréttum hætti og það án þess að setja þurfi upp sérstakar aðskildar hindranir. Nefna má þessa leið *sambætta ákvörðun þings og þjóðar*.

Grunnhugsunin er þessi:

- Fyrst taki þingið sína ákvörðun, samþykki t.d. frumvarp, jafnvel um stjórnarskrárbreytingu, og þá (helst) án þess að krafist sé aukins meirihluta.
- Síðan taki þjóðin endanlega ákvörðun í þjóðaratkvæðagreiðslu, en þá með þeirri hugsun að að þeir sem taka þátt í þjóðaratkvæðagreiðslunni séu að taka í sínar hendur það umboð sem þeir hafa áður veitt þingmönnum. Þeir kjósendur sem heima sitja láti aftur á móti þingmenn fara áfram með atkvæði sitt.

Hér síðar verður fjallað um reiknislega útfærslu og talnadæmi nefnd. Stjórnarskrártexti um þetta fyrirkomulag gæti verið þessi:

Nú gengur þingmál sem Alþingi hefur afgreitt til þjóðaratkvæðagreiðslu og teljast þá þeir kjósendur sem svara til mismunar á tölu greiddra atkvæða í næstliðnum þingkosningum og tölu greiddra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslunni, sé hún lægri en sú fyrr nefnda, hafa falið Alþingi að fara með atkvæði sitt. Atkvæði þessara kjósenda skulu þá skiptast í sömu hlutföllum og atkvæði féllu á Alþingi um þingmálið.¹

Þessu má lýsa enn skýrar með einfaldri formúlu:

X-atkvæði þings og þjóðar =

*X-atkvæði þjóðar + X-atkvæði þings/Tala þingmanna **

*(Greidd atkvæði í næstliðnum þingkosningum - Greidd atkvæði í þjóðaratkvæðagreiðslu)**

X-ið í „X-atkvæði“ getur tekið á sig þrjú gildi: Já, nei eða hjáseta. Þannig er í formúlunni ýmist átt við stuðningsatkvæði við viðkomandi þingmál eða andstöðuatkvæði, nú eða auð og ógild atkvæði. Þessi síðast nefndu eru í fyrsta lagi þau atkvæði sem eru í raun af því tagi í sjálfri þjóðaratkvæðagreiðslunni en að auki ígildi þeirra atkvæða sem svara til hjásetu (eða fjarveru) þingmanna við atkvæðagreiðsluna á þingi.

„Tala þingmanna“ er nú 63.

Formúlan á við þegar atkvæði greidd í þjóðaratkvæðagreiðslunni eru færri en þau greidd í þingkosningunum. Sé svo ekki, fellur seinni liðurinn í formúlunni niður: Atkvæði þjóðarinnar gilda ein.²

Helsti kostur þessarar hugmyndar um sambætta ákvörðun er hinn gagnvirki varnagli hennar: Því meiri sem samstaða er á þingi um mál, þeim mun sterkari þarf andstaðan að vera meðal þjóðarinnar til að

¹ Samtenging atkvæða þings og þjóðar á sér nokkra hliðstæðu í alríkisstjórnarskrá Svisslands, í grein 139b, 3. mgr. Þetta ákvæði fjallar um atkvæðagreiðslu um stjórnarskrárbreytingar. Undir vissum kringumstæðum ráðast úrslitin af samanlögðum atkvæðahlutföllum í þjóðaratkvæðagreiðslu og atkvæðahlutföllum í e.k. öldungadeild alríkisþingsins, en þar eiga sæti fulltrúar kantónanna.

² Plúsinn sem settur er aftan við svigana í formúlunni vísa til þess að innihald svigans megi aldrei vera neikvætt.

hún geti hnekkst ákvörðun Alþingis. Andstaðan þarf þá að lýsa sér í öflugri þátttöku í þjóðatkvæðagreiðslunni ellegar eindregnari andstöðu þeirra sem þátt taka, nema hvort tveggja sé.³

Þá hefur aðferðin ekki þann stóra ágalla þátttökulágmarks, sem fyrr er getið, að kjósendi geti haft meiri áhrif með því að sitja heima en að mæta á kjörstað.

Til að útskýra regluna má taka dæmi þar sem 42 þingmenn greiða þingmáli atkvæði sitt en 21 eru á móti; engir sitja hjá. Málið er síðan borið undir þjóðina. Segjum að þingið hafi verið kosið af drjúgum hluta kosningabærra manna, eða 190.000 manns. Á hinn bóginn hafi þátttaka í þjóðatkvæðagreiðslunni verið dræmari, einungis 100.000 hafi greitt atkvæði. Áður en atkvæði úr þjóðatkvæðagreiðslunni hafa verið talin liggur því fyrir að ráðgerða löggjöfin hefur þegar fengið $42/63 * (190.000 - 100.000)$ atkvæði heimasitjandi kjósenda, þ.e. $2/3$ af 90.000 eða 60.000 atkvæði. Hlutfallið $42/63$, þ.e. $2/3$, endurspeglar stuðninginn við löggjöfina á þinginu eins og reglan mælir fyrir um. Á móti kemur að atkvæði $100.000 - 60.000 = 30.000$ þessara sömu kjósenda teljast vera á móti löggjöfinni.

