
FÉLAGSVÍSINDAÐEILD

„Hvar er nýja stjórnarskráin?“

Um áhrif mismunandi almenningssamráðs á tilraunir til að
breyta stjórnarskrám

Ritgerð til BA gráðu

Nafn nemanda: Ragnheiður I. Sigurgeirsdóttir

Leiðbeinandi: Sævar Ari Finnbogason

(Haustönn – 2022)



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST
BIFRÖST UNIVERSITY

FÉLAGSVÍSINDAEILD

„Hvar er nýja stjórnarskráin?“

Um áhrif mismunandi almenningssamráðs á tilraunir til að
breyta stjórnarskrám

Ritgerð til BA gráðu

Nafn nemanda: Ragnheiður I. Sigurgeirsdóttir

Leiðbeinandi: Sævar Ari Finnbogason

(Haustönn – 2022)



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST
BIFRÖST UNIVERSITY

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA-gráðu í hagfræði, heimspeki og stjórnmálafræði.
Ritgerðina má eigi afrita með neinum hætti nema að fengnu leyfi höfundar.

Háskólinn á Bifröst

© 2022 Ragnheiður I. Sigurgeirsdóttir

Útdráttur

„Hvar er nýja stjórnarskráin?“ er setning sem vafalaust flest hafa heyrt eða séð á undanförunum árum. Þá er iðulega verið að vísa til frumvarps Stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá sem ráðið afhenti Alþingi fyrir meira en áratug síðan og hefur dagað uppi, þrátt fyrir að frumvarpið hafi orðið til í merkilegu ferli sem fól í sér margskonar almenningssamráð. Í rannsókn þessari er athyglinni beint að áhrifum mismunandi almenningssamráðs á tilraunir til að breyta stjórnarskrám. Horft er til þriggja landa; Íslands, Írlands og Chile, og tilraunir þeirra til að breyta sínum stjórnarskrám bornar saman til þess að leita svara við því hvaða áhrif mismunandi samráðsaðferðir hafa á möguleikana á því að knýja fram stjórnarskrárbreytingar. Í framhaldi af því er spurt hvort aðferðafræðin sem notuð var héraendis hafi átt þátt í því að stjórnarskrárbreytingar hafa dagað uppi og hvaða lærdóma Íslendingar geta dregið af stjórnarskrárbreytingaferli hinna landanna.

Rannsóknin leiðir í ljós ýmsa veikleika í íslenska ferlinu, þó að margt hafi verið vel gert. Þá er því einnig gert skil að engin ein aðferð til samráðs við almenning er fullkomin eða fullnægjandi og fleira þarf til þess að tryggja að breytingar náist fram en að efnt sé til einhverskonar almenningssamráðs. Niðurstaða ritgerðarinnar er að mikilvægt sé að almenningur komi að breytingarferlinu og til þess að nauðsynlegt traust skapist milli þings og þjóðar þarf að vera nægur tími til verksins. Ennfremur að heppilegast sé að unnið sé með afmarkaða kafla eða einstaka greinar hverju sinni og að vænlegt sé að fara að fordæmi Íra og nýta slemmbivalin borgaraping í slíku ferli.

Lykilhugtök: Stjórnarskrá, stjórnarskrárbreytingar, borgaraping, rökræðukönnun, lýðræði, þjóðaratkvæðagreiðsla, stjórnlaganefnd, stjórnlagaráð, kosningar.

Abstract

"Where is the new constitution?" is a phrase that most people in Iceland are familiar with. It usually refers to the Constitutional Council's bill for a new constitution, which the council handed over to the Icelandic Parliament, Alþingi, more than a decade ago but has since then not made any progress, despite the fact that the bill was created in a remarkable process that included many types of public consultations. In this case study, attention is directed to the effect of different types of public consultations on attempts to amend constitutions. Three country cases are considered; Iceland, Ireland and Chile, and compared in order to find answers to what effect the different consultation methods employed had on the goal of achieving constitutional changes. Following on from that, the author attempts to answer the questions about whether the methodology used in Iceland played a role in the fact that constitutional changes have not succeeded and what lessons Icelanders can learn from the constitutional amendment process of the other two countries.

The results reveal various weaknesses in the Icelandic process, although much has been done well. It also shows that no single method of consultation with the public is perfect or adequate, and other aspects also need to fall into place to ensure that changes are achieved. The main conclusion is that it is important to involve the public in the amendment process, and in order for the necessary trust to be created between parliament and the people, the process must allow for enough time for the work. Furthermore, it is preferable to work with defined chapters or individual articles, rather than trying to take on a whole constitution at once in public consultation, and that following the example of the Irish and using randomly selected citizens' assemblies in that process.

Keywords: Constitution, constitutional amendments, citizens' assembly, deliberative polling, Constitutional Council, referendum, constitutional committee, democracy, elections.

Formáli og þakkir

Ritgerð þessi er 14 ECTS eininga lokaritgerð til BA-gráðu í heimspeki, hagfræði og stjórn málafræði við Háskólann á Bifröst. Efni ritgerðarinnar snýr að ferli stjórnarskrárbreytinga og sjónum er sérstaklega beint að þeim áhrifum sem mismunandi almenningssamráð hafa á tilraunir til að breyta stjórnarskrám. Það er von höfundar að lesning þessi verði gagnlegt innlegg í umræðuna um stjórnarskrárbreytingar, enda varðar ritgerðin málefni sem standa öllum borgurum nær.

Leiðbeinanda mínum, Sævari Ara Finnbogasyni, eru færðar bestu þakkir fyrir góða leiðsögn, stuðning og hvatningu sem og ómælda þolinmæði sem hann hefur sýnt í gegnum ferli ritgerðarskrifanna. Þá vil ég koma á framfæri kærum þökkum til mömmu minnar, Sigrúnar Magnúsdóttur, og Kristófers Óla Baldurssonar sem bæði hafa studd mig, hvatt og aðstoðað í gegnum allt ferli ritgerðarskrifanna. Að endingu færi ég sammemendum mínum þakkir fyrir samferðina síðustu þrjú ár. Takk.

Reykjavík, desember 2022

Ragnheiður I. Sigurgeirsdóttir



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST
BIFRÖST UNIVERSITY

Efnisyfirlit

| | |
|---|-----------|
| 1. Inngangur | 1 |
| 2. Fræðileg nálgun og helstu kenningar | 3 |
| 2.1 Hvað er stjórnarskrá? | 3 |
| 2.1.1 Þjóðin er stjórnarskrárgjafinn, eða hvað? | 4 |
| 2.1.2 Þögult samþykki | 6 |
| 2.2 Tregbreytileiki stjórnarskrár | 8 |
| 2.2.1 Hvað er borgaraþing? | 9 |
| 2.2.1.1 Hver er meginmunurinn á rökræðukönnun og borgaraþingi? | 10 |
| 3. Tilraunir til breytinga á stjórnarskrá Íslands eftir hrun | 11 |
| 3.1 Stjórnlaganefnd | 12 |
| 3.2 Þjóðfundur 6. nóvember 2010 | 12 |
| 3.3 Kosning stjórnlagabings | 14 |
| 3.3.1 Ógilding kosninga til stjórnlagabings | 15 |
| 3.4 Stjórnlagaráð | 16 |
| 3.5 Þjóðaratkvæðagreiðsla 2012 | 18 |
| 3.6 Rökræðukönnun 2019 | 20 |
| 3.6.1 Frumvarp í kjölfar niðurstaða rökræðukönnunar | 23 |
| 4. Ferli breytinga á stjórnarskrá Írlands eftir hrun | 25 |
| 4.1 Við Borgararnir | 25 |
| 4.2 Írska Stjórnarskrársamkoman | 26 |
| 4.3 Borgaraþingið 2016-2018 | 27 |
| 4.4 Borgaraþingið 2020-2021 | 30 |
| 4.5 Umræða um skilvirkni borgaraþings | 32 |
| 5. Ákall og tilraun til stjórnarskrárbreytinga í Chile | 34 |
| 5.1 Þjóðaratkvæðagreiðsla um nýja stjórnarskrá Chile | 34 |
| 6. Niðurstöður og umræður | 35 |
| 6.1 Meginniðurstaða 1 | 36 |
| 6.2 Meginniðurstaða 2 | 38 |
| 7. Lokaorð | 40 |
| 8. Heimildaskrá | 41 |

