

20. júní 2018.

## **Við eigum nýja stjórnarskrá Hvernig varð hún til? Hvar er hún stödd?**

Þorvaldur Gylfason\*

### **Forsagan: Noregur og Danmörk**

Noregur heyrði undir dönsku krúnuna frá 1380 til 1814 þegar Frakkar töpuðu stríði gegn Englendingum, stríði þar sem Danir stóðu með Frökkum og Svíar með Englendingum. Danir neyddust þá til að afhenda Svíum yfirráð yfir Noregi. Norðmönnum féll illa að farið væri með þá eins og skiptimynt í brólti stórveldanna. Þeir brugðust við með því að kalla saman stjórnlagagæing á Eiðsvelli 1814 skammt frá Ósló og setja sér stjórnarskrá, innblásna m.a. af sjálfstæðisyfirlýsingu og stjórnarskrá Bandaríkjanna 1776 og 1789 og einnig af frönsku stjórnarbyltingunni sem hófst 1789. Norska stjórnarskráin var þá ein fyrsta og lýðræðislegasta stjórnarskrá heimsins. Hún veitti öðrum hverjum fulltíða karlmanni kosningarrétt, eflði prentfrelsi, dró úr valdi kóngsins og mælti fyrir um að hann skyldi í upphafi valinn af stjórnlagagæinginu sem var nýmæli. Svíar fengust að því sinni ekki til að veita Norðmönnum sjálfstæði, þ.e. til að leysa upp konungssamband landanna tveggja. Það var ekki fyrr en 1905 að Norðmenn, upptendraðir af þjóðvakningaröldunni sem hafði riðið yfir Evrópu um og eftir miðja 19. öldina, tóku sér sjálfstæði upp á sitt eindæmi að lokinni afgerandi þjóðaratkvæðagreiðslu. Skáld og listamenn örvuðu þjóðarvakninguna, þ. á m. Nóbelskálidið Bjørnstjerne Bjørnson, höfundur norska þjóðsöngsins, og tónskáldið Edvard Grieg. Árið áður, 1904, höfðu Danir veitt Íslendingum heimastjórn. Leiða má getum að því að Svíar hafi a.m.k. sumir ekki talið ráðlegt að streitast á móti einhliða sjálfstæðistöku Norðmanna 1905 í ljósi þess að Danir höfðu árið áður látið undan ítrekuðum óskum Íslendinga um sjálfstjórn sér til handa.

Í millitíðinni hafði það sem sagt gerzt að þung þjóðvakningaralda hafði riðið yfir Evrópu 1848 og leitt af sér byltingu sem yfirvöld börðu síðan niður með harðri hendi. Danir héldu stjórnlagagæing 1848-1849 þar sem Íslendingar áttu fimm fulltrúa af 158. Þjóðfundurinn í Reykjavík 1851 var haldinn í beinu framhaldi af danska stjórnlagagæinginu. Trampe greifi

[Type here]

hafnaði þar sjálfstjórnarkröfum Íslendinga og sleit þjóðfundinum fyrir hönd konungs líkt og kóngar og keisarar kæfðu lýðræðisóskir annarra Evrópuþjóða um sama leyti nær alls staðar nema í Danmörku sjálfri. Danir settu sér að loknu stjórnlagabæturinu 1849 stjórnarskrá sem afnam einveldi konungs og lagði grunninn að þingræði á þann veg að kóngurinn skyldi deila valdi sínu með þingi í tveim deildum þar sem fólkið kysi þingmenn til setu í neðri deild og konungur skipaði þingmenn í efri deild við hlið kjörinna eignamanna.

Stjórnarskrá Noregs frá 1814 er enn óbreytt í grundvallaratriðum. Helztu breytingar sem gerðar hafa verið á henni eru að heimild til að deila fullveldi með öðrum þjóðum var bætt í hana 1962 og nýjum mannréttindaákvæðum var bætt í skrána 2015. Stjórnarskrá Danmerkur frá 1849 er með líku lagi enn nær óbreytt í aðalatriðum. Helztu breytingarnar eru að heimild til að deila fullveldi með öðrum þjóðum var bætt í skrána 1953, níu árum á undan Noregi, til að búa Danmörku undir aðild að Evrópusambandinu ef á skyldi reyna. Nýjum mannréttindaákvæðum var einnig bætt í skrána auk afnáms efri deildar þingsins til að innsigla óskorað þingræði með því að afmá gamlar leifar frá fyrri tíð þegar konungkjörnir fulltrúar ásamt fulltrúum eignamanna sátu í efri deild. Ákvæðið frá 1953 um fullveldi hefur valdið deilum í Danmörku og leitt til dómsmála, t. d. lögsókna á hendur forsætisráðherrum 1996 og 2011, en nýja fullveldisákvæðið stóð bæði áhlaupin af sér þar eð forsætisráðherrann var sýknaður í fyrra sinnið og síðara málinu var vísað frá.

Danska stjórnarskráin ber þess merki að hún var samin á umbrotatímum þegar verið var að breyta verkaskiptingu konungsins og þingsins. Nýjar stjórnarskrár eru næstum alltaf samdar og samþykktar á umbrotatímum, þ.e. í kjölfar áfalla eða umskipta eins og norski heimspekingurinn Jon Elster, einn helzti sérfræðingur heimsins í nýjum og gömlum stjórnarskrám, hefur lýst.<sup>1</sup> Hugmyndin um nýjar stjórnarskrár samdar í friði, spekt og almennri sátt og samlyndi á sér litla stoð í raunveruleikanum enda er stjórnarskrá öðrum þræði viljayfirlýsing þjóðar, samfélagssáttmáli sem kveður m.a. á um réttindi og skyldur landsmanna þar sem réttur eins leggur kvaðir á aðra og því una menn skiljanlega misvel. Þess vegna munaði minnstu að t.d. stjórnarskrá Bandaríkjanna næði ekki fram að ganga í atkvæðagreiðslum í fylkjum landsins 1787-1788.<sup>2</sup> Það var eðlilegt.

Þar eð hún var samin á umbrotatímum svo sem algengast er geymir danska stjórnarskráin orðalag sem er í litlu samræmi við þá skipan mála sem Danir kusu sér, þ.e.

[Type here]

óskorað þingræði. Stjórnarskráin segir t.d. berum orðum að kóngurinn geti rekið forsætisráðherrann og synjað lögum staðfestingar eins og hann gerði stundum fyrir umskiptin 1901, þegar frjálslyndir náðu ásamt jafnaðarmönnum meiri hluta í danska þinginu eftir langa valdasetu hægri manna frá 1865 og þingræði var tekið upp. Kóngurinn hafði fram að því iðulega beitt neitunarvaldi m.a. varðandi málefni Íslands, en það hefur kóngurinn ekki gert síðan 1901 í samræmi við almennan skilning Dana á því að erfðakóngur eða drottning – ólíkt þjóðkjörnum forseta – hefur ekki lengur rétt til slíks. Af þeim sökum m.a. hvatti forsætisráðherra Danmerkur fyrir nokkrum árum til endurskoðunar dönsku stjórnarskrárinnar svo sem eðlilegt gat talizt, en af því varð þó ekki. Þegar öllu er á botninn hvolft eiga Danir það á hættu að nýr ríkisarfi láti verða af því að taka stjórnarskrána bókstaflega og gera sumt af því sem stjórnarskráin segir berum orðum að kóngurinn (eða drottingin, hún er hvergi nefnd) geti gert, t.d. synja lögum staðfestingar eða reka forsætisráðherrann. Slíkt myndi framkalla stjórnskipunarkreppu.