Málið, sem um er deilt, hefur því þegar fengið forskot sem nemur mismuninum, 30.000 atkvæðum, áður en kemur til talningar í þjóðatkvæðagreiðslunni. Til þess að sú talning leiði til þess að þingmálinu verði hnekkst af meiri hluta kjósenda – þ.e.a.s. þeirra sem mættu á kjörstað auk hinna sem hafa falið Alþingi atkvæði sín – þurfa andstöðuatkvæðin, sem koma upp úr kössunum, að vera sem þessu nemur fleiri. Af þeim 100.000 kjósendum sem mættu á kjörstað þurfa 65.001 hið minnsta, eða 65%, að hafna frumvarpi Alþingis til að hindra gildisstöku þess. (Er þá til einföldunar gengið út frá því að engir kjörseðlar í þjóðatkvæðagreiðslunni hafi verið auðir eða ógildir með öðrum hætti).

Eftirfarandi 2. mynd er ætlað að sýna hve mikill þátttaka þarf að vera í þjóðatkvæðagreiðslu og hve stór hluti kjósenda þarf að vera til að hafa betur í keppni við þingið sé farið eftir leikreglum hinnar samþætta ákvörðunar. Hlutfallið er aldrei sýnt hærra en 100%, enda ráða kjósendur alfarið fari hlutfallið yfir 100% eins og fyrr segir.

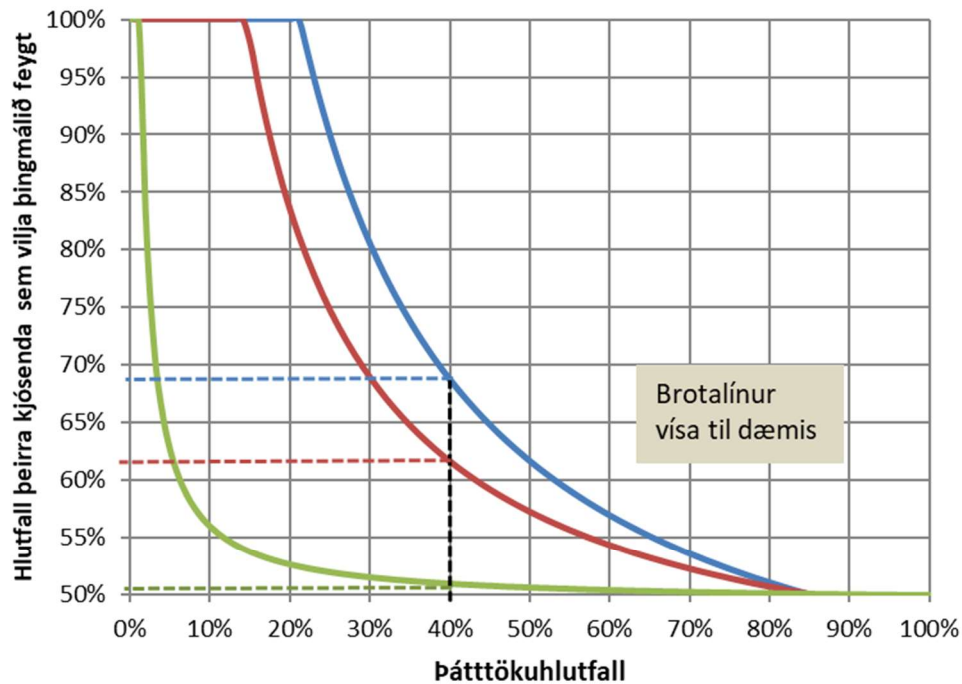
Til einföldunar er gert ráð fyrir því að tala kjósenda á kjörskrá sé sú sama í þingkosningunum og í þjóðatkvæðagreiðslunni. Þá verður að ganga út frá tiltekinni kosningaþátttöku í þingkosningum næst á undan og er þá miðað við 85% sem er á því róli sem verið hefur á þessari öld. Þessar forsendur báðar eiga við um allar eftirfarandi myndir.

2. mynd sýnir þrjú tilvik og eru að því einu leyti frábrugðin að stuðningur við málið á þingi er hafður breytilegur:

- Með 42 þingmenn en 21 á móti.
- Með 38 þingmenn en 25 á móti.
- Með 32 þingmenn en 31 á móti.