1. Inngangur

Hvatinn að viðfangsefni þessarar ritgerðar er nýja stjórnarskráin svokallaða, sem er nafn sem gjarnan er notað um drög Stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá sem voru afurð metnaðarfullrar tilraunar til breytinga á íslensku stjórnarskránni eftir hrun. Fullyrðing um að „þjóðin sé stjórnarskrárgjafinn“ hefur verið áberandi í umræðu um nýju stjórnarskrána og stjórnarskrárbreytingar undanfarin ár, ekki síst eftir að haustið 2012 fóru fram ráðgefandi kosningar þar sem kjósendur voru meðal annars spurðir hvort þeir vildu að drög Stjórnlagaráðs yrðu lögð frumvarpi að nýrri stjórnarskrá. Þetta gegnsæja, víðtæka og lýðræðislega ferli þykir afskaplega merkilegt á heimsvísu enn í dag og margir furða sig á því að nýja stjórnarskráin hafi ekki verið fullgilt. Hún virðist nú hafa endanlega siglt í strand og höfundur veltir fyrir sér hvernig á því stendur. Hvar er nýja stjórnarskráin? Átti aðferðafræðin sem notuð var hér á Íslandi þátt í því hvernig fór og hvað getum við þá lært af því sem hefur verið að gerast í öðrum löndum á síðustu árum?

Höfundur hefur lengi haft áhuga á íslenskum stjórnámálum og þrátt fyrir að hafa ekki verið með aldur til að kjósa í þjóðaratkvæðagreiðslunni árið 2012 fylgdist höfundur með fréttaflutningi og umræðu í samfélaginu. Enn í dag er töluverð umræða í samfélaginu og víða óánægja með að Alþingi hafi ekki klárað málið á sínum tíma þrátt fyrir úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar. Þá kemur reglulega upp umræða um stjórnarskrárbreytingar, bæði í samfélaginu en ekki síst á Alþingi, nú síðast í formi frumvarps til stjórnarskipunarlaganna sem lagt var fram af tólf þingmönnum þann 20. október síðastliðinn. Frumvarpinu er ætlað að gera það mögulegt að breyta stjórnarskránni án þess að til þingrofs þurfi að koma sem og að tryggja að þjóðin eigi ávallt lokaorðið í þjóðaratkvæðagreiðslu er varðar breytingar á stjórnarskránni (Þingskjal 392, 2022-2023). Dagsetning framlagningar frumvarpsins var engin tilviljun, enda voru þennan dag liðin nákvæmlega 10 ár síðan þjóðaratkvæðagreiðslan um breytingar á stjórnarskránni fór fram. Um það verður fjallað í kafla 3.5.

Í þessari ritgerð er ætlunin að skoða sérstaklega tvenns konar ferli stjórnarskrárbreytinga og bera saman. Annar vegar verður ferli stjórnarskrárbreytinga á Íslandi skoðað og hins vegar ferli stjórnarskrárbreytinga á Írlandi. Öðru megin hafa náðst fram mikilvægar breytingar en hinu megin hefur engu verið breytt; ferlið hefur mistekist. Þá verður einnig horft til nýlegrar tilraunar Chile til til að endurskrifa sína

stjórnarskrá, enda þótt það ferli hafi verið um margt ólíkt er sitthvað sem hefur skírskotun í tilraunir Íslands og Írlands til þess að eiga samtal við almenning um stjórnarskrárbreytingar.

Ritgerðinni er skipt upp í sjö meginkafla. Fyrsti kafli ritgerðarinnar er jafnframt inngangur hennar. Í öðrum kafla verður farið yfir fræðilega nálgun og kenningarlegt efni sem snýr beint að stjórnarskrám og breytingum á þeim. Í þriðja kafla verða áfangar í tilraunum til breytinga á stjórnarskrá Íslands eftir hrun skoðaðir. Í fjórða kafla verða ferlar breytinga á stjórnarskrá Írlands eftir hrun teknir fyrir og árangur þeirra greindur. Í fimmta kafla verður farið yfir nýlega tilraun Chilebúa til stjórnarskrárbreytinga. Í sjötta kafla verður þá farið yfir niðurstöður og umræður og að lokum er sjöundi kafli niðurlag ritgerðar í formi lokaorða.

2. Fræðileg nálgun og helstu kenningar

Helsta fræðilega efni sem stuðst verður við eru kenningar og hugtök úr stjórnmálafræði og stjórnmálaheimspeki. Má þar helst nefna kenningu Jean-Jacques Rousseau um almannavilja og kenningarlegt efni um stjórnarskrár. Ásamt því verða tíðnefnd hugtök í umræðu um stjórnarskrárbreytingar, hugtök eins og „slembival“, „borgarabíng“, „stjórnarskrárgjafi“ og mismunandi notkun á hugtakinu „vilji“, útskýrð ásamt því að farið verður yfir tregbreytileika stjórnarskrár. Ætlunin er að gera grein fyrir muninum á ferlum stjórnarskrárbreytinga Íslands annars vegar og Írlands hins vegar og bera þá saman. Þá verða nýlegar tilraunir til breytinga á stjórnarskrá Chile einnig til umræðu.

2.1 Hvað er stjórnarskrá?

Meginviðfangsefni stjórnarskrár eru alla jafna grundvallarreglur samfélagsins og helstu meginreglur um stjórnskipulag ríkis. Hugmyndafræðin á bak við setningu stjórnarskráa er nefnd stjórnarskrárhbyggja (e. constitutionalism). Samkvæmt stjórnarskrárhbyggju er stjórnarskrá ætlað að koma í veg fyrir misbeitingu valds að hálfu valdhafa, veita þeim aðhald og tryggja þegnum ríkisins ákveðin grundvallarréttindi (Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon, 2014).

Réttar- og stjórnmálaheimspekingurinn Joseph Raz taldi megineinkenni stjórnarskrár vera sjö talsins:

1. Stjórnarskrá kveður á um stjórnskipun ríkis, með öðrum orðum inniheldur hún stjórnskipunarreglur. Það eru reglur sem skilgreina og dreifa hinu pólitíska valdi á milli nánar tiltekinna stofnana, til að mynda með þrískiptingu valds.
2. Stjórnarskrá er ætlað að standast tímans tönn. Þannig eru ákveðin festa og stöðugleiki tryggð þó auðvitað kunni að koma að því að hana þurfi að aðlaga með tíð og tíma.
3. Stjórnarskrá er í rituðu formi, venjulega í einu eða fáum skjölum.
4. Stjórnarskrá er æðsta réttarheimild réttarkerfisins. Þannig hefur hún gildi umfram önnur lög sem henni þurfa að hlíta.
5. Hægt er að bera fyrir sig ákvæði stjórnarskrárinnar. Réttarkerfið kveður á um leiðir til að fá úr því skorið hvort brotið sé gegn ákvæðum stjórnarskrár. Á Íslandi fara til að mynda almennir dómstólar slík mál.