Endurskoðun dönsku stjórnarskrárinnar væri einnig eðlileg í ljósi þess að meðalending stjórnarskráa um heiminn er 19 ár eins og stjórnskipunarfræðingarnir Zachary Elkins, Tom Ginsburg og James Melton hafa bent á.<sup>3</sup> Þetta tölulega meðaltal, 19 ár, er eftirtektarvert í ljósi sögunnar. Thomas Jefferson, einn helzti höfundur sjálfstæðisyfirlýsingar Bandaríkjanna 1776, skrifaði James Madison, einum áhrifaríkasta höfundi stjórnarskrárinnar 1787, báðir urðu síðar forsetar landsins, frægt bréf 1789 þegar framhaldsvinna að nýju stjórnarskránni sem þegar hafði tekið gildi stóð yfir og sagði þar:

Ekkert samfélag getur sett sér varanlega stjórnarskrá eða jafnvel varanleg lög. Jörðin tilheyrir alltaf hverri núlifandi kynslóð sem yrkir jörðina og ráðstafar afrakstri hennar eftir eigin höfði í krafti eignarréttar. Hver kynslóð er húsbóndi í eigin ranni og ræður sér sjálf. ... Stjórnarskrá og lög fyrri kynslóða eiga að réttu lagi að líða undir lok með höfundum sínum. ... Allar stjórnarskrár og öll lög eiga að réttu lagi að renna sitt skeið á enda að 19 árum liðnum. [Mín þýðing, PG.]

Menn lifðu skemur þá en nú. Jefferson er einfaldlega að segja að hver kynslóð eigi að setja sér eigin lög og eigin stjórnarskrá frekar en að lúta lögum og reglum horfinna kynslóða. Undir þetta taka margir bandarískir stjórnskipunarfræðingar á okkar dögum.<sup>4</sup>

## **Framhaldið: Ísland 1874-2009**

Allan síðari helming 19. aldar létu Íslendingar sig dreyma um endurheimt sjálfstæðis síns

[Type here]

sem þeir höfðu afsalað sér til Noregskonungs 1262, vígmóðir eftir átök og erjur Sturlungaaldar. Ekki náðist þó samkomulag á Alþingi um stjórnarskrá svo Kristján konungur níundi tók af skarið. Á 1000 ára afmæli Íslandsbyggðar 1874 afhenti hann Íslendingum stjórnarskrá sem var lítið annað en þýðing á dönsku stjórnarskránni frá 1849 en þó með sérákvæðum um Ísland. Alþingi fékk löggjafarvald í þeim málum sem vörðuðu aðeins Íslendinga, en þingið mátti áfram þola neitunarvald konungs. Styttan af Kristjáni konungi þar sem hann stendur stúrin á svip með stjórnarskrá í útréttri hendi framan við Stjórnarráðshúsið í Reykjavík stendur enn til minningar um konungsheimsóknina 1874 – og einnig til marks um aðgerðarleysi Alþingis í stjórnarskrármálinu æ síðan.

Árin frá þjóðfundinum 1851 og fram yfir aldamótin 1900 var á Alþingi um það deilt hversu langt skyldi ganga í kröfum um aukið sjálfstæði gagnvart Danmörku. Gekk hvorki né rak. Þegar Valtýr Guðmundsson alþm. hafði teflt fram málamiðlun sem naut stuðnings meiri hluta Alþingis skömmu eftir aldamótin<sup>5</sup> gerðist það að frjálslyndir menn komust til valda í Danmörku. Stjórnarskiptin leiddu til þess að Íslendingum bauðst heimastjórn 1904 sem fól í sér betri kjör en þau sem Alþingi hafði skömmu áður fallizt á. Upphaf heimstjórnar má kalla mikilvægustu tímamót í stjórnsmálasögu Íslands ásamt áður nefndu afsali sjálfstæðis 1262. Þessi umskipti áttu sér stað án þess að stjórnarskránni frá 1874 væri breytt að öðru leyti en því að þingmönnum var fjölgað úr 36 í 40. Danir fóru áfram með æðstu dómsmál Íslendinga þar til Hæstiréttur Íslands tók til starfa 1920 og fóru einnig með utanríkismál fyrir hönd Íslendinga þar til fyrsti íslenski utanríkisráðherrann var skipaður 1941.

Stjórnarskránni frá 1874 var fyrst breytt að ráði við stofnun Hæstaréttar 1920 og var þingmönnum þá fjölgað úr 40 í 42. Næst var henni breytt 1934 til að fjölga þingsætum í 49 til að halda í við mannfjöldann. Því næst var stjórnarskránni breytt 1942 til að draga úr ofurvægi dreifbýlis í kjördæmaskipaninni og urðu þingmenn þá 52, einn fyrir hverja 2400 Íslendinga, og voru þingmenn þá orðnir tvöfalt fleiri en 1874 (og 1845 þegar Alþingi kom saman aftur eftir 45 ára hlé).

Breytingin sem gerð var við lýðveldisstofnunina 1944 var yfirleitt talin smávægileg og fólst einkum í að koma forseta Íslands fyrir í textanum í stað konungs enda lofuðu fulltrúar allra flokka því á þingi að ráðizt yrði í allsherjarendurskoðun stjórnarskrárinnar strax að lokinni stofnun lýðveldisins eins og sjálfsagt var. Nýfrjálsar þjóðir gleypa helzt ekki gamlar

[Type here]

stjórnarskrár drottara sinna hráar heldur setja þær sér nýjar stjórnarskrár til að innsigla frelsi sitt og sjálfstæði. Enda hafði stjórnarskráin að miklu leyti verið samin af syfjuðum embættismanni í danska kansellíinu eins og Jón forseti sagði um hana 1874.

Guðni Th. Jóhannesson sagnfræðingur, nú forseti Íslands, lýsir málinu vel í ritgerð sinni „Tjaldað til einnar nætur. Uppruni bráðabirgðastjórnarskrárinnar“ sem hann lýkur með þessum orðum:

Stjórnarskrár eiga að vera skýrar en þannig er bráðabirgðasmíðin frá 1944 ekki, enda hefur hún engum orðið fyrirmynd og engin áhrif haft annars staðar í heiminum. Í aðdraganda lýðveldisstofnunar vildu ráðamenn á Alþingi réttilega stefna að einingu þjóðarinnar. Þeir vissu að samstaðan næðist ekki ef stjórnsmálaflokkarnir tækjust á um nýja stjórnarskrá. Því var ákveðið að lögfasta lítt breytta stjórnarskrá til bráðabirgða en endurskoða hana svo við fyrsta tækifæri. Lýðveldið sem Íslendingar stofnuðu skyldi vara um aldur og ævi en stjórnarskráin ekki, enda mátti enn þá sjá að hún hafði að miklum hluta verið samin í danska kansellíinu ... Því má segja – með stjórnarskrána í huga – að 17. júní 1944 hafi Íslendingar tjaldað til einnar nætur á Þingvöllum, í gömlu dönsku tjaldi.<sup>6</sup>

Í ritgerð sinni rekur Guðni málflutning fulltrúa allra flokka á Alþingi. Allir lýstu þeir því yfir að lýðveldisstjórnarskráin skyldi einungis vera til bráðabirgða. Þegar styrjöld brautz út í Evrópu haustið 1939 var með leynd hafinn undirbúningur að gerð nýrrar stjórnarskrár fyrir Ísland. Ríkisstjórnin fól þrem hæstaréttardómurum auk Bjarna Benediktssonar lagaprófessors og löngu síðar forsætisráðherra að leggja aðeins til „þær breytingar á stjórnarskránni, sem leiðir af niðurfalli dansk-íslenskra sambandslaga og af því, að forseti kemur í stað konungs“. Alþingi ákvað að óheimilt væri að gera „nokkrar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær sem beinlínis leiðir af sambandsslitum við Danmörku og því að Íslendingar taka með stofnun lýðveldis til fullnustu í sínar hendur æðsta vald í málefnum ríkisins.“ Vorið 1943 lagði stjórnarskrárnefnd fram frumvarp að nýrri stjórnarskrá nær óbreytt frá þeim drögum sem fjórmeningarnir höfðu skilað þrem árum áður.