³ Raunar sagði reyndur þingmaður og ráðherra á síðustu öld að þá fyrst skyldi þjóðin hafa varann á þegar þingheimur yrði sammála um einhver (megin)mál!

Sambætt ákvörðun þings og þjóðar



Þingmál samþykkt á þingi af mismunandi fjölda þingmanna

— Já 42
Nei 21

— Já 38
Nei 25

— Já 32
Nei 31

2. mynd: *Jaðarferlar við samþætta ákvörðun en mismunandi stuðning á Alþingi.*

Með jaðarferli er átt við það hvenær það er í járnnum hvort þingmál nær fram að ganga eða það er fellt í þjóðaratkvæðagreiðslu. Sé þátttakan og afstaða þeirra sem greiða atkvæði í þjóðaratkvæðagreiðslunni ofan og til hægri við viðkomandi feril ráða þeir sem fella vilja málið – og öfugt.

Þannig má t.d. lesa úr myndinni að andstaðan við málið meðal kjósenda þurfi að vera meiri en u.þ.b. 51% til að hnekkja málinu í því tilviki þegar þátttakan er aðeins 40% og málið hefur verið samþykkt með lágmarksfylgi á Alþingi (græni ferillinn). Hafi samstaðan um málið verið meiri á Alþingi, t.d. 38 með en 25 á móti, þarf við þetta þátttökuhlutfall meira að koma til: Meira en 62% kjósenda verða að lýsa andstöðu sinni (rauði ferillinn) og enn fleiri eða nær 70% ef 2/3 hluti þingheims stóðu að málinu (blái ferillinn). En svo þarf vitaskuld minna til ef fleiri greiða atkvæði á kjörstað.

Þá er athyglisvert að sjá hvenær ferlarnir fara upp í 100%, þ.e.a.s. hver er sú lágmarkspátttaka í þjóðaratkvæðagreiðslunni sem þarf til að kjósendur nái að hafna lögum Alþingis. Hafi lögin t.d. verið samþykkt á þingi af 2/3 þingmanna, verður samstæður hópur andstæðinga málsins

að nema rúmum 20% kjósenda hið minnsta til að fella löginn úr gildi; og þá jafnframt að engir stuðningsmenn lagana mæti á kjörstað.

Á 2. mynd sést vel hve uppgjörið er háð því hvernig atkvæði féllu á Alþingi. Hafi þingið samþykkt mál með öflugum meiri hluta er mun erfiðara fyrir kjósendur að hindra framgang þess en þegar Alþingi var næsta tvíklöfið og samþykkti málið með minnsta mögulega meiri hluta. Þá er málið nær alfarið í höndum meirihluta kjósenda.

Kostir samþættrar ákvörðunar fram yfir hvers kyns lágmarkskröfur

Hér skal ekki tekin afstaða til þess hvort setja eigi þröskulda, lágmark eða einhverjar hindranir við þjóðaratkvæðagreiðslur. Sé á hinn bóginn talið nauðsynlegt að viðhafa slíkrar hindranir hefur aðferð samþættrar ákvörðunar þings og þjóðar kosti umfram hinar sem reifaðar eru í upphafi.

Kostirnir eru m.a. þessir:

- Ekki er þörf á neinum þátttöku- eða synjunarþröskuldum og það af umdeilanlegri stærð, 25%, 40% eða einhverri annarri.
- Þjóðaratkvæðagreiðslu þarf aldrei að úrskurða ógilda. Hún er gild hver svo sem þátttakan er, en hún verður óvirk sé þátttakan mjög lítil.
- Þá þátttöku- eða synjunarþröskulda, sem felst óbeint í samþættu ákvörðuninni, er hægt að rökstyðja með því að þeir sem heima sitja séu séu sáttir við það hvernig atkvæði féllu á Alþingi en hinir, sem mæta á kjörstað, afturkalli framsal á umboði sínu til þingmanna.
- Hægt að skýra kjósendum, áður en til þjóðaratkvæðagreiðslunnar kemur, hvernig farið verður með atkvæði þeirra mæti þeir ekki sjálfir á kjörstað. Kjósendur verða að taka afstöðu til þess hvort þeir séu sáttir við að atkvæði þeirra skiptist í viðkomandi hlutföllum. Ef ekki, hvort sem það er vegna þess að þeir séu eindregnir fylgismenn málsins eða andstæðingar þess, verða þeir að taka virkan þátt í þjóðaratkvæðagreiðslunni.
- Fyrirkomulagið í samþættu ákvörðuninni er rökrétt í þeim skilningi að það kemur nær alfarið í hlut kjósenda að kveða upp um endalok þingmáls hafi þingmeirihluti fyrir því verið naumur. Á hinn bóginn þarf þjóðin að beita meira afli til að hnekkja máli hafi stuðningur við það verið eindreginn á Alþingi.
- Fyrirkomulagið má nýta í báðar áttir, þ.e.a.s. bæði til að greiða þjóðaratkvæði um mál sem Alþingi hefur samþykkt, en líka um mál sem Alþingi kann að hafa hafnað, sé heimild til að vísa slíku máli til þjóðarinnar.