6. Það er erfiðara að breyta ákvæðum stjórnarskrárinnar en almennum lögum. Farið verður betur yfir tregbreytileika stjórnarskrár í kafla 2.2.
7. Stjórnarskrá er táknræn og af henni má ráða megingildi viðkomandi ríkis, svo sem lýðræði, mannréttindi og frelsi. Þannig hefur stjórnarskrá ekki aðeins lagalega þýðingu heldur er hún einnig táknræn fyrir samfélagið sem hún þjónar.

(Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon, 2014, bls. 201).

Þessi megininkenni stjórnarskráa varpa ljósi á nokkur mikilvæg atriði. Fyrir það fyrsta eru þau afar gagnleg til að skilja hvað stjórnarskrá felur í sér. Í öðru lagi varpa þau ljósi á að það eru ekki til leiðbeiningar um hina fullkomnu stjórnarskrá, þvert á móti eru þetta sameiginleg einkenni margra ólíkra stjórnarskráa. Þá er einnig nokkuð ljóst að stjórnarskrár þurfa að taka mið af, og tillit til, þess samfélags sem þeim er ætlað að þjóna (Hafsteinn Þór Hauksson, 2014).

2.1.1 Þjóðin er stjórnarskrárgjafinn, eða hvað?

Fullyrðing um að „þjóðin sé stjórnarskrárgjafinn“ hefur verið notuð í umræðu um nýju stjórnarskrána og stjórnarskrárbreytingar á undanförunum árum, ekki síst vegna þess að árið 2012 fóru fram ráðgefandi kosningar er vörðuðu stjórnarskrárbreytingar og rætt verður í kafla 3.5. Aftur á móti má færa rök fyrir því að um ákveðinn misskilning sé að ræða í því hvernig þegar þessi fullyrðing er sett fram og verður gerð tilraun til að útskýra í hverju misskilningurinn í þessari umræðu er felst.

Því er iðulega haldið fram að lýðræðið sé skilvirk stjórnunaraðferð að því leiti að líklegt sé að fólk virði þær ákvarðanir sem teknar eru á lýðræðislegan hátt. Skilgreiningar á lýðræði ganga út frá því að í lýðræðisríkjum eigi valdið frumuppsprettu sína hjá almenningi. Í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (1944) er á því byggt að uppspretta valds sé hjá fólkinu sem felur kjörnum fulltrúum meðferð þess valds. Slíkt fyrirkomulag kallast fulltrúalýðræði (e. representative democracy) og er algengasta birtingarmynd lýðræðis í dag (Aldís Yngvadóttir, 2014). Samkvæmt 2. grein stjórnarskrár lýðveldisins Íslands (1944) fara Alþingi og forseti Íslands saman með löggjafarvaldið og helsti misskilningurinn virðist liggja í þessari ákveðnu grein. Þegar talað er um þjóðina sem stjórnarskrárgjafa er yfirleitt átt við að þau sem fara með löggjafarvaldið eigi ekki að geta tekið ákvarðanir um stjórnarskrárbreytingar án

að því er virðist sérstakrar heimildar til þess frá þjóðinni og að sömuleiðis eigi þjóðin að hafa eitthvað um hlutina að segja án þess að löggjafarvaldið standi þar í vegi. Eða með öðrum orðum, að það að þjóðþingið fjalli um og fullgildi breytingar að stjórnarskránni án aðkomu þjóðarinnar gangi gegn hugmyndinni um að allt vald eigi uppsprettu sína hjá borgurunum.

Í þessu felst hins vegar ákveðinn misskilningur. Eins og Sveinn Björnsson, þáverandi ríkisstjóri Íslands og seinna meir fyrsti forseti Lýðveldisins sagði þann 1. desember árið 1943: „[...] þótt fullveðja maður feli öðrum umboð til einhvers, þá heldur hann áfram að vera fullveðja“ („Ræða ríkisstjóra á fullveldisdaginn“, 1943). Það sama má segja um fullvalda þjóð. Fullveldið er vissulega hjá íslensku þjóðinni en kjósendur framselja hins vegar valdið til kjörinna fulltrúa í alþingiskosningum. Út á það gengur fulltrúalýðræðið (Aldís Yngvadóttir, 2014). Á svipaðan máta lætur forseti Lýðveldisins ráðherra framkvæma vald sitt líkt og segir í stjórnarskránni. Það að segja að þjóðin sé stjórnarskrárgjafinn er í raun eins og að segja að þjóðin sé löggjafinn, en hún feli kjörnum fulltrúum sínum að fara með það vald fyrir sig. Fáir halda því fram að Alþingi geti ekki stjórnað ákveðnum atriðum með lagasetningu, án þess að þjóðin skipti sér af sökum þess að valdið hefur verið framselt til þessara fulltrúa sem fara með það í umboði þjóðarinnar.

Fulltrúalýðræði er hins vegar ekki gallalaust og hefur verið gagnrýnt í gegnum tíðina út frá ýmsum sjónarhornum, til að mynda af svissneska heimspekingnum Jean-Jacques Rousseau og af þýska félagsfræðingnum Robert Michels en báðir töldu fulltrúalýðræði ólýðræðislegt að vissu leiti. Rousseau hélt því til að mynda fram að um leið og fólk kysi sér fulltrúa (e. representative) væri það í raun að tapa sínu eigin frelsi (Rousseau, eins og vísað er til í Nodia, 2020). Þannig taldi hann að í raun væri jafnrétti þegnanna ekki falið í fulltrúalýðræði, enda færu fulltrúar með ríkisvaldið í umboði kjósenda sinna á meðan þeir hefðu lítið sem ekkert að segja um málin að kosningum loknum. Gagnrýni Michels fólst fremur í því að náttúrulegt eðli allra stofnanna fæli í sér að þeir sem hefðu völdin myndu með tímanum hætta að vinna að upprunalegum tilgangi stofnunarinnar. Þess í stað myndu þeir leitast eftir því að halda völdum og væru þannig tilbúnir að fórna gildum stofnunarinnar í þeim tilgangi (Michel, 1911, eins og vísað er til í Nodia, 2020). Undir þessa skilgreiningu Michels er hægt að fella bæði Alþingi sem og einstaka stjórnsmálaflokka. Michel hélt því enn fremur fram, með tillit til sálfræðilegra röksemda út frá mannfjöldakenningu (e.

crowd theory) franska sálfræðingsins Gustave Le Bon, að ákvarðanir teknar af leiðtogum innan stofnanna myndu á endanum vera teknar með hagsmuni þeirra sjálfra í huga fremur en hins almenna meðlims, eða almenna borgara í útfærslu stjórnmalanna (Sluyter-Beltrão, 2017).

Fulltrúalýðræði eins og það birtist okkur í samtímanum felur í sér að bein formleg þátttaka almennings í lýðræðislegum ferlum takmarkast að mestu við kosningar fulltrúa og starf í skipulögðum stjórnmalahreyfingum. Þetta fyrirkomulag á að tryggja að þau sem fara með valdið hverju sinni standi undir ábyrgð kjósenda og hafi umboð til þess að fara með það vald. Þannig hafa kjósendur vald til þess að hafa áhrif á það hverjir fara með ríkisvaldið í lok hvers kjörtímabils. Hins vegar verður að halda því til haga að það felur þó ekki í sér að ólýðræðislegt sé að einhver málefni séu sett í hendur almennings frekar en löggjafavaldsins, undir réttum skilyrðum, enda er fullveldið hjá þjóðinni og sé gengið út frá þeirri forsendu er ekkert náttúrulegt að aðeins sé eitt löggjafarþing sem fari með öll málefni, eða hvernig það er skipulagt, en um það er fjallað nánar í kafla fjögur sem snýr að ferli Írlands til breytinga á stjórnarskrá.