Ráðamenn töldu miklu skipta í miðju stríði að þjóðin sýndi í verki einhug sinn um stofnun lýðveldis og töldu eftir því brýnt að tefla ekki einingu um málið í tvísýnu með átökum um nýja stjórnarskrá. Því var ákveðið að breyta því einu sem yrði að breyta. Stjórnarskrárnefnd Alþingis var þó ekki aðeins falið að semja frumvarp að nauðsynlegum breytingum á stjórnarskránni heldur einnig að undirbúa „aðrar breytingar á stjórnskipulaginu“ sem gengju síðar í gildi. Nefndin lagði til að Alþingi kysi forsetann, en landsmönnum líkaði það illa svo sem fram kom í fyrstu vísindalegu skoðanakönnunni sem

[Type here]

gerð var á Íslandi og birtist í tímaritinu *Helgafell* 1943. Meiri hluti þjóðarinnar (70% skv. könnuninni) vildi fá að velja sér forseta eins og sósíalistar höfðu mælt fyrir innan þings. Fólkið í landinu fékk þessu framgengt einkum fyrir tilstilli Sveins Björnssonar ríkisstjóra sem var síðan kjörinn fyrsti forseti Íslands 1944. Þannig áskotnaðist Íslandi einn fyrsti þjóðkjörni forseti álfunnar, á eftir Frakklandi 1848, Þýzkalandi 1919 og Írlandi 1938. Í þessu fólst að málskotsréttur þjóðkjörins forseta, þ.e. réttur hans til að synja lögum staðfestingar og vísa þeim til þjóðaratkvæðis, hlaut að teljast virkur í andstöðumerkingu við dauðan bókstaf dönsku stjórnarskrárinnar um málskotsrétt kóngsins. Þetta var mikilvægasta efnisbreytingin í lýðveldisstjórnarskránni og lagði grunninn að þeirri forsetaþingræðisskipan sem Íslendingar hafa æ síðan búið við.<sup>7</sup>

Haustið 1944 tók við völdum samstjórn Sjálfstæðisflokks, Sósíalístaflökks og Alþýðuflokks, með Framsóknarflokkinn einan í stjórnarandstöðu. Í stjórnarsáttmála var lofað róttækum breytingum á stjórnarskránni „eigi síðar en síðari hluta næsta vetrar“. Í breyttri stjórnarskrá yrðu „ótvíræð“ ákvæði um réttindi allra til atvinnu, almannatrygginga og menntunar, „jafn kosningaréttur“ tryggður og sett „skýr fyrirmæli um verndun og eflingu lýðræðisins“. Stjórnin fór frá 1947 án þess að efna heitið um nýja stjórnarskrá. Það ár var skipuð ný stjórnarskrárnefnd, en hún skilaði engum tillögum til breytinga, ekki frekar en aðrar nefndir með því heiti sem síðar hafa starfað með gamla laginu.

Allsherjarendurskoðun stjórnarskrárinnar sem allir sáu fyrir sér og Alþingi marglofaði fór aldrei fram þótt ýmsar breytingar hafi verið gerðar á stjórnarskránni í tímans rás. Sagan frá 1942 endurtók sig 1959 þegar stjórnarskránni var enn breytt til að jafna vægi atkvæða og fjölga þingmönnum í 60 og aftur 1984 þegar þingmönnum var fjölgað í 63. Enn var stjórnarskránni breytt 1999 til að jafna vægi atkvæða, en þingmönnum var ekki fjölgað í það sinn. Jöfnun atkvæðisréttar í áföngum hefur þó ekki náð lengra en svo að í alþingiskosningunum 2017 uppskáru dreifbýliskjördæmin þrjú 44% þingsæta með atkvæðum 35% kjósenda. Þéttbýliskjördæmin þrjú urðu að láta sér nægja 56% þingsæta með stuðning 65% kjósenda að baki sér.

Meðal annarra breytinga á stjórnarskránni frá 1944 má nefna lækkun kosningaaldurs í 20 ár 1968 og 18 ár 1984, afnám deildaskiptingar Alþingis 1991 og ný mannréttindaákvæði 1995. Frá 1944 hefur Alþingi hafnað eða ekki sinnt 100 tillögum þingmanna um ýmsar breytingar á stjórnarskránni.

[Type here]

## **Ferlið: Fólkið býr til stjórnarskrá**

Allt breyttist í skyndingu haustið 2008 þegar bankakerfið hrundi með brauki og bramli og fólkið þusti þúsundum saman á Austurvöll með potta sína og pönnur til að heimta umbætur, m.a. nýja stjórnarskrá. Nú gat Alþingi með sitt langa vanrækslusyndaregistrum í farangrinum ekki lengur vikið sér undan verki. Vanrækslan varðaði ekki aðeins vanefndir í stjórnarskrármálinu í 64 ár heldur einnig beina og óbeina aðild þingsins, ráðherra og embættismanna að bankahruninu svo sem m.a. Rannsóknarnefnd Alþingis átti eftir að staðfesta 2010.<sup>8</sup> Alþingi lét undan kröfum almennings og ákvað snemma árs 2009 að láta loksins verða af því að útvega landinu nýja stjórnarskrá. Hún skyldi samin af kjörnum fulltrúum fólksins án atbeina stjórnámálanna sem höfðu brugðizt eigin heitstrengingum um nýja stjórnarskrá allar götur frá 1944. Rannsóknarnefnd Alþingis tók í sama streng og sagði í skýrslu sinni 2010 (8. bindi, bls. 184):<sup>9</sup> „Leita þarf leiða til þess að styrkja siðferðisvitund stjórnámálanna ... Draga þarf úr ráðherraræði ... Taka þarf stjórnarskrána til skipulegrar endurskoðunar í því skyni að treysta grundvallaratriði lýðræðissamfélagsins og skýra betur meginskyldur, ábyrgð og hlutverk valdhafa.“

Alþingi tók fjögur mikilvæg skref að settu marki.

1. Alþingi skipaði stjórnlaganefnd í júní 2010 til að undirbúa jarðveginn fyrir nýja stjórnarskrá. Í nefndinni sátu sjö manns: bókmenntafræðiprófessor og skáld, heimspekingur og lífeðlisfræðingur auk fjögurra lögfræðinga. Í samsetningu nefndarinnar fólst viðurkenning þingsins á því sjónarmiði að stjórnarskrárgerð er ekki lagalegt viðfangsefni nema í aðra röndina því stjórnarskrá er fyrst og fremst viljayfirlýsing af hálfu þjóðar, samfélagssáttmáli sem landslög og landsmenn allir þurfa að lúta. Stjórnlaganefndin skilaði skýrslu um lýðveldisstjórnarskrána og hugsanlegar breytingar á henni til að búa í haginn fyrir þá sem falið yrði að semja frumvarpið.

2. Í nóvember 2010 var kvaddur saman þjóðfundur þar sem áttu sæti 950 Íslendingar valdir af handahófi úr þjóðskrá til að tryggja að allir sætu við sama borð og hefðu sama tækifæri til að sitja fundinn. Í þessu felst lýðræðislegt hryggjarstykki ferlisins sem Alþingi setti af stað árið áður. Þjóðfundinum var stýrt skv. forskrift þeirrar greinar félagsvísinda sem er kennd við maurapúfu eða sameiginlega vizku (e. collective intelligence).

[Type here]

Lykilhugmyndin er að „stórir hópar búa yfir innsæi og viti sem einstaklingarnir innan hópanna eru sér ekki meðvitaðir um“ svo vitnað sé í vefsetur Mauraþúfunnar, samtaka einstaklinga sem skipulögðu þjóðfundinn 2009, undanfara þjóðfundarins í boði Alþingis 2010.<sup>10</sup> Rannsóknir virðast sýna að kjósendur hugsa og hegða sér öðruvísi á þjóðfundum og í þjóðaratkvæðagreiðslum en t.d. í þingkosningum. Á þjóðfundum eru stjórnmalaflokkar víðs fjarri og láta fundarmenn í friði. Hver fundarmaður tekur afstöðu á eigin forsendum sem samfélagsborgari til að efla eigin hag og afkomenda sinna og samfélagsins alls. Um þingkosningar gegnir öðru máli. Þar láta stjórnmalaflokkar kjósendur ekki í friði heldur ausa fé í áróður og smala kjósendum á kjörstað. Margir kjósendur kjósa því ekki til þings á eigin forsendum heldur á forsendum stjórnmalaflokkanna og greiða þannig atkvæði sem flokksmenn eða félagsmenn frekar en sem óbundnir borgarar samfélagsins. Þjóðfundurinn þótti takast vel. Fundarmenn sendu frá sér ályktun sem kveður á um að nýrrar stjórnarskrár sé þörf með ákvæðum um auðlindir í þjóðareigu og jafnt vægi atkvæða auk annars.<sup>11</sup>

3. Síðar í nóvember 2010 efndi Alþingi til kosningar til Stjórnlagabings þar sem skyldu sitja 25 þjóðkjörnir fulltrúar til að semja frumvarp að nýrri stjórnarskrá eða a.m.k. endurskoða stjórnarskrána frá 1944. Slíkt þjóðkjör hafði aldrei áður farið fram á Íslandi. Þjóðfundurinn 1851 var annarrar gerðar. Hann sátu 43 fulltrúar, þar af 22 alþingismenn, 37 þjóðkjörnir fulltrúar og sex konungkjörnir (og engar konur).

