

Háskólinn á Akureyri
Hug- og félagsvísindasvið
Lagadeild
2012



Aðkoma almennings að stjórnskipun Íslands

Egill Arnar Sigurðórsson
Lokaverkefni til 90 eininga B.A.-prófs á hug- og félagsvísindasviði

Háskólinn á Akureyri
Hug- og félagsvísindasvið
Lagadeild
2012

Aðkoma almennings að stjórnskipun Íslands

Egill Arnar Sigurþórsson
Lokaverkefni til 90 eininga B.A.-prófs á hug- og félagsvísindasviði

Leiðbeinandi:
Ágúst Þór Árnason

Yfirlýsingar

Ég lýsi því hér með yfir að ég einn er höfundur þessa verkefnis
og er það ágóði eigin rannsókna

Egill Arnar Sigurþórsson

Það staðfesti hér með að lokaverkefni þetta fullnægir að mínum dómi
kröfum til B.A.-prófs á Hug- og félagsvísindasviði

Águst Þór Árnason

Útdráttur

Árið 1874 kom Kristján konungur IX til Íslands til að taka þátt í hátíðarhöldum sem efnt var til vegna 1000 ára afmælis Íslandsbyggðar. Íslendingar höfðu þá krafist sérstakrar stjónarskrár og í þessari ferð afhenti konungur Íslendingum það sem kallað var „Stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands“ Þessi stjórnarskrá er að stofni til sú sama og sú sem gildir í dag en deilt hefur verið um innihald hennar og efni alla tíð. Ágreiningur hefur skapast um einstakar greinar hennar og einnig hefur hefur verið deilt um hvort og þá hvernig staðið skuli að breytingum.

Í ritgerð þessari verður þróun stjórnarskrárinnar skoðuð. Hver er saga hennar frá árinu 1874 til 2012. Hverjar eru helstu breytingarnar, hvernig hafa þær verið gerðar og hvernig á að gera þær? Hvaða hugmyndir aðrar sem lúta að breytingum hafa komið fram? Sérstaklega verður staldrað við árin 2009 – 2011 og hugmyndir þjóðfundar, stjórnlagaráðs og stjórnlagabjings skoðaðar. Auk þess sem rýnt verður í skrif fræðimanna á sviði stjórnskipunarréttar og skoðað hvort sú lýðræðislega tilraun að fá fulltrúa þjóðarinnar, leikmenn og lærða til að vinna að breytingum á Stjórnarskránni hafi tekist eins og til var ætlast. Einnig verður skoðað hvort og þá hvað hvað megi læra af þessari lýðræðislegu tilraun.

ABSTRACT

In 1874 King Christian IX came to Iceland to participate in a celebration, which was held for the 1000-year anniversary of the Icelandic settlement. Icelanders had demanded a special Constitution and in this trip the King presented to the Icelanders a so-called "Constitution of the particular local matters of Iceland". This Constitution was based on the same things as the one that applies today. Controversy has been about its content for a long time. Individual controversy has developed and disagreement about whether it should be amended and how.

In this thesis the development of the Icelandic Constitution will be viewed and its history from 1874 to 2012. What has been changed, how have the changes been done and how should they be done? What other ideas pertaining to the changes have occurred? The time between 2009-2011 will be in particular focus, also the will concept of seminars, the Constitutional Council and Constitutional Assembly be reviewed. In addition, the writing of scholars in the field of constitutional law examined and see whether or not the Democratic attempt to obtain representatives from the nation, skilled as well as players, to work on amendments to the Constitution has succeeded as planned. It will also examine whether or not something can be learned from this democratic experiment, and if so what?

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit	1
Inngangur	2
1. kafli - Stjórnarskrá Íslands	4
Hvað er stjórnarskrá ?	4
Helstu breytingar á Stjórnarskrá Íslands frá 1874 til 1944	5
Núgildandi stjórnarskrá	8
Hvers vegna átti að fara í heildarendurskoðun á Stjórnarskránni strax eftir lýðveldisstofnun?	10
Hvernig skal breyta núverandi Stjórnarskrá Íslands	12
2. kafli - Ný stjórnarskrá	14
Hvers vegna átti að fá almenning að ferlinu með beinum hætti í fyrsta skipti frá lýðveldisstofnun?	14
Þjóðfundur til Stjórnlagapjings	15
Stjórnlagaráð í stað Stjórnlagapjings.....	17
Nýja Stjórnarskráin - tillaga stjórnlagaráðs	18
3. kafli - Stjórnarská framtíðarinnar.....	20
Hvar er málið statt núna ?	20
Árangursríkari leiðir til breytinga með beinni þáttöku almennings.....	21
4. Lokaorð	23
5. Heimildaskrá	25
Bækur, skýrslur og tímaritsgreinar	25
Lagaskrá	27
Alþingi	27
Hæstaréttardómar og ákvarðanir	27

Inngangur

Allt frá því að Danakonungur setti Íslendingum stjórnarskrá árið 1874 hafa verið deildar meiningar um efni hennar og innihald. Þegar ljóst var að Ísland fengi fullveldi sköpuðust tölverðar deilur um stjórnarskrá fyrir hið nýja lýðveldi. Þessar deilur voru lagðar til hliðar svo hægt væri að flýta stofnun lýðveldisins. Menn óttuðust ófrið í Evrópu og innrás Þjóðverja í Danmörku og sammæltust um að gera aðeins þær breytingar á stjórnarskránni sem nauðsynlegar væru vegna lýðveldisstofnunarinnar. Við lýðveldisstofnunina fékk íslenska þjóðin að kjósa um stjórnarskrána og voru litlar breytingar gerðar á grundvallar inntaki hennar í þeirri kosningu sem yfirgnæfandi meirihluti kosningabærra manna samþykkti. Fyrir vikið má segja að Stjórnarskráin hafi en sterkari grunn sem grunnlög ríkisins. Allt frá lýðveldisstofnun hefur verið deilt um hvort samkomulagið hafi gengið út á að í kjölfarið yrði stjórnarskráin endurskoðuð í heild sinni eða hvort aðeins ætti að endurskoða þær greinar sem augljóst væri að þyrftu endurskoðunar við. Segja má að frá lýðveldisstofnun hafi staðið yfir samfelld umræða um þessi málefni, bæði á Alþingi og í samféluginu og þrátt fyrir mismunandi sjónarmið hafa nokkrar breytingar verið gerðar. Í kjölfar mikilla breytinga á íslensku samfélagi í október 2008 skapaðist umræða um að nú væri rétt að taka stjórnarskrána til heildar endurskoðunnar. Þessi umræða varð til þess að flest pólitísk framboð höfðu breytingar á Stjórnarskránni á stefnuskrá sinni fyrir kosningar vorið 2009.

Þeir sem töldu endurskoðun nauðsynlega viðruðu það sjónarmið að ekki ætti aðeins að fara fram heildarendurskoðun á þessum grunnlögum íslenskrar stjórnskipunnar heldur væri einnig rétt að beita nýjum aðferðum.¹ Var það m.a. rökstutt með því að vitna í sögu lýðveldisins og benda á að Alþingi hefði ekki tekist að fara í nauðsynlega endurskoðun vegna pólitískra átaka. Einnig bæri það vott um lýðræðisþróun að hleypa almenningi að því ferli sem stjórnarskrárbreytingar útheimtu. Andstæðingar breytinga á stjórnarskránni hafa hins vegar haldið því

¹ Al.t. 2008-2009, A. ljb. 136. Þskj. 648 — 385. mál.

² Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, Reykjavík 1997, bls. 13.

³ 1944 nr. 33, 17. júní. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

sjónarmiði á lofti að óþarf sé að gera breytingar á því sem sé í lagi og hafi gagnast lýðveldinu sem grunnstoð frá stofnun þess.

Meirihluti Alþingis ákvað að stofna skyldi Stjórnlagapaing sem tæki stjórnarskrána til heildarendurskoðunar en allar breytingar væru undir Alþingi komnar. Á síðari stigum var Stjórnlagapaingi breytt í Stjórnlagaráð vegna úrskurðar Hæstaréttar um ólögmæti kosninga til Stjórnlagapaings. Endurskoðunarferli þetta hefur sætt gagnrýni og í ritgerð þessari verður leitast við að svara því hvernig til tókst og hvort og þá hvað má læra af ferlinu sem stendur enn. Skoðuð verða skrif áhrifamanna á sviði stjórmála og stjórnskipunarfræða er snerta málefnið. Auk þess verður leitast við að svara því hvort þátttaka almennings við stjórnarskrárbreytingar sé tilraun sem dæmd var til að mistakast eða hvort Íslendingar hafi brotið blað í átt að auknu lýðfrelsi.