2.1.2 Þögult samþykki

Lögmætisgrundvöllur stjórnarskráa í lýðræðisríki, sem og tilverugrundvöllur þeirra, felst í samþykki borgaranna, burtséð frá því hvaða hugmyndir fræðimenn kunna að hafa um form þeirra eða hvaða réttindi þær ættu að tryggja borgurunum. Sú stjórnarskrá sem hefur verið í gildi hérlendis með öllum sínum kostum og göllum byggir tilverugrundvöll sinn á því að við, sem samfélag, höfum sætt okkur við hana. Samþykkið sem hér um ræðir kallast þögult samþykki (e. tacit acceptance). Öll sem fæðast inn í þetta samfélag eru hluti af þessu þögula samþykki, þau fá þessi lög í vöggugjöf og geta lítið við því sagt fyrstu átján ár ævinnar. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands tók gildi þann 17. júní árið 1944. Hún er því í dag orðin 78 ára sem er rúmum áratugi meira en meðalævilengd Íslendinga var árið 1944 (Life expectancy, e.d.). Þögult samþykki felur þó í sér að samfélag getur ekki sett sér varanleg lög sem koma til með að byggja á samþykki það sem eftir er án nokkurra breytinga. Eins og gefur að skilja eru samfélög sífellt að þróast og breytast en svo lengi sem samfélagið fellir ekki úr gildi þau lög sem standa verða engar breytingar þar á. Þetta þýðir að þegar komið er að því að stjórnarskrá endurspeglar ekki lengur sameiginleg grunnildi þjóðar og

borgararnir láta að sér kveða með opinberum mótmælum er tilverugrundvöllur stjórnarskrár horfinn; þögula samþykkið er ekki til staðar lengur. Stjórnarskrá byggir á þessu samþykki og stendur og fellur með því.

Stundum heyrir orðræða í þjóðfélagssumræðunni þar sem talað er eins og þjóðin sé einhvers konar einsleitt fyrirbæri sem hefur einn og sama viljann; tekið er þannig til orða að þjóðin vilji þetta og hitt en ekki annað. Stundum stíga einstaklingar eða hópar fram og segjast tala í nafni þjóðarinnar eða staðhæfa, að verið sé að hunsa vilja þjóðarinnar, þ.e. almannaviljann. Það má þó velta fyrir sér hver þessi almannavilji er eða hvort hann sé yfir höfuð til. Í upphafi ársins 2022 var mannfjöldi á Íslandi rúmlega 376.000 manneskjur (Hagstofa Íslands, 2022). Á sama tíma var mannfjöldi á Írlandi um fimm milljónir (World Population Review, e.d.). Því má velta fyrir sér hvort hægt sé að tala um vilja heilrar þjóðar sem telur ýmist hundruði þúsundir eða milljónir manna, sem sameiginlegan vilja og hvað sé átt við með þess háttar tali. Jafnvel þó svo að við gefum okkur að merkingarbært sé að tala um „þjóðarvilja“, vegna einhverrar mælingar á tilteknum tímaviljum líkt og gerð var á Íslandi árið 2010 og farið verður yfir í kafla 3.2, hversu lengi er þjóðin bundin af þeim vilja sem þá var ákveðið að væri vilji þjóðarinnar? Getur þessi vilji breyst einhvern tímann, má stinga upp á annarri nálgun og gera eitthvað allt annað en vilji þjóðarinnar kvað á um einu ári eða jafnvel fimm eða tíu árum síðar? Þessum spurningum verður ekki auðsvarað enda fyrirbærið sem um ræðir afar óskýrt að eðlisfari.

Í bók sinni, Samfélagssáttmálinn, dregur heimspekingurinn Jean-Jacques Rousseau hugtakið um almannaviljann saman í eina setningu: „[s]érhver okkar leggur persónu sína og allt sitt vald undir æðstu stjórn almannaviljans og við tökum í sameiningu við sérhverjum meðlim sem óaðskiljanlegum hluta heildarinnar.“ (Rousseau, 2004, bls 76). Almannavilji getur þannig, í þessari skilgreiningu, aldrei snúist um sérhagsmunir enda hefur hann sameiginlega hagsmunir, hag almennings, að leiðarljósi. Ef ákvörðun er tekin eftir vandlega yfirvegun út frá almannahagsmunum getur hún ekki annað en verið rétt. Rousseau bendir á í sömu bók að sé einhver ekki sammála þeirri niðurstöðu hafi sá hinn sami einfaldlega rangt fyrir sér um það hvað almannahagsmunir fela í sér. Þá á hann í raun við það að meirihlutinn ræður. Hver einstaklingur getur þó viljað fyrir sig eitthvað annað en almannaviljinn kveður á um, öðruvísi verða til að mynda mótmæli ekki raungerð.

Hvernig sem litið er á staðhæfinguna um að þjóðin sé stjórnarskrárgjafi, þá má líta svo á að hinn formlegi farvegur fyrir samþykki við stjórnarskrána felist helst í því að þjóðin kys fólki inn á þing sem ætti að endurspegla viðhorf þeirra. Í alþingiskosningum sem fóru fram vorið 2009 féllu um 75 prósent atkvæða til stjórnsmálaflokka sem höfðu sett endurskoðun stjórnarskrárinnar á stefnuskrá sína (Jóhann Páll Jóhannsson, 2015) og eftir það fór ferli í gang í valdatíð ríkisstjórnar Jóhönnu Sigurðardóttur. Farið verður yfir það ferli í kafla 3. Flokkarnir sem mynduðu ríkisstjórn á árunum 2009 til 2013 fengu þó ekki áframhaldandi umboð til þess að mynda ríkisstjórn eftir kosningarnar 2013 þar sem þeir fengu samanlagt tæp 24% atkvæða á móti 51,1% sem fóru til Sjálfstæðisflokksins og Framsóknarflokksins (Hagstofa Íslands, 2015). Í þessu liggur einn vandinn í ferli stjórnarskrárbreytinga: Alþingi. Hvers vegna liggur hið eiginlega vald til þess að fjalla um og fullgilda nýja stjórnarskrá hjá þeim sem stjórnarskráin á að setja valdmörk? Er hægt að gera þá kröfu til kjörinna fulltrúa að fjalla um sitt eigið starfsumhverfi, og valdmörk, á hlutlausan máta? Alþingi, stjórnsmálaflokkarnir og þingmenn hafa beina hagsmuni af því hvaða skilyrði stjórnarskráin setur þeim.

2.2 Tregbreytileiki stjórnarskrár

Í kjölfar kosninga til Alþingis árið 2021 var Guðni Th. Jóhannesson, forseti Íslands, spurður út í umræðu um stjórnarskrárbreytingar í kjölfar myndunar á nýjum stjórnarsáttmála. Svar hans var að: „[s]tjórnarskrá er ekki meitluð í stein, hún hefur tekið og mun taka breytingum í tímans rás,“ („*Skynsamlegt að stjórnarskrá sé ávörpuð*”, 2021). En af hverju er stjórnarskrá tregbreytileg og hvað þarf til að henni sé breytt? Það er flókið ferli að breyta stjórnarskrá. Á sama tíma og mikilvægt þykir að þegar góð samstaða ríkir um breytingar sé stjórnarskrá tiltölulega sveigjanleg getur líka reynst dýrkeypt ef of auðvelt er að breyta henni, þannig að illa ígrundaðar eða óvandaðar greinar rati inn í æðstu réttarheimild samfélagsins (Jón Ólafsson og Sævar Ari Finnbogason, 2020). Þetta ferli er þó misjafnt á milli landa og því verður aðeins farið yfir það sem til þarf á Íslandi annars vegar og á Írlandi hins vegar.