Vitaskuld verður að hvetja kjósendur til þátttöku, bæði af stjórnvöldum svo og talsmönnum beggja fylkinga í viðkomandi máli. Reynslan sýnir að kjósendur kunna að meta þjóðaratkvæðagreiðslur um stórmál. Í þeim þremur sem haldnar hafa verið á þessari öld hefur þátttaka verið 50% til 75% sem er meira en tíðkast víðast hvar um slíkar atkvæðagreiðslur.

Fjórði punkturinn í upptalningu kostanna, þ.e.a.s. sá að unnt er að gera kjósendum grein fyrir áhrifum þess að taka ekki þátt í atkvæðagreiðslunni, er einkar mikilvægur. Á 3. mynd er sýnt hvernig áróður um þátttöku gæti litið út með hliðsjón af þessu.

Þjóðaratkvæðagreiðsla um gildi laga um lagningu hraðbrautar yfir Sprengisand

Þú getur tekið afstöðu sem hér segir:

1. Mætt á kjörstað og
 - a. merkt við JÁ og þar með lýst fullum stuðningi við lögin,
 - b. merkt við NEI og þar með lýst fullri andstöðu við lögin,
 - c. skilað auðu, en þá hefur atkvæði þitt ekkert vægi.
2. Setið heima,

en þá ertu að lýsa yfir því að þú eftirlátir þinginu atkvæði þitt.
Atkvæðið mun þá skipast á milli já og nei í sömu hlutföllum og atkvæði féllu á Alþingi.
Þar greiddu 38 þingmenn atkvæði með málinu (60%) með jái, en 25 voru á móti með nei (40%).

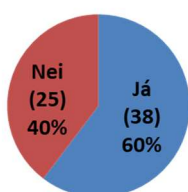
Taktu því málið í þínar hendur og mættu á kjörstað

Þjóðaratkvæðagreiðsla um gildi laga um lagningu hraðbrautar yfir Sprengisand

Ef þú tekur ekki þátt ertu að eftirláta þingmönnum að fara með þitt atkvæði.

Atkvæði þitt mun þá skiptast eins og atkvæði féllu á Alþingi þannig:

Með þátttöku hefur þú fullt vald yfir atkvæði þínu:



Taktu því afstöðu og mættu á kjörstað

3. mynd: Tvær hugmyndir um kynningu og hvatningu til kjósenda undir fyrirkomulagi samþættrar ákvörðunar.

Icesave

Til frekari skýringar á hugmyndinni um samþætta ákvörðun þings og þjóðar má taka kunnugleg dæmi, þjóðaratkvæðagreiðslurnar tvær um Icesave-samninga (þ.e.a.s. um lögin þar að lútandi). Kjörsókn var góð en þó dræmari í þeim báðum en í þingkosningunum næst á undan eins og sjá má í 1. töflu.

1. tafla: Kjörsókn

	Kjörskrá	Greidd atkvæði	Þátttaka	Kjósendur sem fela þingi atkvæði sitt við samþætta
Þingkosningar, 25. apríl 2009	227.843	193.975	85,1%	
Icesave I, 6. mars 2010	229.926	144.231	62,7%	49.744
Icesave II, 9. apríl 2011	232.460	175.114	75,3%	18.861

Það reynir því á þau atkvæði sem fengin eru með óbeinum hætti út frá úrslitunum á Alþingi, meint atkvæði hinna heimasitjandi. Tala þeirra kemur fram í aftasta dálki 1. töflu. Þannig er talan 49.744 jöfn mismuninum 193.975-144.231 í tilviki Icesave I.

Fram kemur í fyrsta bálki í 2. töflu, sem merktur er „Þingið eitt“, að meiri hluti þingmanna studdi báða Icesave-samningana. Þrátt fyrir það féllu samningarnir í þjóðaratkvæðagreiðslunum eins og sjá má í miðbálkinum í 2. töflu, bálki merktur „Þjóðin“.