Í stjórnlagabingskosningunni var landið eitt kjördæmi eins og í forsetakosningum. Jafnt vægi atkvæða um landið var tryggt. Notuð var ný aðferð (e. single transferable vote, STV) við kosninguna, aðferð sem er ætlað að halda fjölda ónýtra atkvæða í lágmarki og hefur gefizt vel annars staðar. Þingmenn voru ekki kjörgengir. Stjórnmalaflokkarnir buðu ekki fram fólk úr eigin röðum. Kost á sér gáfu 522 og þeir 25 frambjóðendur sem flest atkvæði hlutu – 10 konur og 15 karlar – voru skipaðir af Alþingi í Stjórnlagaráð eftir að Hæstiréttur dæmdi stjórnlagabingskosninguna ógilda með fráleitum og jafnvel ólöglegum málalíbúnaði eins og Reynir Axelsson stærðfræðingur lýsti í ritgerð sinni um málið.<sup>12</sup> Þrír menn í formlegum tengslum við Sjálfstæðisflokkinn höfðu kært kosninguna vegna meintra framkvæmdargalla. Fimm af sex dómurum sem úrskurðuðu kosninguna ógilda höfðu verið skipaðir í Hæstarétt af dómsmálaráðherrum sama flokks. Hæstiréttur viðurkenndi villu sína í reynd ári síðar þegar hann vísaði frá hliðstæðri kæru vegna forsetakjörs 2012 á þeim



[Type here]

grunni að meintir gallar á framkvæmdinni hefðu ekki getað haft áhrif á úrslitin. Kæran var lögð fram m.a. til að afhjúpa Hæstarétt.

Stjórnlagaráðsfulltrúarnir 25 komu alls staðar að úr þjóðfélaginu, voru á öllum aldri og höfðu víðtæka reynslu af flestum sviðum þjóðlífsins: Þarna voru læknar, lögfræðingar, prestar og prófessorar og einnig baráttukona úr röðum fatlaðs fólks, bóndi, fjölmiðlamenn, fv. alþingismenn, heimspekingur, hjúkrunarfræðingur, leikstjóri, skáld og listamenn, stjórnarmenn í fyrirtækjum, stjórn málafræðingar, stærðfræðingar og verk lýðsforingi. Þessi skemmtilegi þverskurður af þjóðinni kom sér strax í byrjun saman um að hafa náð samband við fólkið í landinu meðan á verkinu stæði frá aprílbyrjun til júliloka 2011. Í þessu skyni voru drög að einstökum ákvæðum frumvarpsins birt á sérsmíðuðu vefsetri Stjórnlagaráðs í hverri viku til að laða fram athugasemdir og ábendingar sem bárust í hrönnum víðs vegar að. Þetta fyrirkomulag gerði það óþarft að bjóða félagasamtökum og hagsmunahópum að senda fulltrúa sína á fund Stjórnlagaráðs eða nefnda ráðsins enda rann sú hugsun eins og rauður þráður gegn um alla vinnu ráðsins að allir skyldu sitja við sama borð. Í júlílok samþykkti Stjórnlagaráð einum rómi frumvarp til nýrrar stjórnarskrár sem mikill fjöldi fólks utan ráðsins hafði auk fjölmargra sérfræðinga og sjálfboðaliða hjálpað til við að semja á jafnréttisgrundvelli og afhenti forseta Alþingis.

4. Í október 2012 hélt Alþingi þjóðaratkvæðagreiðslu um frumvarp Stjórnlagaráðs með tiltölulega litlum breytingum sem Alþingi hafði gert á frumvarpinu, einkum orðalagsbreytingum. Breytingarnar voru sumpart en þó ekki að öllu leyti gerðar í samráði við fv. stjórnlagaráðsfulltrúa sem þingið hafði kvatt saman aftur til fundar í fáeina daga í marz 2012. Tveir þriðju hlutar kjósenda lýstu í þjóðaratkvæðagreiðslunni stuðningi við frumvarpið í heild sinni og einnig við ákvæðið um jafnt vægi atkvæða. Fimm sjöttu hlutar kjósenda lýstu stuðningi við ákvæðið um auðlindir í þjóðareigu.<sup>13</sup> Að réttu lagi hefði málinu þar með átt að vera lokið í nafni lýðræðisins eins og Jon Elster lýsti í samtali við Egil Helgason blaðamann í Silfri Egils í ríkissjónvarpinu 13. maí 2012: “Ef þjóðin samþykkir stjórnarskrárfumvarpið tel ég að Alþingi fyndist erfitt að hunza siðferðilegt forræði fólksins.” [Mín þýðing, ÞG.]

Alþingis beið að svo komnu máli ekki annað framlag til málsins en að virða þjóðarviljann með því að lögfesta frumvarpið fyrir kosningarnar 2013 og ítreka síðan staðfestinguna eftir

[Type here]

kosningarnar. Alþingi brást þessari skyldu og kaus heldur að veða að lýðræðinu í landinu.

Hvers vegna? Jon Elster svarar spurningunni svo:

Venjulegt þjóðþing ætti ekki að þjóna sem stjórnlagabing og ætti ekki heldur að þurfa að staðfesta nýja stjórnarskrá. Í hvoru tilfellinu sem er blasir við hættan á að þingmenn taki eigin hagsmuni fram yfir almannahag.<sup>14</sup> [Mín þýðing, ÞG.]

Sumir þingmenn áráddu ekki að staðfesta nýja stjórnarskrá með ákvæði um auðlindir í þjóðareigu í óþökk margra útvegsmanna. Aðrir óttuðust þau áhrif sem jafnt vægi atkvæða kynni að hafa á möguleika þeirra sjálfra til endurkjörs. Það er segin saga að sumum þeirra sem sitja við háborðið er lítið gefið um að allir fái að sitja við sama borð.

Áður en viðbrögðum Alþingis verður lýst er rétt að gera stuttlega grein fyrir inntakinu í frumvarpi Stjórnlagaráðs frá 2011 sem er því sem næst efnislega samhljóða þeirri gerð frumvarpsins sem lá fullbúin fyrir Alþingi vorið 2013 eftir að þingmenn og embættismenn höfðu legið yfir frumvarpinu í tæp tvö ár. Látið verður duga að stikla á stóru.

### **Allir sitja við sama borð**

Engin ein málsgrein frumvarpsins lýsir því betur en upphafsmálsgrein aðfaraorðanna:

„Við sem byggjum Ísland viljum skapa réttlátt samfélag þar sem allir sitja við sama borð.“

Þetta er kjölfesta frumvarpsins að kalla má. Ákvæðum frumvarpsins, 114 að tölu, er ætlað að innsigla og umlykja þetta grundvallaratriði.

Þetta sést strax á kosningaákvæðinu sem kveður á um jafnt vægi atkvæða þannig að endi verði loksins bundinn á misvægi atkvæða eftir búsetu sem hefur hvílt á landinu eins og mara allar götur frá 1845. Brynjólfur Pétursson lögfræðingur, einn Fjölnismanna, mælti fyrstur fyrir jöfnum atkvæðisrétti 1849 upptendraður af stjórnlagabingi Dana 1848-1849. Hannes Hafstein, fyrsti ráðherrann 1904-1909, varaði á Alþingi við afleiðingum ójafns atkvæðisréttar. Æ síðan hafa verið uppi háværar kröfur um nauðsyn þess að jafna atkvæðisréttinn. Hart var deilt um stjórnarskrárbreytingarnar 1942 og 1959 sem voru gerðar til að draga úr misvægi atkvæða og ráku fleyg milli Framsóknarflokksins og annarra flokka á þingi. Í ályktun þjóðfundarins 2010 segir: „Vægi atkvæða verði jafnt.“ Takið eftir: Ekki jafnara, heldur jafnt. Áður kom fram að tveir þriðju hlutar kjósenda lýstu stuðningi við jafnt vægi atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012.