Ákvæði um breytingar eða viðauka á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (1944) má finna í 79. grein hennar. Bera má upp frumvarp að stjórnarskrárbreytingum fyrir Alþingi og þá á að fjalla um það á sambærilegan og um önnur lagafrumvörp yrði fjallað. Nái frumvarpið samþykki með einföldum meirihluta á að rjúfa þing og boða

til almennra alþingiskosninga. Verði frumvarpið samþykkt óbreytt að nýju af nýkjörnu þingi tekur breytingin gildi og verður að stjórnskipunarlægum, að gefinni staðfestingu forseta Íslands. Um nýja stjórnarskrá í heild sinni myndi sama ferli gilda (Jón Ólafsson og Sævar Finnbogason, 2021). Í þessu ferli þarf að ríkja góð samstaða til að fram nái að ganga, það þarf að staldra við og ræða málin til hlítar. Með því að gera breytingar á stjórnarskrá svo þungt í vöfum er hugmyndin að komið sé í veg fyrir óafturkræf mistök og harðstjórn meirihlutans (e. tyranny of the majority). Það hefur hins vegar reynst íslendingum erfitt, enda hafa ekki orðið breytingar á nema einstaka köflum stjórnarskrárinnar síðan árið 1944 þó oft hafi verið kallað eftir breytingum. Þetta myndar ákveðna spennu í lýðræðisríki, að það sé erfitt fyrir almenning að knýja fram stjórnarskrárbreytingar, þrátt fyrir mikla umræðu og ríkan vilja.

Á Írlandi er svolítið öðruvísi fyrirkomulag á stjórnarskrárbreytingum. Breytingar á stjórnarskrá Írlands raungerast ekki án samþykkis írsku þjóðarinnar í þjóðaratkvæðagreiðslu. Lagalegt ferli stjórnarskrárbreytinga á Írlandi felur í sér að tillaga að breytingu verður að vera samþykkt af báðum deildum írsku þingsins (ie. Oireachtas). Þar á eftir er hún borin undir þjóðaratkvæði og ef hún er samþykkt af þjóðinni er tillagan undirrituð til laga af forseta Írlands og stjórnarskránni er þar með breytt. Þó er settur sá varnagli á að forseti Írlands undirritar aðeins tillöguna til laga ef engin formleg beiðni sem mótmælir niðurstöðunni er lögð fyrir hæstarétt (ie. High Court) innan sjö daga frá birtingu niðurstöðunnar (Citizens Information Board, 2022). Á vissan hátt er þetta ferli flóknara og þyngra í vöfum en það íslenska, þar sem bæði þarf samþykki tveggja þingdeilda, þjóðarinnar og svo undirritun forseta. Á móti má segja að írski þjóðin hafi töluvert meira að segja með beinum hætti um stjórnarskrárbreytingar en íslenska þjóðin, hvort sem það er til samþykktar eða höfnunar.

2.2.1 Hvað er borgaraþing?

Borgaraþing (e. citizen assemblies) eru gjarnan nýtt til þess að fjalla um grundvallarmálefni og lýðræðislegt skipulag. Þau eru ráðgefandi og er ætlunin með slíkum þingum að reyna að ná fram niðurstöðu, eða samstöðu, um tillögur um og afstöðu til ákveðinna málefna eða ákveðinna greina (University College London, e.d.). Borgaraþing eru sett fram á þann máta að ákveðinn fjöldi almennra borgara eru valdnir í slembiúrtaki til þess að taka þátt og eiga þannig að endurspeglar samsetningu

þýðis, til dæmis þjóðar eða sveitarfélags. Þessir einstaklingar ræða svo sín á milli, iðulega í minni hópum með lóðs, með aðferðum rökræðulýðræðis (e. deliberative democracy) mikilvæg málefni sem við koma þjóðarhag og geta nýtt vettvanginn til þess að móta sér upplýsta afstöðu gagnvart málefnum sem rædd eru á borgarþingi (University College London, e.d.). Niðurstöður borgarþings eru svo iðulega lagðar fram sem tillögur til stjórnvalda sem vinna svo með þær áfram, hvort sem það er í formi lagabreytinga sem lagðar eru í þjóðaratkvæðagreiðslu eða breytinga í stefnumörkun yfirvalda (Guðmundur Hörður Guðmundsson, 2020).

2.2.1.1 Hver er meginmunurinn á rökræðukönnun og borgarþingi?

Meginmunurinn á rökræðukönnun (e. deliberative polling) og borgarþingi (e. citizen assembly) er ef til vill ekki augljós við fyrstu sýn en annað er könnun og hitt er ráðgefandi þing sem gerir stefnumarkandi tillögur. Bæði notast við aðferðir rökræðulýðræðisins og bæði notast við slembivalið úrtak en rökræðukannanir eru eins og nafnið ber með sér kannanir, þó þær séu vissulega umfangsmeiri og ítarlegri en hefðbundnar skoðanakannanir.

Í rökræðukönnunum er þeirri aðferðafræði beitt að spurningakönnun er lögð fyrir stórt úrtak eins í hefðbundinni skoðanakönnun. Síðan eru slembivaldir þátttakendur til að taka þátt í rökræðufundi. Lagður er spurningalisti fyrir þátttakendur í upphafi rökræðufundarins og svo aftur í lok viðburðarins. Markmiðið með því er meðal annars að athuga hvort að það að hafa tækifæri til að kynna sér málefni og ræða þau í skipulagðri umræðu á meðal jafningja hafi áhrif á skoðanir þátttakenda á málefninu. Lýðræðið er veikt fyrir bellibrögðum mælskulistarinnar en með því að virkja almenning til þátttöku í lýðræðislegri umræðu og ákvarðanatöku, umfram það sem gerist í hefðbundnu fulltrúalýðræði, er hægt að fá nokkuð góða mynd af ígrunduðu almenningssáliti þýðisins og það að fá fram þetta ígrundaða almenningssálit er markmið rökræðukönnunarinnar. Umræður og fræðslufni, ásamt aðgengi að sérfræðingum á meðan umræðu stendur, skapar nefnilega þær aðstæður að þátttakendur geta mótað sér ígrundaða afstöðu (Center for Deliberative Democracy, e.d.).

Borgarþing hins vegar eru sem fyrr segir ráðgefandi lýðræðisvettvangur og ætlað að reyna að ná fram niðurstöðum í formi stefnumarkandi tillaga sem fara svo í

einhvers konar ferli innan veggja stjórnarsýslunnar (Guðmundur Hörður Guðmundsson, 2020). Líkt og farið verður yfir í kafla fjögur, þar sem fjallað er um ferlið á Írlandi, getur borgaraþingum verið falið að fara yfir flókin úrlausnarefni. Þátttakendur hafa aðgang að sérfræðingum og í lok þings eru lagðar fram tillögur til stjórnarsýslunnar sem eru svo unnar áfram innan stjórnarsýslunnar (Guðmundur Hörður Guðmundsson, 2020).

3. Tilraunir til breytinga á stjórnarskrá Íslands eftir

hrun

Eins og áður hefur fram komið tók Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands gildi þann 17. júní árið 1944. Á þeim tíma hafði Ísland verið fullvalda ríki í tæp 26 ár, eða frá árinu 1918. Stjórnarhættir landsins breyttust ekki mikið með stofnun Lýðveldisins Íslands og tilkomu nýrrar stjórnarskrár en þó markaði þessi dagur tímamót í sögu landsins enda var bundinn endi á langa sjálfstæðisbaráttu íslendinga (Stefanía Óskarsdóttir, 2019). Samkvæmt breytingaferli stjórnarskrár Íslands hafa verið gerðar átta minniháttar breytingar á stjórnarskránni frá því hún var samþykkt árið 1944. Breytingar voru samþykktar á árunum 1959, 1968, 1984, 1991, tvisvar sumarið 1995, 1999 og að lokum árið 2013 (Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33, 1944).