2. tafla: Úrslit og útreikningar, skv. hugmynd um samþætta ákvörðun þings og þjóðar

	Þingið eitt				Þingið f.h. þeirra sem ekki tóku þátt				Þjóðin þ.e.a.s. þeir sem þátt tóku				Þing og þjóð samþætt			
	Já	Nei	Hjá-set "já" af a gildum	Hlutfall "já" af gildum	Já	Nei	Auðir og ó-gildir	Hlutfal "já" af gildum	Já	Nei	Auðir og ó-gildir	Hlutfal "já" af gildum	Já	Nei	Auðir og ó-gildir	Hlutfal "já" af gildum
Icesave I	33	30		52,4%	26.056	23.688		52,4%	2.599	134.392	7.240	1,9%	28.655	158.080	7.240	15,3%
Icesave II	44	16	3	73,3%	13.173	4.790	898	73,3%	69.462	103.207	2.445	40,2%	82.635	107.997	3.343	43,3%

Sú hugmynd sem hér er reifuð hefði ekki breitt niðurstöðunni um Icesave-samningana. Samningunum hefði sem fyrr verið hafnað í báðum tilvikum, þótt munurinn á stuðningi og andstöðu hefði reiknast nokkru minni með aðferð samþættrar ákvörðunar; sjá þriðja bálkinn, „Þing og þjóð samþætt“, í 2. töflu. Jafnvel í Icesave II hefði þingið ekki náð sínu fram þótt allir 63 þingmenn hefðu stutt samninginn. Þetta ræðst ekki síst af því að kjörsókn í þeirri þjóðaratkvæðagreiðslu var góð, hún var einungis tæpum 10 prósentustigum undir kjörsókninni í þingkosningunum 2009.

Álitamálin

Að sjálfsögðu eru ýmis álitamál um útfærslu þessarar hugmyndar um samþætta ákvörðun:

- *Hvers vegna er ekki þingið látið taka afstöðu fyrir hönd allra þeirra kjósenda sem ekki taka þátt í þjóðaratkvæðagreiðslunni, þ.e. hví er ekki sagt í textanum og formúlunni „kjósendur á kjörskrá í þjóðaratkvæðagreiðslunni“ í stað „greiddra atkvæða í næstliðnum kosningum til Alþingis“? Rökin eru þau að þá væri þingheimur einnig að greiða atkvæði fyrir hönd þeirra kjósenda sem tóku ekki þátt í kjöri þingsins á sínum tíma og vilja þar með ekki bera ábyrgð á þingmönnum!*

- *Hvers vegna er viðmið haft af mismun á greiddum en ekki gildum atkvæðum?* Rökin fyrir því að miða við greidd atkvæði í þjóðaratkvæðagreiðslunni eru þau að þeir sem mæta á kjörstað vilja ekki láta þingið ráða atkvæði sínu, jafnvel þótt þeir skili auðu. Það er aftur á móti álitamál hvort miða ætti við greidd eða gild atkvæði í þingskosningunni, sbr. rökin sem færð eru hér í punktinum á undan. En væri þar notast við gild í stað greidd atkvæði væri atkvæðamismunurinn reiknaður út frá tveimur ólíkum forsendum, gildum að frádregnum greiddum, sem flækir framsetninguna.
- *Hvað ef kjörsókn er dræm, bæði í þingskosningum og þjóðaratkvæðagreiðslu?* Þá er lýðræðið vissulega í hættu. En hefur þá þingið endilega sterkara umboð en þeir sem taka þátt í þjóðaratkvæðagreiðslunni? Sé þessi hætta talin raunveruleg mætti svo sem hverfa til baka til þess sem nefnt er í fyrsta punktinum, að miða í útreikningnum við kjósendur á kjörskrá í stað greiddra atkvæða í þingskosningunum, en ekki er mælt með því.
- *Hví er í textanum og formúlunni miðað við tölu atkvæða en ekki atkvæðahlutföll?* Þar sem kjósendum á kjörskrá fjölgar að jafnaði rýrir það að nokkru vægi þingsins í formúlunni að miða við tölu greiddra atkvæða í stað þess að taka mið af hlutfallslegri kjörsókn og þá bæði í kosningunum til Alþingis og líka í þjóðaratkvæðagreiðslunni. Þetta mun þó vart skipta sköpum. Viðmiðið við tölur fremur en hlutföll gefur þannig „þjóðinni“ lítilega aukið vægi. Meginástæða þess að ekki er lagt til að miðað sé við hlutföll er einfaldlega sú að þrátt fyrir tíu ára skyldunám telja margir lagaákvæði þar sem við sögu koma hlutföll eða prósentureikningur, hvað þá þríliða, vera sér ofvaxin!
- *Hefur atkvæðagreiðsla á þinginu ekki of mikil áhrif á niðurstöðuna, í sumum tilvikum jafnvel meiri en með hefðbundnum stuðnings- eða þátttökulágmörkum?* Um þetta má vissulega finna dæmi, sbr. 2. mynd. Þessu verður þó ekki breytt svo lengi sem grunnforsendan er sú að þeir sem ekki taka þátt í þjóðaratkvæðagreiðslunni séu þar með að samsama sig afgreiðslu Alþingis. Vissulega mætti reikningslega t.d. helminga áhrif Alþingis en þá er byrjað að möndla með stærðir án vitrænna raka.