Sama sést einnig á auðlindaákvæðinu sem kveður á um þjóðareigu:

[Type here]

Auðlindir í náttúru Íslands, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið auðlindirnar, eða réttindi tengd þeim, til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja. ... Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda eða annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.

Orðalagið „ævarandi eign þjóðarinnar“ er fengið úr lögum frá 1928 um þjóðgarðinn á Þingvöllum þar sem segir að land Þingvalla skuli vera „undir vernd Alþingis og ævinleg eign íslensku þjóðarinnar. Það má aldrei selja eða veðsetja“. Í orðalaginu felst að núlifandi fólk deilir jafnt Þingvöllum sem náttúruauðlindunum með komandi kynslóðum og má ekki eyða þeim eða tefla þeim frá sér. Þessar hömlur eiga bæði við um auðlindirnar sjálfar og réttinn til nýtingar á þeim. Margar stjórnarskrár (t.d. Angóla, Gana, Írak, Kína, Kúveit, Rússland og Síle) kveða á um að náttúruauðlindir séu eign ríkisins. Orðalag auðlindaákvæðisins að framan gengur lengra og er reist á skýrum greinarmun á „þjóðareign“ og „ríkiseign“. Ríkiseignir, svo sem skrifstofuhúsnæði, getur ríkið selt eða leigt að vild eða veðsett. Þjóðareign er á hinn bóginn eign sem aldrei má selja eða veðsetja.

Þessi munur á þjóðareign og ríkiseign er meitlaður frekar í hliðstæðu ákvæði um menningarverðmæti með svipuðu orðalagi: „Dýrmætar þjóðareignir sem heyra til íslenskum menningararfi, svo sem þjóðminjar og fornhandrit, má hvorki eyðileggja né afhenda til varanlegrar eignar eða afnota, selja eða veðsetja.“ Þjóðareign menningarverðmæta og endurnýjanlegra náttúruauðlinda er ætlað að skylda núlifandi fólk til að varðveita hvort tveggja af virðingu fyrir komandi kynslóðum. Ríkiseign veitir enga slíka tryggingu. Þjóðin er yfirboðari ríkisins.

Með „fullu gjaldi“ í auðlindaákvæðinu er átt við fullt markaðsverð, hæsta verð sem nokkur er fús til að greiða hvort heldur á uppboði eða skv. samkomulagi af öðru tagi við ríkið sem fulltrúa rétts eiganda, fólksins í landinu. Þarna er gengið á hólmi við gildandi skipulag sem hefur frá því að veiðigjald var leitt í lög til málamynda 2002 skilið 90% af sjávarrentunni eftir í höndum útvegsmanna en skilað 10% rentunnar til rétts eiganda skv. útreikningum Indriða H. Þorlákssonar fv. ríkisskattstjóra.<sup>15</sup> Þetta misrétti brýtur gegn gildandi stjórnarskrá skv. dómi Hæstaréttar frá 1998<sup>16</sup> og einnig skv. bindandi álitni mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna (2007).<sup>17</sup> Enda stendur í fyrstu grein fiskveiðistjórnarlaganna frá 1990: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku

[Type here]

þjóðarinnar.“ Þessi grein hefur til þessa ekki dugað til að tryggja réttum eiganda nema brot af fullu verði fyrir afraksturinn af eign sinni. Til samanburðar hafa norsk lög dugað til að tryggja norsku þjóðinni, réttum eiganda olíulindanna í lögsögu Noregs, um 80% af olíurentu Norðmanna frá 1970 til þessa dags. Hér skilur milli feigs og ófeigs. Þess vegna þarf að setja ákvæði um „fullt gjald“ í stjórnarskrána til að senda Alþingi og dómstólum sem skýrust skilaboð.

Stjórnlagaráð ræddi þann möguleika að nota orðalagið „sanngjarnnt gjald“ frekar en „fullt gjald“ en féll frá þeirri hugmynd með þeim rökum að „sanngjarnnt gjald“ mætti skilja sem stjórnarskrárvarið afsláttartilboð til þeirra sem fengið hefðu leyfi til að nota eða nýta auðlindir. Þar að auki hefði orðalagið „sanngjarnnt gjald“ valdið innbyrðis misræmi með því að færa inn í frumvarpið misræði milli réttmætra eigenda í blóra við jafnræðisákvæðið þar eð eignarréttarákvæðið, óbreytt frá 1944, kveður á um „fullt verð“ fyrir eignarnám.

Þessi tvö lykilákvæði frumvarpsins, kosningaákvæðið og auðlindaákvæðið, eiga það sammerkt að þau snúast um mannréttindi.

Tökum kosningaákvæðið fyrst. Svo rammt hefur kveðið að misvægi atkvæðisréttar eftir búsetu á Íslandi frá miðri 19. öld að það varðar við mannréttindi svo sem m.a. erlendir kosningaeftirlitsmenn frá lýðræðis- og mannréttindaskrifstofu Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) hafa lýst í skýrslum sínum. Fremsta forgangsatríði ÖSE eftir alþingiskosningarnar 2013 var þetta: „Áframhaldandi endurskoðun á löggjöf um dreifingu þingsæta á milli kjördæma ætti að taka til skoðunar til að tryggja samræmi við meginregluna um jafnan kosningarétt.“<sup>18</sup> Hjá þessari athugasemd hefði verið hægt að komast hefði Alþingi staðfest nýju stjórnarskrána fyrir og eftir kosningarnar 2013.

Auðlindaákvæðinu í frumvarpi Stjórnlagaráðs er haganlega fyrir komið í kafla sem ber heitið „Mannréttindi og náttúra“ til að undirstrika mikilvægi mannréttindahliðar málsins. Í Alþjóðasamningi um borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi<sup>19</sup> sem Ísland er aðili að segir í fyrstu grein: „Allar þjóðir mega ... ráðstafa óhindrað náttúruauðæfum og auðlindum sínum ...“ og í 26. grein: „Allir eru jafnir fyrir lögnum og eiga rétt á sömu lagavernd án nokkurrar mismununar.“ Síðar nefnda greinin er efnislega samhljóða 65. grein stjórnarskrárinnar frá 1944 en orðalag þeirrar greinar er að vísu veikara („Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda ...“ – mismunun er ekki nefnd á nafn). Nýja stjórnarskráin leiðréttir slagsíðuna í 6. grein undir yfirskriftinni „Jafnræði“ og þá með þessum orðum: „Öll erum við

[Type here]

jöfn fyrir lögum og skulum njóta mannréttinda án mismununar ...“ Það var á grundvelli þessara sjónarmiða sem mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna reisti bindandi álit sitt 2007 þess efnis að ókeypis úthlutun aflakvóta til þeirra sem stunduðu veiðar 1980-1983 brjóti gegn 26. grein alþjóðasamningsins og þá um leið gegn 65. grein stjórnarskrárinnar frá 1944. Úthlutunarreglan fullnægir ekki þeirri kröfu að allir skuli sitja við sama borð, vera jafnir fyrir lögum og „njóta mannréttinda án mismununar“. Nefndin beindi þeim tilmælum til íslenskra stjórnvalda að þau næmu mismununina – mannréttindabrotin – burt úr fiskveiðistjórninni og greiddu skaðabætur sjómönnum tveim sem höfðuðu málið og höfðu sigur.