Eftir bankahrunið, eða „hrunið“ eins og það er iðulega kallað í daglegu tali, átti sér stað á haustmánuðum ársins 2008, hafa ýmsar leiðir verið reyndar til að ná fram stjórnarskrárbreytingum, áfangarnir á þeirri vegferð eru ólíkir og margir, en enginn áfangi virðist hafa verið án anmarka eins og farið verður yfir.

Þann 4. nóvember árið 2009 lagði Jóhanna Sigurðardóttir, þáverandi forsætisráðherra, fram frumvarp á Alþingi. Efni frumvarpsins var að halda ætti ráðgefandi stjórnlagabing og að megintilgangur þess væri að endurskoða stjórnarskrá Íslands (Stjórnlagaráð, e.d.). Rúmum 7 mánuðum síðar, eða þann 16. júní 2010, voru lög um stjórnlagabing nr. 90 (2010) samþykkt af Alþingi. Þessi lög gegna lykilhlutverki í tilraunum til breytinga á stjórnarskrá Íslands eftir hrun en kaflar 3.1 til og með 3.3.1 fara allir yfir atriði sem tengjast lögnum beint.

3.1 Stjórnlaganefnd

Stjórnlaganefnd var skipuð af forsætisnefnd Alþingis þann 16. júní 2010, samhliða setningu laga um stjórnlagabing. Hún samanstóð af sjö einstaklingum; fjórum körlum og þremur konum (Stjórnlaganefnd, 2011). Nefndinni var ætlað að sinna þríþættu hlutverki. Í fyrsta lagi átti hún að undirbúa og standa að þjóðfundi, þar sem leitast væri við að heyra skoðanir, sjónarmið og áherslur almennings um málefni stjórnarskrár, vinna úr þeim upplýsingum sem þar kæmu fram og afhenda stjórnlagabingi þær upplýsingar þegar það kæmi saman. Í öðru lagi átti nefndin að annast söfnun og úrvinnslu fyrirbyggjandi gagna og upplýsinga um málefni stjórnarskrár sem nýst gætu stjórnlagabingi og að lokum átti nefndin að leggja fram hugmyndir til stjórnlagabingsins um breytingar á stjórnarskrá (Skrifstofa Þjóðfundar 2010, e.d.).

Fyrsti fundur nefndarinnar fór fram þann 8. júlí 2010 og Guðrún Pétursdóttir var þar kosin formaður stjórnlaganefndar. Eftir það voru fjörutíu fundir, meðal annars borgarafundir víðsvegar um landið, haldnir til viðbótar áður en störfum nefndarinnar lauk (Stjórnlaganefnd, 2011). Samkvæmt skýrslu um störf og verkefni nefndarinnar, sem sett var fram í tveimur bindum, gekk starf nefndarinnar vel og örugglega og töldu þau sig hafa sinnt og lokið öllum þeim verkefnum sem gert hafði verið ráð fyrir í lögum. Í skýrslunni er þá vakin sérstök athygli á því að nefndinni hafi verið sett tímamörk upp á ríflega hálf ár til að ljúka öllum verkefnum. Þá segir enn fremur í skýrslunni að þörf hefði verið á meiri tíma og mannafla til að gera öllum málefnum og álitaefnum sem væru mikilvæg við endurskoðun stjórnarskrárinnar tæmandi skil en að það væri von nefndarinnar að verk hennar myndi nýtast í áframhaldandi starfi við endurskoðunarferlið (Stjórnlaganefnd, 2011).

3.2 Þjóðfundur 6. nóvember 2010

Á íslenskri tungu hefur orðið „þjóðfundur“ tvær merkingar. Annars vegar getur það þýtt samkoma, þar sem kjörnir fulltrúar koma saman. Hins vegar hefur orðið einnig verið notað yfir almenna fundi eða samkomur um mikilvæg málefni sem við koma þjóð og samfélagi. Þjóðfundurinn sem haldinn var þann 6. nóvember árið 2010 féll undir seinni merkinguna þar sem megin málefni fundarins var stjórnarskrá Íslands (Skrifstofa Þjóðfundar 2010, e.d.).

Miða átti við að um eitt þúsund íslenskir ríkisborgarar yrðu valdnir með slembivali úr þjóðskrá og áttu að endurspegla íslensku þjóðina (Lög um stjórnlagabæing nr. 90, 2010). Gert var ráð fyrir því að einhverjir af þeim þúsund sem yrðu valdnir í fyrsta úrtaki sæi sér ekki fært að mæta á fundinn og því voru gert fimm eitt þúsund manna úrtök á sama tíma, þar sem fólk í fyrsta úrtaki voru svokallaðir „aðalfulltrúar“, í næsta úrtaki voru „varafulltrúar“ og svo framvegis. Þannig væri öruggt að hægt væri að kalla inn varafulltrúa sem samsvaraði kyni og búsetu í stað í stað aðalfulltrúa sem sæi sér ekki fært að mæta eða forfallaðist (Skrifstofa Þjóðfundar 2010, e.d.). Þjóðfundurinn fór fram í Laugardalshöll þann 6. nóvember árið 2010. 950 slembivaldnir fulltrúar hvaðanæva af landinu mættu og var kynjaskipting nánast jöfn. Á staðnum voru einnig tvö hundruð aðstoðarmenn til taks. Þátttakendum var skipt niður í átta manna umræðuhópa sem allir voru leiddir af sérþjálfuðum leiðbeinanda sem tryggði að umræður ættu sér stað og gengu vel, þar sem allir fengu jöfn tækifæri til að taka til máls og enginn yfirtæki umræðurnar (Stjórnlaganefnd, 2011).

Fundinum var skipt upp í nokkrar, mislangar, lotur. Í fyrstu lotu var rætt um hugsjónir og gildi sem grundvöll nýrrar stjórnarskrár. Hver og einn þátttakandi skrifaði þá hugsjón eða gildi á spjöld, eitt á hvert, og var hverjum og einum frjálst að bera undir hópinn eins margar hugsjónir og honum þóknaðist. Hópmeðlimir kusu svo fimm gildi eða hugsjónir sem þeim þótti mikilvægust og leiðbeinandi tók svo saman þau tíu sem fengu flest atkvæði. Þau mynduðu að lokum svokallað „orðaský“ hugsjóna og gilda sem nýja stjórnarskrá skyldi byggja á (Stjórnlaganefnd, 2011). Með þessu var verið að setja tóninn fyrir fundinn og skapa góða stemmingu á meðal þátttakenda.

Næsta lota fjallaði um inntak nýrrar stjórnarskrá og sama aðferð var notuð hér og í fyrstu lotu þar sem hópmeðlimir skrifuðu á miða einstök atriði sem þeim þótti mikilvægt að stjórnarskrá innihaldi eða taki á. Stjórnlaganefnd útbjó svo samhliða hugmyndavinnunni átta meginflokka út frá gildunum að ofan sem, samkvæmt skýrslu stjórnlaganefndar (2011) urðu:

- Siðgæði
- Mannréttindi
- Valddreifing, ábyrgð og gagnsæi
- Lýðræði

- Náttúra Íslands vernd og nýting
- Réttlæti, velferð og jöfnuður
- Friður og alþjóðasamvinna
- Land og þjóð

Þátttakendur flokkuðu þar á eftir hugmyndir sínar undir þessa flokka. Hverjum og einum þátttakanda var svo úthlutað einum flokkanna sem þeir kynntu svo á nýju borði og ræddu sín á milli. Á hverju borði var aðeins fjallað um einn flokk og þannig varð umræðan sérhæfðari en ella. Eftir umræður var haldin einföld atkvæðagreiðsla til þess að skýra megináherslur hvers borðs og þaðan héldu þátttakendur til síns upprunalega borðs og kynntu það sem rætt hefði verið í hverjum flokki fyrir sig.