Tengja má þessa samþættingaraðferð á atkvæðum þings og þjóðar kröfunni um aukin meirihluta, sé slíks talin þörf. Þá er eðlilegast að krafan sé um að synjunaratkvæðin, nei-in, þurfi samanlagt að vera í tilgreindu hlutfalli fleiri en samþykktaratkvæðin, já-in, í formúlunni (nú eða öfugt). Ekki ætti að krefjast þess að bæði þingið og þjóðin uppfylli kröfuna um aukin meiri hluta heldur þau til samans í samræmi við samþættinguna. Hér er t.d. höfð í huga atkvæðagreiðsla um stjórnarskrárbreytingu þar sem kann að vera krafist aukins meirihluta, en vitaskuld þó innan eðlilegra lýðræðislegra marka.

Samþættingarleiðin og frumkvæði Alþingis

Ein af leiðum til að vísa máli til þjóðarinnar felst í því að tiltekinn minni hluta þingmanna hafi rétt til að vísa þingmáli til þjóðarinnar, sbr. ákvæði í dönsku stjórnarskránni. Hugmyndina um samþætta ákvörðun má líka beita til að knýja á um að þingmál nái fram að ganga; mál sem hefur ekki endilega náð fram að ganga á þingi. Kjósendum væri þá ekki aðeins veitt neikvætt vald, vald til að fella þingmál sem meiri hluti Alþingis hefur samþykkt, heldur líka jákvætt vald, vald til að tryggja því framgang.

Hvernig væri að t.d. þriðjungur þingmanna geti krafist þess að þingmál, sem Alþingi hefur afgreitt, verði lagt undir þjóðaratkvæðagreiðslu, hvort sem þingið hefur samþykkt það eða fellt? Þetta væri aðferð til að veita þjóðinni ekki aðeins neitunarvald heldur líka e.k. „jåtunarvald“, sem væri einfaldari

en sú leið sem við í stjórnlagaráði lögðum til um frumkvæðisrétt kjósenda, þ.e.a.s. í stað 2. mgr. í 66. gr. upphaflegra stjórnarskrártillagna ráðsins.

Hafi mál verið fellt á þingi en því vísað til þjóðarinnar að kröfu þriðjungs þingmanna getur andstaðan við málið vart hafa komið frá fleiri en 2/3 þingmanna. Þar með er blái ferillinn á 2. mynd ýktasta tilvikið um hvað þyrfti til svo að þjóðin geti tekið fram fyrir hendur þingsins og veitt málinu gildi.

Viðauki: Samanburður á samþættri ákvörðun og hugmynd stjórnarskrárnefndar skipaðri 2013

Stjórnarskrárnefnd birti hinn 19. febrúar 2016 þrenn frumvarpsdrög um nokkrar mikilvægar breytingar á stjórnarskránni. Ein þeirra lúta að því hvernig kjósendur geti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um nýsamþykkt lög frá Alþingi. Sú tillaga nefndarinnar felur í sér eftirfarandi meginatriði:

1. „Fimmtán af hundraði [15%] kosningarbærra manna geta krafist þess að nýsamþykkt lög verði borin undir þjóðina ...“
2. „Til þess að hnekkja lögum eða [þings]ályktunum [...] þarf meiri hluti í þjóðaratkvæðagreiðslu, þó minnst fjórðungur [25%] kosningarbærra manna, að synja þeim samþykkis.“

Stjórnlagaráð lagði fram tillögu um sama efni, en þar var látið nægja að krafan kæmi frá 10% kjósenda og jafnframt að hreinn meiri hluti þeirra, sem þátt taka í þjóðaratkvæðagreiðslunni, ráði niðurstöðunni án nokkurra frekari skilyrða. Ekki var lagður til neinn þröskuldur, hvorki eins og sá sem felst í 2. lið hér að ofan né nokkur annar. Sá meiri hluti á Alþingi, sem fylgdi tillögum stjórnlagaráðs eftir í stjórnsýslu- og eftirlitsnefnd, breytti hvorugu þessara atriða.