Frumvarp Stjórnlagaráðs kemur víðar við.<sup>20</sup> Það felur í sér víðtækar réttarbætur auk tilboðs til þings og þjóðar um nýjan stjórnskipulegan grundvöll að opnara og réttlátara samfélagi í þágu valddreifingar, ábyrgðar og gegnsæis og gegn flokksræði, forréttindum, leynd og spillingu. Valdmörk og mótvægi (e. checks and balances) renna eins og rauður þráður í gegn um frumvarpið til að girða fyrir ofríki framkvæmdarvaldsins á kostnað löggjafarvalds og dómvalds. Frumvarpið speglar í grófum dráttum niðurstöðu þjóðfundarins 2010 sem Stjórnlagaráði bar að lögum að taka mið af. Frumvarpinu er ætlað að leggja grunn að jöfnu vægi atkvæða alls staðar á landinu með persónukjöri við hlið listakjörs, meira jafnræði milli Alþingis, ríkisstjórnar og dómstóla með gagnkvæmu aðhaldi og eftirliti, gegnsærri stjórnsýslu og greiðum aðgangi að upplýsingum frá stjórnvöldum, auðlindum í þjóðareign, sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda í almannabágu, öflugri náttúruvernd og óspilltum embættaveitingum svo fátt eitt sé nefnt. Auk þess nemur frumvarpið brott ýmsar ambögur í gildandi stjórnarskrá, þ. á m. ákvæðið um að forseti Íslands sé „ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum“, geti ákveðið að „saksókn fyrir afbrot skuli niður falla, ef ríkar ástæður eru til“ og veiti „undanþágur frá lögum samkvæmt reglum, sem farið hefur verið eftir hingað til“. Frumvarpið breytir einnig ákvæðinu um kjör forseta Íslands til að tryggja að rétt kjörinn forseti hafi meiri hluta kjósenda að baki sér svo sem hægt er í einni umferð með forgangsroðun frambjóðenda.

Frumvarpið er ekki eingöngu framtíðarmúsík heldur hefði það nú þegar breytt mörgu til batnaðar hefði það tekið gildi 2013 svo sem vera bar. Tökum dæmi.

- Alþingiskosningarnar 2016 og upp frá því hefðu farið fram eftir nýjum lögum til að tryggja jafnt vægi atkvæða. Með því að standa gegn nýju stjórnarskránni skammtaði

[Type here]

Sjálfstæðisflokkurinn sér allt að þrjú þingsæti í forgjöf. Ólíklegt má telja að Sjálfstæðisflokkurinn hefði án þessarar sjálfteknu forgjafar getað myndað þá ríkisstjórn sem hann myndaði 2016 með 29% atkvæða að baki sér.

- Fiskveiðistjórnarkerfinu hefði nú þegar verið breytt til að nema burt mismunun og tryggja réttum eiganda loksins eðlilegan afrakstur af eign sinni. Ólíklegt má telja að almannatrygginga-, heilbrigðis- og menntakerfið byggju þá enn við lamandi fjárskort.
- Leyndin af hálfu dómsmálaráðherra í kringum meðmælendur með uppreist æru til handa dæmdum kynferðisafbrotamanni 2017 hefði ekki staðizt nýju stjórnarskrána.
- Deilur á Alþingi um meðferð umsóknar Íslands um aðild að Evrópusambandinu frá 2009 hefðu verið óþarfar þar eð kjósendur hefðu getað leyst málið með þjóðaratkvæði án atbeina Alþingis.
- Skyndileg framlagning frumvarps um lækkingu veiðigjalda 2018 þar sem a.m.k. tveir kvótaiðgjendur eru meðal flutningsmanna hefði verið í andstöðu við nýju stjórnarskrána enda segir þar í 50. grein undir yfirskriftinni „Hagsmunaskráning og vanhæfi“: „Alþingismanni er óheimilt að taka þátt í meðferð þingmáls sem varðar sérstaka og verulega hagsmuni hans eða honum nákominn.“

### **Vanvirðing við lýðræðið**

Stuttu eftir þjóðaratkvæðagreiðsluna 2012 tóku að heyrast gagnrýnisraddir sem höfðu verið hljóðar að mestu fram að því. Stjórnarandstæðingar á þingi létu nú enn frekar að sér kveða en áður og einnig fáeinir háskólamenn.<sup>21</sup> Nú voru gagnrýnd ákvæði í frumvarpinu sem enginn hafði áður hreyft andmælum við og Alþingi hafði því ekki séð ástæðu til að spyrja kjósendur sérstaklega um í þjóðaratkvæðagreiðslunni líkt og spurt var m.a. um afstöðu kjósenda til auðlinda í þjóðareigu og jafns vægis atkvæða. Sumir gagnrýnendur sögðu jafnvel að stjórnlagaráðið hefði verið ólöglegt og umboðslaust eins og það skipti ekki máli að frumvarp Stjórnlagaráðs var því sem næst í fullu samræmi við skoðanakannanir um afstöðu almennings til stjórnarskrármála fyrir stjórnlagabingskosninguna sem og ályktun þjóðfundarins 2010 og hlaut afgerandi stuðning kjósenda í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012. Þessir gagnrýnendur virtust ekki skilja það eða virða að aðfinnslur þeirra varðandi ferlið og inntak frumvarpsins, hvort sem þær voru réttmætar eða ekki, hættu að skipta máli

[Type here]

eftir þjóðaratkvæðagreiðsluna.<sup>22</sup> Þegar kjósendur hafa samþykkt nýja stjórnarskrá í þjóðaratkvæðagreiðslu í boði Alþingis er lokadómur fallinn. Eftir það skiptir ekki lengur máli hvernig skráin var sett saman. Engum leyfist að hrófla við kosningaúrslitum eftir á.

Alþingi fór sér hægt. Þar beitti stjórnarandstaðan lengsta málþófi þingsögunnar og kvartaði um leið undan of litlum tíma til að skoða frumvarpið. Meiri hluti Alþingis lagði ekki í að rjúfa málþófið eins og lög leyfa. Þegar stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þingsins fól hópi lögfræðinga að fara yfir frumvarpið og lagfæra orðalag væri þess þörf án þess að hreyfa við efni frumvarpsins reyndu lögfræðingarnir að snúa efni auðlindaákvæðisins á hvolf. Þingnefndin sá við þessu og setti upphaflegt orðalag á sinn stað. Nefndin falaðist eftir umsögn Feneyjanefndarinnar sem veitir Evrópulöndum ráð um stjórnarskrárgerð og gat auðveldlega felld helztu athugasemdir Feneyinganna inn í frumvarpið.

Um svipað leyti ákvað Alþingi að setja orðin „sanngjarnt gjald“ inn í frumvarpið í staðinn fyrir „fullt gjald“ þótt stjórnlagaráðsfulltrúar hefðu á aukafundi sínum í marz 2012 andmælt þeirri orðalagsbreytingu með þeim rökum sem lýst var að framan. Ljóst má vera hvað vakti fyrir þingmönnum. Það sést m.a. á því orðalagi sem stjórnarskrárnefnd Alþingis 2013-2016 lagði til: „Að jafnaði skal taka eðlilegt gjald“. Þarna var sem sagt stungið upp á tvöföldum afslætti frá fullu gjaldi í boði Alþingis á kostnað réttis eiganda, fólksins í landinu. Þessa undanlátssemi alþingismanna við útvegsmenn þarf að skoða í ljósi þeirra fjármuna sem runnið hafa leynt og ljóst frá útvegsfyrirtækjum til stjórnmalaflokka, einkum Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks, m.a. til að halda *Morgunblaðinu* uppi árum saman þrátt fyrir mikinn halla á rekstri blaðsins.

Meðan þessu vatt fram var opnað vefsetur áhugamanna þar sem þingmönnum var boðið að lýsa því hvort þeir væru hlynntir lögfestingu frumvarpsins eða ekki. Þar staðfestu 32 þingmenn af 63 opinberlega vilja sinn til að staðfesta frumvarpið. Meiri hluti þings var í höfn. Þar eð atkvæðagreiðslur á Alþingi fara fram fyrir opnum tjöldum hefði frumvarpið varla getað strandað úr því sem komið var. Þingforsetinn greip þá til þess ráðs að slíta þinginu um miðja nótt án þess að bera frumvarpið undir atkvæði (og var síðar skipaður formaður nýrrar siðanefndar Alþingis).

Í kosningunum 2013 komust höfuðandstæðingar frumvarpsins, Sjálfstæðisflokkur og Framsóknarflokkur, aftur til valda. Í krafti ranglátrar kjördæmaskipanar sem kjósendur höfðu hafnað árið áður náði Framsóknarflokkurinn, helzti andstæðingur jafns vægis

[Type here]

atkvæða, 30% þingsæta með 24% atkvæða að baki sér. Þannig náðu stjórnarflokkarnir samanlagt 60% þingsæta með 51% atkvæða að baki sér í kosningum þar sem 12% kjósenda fengu engan fulltrúa kjörinn á þing. Nýtt Alþingi skipaði enn eina stjórnarskrárnefnd 2013 en hún náði svo litlum árangri að afraksturinn af um 50 fundum hennar fyrir luktum dyrum fékkst ekki einu sinni ræddur í þinginu.