Priðja lota var svo nýtt í það að koma fram hugmyndum og ábendingum til þeirra sem myndu taka við keflinu í ferli stjórnarskrárbreytinga að fundi loknum. Fjöldi spjaldanna sem notuð voru fyrir hverja og eina ábendingu takmörkuð í fimm á hvern þátttakanda og í kjölfarið haldin einföld kosning um vægi hvern og einnar. Valið var svo eitt spjald, það spjald sem flest atkvæði hafði fengið. Fjórða og síðasta lota þjóðfundarins var svo nýtt til þess að skýra meginskilaboð fundarins fyrir þátttakendum og lásu leiðbeinendur upp á sviði helstu niðurstöður úr öllum lotum (Stjórnlaganefnd, 2011).

Stjórnlaganefnd taldi ekki ástæðu til að túlka niðurstöður fundarins sérstaklega, enda var markmið hans ekki að komast að beinum, meginlegum niðurstöðum eða að gera beinharðar tillögur að stjórnarskrárbreytingum, heldur beina athygli að þeim meginatriðum og áherslum sem þátttakendur töldu brýnt að vekja athygli á þegar kemur að stjórnarskrárbreytingum. Öll gögn fundarins voru og eru aðgengileg öllum á netinu og voru sett fram á þann máta að hver og einn á að geta túlkað þau á sinn hátt. Óhætt er að segja að aragrúi hugmynda hafi komið fram og yfir 90% þátttakenda töldu í lok fundarins að niðurstöður hans myndu nýtast í komandi vinnu við stjórnarskrárbreytingar (Stjórnlaganefnd, 2011).

3.3 Kosning stjórnlagapings

Kosning til stjórnlagapings fór fram þann 27. nóvember árið 2010. Tilgangur stjórnlagapingsins var að endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins Íslands og var ætlað að

vera að störfum í tvo mánuði, þó gæti þingið ákveðið að hætta fyrr eða lagt beiðni fyrir Alþingi að fá að sitja í allt að tvo mánuði til viðbótar (Lög um stjórnlagabing nr. 90, 2010). Segja má að stjórnlagabingið hafi sótt ákveðið félagslegt lögmati eða umboð til þess að fram fór kosning um hverjir myndu sitja þingið. Kosningin var í formi beinnar kosningu með persónukjöri þar sem landið allt var eitt kjördæmi. Þetta þóttu tíðindi, enda ekki hefðbundin listakosning eins og venjan við kosningar er og var (Jóhanna Sigurðardóttir, 2010). Kosið var með þeim hætti að kjósandi mátti velja allt að 25 frambjóðendur og notast var við forgangs röðunaraðferð (e. single transferable vote) þar sem kjósandi forgangsraðaði frambjóðendum á atkvæðaseðlinum án þess að röðin hefði skaðleg áhrif á stöðu frambjóðanda þó aðrir frambjóðendur væru settir á eftir honum á listanum. Með öðrum orðum: kjósendur þurftu ekki að hafa áhyggjur af því að „sóa“ atkvæði á þá sem gætu átt litla möguleika, eða þá sem væru líklegastir til að ná sæti á stjórnlagabinginu. Þessi leið hefur verið töluvert notuð við kosningar á Írlandi í gegnum tíðina (Þorkell Helgason, 2011).

Alls voru 522 einstaklingar í framboði og töluvert var lagt í kynningarefni. Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið gaf út kynningarbækling um frambjóðendur sem dreift var til allra heimila á landinu, frambjóðendur gátu sett inn eigin kynningar ýmsa vef- og samfélagsmiðlasíður, opnuð var kynningarvefsíðan kosning.is og RÚV flutti rúmlega 50 útvarpsþætti þar sem frambjóðendum gafst kostur á að koma í spjall og kynna sig. Tuttugu og fimm landskjörnir fulltrúar fengu að endingu umboð til setu á þinginu eins og lög um stjórnlagabing nr. 90 (2010) kváðu á um, 60% þingfulltrúa voru karlar og 40% konur (Stjórnlagaráð, e.d.). Það vekur þó sérstaka athygli hér að kosningaþáttaka var dræm, eða um 36%. Kjörsókn hafði aldrei mælst lægri í almennum kosningum frá því að Ísland fékk sjálfstæði árið 1944 (Hjalti Geir Erlendsson, 2010).

3.3.1 Ógilding kosninga til stjórnlagabings

Þann 25. janúar árið 2011 komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að kosning til stjórnlagabings væri ógild (Stjórnlagaráð, e.d.). Þrjár kærur höfðu borist til Hæstaréttar sem snéru að því að fá úr því skorið hvort um leynda kosningu hefði í raun verið að ræða við atkvæðagreiðsluna og hvort rétt hefði verið staðið að út-hlut-un sæta á þingið. Að mati dómsins höfðu verulegir annmarkar verið á framkvæmd kosninganna, tveir alvarlegir og fjórir minni. Má þar nefna sem dæmi

rekjanleg atkvæði, ólæsta kjörkassa og það að engir umboðsmenn frambjóðenda fengu að vera viðstaddir kosningarnar og við talningu (Stjórnlagaráð, e.d.). Með þessari niðurstöðu veiktist umboð stjórnlagabingsins töluvert og þegar ljóst var hver ákvörðun Hæstaréttar var í málinu skipaði forsætisráðherra, sem þá var Jóhanna Sigurðardóttir, í samráði við formenn allra flokka sem áttu sæti á Alþingi á þessum tíma, samráðshóp sem átti að greina stöðuna sem upp var komin og í kjölfarið leggja fram tillögu um hvaða skref væri best að taka í framhaldinu svo halda mætti endurskoðun á stjórnarskránni áfram (Stjórnlagaráð, e.d.).

3.4 Stjórnlagaráð

Um það bil mánuði eftir að ógilding kosninga til stjórnlagabings var staðfest hafði samráðshópurinn skilað niðurstöðu, sem var að skipa ráðgefandi stjórnlagaráð með þingsályktun. Þeim sem hlotið höfðu mestan stuðning í kosningunum til stjórnlagabingsins yrði boðið að taka sæti í ráðinu og þeirra biði það verkefni að fjalla um skýrslu stjórnlaganefndar og út frá því búa til tillögur að breytingum á stjórnarskrá Íslands. Þannig yrðu tafir á ferlinu sem hafði verið sett af stað með lögum um stjórnlagabing árið 2010 litlar sem engar og undirbúningurinn sem þegar hafði átt sér stað gæti nýst (Stjórnlagaráð, e.d.).

Störf Stjórnlagaráðsins hófust formlega þann 6. apríl 2011, við setningu ráðsins. Stjórnlaganefnd afhenti þar áður nefnda skýrslu sína sem meðal annars innihélt tímalínu ferlisins til þessa ásamt því að rökstuddir valkostir um breytingar á stjórnarskránni voru settir fram (Stjórnlagaráð, e.d.). Samkvæmt þingsályktuninni, sem samþykkt var á Alþingi þann 24. mars 2011, átti Stjórnlagaráðið að skila tillögum sínum í formi frumvarps til stjórnskipunarlaga fyrir lok júní 2011 en heimilt væri að óska eftir framlengingu starfstíma ráðsins um allt að einn mánuð (Þingskjal 1120, 2010-2011). Það þýddi að ráðið hafði ansi knappan tíma til starfa sinna, tæpa þrjá mánuði með möguleika á einum til viðbótar ef ástæða þætti til.