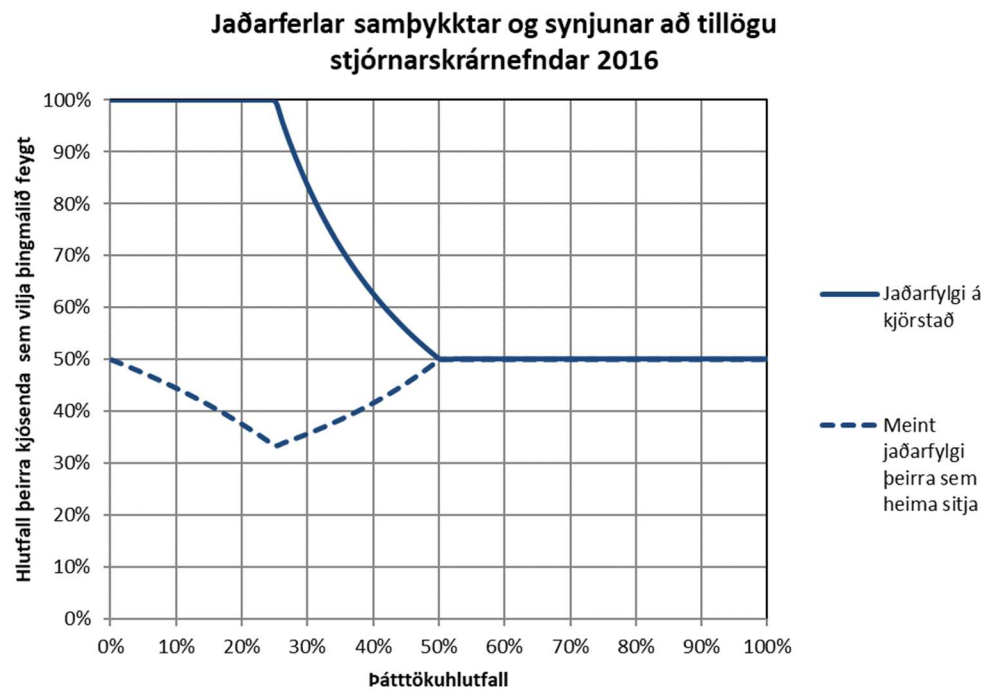
Í stjórnlagaráði var lengi rætt um prósentuna í fyrri liðnum hér að ofan og voru bæði gildin, 10% og 15%, nefnd. Því skal ekki gerður ágreiningur um það atriði í hinum nýju tillögum. En nýmælið um 25% stuðningslágmarkið orkar tvímælis. Slíkt ákvæði var að vísu rætt í stjórnlagaráði en því var hafnað, einkum á þeim forsendum að almennt gildi að þeir, og aðeins þeir, sem hirða um að taka þátt í kosningum, eigi að ráða niðurstöðunni. Þeir sem heima sitja hafa hvorki áhrif á skipan Alþingis né heldur á kjör forseta Íslands. Sama á að gilda um þjóðaratkvæðagreiðslur.

Nú er það svo að skilyrðið um 25% kosningabærra manna þurfi að styðja synjun laga er ekki mjög strangt. Lesa má prósentutölurnar í samhengi. Þeir sem hafa krafist þjóðaratkvæðagreiðslunnar hljóta líka að mæta á kjörstað og flestir þeirra að greiða atkvæði með synjun. Þá skortir einungis 10% til viðbótar til að stuðningslágmarkinu sé náð og meiri hluti þeirra sem taka þátt ráði þar með för.

Engu að síður er ákvæðið um stuðningslágmark örökrétt og styðst ekki við nein viðmið. Hvers vegna ekki 20% eða 30%? Þar nægir ekki að segja að 25% hafi verið málamiðlun í nefndinni. Þá er sá galli á ákvæði sem þessu að það er verið að gera þeim sem heima sitja upp skoðanir, að þeir séu upp til hópa á annarri skoðun en þeir sem þátt taka. Í hugmyndinni um samþætta ákvörðun þings og þjóðar er það líka gert en sá reginmunur er á að það er ljóst áður en gengið er til atkvæðagreiðslunnar og þá með hvaða hætti.

Gerum ráð fyrir að allir þeir, sem mæta á kjörstað, greiði atkvæði með synjun, en þó skorti einn kjósenda upp á að 25% markinu sé náð. M.ö.o. að synjunin hljóti nær 100% stuðning þeirra sem mæta á kjörstað. Eigi að vera unnt að fullyrða að synjunin njóti EKKI meirihlutastuðnings meðal landsmanna er þá verið að gera að því skóna að meðal þeirra sem heima sitja sé sterkur meiri hluti öndverðrar skoðunar – að einungis 1/3 þessara fjarverandi kjósenda sé fylgjandi synjun málsins. Vafasamt er að þeir sem ekki taka þátt í atkvæðagreiðslunni geri sér grein því hvernig í raun er verið

að gera þeim upp skoðun. Þetta má skýra með 4. mynd.