1. kafl - Stjórnarskrá Íslands

Hvað er stjórnarskrá ?

Stjórnarskrá inniheldur grunnlög er varða stjórnskipun ríkisins og grundvallar mannréttindi borgaranna. Þrískiptingu ríkisvaldsins má einnig rekja til Stjórnarskrárinnar. Þar er kveðið á um löggjafar-, framkvæmda- og dómsvald, hlutverk hvers um sig skilgreint og þess gætt að jafnvægi ríki milli valdsviðanna þriggja. Á Íslandi er stuðst við skrifaða stjórnarskrá sem æðstu réttarheimild réttarríkisins, lög númer 33 frá 1944. Slíkt fyrirkomulag er ekki algilt í lýðræðisríkjum en upphaf þess má rekja til bandarísku stjórnarskrárinnar sem sett var 1787. England er dæmi um ríki þar sem stuðst er við óskrifuð grunnlög að miklu eða öllu leyti, en þar ríkja hefðir og venjur ásamt lögum. Stjórnarskráin er undirstaða samfélagsins, hún inniheldur lagaákvæði sem eru rétthærri almennum lögum og verndar mikilvæga hagsmuni einstaklinga og lögaðila.² Þar er að finna réttindi og skyldur borgaranna gangvart ríkisvaldinu og almenn lög verða að vera í samræmi við hana. Breytingar á stjórnarskrá eru flóknari en breytingar á öðrum lögum og ástæða þess er að grunnlög ríkja mega ekki stjórnast af geðþótta ráðandi stjórnþálaafla. Stjórnskipunarfesta verður að ríkja. Dómstólar landsins skera úr um hvort lög standast Stjórnarskrá eður ei og þar sem hún er grunnurinn að lýðræðisríki okkar er mikilvægt að hún sé skýr og auðskilin. Þar eru, eins og áður sagði, réttindi og skyldur borgaranna og því mikilvægt að leikmenn sem og lærðir þekki innihald hennar og þurfi ekki að óttast mismunandi túlkun á orðum hennar.

Í stjórnarskránni er einnig að finna hugmyndafræðilegan og siðferðilegan grundvöll ríkisins. Þar er þó ekki finna allt sem við teljum einkenna íslenska ríkið. Til að mynda eru flestir sammála um að lýðræði sé ein af undirstöðum íslensks þjóðfélags, þrátt fyrir að orðið lýðræði sé hvergi að finna í Stjórnarskrá landsins.³ Grunnhugmyndir okkar um réttindi og skyldur borgaranna og stjórnskipulag

² Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, Reykjavík 1997, bls. 13.

³ 1944 nr. 33, 17. júní. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

ríkisins hafa breyst að mati margra. Miklar breytingar hafa orðið á íslensku samfélagi undanfarna áratugi og gjörbreytt þjóðfélag kallar, að sumra dómi, á heildarendurskoðun Stjórnarskrárinna.

Helstu breytingar á Stjórnarskrá Íslands frá 1874 til 1944

Fyrsta íslenska stjórnarskráin tók gildi þann 5. janúar árið 1874 þegar Kristján IX Danakonungur setti Íslandi einhliða stjórnarskrá. Á þeim tíma var Ísland hluti af Danaveldi og mikil togstreita milli þjóðanna tveggja um stöðu Íslands innan danska ríkisins. Efnt var til Stjórnlagabings í Danmörku árið 1848 í kjölfar þess að einveldi var afnumið. Helsta fyrirmynd danska stjórnlagabingsins voru norsku grundvallarlögin sem samþykkt voru á Eiðsvöllum 1814. Danska stjórnlagabingið samdi ný grundvallarlög svonefnd Danmarks Riges Grundlov sem voru samþykkt þann 5. júní árið 1849. Íslendingar höfnuðu þessum lögum á þeirri forsendu að Ísland væri ekki hluti Danaveldis. Þann 5. júlí 1851 var boðað til Þjóðfundar í Reykjavík og segja má að sá fundur hafi verið fyrsti vísir að stjórnlagabingi á Íslandi. Á fundinum voru lögð fram lög frá danska konunginum sem ætlað var að skilgreina stöðu Íslands innan danska ríkisins. Lög konungs mættu mikilli andstöðu. Þar var Ísland skilgreint sem órjúfanlegur hluti af danska ríkinu og meðal annars vísað til þess að dönsku grunnlögin frá 1849 skyldu gilda fyrir Ísland. Þjóðfundurinn ákvað að vísa málín til nefndar undir forstu Jóns Sigurðssonar. Sú nefnd skilaði meirihluta álti þar sem lagðar voru til stórfelldar breytingar á sambandi Íslands og Danmerkur og í raun voru tillögur nefndarinnar í öllum meginatriðum í algjörri mótsögn við það sem Danir höfðu lagt fram.

Árin 1867, 1869 og 1871 voru lögð fyrir Alþingi ný og breytt stjórnarfrumvörp en þau hlutu ekki samþykki þar sem áfram var deilt um stöðu Íslands í danska konungsveldinu.⁴ Árið 1873 samþykkti Alþingi nýtt stjórnarskrárfrumvarp og lagði jafnframt mikla áherslu á að það hlyti samþykki

⁴ Gunnar Helgi Kristinsson „Ágrip af þróun stjórnarskrárinna“ skýrsla á vegum sérfræðinganeftnar um endurskoðun stjórnarskrárinna. 2005. Bls. 6

Danakonungs hið fyrsta. Ástæðan var sú að árið 1874 átti að halda upp á 1000 ára afmæli Íslandsbyggðar og ný stjórnarskrá var talin mikilvægur þáttur á þessum tímamótum. Íslendingar fóru fram á það við konung að ef hann sæi sér ekki fært að samþykkja þessi íslensku drög að stjórnarskrá, legði hann fram nýja. Konungur brást við þessari beiðni með því að setja Íslendingum nýja stjórnarskrá um hin íslensku málefni án þess að hún hlyti samþykki eða væri rædd á Alþingi. Í þessari nýju stjórnarskrá var ekki farið að kröfu Íslendinga um breytta stöðu innan Danaveldis heldur stuðst við stöðulögin frá 1871 þar sem Ísland var skilgreint sem óaðskiljanlegur hluti Danaveldis með sérstökum landsréttindum. Í grunninn byggði Danakonungur á dönsku grundvallarlögunum sem hlotið höfðu endurskoðun árið 1866 en einnig haft tillögur Alþingis frá 1867, 1869 og 1871 lítillega til hliðsjónar. Það mikilvægasta sem náðist fram í Stjórnarskránni 1874 var að Íslendingar fengu takmarkað löggjafarvald. Þar var einnig var kveðið á um ráðherra Íslandsmála sem skyldi sinna framkvæmdavaldi fyrir hönd konungs og eiga að auki sæti í ríkisstjórn Danmerkur. Til viðbótar skipaði konungur landshöfðingja sem starfaði á ábyrgð Íslandsmálaráðherrans.⁵

Allt frá árinu 1881 var mikil umræða á Alþingi um málefni sem tengdust stjórnarskránni og eru tvær kröfur fyrirferðarmestar. Annars vegar sú sem laut að breytingu á skilgreiningu Íslands innan Danaveldis og hins vegar var farið fram á að framkvæmdavaldið flyttist til Íslands og að Íslandsráðherrann ætti fyrst og fremst að bera ábyrgð gagnvart Alþingi. Prátt fyrir miklar umræður og mörg frumvörp voru aðeins gerðar tvær breytingar á stjórnarskránni frá 1874 til 1915. Árið 1903 voru sett inn ákvæði um heimastjórn og ráðherra. Árið 1915 var svo gerð breyting á ákvæðum sem vörðuðu ráðherra og meðal annars lagt til að þeim yrði fjölgæð. Konur fengu kosningarárétt og kosningaráréttur beggja kynja var gerður almennur á sama tíma. Einnig var hætt að binda kosningaráréttinn við efnahag en þó var sett það skilyrði að kjósandi mætti ekki standa í skuld við fátækrahjálpinu. Þýddi þetta að mun fleiri íbúar í þéttbýli fengu nú að kjósa þar sem áður höfðu verið ströng skilyrði um skatt-

⁵ Gunnar Helgi Kristinsson „Ágrip af þróun stjórnarskrárinnar“ skýrsla á vegum sérfræðinganeftnar um endurskoðun stjórnarskrárinnar. 2005. Bls. 5-7.