Og þar við situr. Ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks hrökklaðist frá 2016 eftir að nöfn þriggja ráðherra í ríkisstjórninni fundust í Panama-skjölunum. Íslenskt spilling komst á allra varir úti um heim. Þá tók við ný stjórn undir forsæti Sjálfstæðisflokks og hún hrökklaðist frá eftir níu mánaða setu í kjölfar enn annars hneykslismáls. Eftir kosningarnar 2017 náðu Sjálfstæðisflokkur og Framsóknarflokkur enn á ný saman, nú fyrir tilstilli og undir forsæti Vinstri hreyfingarinnar – Græns framboðs og mun sú stjórn varla hreyfa legg eða lið í stjórnarskrármálinu svo lengi sem henni endist líf.

### **Viðhorf þriggja forseta**

Markmið sérhverrar stjórnarskrár er öðrum þræði að reisa girðingar til að vernda almenning fyrir yfirvöldum. Þess vegna á fólkið sjálft að setja sér stjórnarskrá frekar en stjórnámálamenn. Alþingi virti þetta sjónarmið þegar það setti stjórnarskrárferlið af stað 2009 en hefur nú hlaupizt undan eigin merkjum. Kjarni málsins er að fólkið í landinu er yfirboðari Alþingis, ekki öfugt. Þessu er lýst strax í 2. grein frumvarps Stjórnlagaráðs frá 2011: „Alþingi fer með löggjafarvaldið í umboði þjóðarinnar.“ Í stjórnarskránni frá 1944 segir aðeins: „Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið.“

Sveinn Björnsson, fyrsti forseti Íslands 1944-1952, var sama sinnis eins og ákvæði gildandi stjórnarskrár um þjóðkjörinn forseta sem hann beitti sér fyrir vitnar um. Í nýársávarpi sínu til þjóðarinnar 1949 átalði Sveinn Alþingi fyrir að hafa vanrækt að endurskoða stjórnarskrána, og

búum vér því ennþá við bættu flík, sem sniðin var upprunalega fyrir annað land, með öðrum viðhorfum, fyrir heilli öld. Er lýðveldið var stofnað var þess gætt að breyta engu öðru í stjórnarskránni en því sem óumflýjanlegt þótti vegna breytingarinnar úr konungsríki í lýðveldi. Mikil þróun hefir orðið á síðustu öldinni með mjög breyttum viðhorfum um margt. Vonandi dregst eigi lengi úr þessu að setja nýja stjórnarskrá.<sup>23</sup>



[Type here]

Vigdís Finnbogadóttir, forseti Íslands 1980-1996, tók í sama streng í ávarpi sínu á alþjóðlegri ráðstefnu um lýðræði á Íslandi í Berkeley-háskóla í Kaliforníu 2017 og sagði þar m.a.:

Árið 2008 steig Alþingi verulega merkilegt skref sem átti að verða til þess að draumurinn um nýja stjórnarskrá rættist loksins. Þá hófst víðfeðmasta og lýðræðislegasta starf að stjórnarskrárritun sem sagan kann frá að greina, og hefur vitaskuld vakið athygli um víða veröld. Stjórnlagaráð var kjörið með lýðræðislegum hætti svo þar fengju ólík öfl í íslensku samfélagi hvert sína rödd, og hin nýja stjórnarskrá var síðan samþykkt einum rómi. Þar að auki sýndi þjóðaratkvæðagreiðsla síðan fram á að íslenskir kjósendur vildu að hin nýja stjórnarskrá yrði tekin upp. En það hefur þó ekki verið gert enn. Að mínum dómi hefur íslenska þjóðin beðið nógu lengi.<sup>24</sup> [Þýðing eftir Illuga Jökulsson.]

Guðni Th. Jóhannesson, núverandi forseti Íslands frá 2016, sagði í ávarpi sínu við setningu Alþingis 12. september 2017:

Við það er ríkur stuðningur, innan þings sem utan, að í stjórnarskrá skuli setja ákvæði um umhverfisvernd, þjóðareign á auðlindum og þjóðaratkvæðagreiðslur, svo dæmi séu nefnd. Auk þess hafa stjórnsmálaleiðtogar, stjórnspekingar og fleiri margsinnis viðurkennt, ekki síst á þessari öld, að í stjórnarskrá okkar þurfi að draga upp skýrari mynd af ríkjandi stjórnarfari. Áréttu þurfi að ráðherrar fari með æðsta framkvæmdarvald, hver á sínu sviði, og nefna berum orðum hvaða stjórnskipuleg völd forseti hafi í raun. Í þeim efnum má meðal annars huga að atbeina við stjórnarmyndanir, þingrofi og skipun í ýmis embætti. Loks varðar miklu að völd og ábyrgð fari saman. Stjórnarskrárbundið ábyrgðarleysi forseta, sem felur samt í sér formlega staðfestingu á ákvörðunum annarra, samræmist ekki réttarvitund fólks og á ekki heima í stjórnsýslu samtímans.<sup>25</sup>

Frumvarp Stjórnlagaráðs frá 2011 gerir allt þetta og miklu meira.

## Að lokum

Jon Elster, prófessor í Columbia-háskóla, hefur bent á að nýjar stjórnarskrár mæta oftast harðri andstöðu. Það liggur í hlutarins eðli. Hann segir:

Öndvert því sem margir halda eru stjórnarskrár sjaldan samdar í ró og næði, þvert á móti. Þar eð þær eru jafnan samdar við órólegar aðstæður í samfélaginu kveikja öndverðir hagsmunir heitar tilfinningar og leiða iðulega af sér ofbeldi.<sup>26</sup> [Mín þýðing, ÞG.]

Staða stjórnarskrármálsins nú er einstök á heimsvísu. Íslendingar náðu breiðri og sjaldgæfri samstöðu um nýja stjórnarskrá sem var samin í yfirvegaðri ró og næði þrátt fyrir mikið umrót eftir hrúnið 2008, stjórnarskrá sem hlítti boðum þjóðfundar 2010, var samþykkt einum rómi í þjóðkjörnu og þingskipuðu Stjórnlagaráði 2011, samþykkt aftur

[Type here]

með yfirgnæfandi meiri hluta atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslu í boði Alþingis 2012, meiri hluta sem skoðanakannanir staðfesta að var enn til staðar haustið 2017.<sup>27</sup> Þrátt fyrir þennan einstæða árangur hefur stjórnarskrárfrumvarpinu verið haldið í fimm ára gíslingu Alþingis þar eð þingmenn virðast hafa tekið eigin hagsmuni og aðra sérhagsmuni fram yfir almannahag.

Ekkert fullburða lýðræðisríki getur látið það viðgangast að úrslit þjóðaratkvæðagreiðslu sem löggjafarþingið býður til séu virt að vettugi, allra sízt úrslit þjóðaratkvæðagreiðslu um nýja stjórnarskrá, enda þótt atkvæðagreiðslan hafi líkt og t.d. atkvæðagreiðsla Breta um Brexit verið ráðgefandi frekar en formlega bindandi. Samt reynir Alþingi feimnislaust að hindra framgang þjóðarviljans í stjórnarskrármálinu og grefur með því móti enn frekar undan traustinu sem kjósendur bera til þingsins og til annarra stofnana og hver til annars. Alþingi sýnist hafa hlaupið frá eigin ályktun sem samþykkt var í september 2010 einum rómi með öllum 63 atkvæðum: „Alþingi ályktar að taka verði gagnrýni á íslenska stjórnámálamenningu alvarlega og leggur áherslu á að af henni verði dreginn lærdómur.“<sup>28</sup>

Framferði Alþingis er aðför að lýðræðinu í landinu, sannkallað skemmdarverk og grafalvarlegt í ljósi þess að lýðræði á nú víða undir högg að sækja í nálægum löndum. Mál er að linni. Við höfum beðið nógu lengi.

---

\* Höfundur er prófessor í Háskóla Íslands og sat í Stjórnlagaráði 2011. Hann þakkar Erni Bárði Jónssyni, Guðmundi Gunnarssyni, Guðna Th. Jóhannessyni, Helga Skúla Kjartanssyni, Hirti Hjartarsyni, Kristjáni Hreinssyni, Nirði P. Njarðvík, Ragnari Aðalsteinssyni, Sigríði Ólafsdóttur og Þorbirni Broddasyni veitta hjálp og hvatningu.