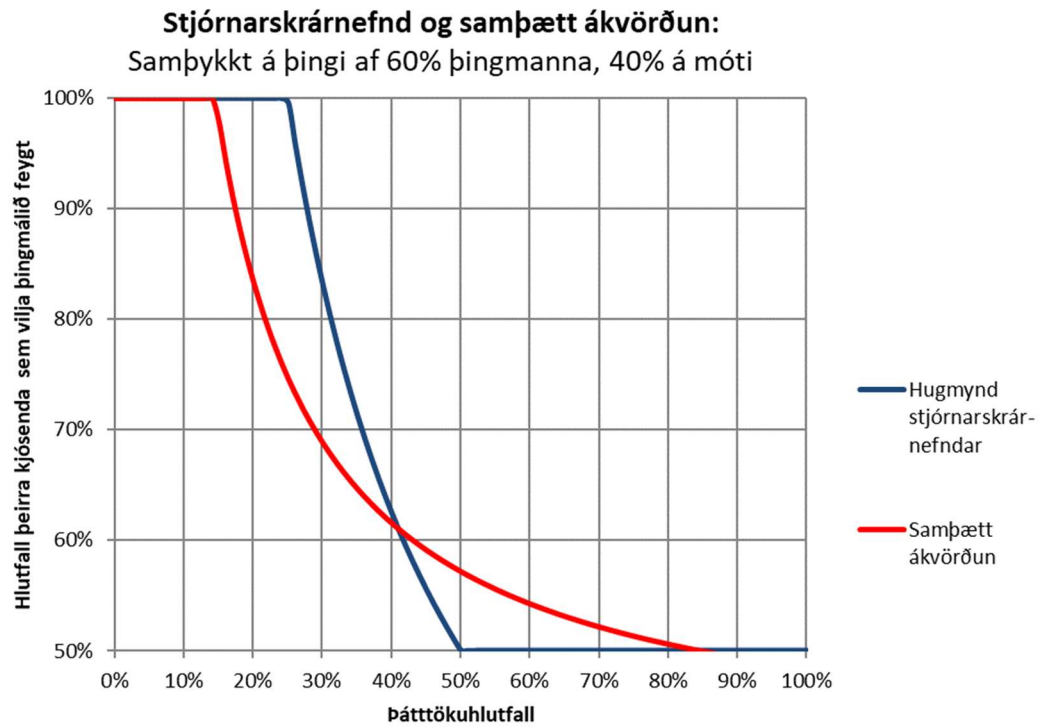


4. mynd: Samfeldi ferillinn sýnir hvenær það er í járnum að lagafrumvarp sem borið er undir þjóðaratkvæðagreiðslu sé felld eða samþykkt samkvæmt þeim hugmyndum sem stjórnlaganefnd lagði fram 2016. Frumvarp er felld ef þátttakan og nei-in falla ofan við samfellda ferillinn. En frumvarpið nær að öðrum kosti fram að ganga, t.d. ef kjörsókn er undir 25%.

Slitrótti ferillinn sýnir aftur á móti hvaða skoðanir þeim er óbeint gerðar upp, sem heima sitja, svo að fullyrða megi að fylgi kjósenda í heild skiptist í jafn stóra hópa, 50% hvor. Sé t.d. þátttakan rétt við 25% og allir þeirra sem greiða atkvæði vilja hafna frumvarpinu, er því aðeins hægt að fullyrða að þjóðin í heild vilji hafna frumvarpinu að rétt rúmlega 2/3 þeirra sem heima sitja séu öndverðrar skoðunar, þ.e.a.s. séu fylgjandi frumvarpinu.

Sé aftur á móti beitt þeirri uppgjörsaðferð sem hér er nefnd *sambætt ákvörðun* er myndin nokkuð önnur eins og er sýnt á 5. mynd. Þá þarf að gefa sér til viðbótar forsendur um það hvernig atkvæði hafa fallið á Alþingi um málið áður en til þjóðaratkvæðagreiðslu kemur. Á myndinni er gengið út frá því að atkvæðin á þingi hafa fallið á þann veg að frumvarpið hafin verið samþykkt með atkvæðum 38 þingmanna en 25 á móti (og engin hjáseta eða fjarvera).

Blái ferillinn á 5. mynd sýnir sem fyrr hvenær það er í járnum að frumvarp nái fram að ganga samkvæmt uppgjörsaðferð stjórnarskrárnefndarinnar en sá rauði sýnir það sama samkvæmt aðferð sambættrar ákvörðunar. Segja má uppgjörið sé nokkuð svipað, hvorri aðferðinni sem beitt er í þessu tilviki, þ.e.a.s. þegar víglínur hafa verið sem fyrr segir á Alþingi.



5. mynd: Samanburður á jaðarferlum þegar annars vegar er beitt aðferð stjórnarskrárnefndar og hins vegar hugmyndarinnar um samþætta ákvörðun. Hér er gert ráð fyrir að frumvarp hafi verið samþykkt á Alþingi með atkvæðum 38 (60%) þingmanna en 25 (40%) verið á móti.