eða útsvarsgreiðslu. Bændur fengu þó verulegan afslátt frá þessum kröfum. Kosningaréttur kvenna var hins vegar bundinn við 40 ára aldur á meðan karlmenn fengu að kjósa við 25 ára aldur. Kosningaaldur kvenna átti hins vegar að lækka um eitt ár á ári en var reyndar tekinn niður í 25 ár í stjórnarskrárbreytingunni 1920.⁶ Íslendingar fengu svo fullveldi árið 1918 og í kjölfar þess var samþykkt ný stjórnarskrá konungsríkisins Íslands sem lög nr. 9/1920. Margvíslegar breytingar voru gerðar á stjórnskipun ríkisins, ráðherrum og ríkisstjórn og Íslendingar tóku loks við stjórn eigin utanríkismála. Í framhaldinu snérust umræður um stjórnarskrána aðallega um hvort fækka skyldi ráðherrum og hvort þinga ætti árlega eða láta annað hvert ár duga.⁷

Umræður um kosningakerfið hófust fyrir alvöru á fjórða áratug tuttugustu aldarinnar. Þær áttu eftir að setja mark sitt á allar umræður um breytingar á Stjórnarskránni næstu áratugina eða allt til aldamóta þegar loks náðist samkomulag um allsherjar breytingar sem tóku gildi 1999.

Tvær stjórnarskrárbreytingar fengust samþykktar frá 1920 til 1944 og ein breyting var samþykkt hjá fyrra þingi en ekki því síðara, að loknum kosningum – sjá kafla um stjórnarskrárbreytingar, og hlaut því ekki fullgildingu. Árið 1934 var gerð breyting á kjördæmaskipan og kosningaaldur lækkaður í 21 ár. Árið 1942 var kosningafyrirkomulaginu breytt og þá var samþykkt frávik frá breytingarákvæði stjórnarskrárinna á þá leið að þjóðinni var heimilað að samþykkja breytingar á henni vegna sambandsslitanna við Dani. Dugði samþykki eins þings og meirihluta kosningabærra manna í þjóðaratkvæðagreiðslu. Algjörlega var óheimilt að gera nokkrar aðrar breytingar á stjórnarskránni nema að þær væru nauðsynlegar vegna sambandsslitanna við Danmörku.⁸

⁶ Helgi Skúli Kjartansson (2002) „Ísland á 20. öld“ bls. 71

⁷ Gunnar Helgi Kristinsson „Ágrip af þróun stjórnarskrárinna“ skýrsla á vegum sérfræðinganeftnar um endurskoðun stjórnarskrárinna. 2005. Bls. 7-8.

⁸ Alþ. A, 1942-1943, bls. 60.

Núgildandi stjórnarskrá

Núgildandi Stjórnarskrá var samþykkt árið 1944 með 98,5% gildra atkvæða í kosningum þar sem 98,4% kosningabærra manna tóku þátt.⁹ Frá þeim tíma hafa verið gerðar minniháttar breytingar varðandi þingdeildir og kjördæmaskipan og töluverðar breytingar sem lúta að mannréttindum, en heildarendurskoðun hefur ekki farið fram. Stjórnarskráin sem sett var 1944 var að öllu meginefni samhljóða stjórnarskránni sem gilt hafði fram að þeim tíma ef frá eru taldar orðalagsbreytingar í allmögum ákvæðum þar sem konungur var láttinn víkja fyrir forseta. Varð það samkomulag milli ráðandi pólitískra afla að fara ekki í heildarendurskoðun fyrir lýðveldisstofnunina heldur láta það bíða þar til eftir hana þar sem slík endurskoðun myndu líklega tefja sambandsslitin frá Danmörku.

Vilji var til þess að endurskoða stjórnarskrána í heild sinni eftir lýðveldisstofnunina en fljótlega kom í ljós að það yrði þrautin þyngri vegna deilna sem risu, aðallega í sambandi við kjördæmaskipan. Einnig kom fljótlega í ljós að sú grundvallarbreyting sem gerð hafði verið á stjórnarskránni með því að láta forsetann vera þjóðkjörinn í stað þingkjörins, líkt og upphaflega var lagt upp með, gerði stjórnarskrána fullburða til framtíðar.

Stjórnarskráin sem samþykkt var 1944 er sú sama og nú er í gildi að öllu megininntaki og tekur á öllum stjórnskipunarlegum málefnum ríkisins. Deilt hefur verið um ákveðnar greinar hennar en þær deilur hafa fremur litast af pólitískum þrætum en túlkun út frá stjórnskipunarlegum sjónarmiðum. Einna harðast hefur verið deilt um túlkun 26. greinar hennar sem lítur að staðfestingu forseta á lögum. Frá lýðveldisstofnun 1944 deildu sérfræðingar á sviði stjórnskipunarréttar um hvort forsetinn hefði raunverulegt vald til að synja lögum staðfestingar eða hvort aðeins væri um formlegt vald að ræða. Bent var á að valdið væri ráðherranna og undirskrift forseta væri í raun ekki nauðsynleg. Þessu neitunarvaldi var beitt í fyrsta

⁹ Frumvarp nefndar um endurskoðun á Stjórnarskrá Íslands undir forystu Jón Kristjánssonar (2005-2007) bls. 5

sinn árið 2004. Alþingi dró vald forsetans ekki í efa og staðfesti þar með ákveðna túlkun á umdeildu ákvæði Stjónarskrárinnar.

Stjórnarskráin frá 1944 hefur verið í sífelldri endurskoðun og frá árinu 1946 hafa verið starfandi nefndir á vegum Alþingis sem hafa haft það verkefni að endurskoða ýmsa þætti hennar. Umboð þessara nefnda hefur verið mismikið, allt frá heildarendurskoðun og að breytingatillögum á einstökum greinum. Margar tillögur hafa verið lagðar fyrir Alþingi varðandi stjórnarskrárbreytingar en fæstar hafa náð fram að ganga. Sú nefnd sem mestu hefur áorkað var skipuð árið 1972 og starfaði til ársins 1983. Heildar tillögur nefndarinnar náðu að vísu ekki fram að ganga í fyrstu tilraun en nokkuð af því sem hún setti fram var tekið inn í síðari stjórnarskrárbreytingum eða samþykkt sem almenn lög.¹⁰

Helstu breytingar á Stjórnarskránni frá lýðveldisstofnun árið 1944 eru:

1959

Allsherjar uppstokkun á kosningakerfinu og þingsætum fjöldað í 60.

1968

Kosningaréttur færður í 20 ára og gert skilyrði um lögheimilisskráningu til þess að njóta kosningaréttar.

1984

Þingsætum fjöldað í 63 og kosningaaldur færður í 18 ár. Ekki lengur krafist þess að kosningabærir menn hefðu óflekkad mannorð en það látið halda sér varðandi frambjóðendur.

1991

¹⁰ Gunnar Helgi Kristinsson „Ágrip af þróun stjórnarskrárinnar“ skýrsla á vegum sérfræðinganeftnar um endurskoðun stjórnarskrárinnar. 2005. Bls. 18

Helstu breytingarnar voru aðskilnaður framkvæmda- og dómsvalds í héraði. Einnig voru gerðar breytingar er lutu að Alþingi þar sem deildaskipting var aflögð og kveðið á um reglulegar Alþingiskosningar.

1995

Tvennar breytingar voru gerðar á Stjórnarskránni þetta ár. Annars vegar varðandi fjárreiður ríkisins og hins vegar voru mannréttindaákvæði hennar endurskoðuð í heild sinni og þá lá Mannréttindasáttmáli Evrópu til grundvallar ásamt öðrum alþjóðasamningum.

1999

Kjördæma- og kosningafyrirkomulagið var einfaldað og leitast við að jafna vægi atkvæða þó það hafi ekki tekist að öllu leyti.¹¹

Hvers vegna átti að fara í heildarendurskoðun á Stjórnarskránni strax eftir Lýðveldisstofnun?