<sup>1</sup> Sjá Jon Elster, „Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process”, *Duke Law Journal*, 45. árg., nr. 2, 1995, bls. 364-396. Sjá einnig Þorvaldur Gylfason, “Eftir hrun: Ný stjórnarskrá”, *Skírnir*, 186. árg., vor, 2012, bls. 223-245, í þýðingu Illuga Jökulssonar.

<sup>2</sup> Sjá Pauline Maier, *Ratification: The People Debate the Constitution, 1787-1788*, Simon and Schuster, New York, 2010.

<sup>3</sup> Sjá Zachary Elkins, Tom Ginsburg og James Melton, *Endurance of National Constitutions*, Cambridge University Press, Cambridge, England, 2009.

<sup>4</sup> Sjá Sanford Levinson, *Our Undemocratic Constitution: Where the Constitution Goes Wrong (And How We the People Can Correct It)*, Oxford University Press, Oxford, England, og New York, 2006.

<sup>5</sup> Sjá Þorsteinn Gíslason, *Þættir úr stjórnálmálasögu Íslands 1896-1918*, Steindórsprent, Reykjavík, 1936.

<sup>6</sup> Sjá Guðni Th. Jóhannesson, „Tjaldað til einnar nætur. Uppruni bráðabirgðastjórnarskrárinnar“, *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 7. árg., nr. 1, 2011, bls. 61-72.

<sup>7</sup> Sjá Svanur Kristjánsson, „Stofnun lýðveldis – Nýsköpun lýðræðis“, *Skírnir*, 176. árg., vor, 2002, bls. 7-45.

[Type here]

- 
- <sup>8</sup> Sjá einnig Þorvaldur Gylfason, „Ætlar linkindin aldrei að líða hjá?“, *Skírnir*, 182. árg., haust, 2008, bls. 489-497; Þorvaldur Gylfason, Bengt Holmström, Sixten Korkman, Hans Tson Söderström og Vesa Vihriala, *Nordics in Global Crisis*, 7. kafli, The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Taloustieto Oy, Helsinki, 2010; Sigríður Benediktsdóttir, Jón Daníelsson og Gylfi Zoëga, „Lessons from a Collapse of a Financial System“, *Economic Policy*, 26. árg., nr. 66, 2011, bls. 183-231; Þorvaldur Logason, „Valdselítur og spilling. Um spillingarorsakir hrunsins á Íslandi árið 2008“, meistararitgerð í Háskóla Íslands, 2011; Guðrún Johnsen, „Bankakerfið knésett“, *Skírnir*, 188. árg., vor, 2014, bls. 9-36; Svanur Kristjánsson, „Forseti fólksins verður guðfaðir útrásarinnar - Forsetatíð Ólafs Ragnars Grímssonar 2004-2008“, *Skírnir*, 189. árg., vor, 2015, bls. 7-52; og Stefán Ólafsson, „Hrunið skýrt: Sjónarhorn klassískra kenninga um fjármálakreppur“, *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 12. árg., nr. 1, 2016, bls. 101-126. Sjá einnig ritgerðir um málið frá ýmsum hliðum í *Preludes to the Icelandic Financial Crisis* (ritstj. Robert Z. Aliber og Gylfi Zoëga), Palgrave MacMillan, New York, 2011, og í *Iceland's Financial Crisis: The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction* (ritstj. Valur Ingimundarson, Philippe Urlfalino og Irma Erlingsdóttir), Routledge, London og New York, 2016.
- <sup>9</sup> Sjá Rannsóknarnefnd Alþingis, „Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir“, bindi 1-9, Reykjavík, 2010.
- <sup>10</sup> Sjá <http://www.thjodfundur2009.is/thjodfundur/maurathufan/>.
- <sup>11</sup> Sjá <http://www.thjodfundur2010.is/>.
- <sup>12</sup> Sjá Reynir Axelsson, „Athugasemdir við ákvörðun Hæstaréttar um ógildingu kosningar til stjórnlagabings“, 23. febrúar 2011, <http://jondan.is/jondan/?D10cID=ReadBlogArticle&ID=16&CI=0>, sótt 5. júní 2018.
- <sup>13</sup> Sjá Þorkell Helgason, „Niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslu 20. október 2012“, 15. apríl 2013, <http://thorkellhelgason.is/?p=1915>, sótt 4. júní 2018.
- <sup>14</sup> Jon Elster, „Icelandic Constitution-making in Comparative Perspective“, í *Iceland's Financial Crisis: The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction* (ritstj. Valur Ingimundarson, Philippe Urlfalino og Irma Erlingsdóttir), Routledge, London og New York, 2016.
- <sup>15</sup> Sjá Indriði H. Þorláksson, „Veiðigjöld 2015. Annar hluti“, *Herðubreið*, 15. apríl 2015, <http://herdubreid.is/veidigjold-2015-annar-hluti/>, sótt 4. júní 2018.
- <sup>16</sup> Sjá dóminn hér: <https://www.mbl.is/greinasafn/grein/435781/>. Dómurinn er ekki lengur aðgengilegur á vefsetri Hæstaréttar.
- <sup>17</sup> Sjá United Nations Human Rights Committee (2007), International Covenant on Civil and Political Rights, CCPR/C/91/D/1306/2004, 14. desember, [http://ccprcentre.org/wp-content/uploads/2012/12/1306\\_2004-Iceland.pdf](http://ccprcentre.org/wp-content/uploads/2012/12/1306_2004-Iceland.pdf), sótt 4. júní 2018. Sjá einnig Aðalheiður Ámundadóttir, „Um íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið og skyldu íslenska ríkisins til að virða álit Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna“, *Lögfræðingur*, 2. árg., nr. 1, 2008, bls. 8-22.
- <sup>18</sup> Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, <https://www.osce.org/is/odihr/elections/iceland/103314?download=true>, sótt 5. júní 2018.
- <sup>19</sup> Sjá <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1979010.2c3.html>, sótt 5. júní 2018.
- <sup>20</sup> Sjá Þorvaldur Gylfason, *Hreint borð: Greinasafn um frumvarp Stjórnlagaráðs til nýrrar stjórnarskrár*, Gutti, Reykjavík, 2012.
- <sup>21</sup> Sjá t.d. Gunnar Helgi Kristinsson, „Ráðskast með stjórnarskrá“, *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 8. árg., nr. 2, 2012, bls. 565-569.
- <sup>22</sup> Sjá Þorvaldur Gylfason, „Stjórnarskrá í salti“, *Skírnir*, 189. árg., vor, 2015, bls. 187-217, í þýðingu Hjartar Hjartarsonar.
- <sup>23</sup> Sveinn Björnsson, Nýársávarp til þjóðarinnar 1949, <https://www.forseti.is/media/1355/010149sbnarsavarp.pdf>, sótt 5. ágúst 2018.
- <sup>24</sup> Vigdís Finnbogadóttir, ávarp á ráðstefnu um lýðræði á Íslandi í Berkeley, Kaliforníu, 3. júní 2017, <https://www.facebook.com/Stjornarskrarfelagid/posts/1575384005805779:0>, sótt 5. ágúst 2018.

[Type here]

---

<sup>25</sup> Guðni Th. Jóhannesson, Ávarp við setningu Alþingis 2017,

[https://forseti.is/media/2641/2017\\_09\\_12\\_thingsetning.pdf](https://forseti.is/media/2641/2017_09_12_thingsetning.pdf), sótt 5. ágúst 2018.

<sup>26</sup> Jon Elster, "Constitution-Making and Violence", *Journal of Legal Analysis*, 4. árg., nr. 1, vor, 2012, bls. 7-39.

<sup>27</sup> Sjá <https://mmr.is/frettir/birtar-nieurstoeur/640-meirihluti-vill-nyja-stjornarskra>, sótt 5. ágúst 2018. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands birti einnig könnun 2017 sem sýndi svipaða niðurstöðu.

<sup>28</sup> Þingsályktun um viðbrögð Alþingis við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010. 138. löggjafarþing. Þál. 29/138, <http://www.althingi.is/altext/138/s/1537.html>, sótt 5. ágúst 2018.