Við lýðveldisstofnun árið 1944 gafst Íslendingum í fyrsta sinn tækifæri til að semja og setja sér eigin stjórnarskrá. Frá upphafi stjórnarskrárfestu í íslenskum lögum höfðu stjórnarskrár landsins komið frá Danmörku. Líkt og rakið hefur verið að framan þá voru bæði þær stjórnarskrár sem settar voru Íslandi og allar þær breytingar sem á þeim voru gerðar litaðar af dönskum hagsmunum að miklu eða öllu leyti. Þegar kom að því að semja nýja stjórnarskrá fyrir Lýðveldið Ísland höfðu menn two kosti. Annars vegar var hægt að byggja á dönskum grunni og hins vegar bylta stjórnskipun landsins verulega með heildarendurskoðun.¹² Árið 1918 var gerður sambandslagasamningur milli Íslands og Danmerkur. Sá átti að gilda í aldarfjórðung og að honum loknum áttu að verða algjör slit milli landanna ef ekki

¹¹ Gunnar Helgi Kristinsson „Ágrip af þróun stjórnarskrárinnar“ skýrsla á vegum sérfræðinganeftnar um endurskoðun stjórnarskrárinnar. 2005. Bls. 19-20

¹² Guðni Th. Jóhannesson „Tjaldað til einnar nætur, uppruni bráðabirgðastjórnarskrárinnar“ Stjórnsmál & Stj.rnsýsla 1. tbl., 7. árg. 2011. Bls. 61

yrði um annað samið. Þegar heimstyrjöldin hófst árið 1939 hófu íslenskir lögspekingar handa við að semja nýja stjórnarskrá fyrir luktum dyrum. Þrír hæstaréttardómrar voru fengir til verksins auk Bjarna Benediktssonar sem þá var prófessor við Háskóla Íslands. Þeim var sérstaklega uppálagt að gera sem minnstar breytingar á stjórnarskránni, í raun lítið annað en að skipta út orðinu konungur fyrir forseta sem skyldi verða æðsti maður í stjórnskipun Íslands. Valdamenn á Íslandi óttuðust að Danmörk yrði hertokin af nasistaher Þjóðverja sem varð raunin þann 9. apríl 1940. Viðbrögð Íslendinga létu ekki á sér standa og daginn eftir fól Alþingi ríkisstjórn landsins að fara með konungsvaldið og stjórn utanríkismála. Árið 1941 ákvað Alþingi að kjósa ríkisstjóra sem myndi fara með konungsvaldið og kaus þingið Svein Björnsson til þess að sinna því verkefni. Í kjölfar þess var ákveðið að stefnt skyldi að sambandsslitum við Danmörku og að unnið skyldi að nýrri stjórnarskrá. Fjölgað var um helming í stjórnarskrárnefndinni, úr fjórum í átta en Alþingi tók skýrt fram að óheimilt væri að gera neinar aðrar breytingar á stjórnarskránni nema þær sem beinlínis væri nauðsynlegar vegna sambandsslitanna.¹³ Bjarni Benediktsson setti fram tvær kenningar um það hvernig væri hægt að standa að breytingum á stjórnarskránni á þessum tímamótum. Taldi hann að annars vegar væri hægt að gera þær lágmarksbreytingar sem Alþingi hafði fyrirskipað eða að ráðast í heildarendurskoðun og taldi hann þann kost vera vænlegri þar sem allmög ákvæði væru úreldt.¹⁴ Var Bjarna þó nokkuð umhugað um að gera breytingar á kjördæmaskipan og deildarskiptingu þingsins og þá ekki síst á þeirri forsendu að núverandi fyrirkomulag væri úr hófi fram hagstætt fyrir Framsóknarflokkinn. Einnig taldi hann að skoðandi væri að taka upp svipað stjórnarfyrirkomulag og í Bandaríkjunum þar sem framkvæmdavaldið væri óháð þinginu og þingræðisreglan gilti ekki.

Mikil áhersla var lögð á einingu varðandi innihald nýrrar stjórnarskráar. Í Evrópu voru framtíðarhorfur ótryggar og því nauðsynlegt að lýðveldisstofnunin gengi sem hraðast fyrir sig og án deilna innanlands. Menn voru ekki á eitt sáttir um

¹³ Alþt. 1942-1943, A. Bls. 60.

¹⁴ Bjarni Benediktsson 1940;34

hvað skyldi standa í hinni nýju stjórnarskrá og var til að mynda í upphafi gert ráð fyrir að Alþingi kysi forsetann en frá því var horfið sökum andstöðu landsmanna. Þá sköpuðust allnokkrar deilur vegna þess að ekki voru allir sáttir við að forsetinn gæti beitt neitunarvaldi við lagasetningar líkt og konungurinn hafði getað. Sættust menn á það að lokum að setja deilur sínar um einstakar greinar til hliðar og breyta aðeins því sem væri bráðnauðsynlegt. Jafnhliða var ákveðið að stjórnarskrá sú sem sett yrði við lýðveldisstofnunina yrði aðeins til bráðabirgða og strax yrði hafist handa við heildarendurskoðun hennar.

Hvernig skal breyta núverandi Stjórnarskrá Íslands

Kveðið er á um hvernig skuli gera breytingar á Stjórnarskrá Íslands í 79. grein hennar. Tilurð 79. gr. má rekja til 61. gr. stjórnarskráarinnar frá 1874. Danir settu inn ákvæði í stjórnarskrá sína árið 1915 um að breytingar á henni skyldu hljóta samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu. Slík leið var ekki farin á Íslandi en þó var bætt við 2. og 3. málsgrein í stjórnarskrárbreytingunum árin 1915 og 1920. Þessi ákvæði lutu bæði að því að setja hluta af breytingavaldi stjórnarskráarinnar í hendur þjóðarinnar. Annars vegar í sambandi við sambandsmálefni Íslands og Danmerkur og hins vegar varðandi breytingar á kirkjuskipan. Í ljósi þess augljósa að Ísland er nú fullvalda og sjálfstætt ríki er í dag einungis að finna umrætt kirkjuskipunarákvæði í nágildandi stjórnarskrá þar sem kveðið er á um þjóðaratkvæðagreiðslu. Árið 1942 þegar bráðabirgðarákvæðinu um sérreglu stjórnarskrárbreytinga var bætt inn í stjórnarskrána var það gert án þess að rjúfa þing. Var þetta gert með því að bæta við 4. málsgreininni og kvað hún á um að Ísland skyldi verða lýðveldi að því gefnu að meirihluti atkvæðisbærra manna samþykkti slíkt í leynilegri atkvæðagreiðslu. Flutningsmönnum þessa ákvæðis var ljóst að 4. málsgreinin myndi stangast á við 1. málsgrein sömu greinar. Neyðarréttarsjónarmið voru látin ráða því nauðsynlegt þótti að standa svona að verki í ljósi þess ástands sem uppi var og ekki gerlegt að gera breytingu á ákvæðinu með öðrum hætti. Stjórnarskráin 1944 var samþykkt eins og venjuleg lög frá Alþingi

og var svo borin undir þjóðina þar sem hún hlaut samþykki tæplega 99% atkvæða og tóku rúmlega 95% kosningabærra manna þátt í kosningunum. Hún tók gildi sem stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands eftir að Alþingi hafði samþykkt hana sem þingsályktunartillögu. Sérstaklega var tekið fram í þessu ferli öllu að um einstakan atburð væri að ræða og að hann væri ekki fordæmisgefandi á neinn hátt.

Núgildandi Stjórnarskrá nýtur meiri verndar gagnvart breytingum en almenn lög. Henni verður aðeins breytt með þeim hætti sem tiltekinn er í 79. grein hennar. Leggja skal fram frumvarp á Alþingi um breytingu á stjórnskipunarlögum. Lagafrumvarp þetta skal lúta öllum sömu lögmálum á Alþingi og önnur lagafrumvörp. Það er að fara í gegnum þrjár umræður og til nefndarafgreiðslu þeirra á milli. Um leið og frumvarpið hefur hlotið samþykki Alþingis skal rjúfa þing. Nýtt Alþingi þarf síðan að samþykkja fyrrnefnt frumvarp til stjórnskipunarlaga óbreytt. Þá fer það til forseta til samþykkis og staðfesti hann það með undirskrift sinni tekur það gildi líkt og kveðið er á um í Stjórnarskránni. Nokkrar deilur hafa risið varðandi það hvort forseta sé heimilt að synja slíkum lögum samþykkis og hvaða stjórnskipunarlegu afleiðingar það myndi hafa. Nokkur ákvæði Stjórnarskrárinna fá þó ekki þessa vernd og má breyta þeim líkt og almennum lögum. Á þetta við um 35. gr. sem tilgreinir samkomutíma Alþingis en sérstaklega er tekið fram í 2. m.gr. þess ákvæðis að breytingar megi gera með almennum lögum. Slíkar breytingar má einnig gera á 1. m.gr. er fjallar um kosningarétt. Einnig má gera breytingar á 62. gr. sem fjallar um þjóðkirkjuna með almennum lögum en þar gildir þó sérákvæði sem til greint er í 2. m.gr. 79 gr. um að slík lög skuli fara í þjóðaratkvæðagreiðslu sé þeim breytt. Það má því segja að eina ákvæði Stjórnarskráarinnar þar sem þjóðin hefur beina aðkomu að breytingum er ákvæðið um kirkjuskipan. Endurskoðunarnefndinni sem starfaði frá 2005 til 2007 undir forystu Jóns Kristjánssonar alþingismanns var falið það verkefni að taka stjórnarskrána til heildarendurskoðunar en vannst ekki tími til þess. Nefndarmenn urðu þó sammála um að leggja til breytingu á 79. greininni. Lagði nefndin til að henni yrði breytt á þá leið að 2/3 hlutar Alþingismanna yrðu að samþykkja stjórnskipunarlög eftir 4 umræður á Alþingi. Að því loknu skyldi leggja frumvarpið fyrir þjóðina í þjóðaratkvæðagreiðslu og skyldu

þau lög strax ganga í gildi ef meirihluti hennar væri því samþykkur. Var það tillaga nefndarinnar að þetta væri nauðsynlegt fyrsta skref í heildarendurskoðun og myndi auðvelda þjóðinni að koma með beinni hætti að breytingum á henni. Frumvarpið náði ekki fram að ganga og stendur 79. gr. því óbreytt.

2. kafli – Ný stjórnarskrá

Hvers vegna átti að fá almenning að ferlinu með beinum hætti í fyrsta skipti frá LÝÐVELDISSTOFNUN?

Í Stjórnarskrá lýðveldisins er ekki gert ráð fyrir því að almenningur komi að breytingum á henni nema með óbeinum hætti í almennum þingkosningum. Undanteking frá þessu er þegar Stjórnarskráin var sett í upphafi árið 1944. Það er hins vegar ekki ný hugmynd að kalla saman stjórnlagabing á Íslandi til þess að vinna að stjórnarskrárbreytingum. Jónas Jónsson forystumaður Framsóknarflokksins og oft á tíðum kenndur við Hriflu, lagði fram tillögu um Þjóðfund árið 1941. Tilgangur fundarins átti að vera að ræða lýðveldisstofnunina og stjónarskrármálefni því tengdu. Tillagan náði þó ekki fram að ganga því óttast var að hún myndi valda töfum á aðskilnaðarferli okkar frá Dönum. Nokkrum sinnum hefur verið hreyft við því á Alþingi að taka stjórnarskrárbreytingar úr höndum þingsins og koma þeim í hendur almennings með einum eða öðrum hætti. Það var svo í kjölfar bankahrunsins á Íslandi í október 2008 að fram fór víðtæk umræða um endurskoðun á grundvelli íslenska stjórnkerfisins. Einnig kom fram krafa um endurskoðun á ýmsum þáttum stjórnskipunarinnar og þá sér í lagi á tveimur grunnþáttum ríkisvaldsins, þ.e. löggjafar- og framkvæmdavaldi. Krafan fólst aðallega í því að skýrari aðgreiningu þyrfti milli verkþátta. Einnig kom fram það sjónarmið að Alþingi hefði þráfaldlega mistekist að gera heildarendurskoðun á stjórnarskránni og í raun væri ekki við það búandi að ennþá væri að grunninum til stuðst við stjórnarskrá sem sett hefði verið konungsveldinu Íslandi fyrir um það bil einni og hálfri öld, og það án allrar aðkomu

íslensku þjóðarinnar eða Alþingis. Það væri því lag að setja endurskoðunarvaldið með skýrum hætti í hendur þjóðarinnar.

Frumvarp um Stjórnlagapíng var lagt fram á sumarþingi Alþingis árið 2010 en um vorið 2009 höfðu farið fram Alþingiskosningar þar sem allmargir stjórnrmálflokkar höfðu á stefnuskrá sinni að koma á fót Stjórnlagapíngi og eða endurskoðun á stjórnarskránni.

Þjóðfundur til Stjórnlagapings

Umtalsvert rót komst á íslenskt samfélag í kjölfar bankahrunsins í október 2008. Ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar hrökklaðist frá völdum í janúar 2009 og við tók minnihlutastjórn Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar græns framboðs, sem naut hlutleysins Framsóknarflokks. Eitt af stefnumálum þessarar ríkisstjórnar og megin ástæða þess að Framsóknarflokkurinn var tilbúinn til að verja hana falli, var að komið skyldi á fót Stjórnlagapíngi sem myndi taka Stjórnarskrána til heildarendurskoðunar.¹⁵

Gert var ráð fyrir því í upphafi að gerð yrði bráðabirgðabreyting á 79. gr. sem myndi heimila Alþingi að framselja breytingavaldið yfir Stjórnarskránni til Stjórnlagapings sem myndi endurskoða hana með bindandi hætti að hluta eða í heild. Alþingi átti ekki að koma að ferlinu með neinum hætti til þess að ný stjórnarskrá fengi fullgildingu. Leggja átti tillögu Stjórnlagapings fyrir þjóðina í þjóðaratkvæðagreiðslu. Ekki tókst að gera breytingar á 79. gr. fyrir Alþingiskosningarnar 2009 og því var Alþingi ekki heimilt að framselja breytingavaldið með bindandi hætti.¹⁶

Þegar frumvarp um Stjórnlagapíng var lagt fram að nýju sumarið 2010 voru gerðar veigamiklar breytingar frá upprunalega frumvarpinu. Bæði var allt umfang

¹⁵ Siv Friðleifsdóttir, fréttatilkynning frá þingflokk Fransóknarflokksins 21. janúar 2009

¹⁶ Aðalheiður Ámundadóttir (2011) Skýrsla Stjórnlaganefndar 2011, 2. bindi bls. 292.

minnkað til mikilla muna og í stað þess að framselja breytingavaldu líkt og áætlað hafði verið var ákveðið að tillaga Stjórnlagabings skyldi verða Alþingi ráðgefandi um nýja Stjórnarskrá. Þó kom það fram hjá framsögumönnum frumvarpsins að þeir teldu að pólitískt séð myndu tillögurnar efnislega hafa bindandi áhrif á Alþingi þó svo að formlega væri svo ekki.

Áætlað var að hafa ferlið þrískipt. Fyrst yrði skipaður sérfræðingahópur sem fengi það verkefni að boða til svokallaðs Þjóðfundar. Þjóðfundur þessi skyldi skipaður 1000 Íslendingum sem valdir yrðu með slembiúrtaki. Nákvæmlega jafnt hlutfall karla og kvenna var á fundinum. Elsti þátttakandinn var 89 ára og sá yngsti var 18 ára en gerð var krafa um að þátttakendur hefðu kosningarátt¹⁷.

Þjóðfundarþátttakendum var uppálagt að koma með sína eigin sýn á hin ýmsu stjórnskipunarlegu málefni og leggja grunninn að endurskoðuninni.

Sérfræðinganefndin átti síðan að vinna úr niðurstöðum Þjóðfundarins og skila skýrslu um þær til Stjórnlagabings þegar það kæmi saman í febrúar 2011. Einnig átti nefndin að vinna að útfærslu einstakra ákvæða og gera sína eigin tillögu að breytingum ákvæða. Til stjórnlagabings átti að kjósa í almennum kosningum þar sem öllum kosningabærum mönnum væri heimilt að bjóða sig fram. Við kosninguna var stuðst við kosningakerfi sem aldrei hafði verið notað á Íslandi svokallað STV-kerfi.¹⁸ Kerfi þetta er flókið og skapaðist mikil samfélagsleg umræða um það og þá sér í lagi neikvæðar hliðar þess. Í stuttu máli gengur kerfið út á það að raða frambjóðendum í númeraröð frá einum og upp í 25. Röð frambjóðendanna skipti öllu máli og mikilvægt að setja einn við þann frambjóðenda sem kjósandinn vildi helst fá á Stjórnlagabingið og two við þann sem væri næst besti kostur og svo koll af kolli upp í 25.

¹⁷ Stjórnagaráð, <http://stjornlagarad.is/frettir/lesa/item32783>. [Sótt 8. maí 2012]

¹⁸ Landskjörstjórn, <http://www.landskjor.is/stjornlagathing/adferdafraedi-vid-kosningu-til-stjornlagathings> [Sótt 13. maí 2012]

Stjórnlagaráð í stað Stjórnlagabings

Framan af gekk ferlið vel og Þjóðfundurinn þótti heppnast með besta móti. Í nóvember 2010 var svo komið að kosningunum til Stjórnlagabings og fóru þær fram með þeim hætti sem fjallað er um að framan. Gert var ráð fyrir að á bilinu 25 til 31 einstaklingur gætu fengið kosningu. Var talan höfð hlaupandi svo hægt væri að bregðast við því ef jafna þyrfti hlut kynjanna að loknum kosningum þar sem gert var ráð fyrir sem jafnastri skiptingu þeirra á milli. Til þess kom þó ekki og hlutu 16 karlmenn kosningu og 9 konur. Kosningaþátttaka var hins vegar dræm á íslenskan mælikvarða og nýttu ekki nema tæplega 36% atkvæðisrétt sinn.¹⁹ Þeir frambjóðendur sem hlutu kosningu fengu gefið út kjörbréf í samræmi við það. Það var svo í desember 2010 að þrír aðilar kærðu kosninguna til Stjórnlagabings á þeirri forsendu að ekki hefði verið viðhöfð kosningaleynd og að úthlutun þingsæta í kjölfar kosninganna hefði ekki verið lögmað. Þann 25. janúar 2011 felldi Hæstiréttur úrskurð²⁰ sinn sem byggðist á 15. grein laganna um Stjórnlagabing.²¹ Samkvæmt þeirri grein bar að skjóta ágreiningi er varðaði framkvæmd kosninganna til Stjórnlagabings beint til Hæstaréttar sem úrskurðaði í kæruefnum og væri úrskurður réttarins endanlegur. Hæstiréttur féllst á málatilbúnað kærenda og úrskurðaði kosningarnar ógildar. Olli þessi úrskurður nokkrum titringi á Alþingi sem í kjölfarið skipaði samráðshóp með fulltrúum allra þingflokkja á Alþingi til þess að fara yfir úrskurð Hæstaréttar. Komst meiri hluti þessa samráðshóps að þeirri niðurstöðu að réttast væri að leggja fram þingsályktunartillögu um skipun Stjórnlagaráðs og fella úr gildi lögum um Stjórnlagabing samhliða því. Samkvæmt þingsályktunartillögumni skyldi Alþingi skipa þá 25 aðila sem hlotið höfðu kosningu í Stjórnlagaráð. Ráðið skyldi vera Alþingi ráðgefandi um setningu nýrrar stjórnarskrár líkt og gert hafði verið ráð fyrir í lögum um Stjórnlagabing. Allir flokkar, nema Sjálfstæðisflokkurinn voru sammála um þessa niðurstöðu. Hann lagðist gegn henni á þeirri forsendu ekki væri rétt að fara gegn úrskurði Hæstaréttar

¹⁹ Stjórnlagaráð. <http://stjornlagarad.is/frettir/lesa/item32937>. [Sótt 26. apríl 2012]

²⁰ Ákvörðun Hæstaréttar Íslands frá 25. janúar 2011

²¹ 2010 nr. 90, 25. júní. Lög um Stjórnlagabing.

og benti á að ekki væri ástæða til að skipa ráðgefandi stjórnlagaráð þar sem endurskoðunarvaldið væri í höndum Alþingis og ástæðulaust að breyta því.²²

Tillaga meirihluta endurskoðunaráhópsins var samþykkt á Alþingi þann 24. mars 2011²³ og tók Stjórnlagaráð til starfa þann 6. apríl sama ár.²⁴ Tuttugu og fjórir af þeim 25 fulltrúum sem hlutu kosningu þáðu sæti í Stjórnlagaráðinu og var varamaður skipaður í stað þess sem ekki þekktist boðið. Stjórnlagaráð fékk í hendur skýrslu Stjórnlaganeftdarinnar þar sem búið var að vinna tillögur þjóðfundarins og leggja mat á ýmsa þætti Stjórnarskráarinnar og koma fram með tillögu að breytingum. Skýrsla Stjórnlaganeftdarinnar er mjög ítarleg. Þar eru öll ákvæði Stjórnarskráarinnar skoðuð og þau krufin til mergjar. Einnig setti nefndin fram tillögur að breytingu á þeim ákvæðum sem henni þótti ástæða til. Nefndin lagði samt sem áður áherslu á að Stjórnarskráin héldi sér að mestu leyti og að ekki yrði hróflað um of við Stjórnskipunarlegum ákvæðum hennar þó svo að sum þeirra yrðu skýrð nánar. Sem dæmi um þetta lagði nefndin til að skýrar yrði gerð grein fyrir þingræði í Stjórnarskránni frá því sem nú er.

Stjórnlagaráð átti upphaflega að starfa í 3 mánuði en starfstími þess var framlengdur um mánuð líkt og heimild var fyrir samkvæmt þingsályktuninni um skipan þess. Stjórnlagaráð afhenti Forseta Alþingis, Ástu Ragnheiði Jóhannesdóttur, frumvarp að nýrri Stjórnarskrá fyrir lýðveldið Ísland þann 29. júlí 2009²⁵.

Nýja Stjórnarskráin – tillaga stjórnlagaráðs

Óhætt er að segja að tillögur Stjórnlagaráðs hafi fallið í grýttan jarðveg. Átti það jafnt við um almenna umræðu í samféluginu, umræður á Alþingi og einnig lagðist hluti Stjórnlaganeftdarinnar opinberlega gegn tillögunum.²⁶ Tillaga

²² Birgir Ámannsson, ræða á 84. fundi 139. lþ. 2. mars 2011 – 549. mál.

²³ Al.t. 2010-2011, A. lþ. 139. þskj. 930 – 549. mál.

²⁴ Stjórnlagaráð. <http://stjornlagarad.is/frettir/lesa/item33140>. [Sótt 10. maí 2012]

²⁵ Stjórnlagaráð. <http://stjornlagarad.is/frettir/lesa/item35451>. [Sótt 10. maí 2012]

²⁶ Greinargerð Ágústs Þór Árnasonar og Skúla Skúlamagnússonar – Stjórnskipunnar og eftirlitsnefnd.

Stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá er í 114. greinum og skiptist í 9 kafla.²⁷ Ákvað ráðið að semja nýja stjórnarskrá frá grunni en fara ekki eftir þeim ráðleggingum sem komu frá sérfræðinganefndinni um endurskoðun þeirra ákvæða sem ástæða væri til. Stjórnlagaráði var hins vegar mjög naumt skammtaður tími og þá sér í lagi í ljósi þess gríðarlega viðamikla verkefnis sem það hafði tekið sér á hendur. Sér í lagi skorti á almenna umræðu um hugmyndir og tillögur Stjórnlagaráðs um leið og þær komu fram. Frumvarp þeirra ber þess því miður merki að ákveðinn þroska skorti í sem skýrist ef til vill af tímaskorti að miklu leyti. Sú ákvörðun ráðsins að semja nýja Stjórnarskrá frá grunni ber þess og merki að í ráðið hafi verið kjörnir leikmenn sem ekki höfðu nægilega lagaþekkingu og því ekki áttað sig fyllilega á afleiðingum tillagna sinna yrðu þær að lögum. Einnig virðist mjög skorta á að ráðið hafi gert sér grein fyrir verðmæti þess að stjórnskipunarreglur ríkisins séu skýrar og lausar við túlkunaróvissu.²⁸

Sumt er til bóta í tillögum Stjórnlagaráðs en sumstaðar hefur ekki verið hugað nægjanlega að skýrleika og réttarfarsáhrifum þess sem sett hefur verið fram. Með skýrleika er átt við lagalegan skilning en ekki málfræðilegan. Of mikil áhersla var á að endurrita ákveðin ákvæði án þess að þau hafi tekið efnislegum breytingum og var ástæðan sögð sú að þau væru ekki nægilega skýr. Líkt og áður hefur verið sagt er mikilvægt að ákvæði Stjórnarskrárinnar séu auðskilin en tæplega er hægt að gera þá kröfu til lagatexta sem ætlað er að gegna jafn mikilvægu hlutverki og Stjórnarskránni að allir geti skilið hann án undirbúnings eða aðstoðar sérfræðinga á sviði laga. Hæpið er að halda því fram að ákvæði nágildandi stjórnarskrár séu óeðlilega óskýr því fræðimenn, innlendir og erlendir, hafa skýrt þau flest ef ekki öll.²⁹ Við endurritun stjórnskipunarлага er varla hægt að komast hjá lögfræðilegu orðalagi og sú ákvörðun að semja nýja stjórnarskrá frá grunni virðist hafa verið tekin í takt við tíðarandann, því Alþingi setti ekki fram kröfu þess efnis. Vart verður

²⁷ Frumvarp Stjórnlagaráðs til stjórnskipunarlaga 29. júlí 2011.

²⁸ Águst Þór Árnason og Skúli Magnússon (2012), Álit til Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis á 140. löggjafarþingi.

²⁹ Águst Þór Árnason og Skúli Magnússon (2012), Álit til Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis á 140. löggjafarþingi.

séð að öll ákvæði Stjónarskrárinnar hafi kallað á endurritun. Ráðið virðist hafa með þessu gert veigamikil mistök sem urðu til þess að samstaða um tillögur þess varð minni en annars hefði orðið. Einnig voru sett ákvæði sem ljóst er að myndu valda lagalegri óvissu yrðu þau samþykkt. Dæmi um slíkt eru ákvæði um þjóðareign sem ekki eru nægjanlega vel útfærð í tillögum Stjórnlagaráðs. Ráðið fer í tillögum sínum þvert gegn því sem Stjórnlaganefndin lagði til.³⁰ Ráðið lagði til að allar auðlindir skyldu skilgreindar sem þjóðareign án þess að skýra það frekar og án þess að gera sér grein fyrir þeirri réttaróvissu sem slíkt myndi þýða.

3. kafla – Stjórnarská framtíðarinnar

Hvar er málið statt núna ?

Innan Alþingis var gert ráð fyrir að farið yrði með tillögur Stjórnlagapings og Stjórnlagaráðs í samræmi við 79. gr. Stjónarskrárinnar og einnig var gert ráð fyrir að frumvarpinu yrði vísað til þjóðarinnar. Ekki var mælt fyrir um hvenær þjóðaratkvæðagreiðslan skyldi fara fram. Stjórnlagaráð skilaði sínum tillögum til Alþingis í lok júlí 2011 og samkvæmt reglum Alþingis var frumvarpinu vísað til Stjórnaskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis að lokinni fyrstu umræðu. Meirihluti nefndarinnar tók ákvörðun um að kalla Stjórnlagaráð saman aftur til fá svör við nokkrum spurningum er vörðuðu tillögur ráðsins. Einnig var kallað eftir álti sérfræðinga í lögum og Stjórnskipunarrétti. Síðan var ætlun nefndarinnar að leggja valdar spurningar fyrir þjóðina í ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu samhliða forsetakosningum þann 30. júní 2012. Til þess að það væri möguleiki varð að afgreiða þingsályktunartillögu þar að lútandi fyrir 30. mars sama ár. Ástæðan er sú að í lögum um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna er kveðið er á um að spurningar þær sem þjóðin á að svara verði að liggja fyrir þremur mánuðum fyrir kjördag. Stjórnarmeirihlutanum tókst ekki að fá þingsályktunina samþykkta fyrir tilsettan

³⁰ Skúli Magnússon. *Þjóðareign og ríkiseign í tillögum Stjórnlagaráðs.* <http://www.visir.is/thjodareign-og-rikiseign-i-tillogum-stjornlagarads/article/2012703289965>. [Sótt 10. maí 2012]

tíma og tillögurnar því ekki lagðar fyrir þjóðina að sinni. Umræður á Alþingi og í samféluginu gáfu skýrt til kynna að ekki næðist breið samstaða um nýja stjórnarskrá á grunni vinnu Stjórnlagaráðsins. Skoðanir á frumvarpinu voru mismunandi og mikið bar á milli. Að álti sumra átti að leggja frumvarpið óbreytt fyrir þjóðina á meðan aðrir töldu það stórgallað og óhæft sem grunnur sem byggja má á til framtíðar.

Árangursríkari leiðir til breytinga með beinni þáttöku almennings

Byltingar geta verið áhrifaríkar en þær eru ekki alltaf nauðsynlegar. Frumvarp Stjórnlagaráðs reyndist ekki nægjanlega vel unnið en vel má líta á það sem eitt skref á vegferð okkar í endurskoðun stjórnarskrárinnar. Í tillögum ráðsins felast hinsvegar stórvægilegar grundvallarbreytingar og því vandséð hvernig hægt verður að leggja frumvarpið fyrir þjóðina í heild. Innan ráðsins var kapp lagt á að ráðið skilaði frá sér niðurstöðu sem full samstaða væri um. Virðist þetta hafa skilað því að meira var lagt uppúr skýru orðalagi í stað lögfræðilegs skýrleika er ákvæði frumvarpsins voru samin. Lítið tillit var tekið til tillagna sérfræðinga Stjórnlaganefndarinnar, þrátt fyrir að í henni sætu eða með henni störfuðu færustu sérfræðingar landsins á sviði laga og stjórnskipunar. Sérfræðinganefndin hafði einnig til hliðsjónar í vinnu sinni þær áherslur sem fram komu á Þjóðfundinum og hefði því átt að vera enn ríkari þörf á að taka tillit til ábendinga sem þaðan komu. Að öllum líkindum hefði náðst breiðari samstaða um frumvarpið í þjóðféluginu ef meira tillit hefði verið tekið til tillagna Stjórnlaganefndarinnar við samningu frumvarps Stjórnlagaráðs. Að baki er tæplega sjótíu ára þrautaganga Alþingis við að koma á fót heildarendurskoðun á Stjórnarskánni. Þegar við bætist misheppnuð tilraun til að koma á fót Stjórnlagapíngi gæti hvarflað að einhverjum að nú væri rétt að láta staðar numið, tilraunir til breytinga væru fullreyndar. Einnig er rétt að hafa í huga að sú stjórnarskrá sem Stjórnlagapíng lagði upp með að breyta var samþykkt með u.p.b. 95% atkvæða á meðan Stjórnlagapíng hlaut tæplega 36% atkvæða. Í kjölfarið var

svo kosningin kærð og þurfti Alþingi að skipa Stjórnlagaráð í kjölfarið, líkt og áður hefur verið rakið. Af þessu leiðir að umboð Stjórnlagaráðs var mjög veikt til þess að breyta stjórnarskrá sem hafði fengið yfirburðakosningu við setningu hennar.

Uppgjöf er þó ekki vænlegur kostur en þegar ferli það sem sett var af stað vorið 2009 er skoðað má álykta að það litaðist um of af pólitík. Ráðandi öfl innan Alþingis þóttust þess fullviss að ef endurskoðun færi ekki fram núna glataðist tækifærið til breytinga. Í þessari endurskoðun var ekki vandað nægjanlega til verka, hvorki í Stjórnlagaráði né var Alþingi gefin nægjanlegur tími til að sinna lögboðinni endurskoðun. Til að árangur náist og víðtæk sátt þarf að gefa endurskoðuninni lengri tíma. Best væri að kanna vilja þjóðarinnar með ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslum um afmörkuð málefni í upphafi. Þjóðin yrði þá spurð um þær greinar sem mestur ágreiningur er um s.s. þau ákvæði sem fjalla um forsetaembættið og þjóðkirkjuna. Vanda þarf val á fulltrúum Stjórnlagabings. Hæpið er að endurskoða og breyta grunnlögum eins og stjórnarskrá án þess að gera það í nánu samráði við sérfræðinga á sviði lögfræði og stjórnskipunnar. Bein aðkoma þeirra að þinginu eða að vinnu nefnda er hugsanleg leið og gætu sérfræðingarnir þá einbeitt sér að einstökum greinum. Best væri ef þær greinar sem ekki hafa valdið deilum eða þótt óskýrar yrðu látnar standa óbreyttar og aðeins unnið með þær sem ástæða þykir til.

4. Lokaorð

Stjórnarskrá Íslands var samþykkt árið 1944 með 95% gildra atkvæða í kosningum þar sem kjörsókn var 98,4%. Í eðli sínu eru stjórnarskrár rétthærri öðrum lögum og einnig verður að líta til þess að þessi gríðarlega kosningabáttaka gerir Stjórnarskrá Íslands enn óumdeildari í stjórnskipulegum skilningi.

Stjórnarskráin frá 1944 er að inntaki mjög svipuð þeirri sem gilt hafði fram að því. Þó voru vissulega gerðar á henni grundvallarbreytingar með því að setja inn þjóðkjörinn forseta með raunveruleg völd til þess að skjóta málum til þjóðarinnar. Stjórnarskráin var um var skýr og almenningi var vel ljóst hvaða stjórnskipulegu breytingar hún hefði í för með sér.

Stjórnlagaráð hefur lagt fram frumvarp að nýrri stjórnarskrá þar sem miklar breytingar eru gerðar frá því sem nú gildir. Ekki verður séð hvað það er sem kallað á þá umþyltingu sem lagt er til. Sú staðreynd að á Íslandi hafi orðið hrun á sviði fjármála og viðskipta skapar ekki grunn fyrir umþyltingu stjórnskipunar landsins. Stjórnarskráin hefur hingað til þjónað íbúum landsins vel og sinnt því hlutverki sem henni er ætlað. Því má segja sem svo að sú ákvörðun Stjórnlagaráðs að leggja fram nýja stjórnarskrá sem inniheldur breytingar á flestum ef ekki öllum grunnstoðum ríkisins, með ófyrirsjáanlegum afleiðingum, á sér ekki stoð í nauðsyn heldur virðast ástæður breytinganna frekar vera af pólitískum toga. Vissulega eru ákveðnir þætti í stjórnarskránni sem taka mætti til endurskoðunar. Ber þar helst að nefna að setja mætti ákvæði um að visst hlutfall kosningabærra manna gæti kallað eftir þjóðaratkvæðagreiðslu um ákveðin mál. Einnig væri rétt að koma á fót dómstól sem tæki afstöðu til stjórnskipulegra málefna og dæmdi um það hvort lög og reglugerðir stæðust Stjórnarskrána.

Það vinnulag sem viðhaft var við endurskoðun á Stjórnarskrá Íslands af Stjórnlagaráði hafði vissulega sína kosti. Til dæmis er jákvætt hversu ferlið var opið og upplýsingagjöf til almennings á meðan vinnu ráðsins stóð var til fyrirmynadar. Hins vegar var ráðinu ætlaður allt of skammur tími til þess að vinna að eins

vandasömu verki og því að endurskoða stjórnarskrá. Nauðsynlegt hefði verið að rannsaka mun betur hvað raunverulega þarfnaðist endurskoðunar við í stjórnarskránni og hvað mætti óbreytt. Sumar tillögur Stjórnlagaráðs um breytingar á einstökum ákvæðum virðast aðeins gerðar breytinganna vegna. Réttast væri því að líta á vinnu Stjórnlagaráðs sem upphaf að heildarendurskoðun á þessum málum.

Niðurstaðan er því sú að vissulega á þjóðin að koma með beinum hætti að breytingum á Stjórnarskrá Íslands. Skynsamlegast er að gera það með þeim hætti að aukinn meirihluti Alþingis þurfi að samþykkja slíkar breytingar og loks meirihluti þjóðarinnar. Áður ætti hins vegar að framkvæma ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu og fela sérfræðingum á sviði stjórnskipunar að koma með meira afgerandi hætti að vinnu við nýtt frumvarp. Reynsla okkar af störfum Stjórnlagaráðs ætti að kenna okkur að sjónarmið leikmanna er mikilvægt en hinsvegar er afar nauðsynlegt að sérfræðingar komi beint að vinnunni til þess að útkoman verði fagleg og yfirveguð í lögfræðilegum en ekki síður samfélagslegu tilliti.

5. Heimildaskrá

Bækur, skýrslur og tímaritsgreinar

1. Áfangaskýrsla (2007) Nefnd um endurskoðun Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Forsætisráðuneytið 2007.
www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/februar.pdf [Sótt 12. apríl 2012]
2. Ágúst Þór Árnason (2010), Lýðveldið, stjórnskipun og staða forseta, *Lögfræðingur 4 (1)*: (bls. 20-30), Akureyri: Þemis.
3. Ágúst Þór Árnason (2011), Lýðveldi, stjórnarskrá og þjóðaratkvæði, *Lögfræðingur 5 (1)*: (bls. 8-26), Akureyri: Þemis.
4. Ágúst Þór Árnason og Skúli Magnússon (2012), Álit til Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis á 140. löggjafarþingi.
<http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=140&malnr=3&dbnr=909&nefnd=se> [Sótt 8. maí 2012]
5. Björn Þórðarson (1949), Alþingi og frelsisbaráttan 1874-1944, *Saga Alþingis III, Alþingissögunefndin, Reykjavík 1956 og Alþingi og konungsvaldið – lagasynjanir 1874-1904*. Reykjavík: Leiftur.
6. Eiríkur Tómasson (2004), Hvernig á að skýra fyrirmæli 2. greinar Stjórnarskrárinna um að Alþingi og forseti fari saman með löggjafarvaldið? *Úlfliðtur 57 (3)*: (bls. 333-342), Reykjavík: Orator.
7. Frumvarp til stjórnskipunarlagla (2011) Stjórnlagaráð Reykjavík.
http://stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/Frumvarp_med_skyringum.pdf [Sótt 4. mars 2012]
8. Guðni Th. Jóhannesson (2011), *Tjaldað til einnar nætur, uppruni bráðabirgðastjórnarskrárinna*. <http://skemman.is/handle/1946/9655> [Sótt 12. apríl 2012]
9. Gunnar G. Schram (1997). *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík: Háskólaútgáfan
10. Gunnar Helgi Kristinsson (2009), Mæling pólitískra stöðuveitinga, Rannsóknir í félagsvísindum X: (bls. 257-267), Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

11. Gunnar Helgi Kristinsson (1994), *Þróun íslensku stjórnarskrárinnar*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
12. Gunnar Helgi Kristinsson (2005). *Ágrip af þróun stjórnarskrárinnar: skýrsla unnin að beiðni nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands*. Stjórnarskra.is,
<http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/agripaftroun.pdf> [Sótt 2. apríl 2012]
13. Ólafur Jóhannesson (1945). Hugleiðingar um stjórnarskrána. *Helgafell: Tímarit um bókmenntir og önnur menningarmál, fjórða ár (nóvember)*, (bls. 104-113). Reykjavík.
14. Ólafur Jóhannesson (1978). *Stjórnskipun Íslands* (2. Útgáfa). Reykjavík: Iðunn.
15. Sérfræðinganefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar (2005), *Skyringar við Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Skýrsla sérfræðinganefndar um endurskoðun stjórnarskrárinnar*. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 2005.
<http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/skyringar.pdf> [Sótt 18. apríl 2012]v
16. Skýrsla starfshóps ríkisstjórnarinnar um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. grein Stjórnarskrárinnar (2004), 24. júní. Forsætisráðuneytið Reykjavík 2004. www.forsaetisraduneyti.is/media/.../Skyrsla_thjodaratkvaeidi_PDF.pdf [Sótt 10. apríl 2012]
17. Skýrsla Stjórnlaganefndar fyrsta og annað bindi (2011) Stjórnlaganefnd Reykjavík 2011. <http://stjornlagarad.is/gagnasafn> [Sótt 20. mars 2012]
18. Sigurður Líndal (2007), *Réttarsögubættir* (bls. 632-645), Reykjavík: Háskólaútgáfan.
19. Svanur Kristjánsson (2002), Stofnun lýðveldis - nýsköpun lýðræðis. *Skyrnir 176 (vor 2002)*, Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

Lagaskrá

1. 1944 nr. 33, 17. júní. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.
2. 2010 nr. 91, 25. júní. Lög um framkvæmd þjóðaratzkvæðagreiðslna.
3. 2010 nr. 90, 2. júlí. Lög um Stjórnlagapaing – felld úr gildi 7. apríl 2011

Alþingi

- Alþt. 1944, A, 63. lþ. Þskj 1 – 1. mál.
- Alþt. 1966-1967, A, 87. lþ. Þskj. 227 – 124. mál.
- Alþt. 1967-1968, A, 88. lþ. Þskj. 402 – 168. mál.
- Alþt. 1973-1974, A, 94. lþ. Þskj. 330 – 183. mál.
- Alþt. 1982-1983, A 105 lþ. Þskj. 537 – 243. mál.
- Alþt. 1989-1990, A 112 lþ. Þskj. 850 – 489. mál.
- Alþt. 1994-1995, A 118 lþ. Þskj. 389 – 297. mál.
- Alþt. 2004-2005, A 131 lþ. Þskj. 605 – 426. mál.
- Alþt. 2008-2009, A, 136. lþ. Þskj. 648 – 385. mál.
- Alþt. 2010-2011, A, 139. lþ. Þskj. 1238 – 715. mál.
- Alþt. 2011-2012, A, 140. lþ. Þskj. 1019 – 636. mál.

Hæstaréttardómar og ákvarðanir

Hrd. 2000, bls. 4480 (125/2000)

Ákvörðun 25. janúar 2011