Eins og lesa má út úr lagalegri verkefnalýsingu Stjórnlagaráðs sem fram kom hér að ofan var ráðinu ekki ætlað að búa til nýja stjórnarskrá heldur yfirfara þá gömlu og koma með tillögur að breytingum. Í umræðum á fjórða ráðsfundi Stjórnlagaráðsins virðist þó fljótt hafa orðið ljóst að Stjórnlagaráðið ætlaði sér stóra hluti, og að þó nokkrir meðlimir hefðu ekki hug á að láta nægja að vinna að og með tillögur að

lagfæringum á stjórnarskrá Íslands frá árinu 1944. Illugi Jökulsson, meðlimur í ráðinu, sagðist þar til að mynda vera algjörlega á móti því að ráðið ætti að ganga á nokkurn máta út frá núverandi stjórnarskrá. Hann sagði þá einnig: „[...] ég held að það sendi kolvitlaus skilaboð um okkar starf út í samfélagið, ef að það lítur út fyrir að við séum að fara að tjasla upp á þetta gamla, ónýta plagg.” (Stjórnlagaráð, 2011). Að endingu var ákveðið að byrja frá grunni og skrifa nýja stjórnarskrá. Það má með sanni segja að sú ákvörðun hafi verið gagnrýnd í seinni tíð, meðal annars af ýmsum stjórnsmála- og fræðimönnum sem töldu ákvörðunina um að gera nýja stjórnarskrá frá grunni bæði skapa mögulega „[...] réttaróvissu vegna óþarfra breytinga á hinum ýmsu ákvæðum sem víðtæk sátt er um, reynsla komin á og slípast hafa til í dómaframkvæmd á löngum tíma.” (Jóhann Páll Jóhannsson, 2015). Enn fremur var gagnrýnt að með því að setja saman nýja stjórnarskrá á svo stuttum tíma hafi myndast þrýstingur á ákvarðanatöku Alþingis vegna frumvarpsins sem byði í raun upp á að kosið yrði með öllu eða á móti öllu, millivegurinn væri torfarinn. Meðlimir Stjórnlagaráðs lýstu þó yfir að ef fram kæmu hugmyndir að breytingum á frumvarpinu væru þeir reiðubúnir til að koma aftur að málinu (Stjórnlagaráð, 2011a).

Í inngangi frumvarpsins sem afhent var Alþingi þann 29. júlí árið 2011, segir að sú hugmynd að almenningur kæmi að stjórnarskrárbreytingum hefði varðveist enda hafi almenningur átt greiðan aðgang að mótun frumvarpsins, meðal annars með opnum skoðanaskiptum í formi athugasemda og innsendum erindum (Stjórnlagaráð, 2011a). Frumvarpið taldi í heildina 114 ákvæði í samtals níu köflum og hafði verið samþykkt einróma af öllu meðlimum Stjórnlagaráðsins á síðasta fundi þess, tveimur dögum fyrir afhendingu frumvarpsins til Ástu Ragnheiðar Jóhannesdóttur, þáverandi forseta Alþingis (Jón Hákon Halldórsson, 2011).

Frumvarp Stjórnlagaráðs var tekið til umræðu á Alþingi og þaðan var því svo vísað til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar. Þá bárust fjöldi umsagna og virtust viðbrögð fræðasamfélagsins við frumvarpinu vera að mestu leiti á neikvæðum nótum. Greinar skjalsins þóttu, samkvæmt hinum ýmsu umsögnum sem bárust, margar hverjar ónákvæmar, óljósar, ósamræmdar eða jafnvel illa úthugaðar (Alþingi, e.d.a). Engu að síður var ákveðið að haldin yrði þjóðaratkvæðagreiðsla þar sem lagt yrðu fyrir þjóðina hvort vilji væri fyrir því að tillögur Stjórnlagaráðs yrðu lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá. Um atkvæðagreiðsluna verður fjallað í næsta kafla.

3.5 Þjóðaratkvæðagreiðsla 2012

Ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla fór fram þann 20. október árið 2012 þar sem greidd voru atkvæði um tillögur Stjórnlagaráðs að frumvarpi til stjórnskipunarlaganna (Hagstofa Íslands, 2013). Saga þjóðaratkvæðagreiðslanna á Íslandi byrjar árið 1908 þegar fyrsta þjóðaratkvæðagreiðslan var haldin, en þá var kosið um innflutningsbann á áfengi. Þar á eftir voru þjóðaratkvæðagreiðslur á árunum 1916, 1918, 1933 og 1944 þegar kosið var um sambands slit við Danmörku og Lýðveldisstofnun Íslands. Eftir það liðu 66 ár þar til næsta þjóðaratkvæðagreiðsla fór fram, árið 2010, þegar kosið var um Icesave-samningana en sú atkvæðagreiðsla var sú fyrsta á Lýðveldistíma. Árið 2011 var aftur kosið um ríkisábyrgð vegna Icesave-samninganna (María Thejll, e.d.). Þetta þýðir að þjóðaratkvæðagreiðslan um drög Stjórnlagaráðs að frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna árið 2012 var sú áttunda í sögu landsins og sú þriðja eftir stofnun Lýðveldisins Íslands.

Á kjörseðlinum voru sex spurningar. Spurningunum var öllum hægt að svara annað hvort játandi eða neitandi og atkvæðið taldist gilt ef minnst einni spurningu var svarað, ellegar taldist það ógilt ef kjörseðillinn var auður. Kjósendur höfðu því rými til að svara allt frá einni spurningu og upp í allar sex eftir vilja og hentisemi. Komið var á fót kynningarvef um þjóðaratkvæðagreiðsluna sem er í umsjón Lagastofnunar Háskóla Íslands að beiðni skrifstofu Alþingis þar sem hægt var, og er enn í dag, að finna upplýsingar um núgildandi fyrirkomulag hvers umræðuefnis sem spurt var um, tillögur Stjórnlagaráðs er vörðuðu spurningarnar sem og umræður og álitamál (Lagastofnun Háskóla Íslands, 2012). Eftirfarandi eru spurningarnar sem settar voru fram á kjörseðlinum eins og þær standa í þingskjali nr. 1407 (2011-2012):

1. Vilt þú að tillögur Stjórnlagaráðs verði lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá?
2. Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði náttúruauðlindir, sem ekki eru í einkaeigu, lýstar þjóðareign?
3. Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði ákvæði um þjóðkirkju á Íslandi?
4. Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði persónukjör í kosningum til Alþingis heimilað í meira mæli en nú er?
5. Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði ákvæði um að atkvæði kjósenda alls staðar að af landinu vegi jafnt?
6. Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði ákvæði um að tiltekið hlutfall kosningabærra manna geti krafist þess að mál fari í þjóðaratkvæðagreiðslu?

Fyrir hinn almenna kjósenda má segja að allar þessar spurningar skorti ákveðin skýrleika og má þar taka sérstaklega fyrir bæði spurningu tvö sem og spurningu sex. Í spurningu tvö, þar sem spurt er hvort kjósendi vilji að í nýrri stjórnarskrá verði náttúruauðlindir, sem ekki eru í einkaeigu, lýstar þjóðareign, skortir hinn almenna borgara innsýn á þýðingu þessa ákvæðis enda segir þessi spurning ekkert til um hvers konar lagarammi verður settur í kringum náttúruauðlindir í þjóðareign. Á þessum tíma var töluverð umræða í samfélaginu um hið svonefnda „auðlindaákvæði“ (Kolbeinn Óttarsson Proppé, 2012) og orðalag þess, en það hvernig ákvæðið skyldi orðað og mögulegar afleiðingar þess hlýtur að hafa skipt marga kjósendur máli. Svipað mætti segja um spurningu sex þar sem spurt er hvort kjósendur séu fylgjandi því að tiltekið hlutfall kosningabærra manna gæti knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu. Þar kemur ekki fram hvers hlutfallið ætti að vera en hugsanlega gæti einhver verið á þeirri skoðun að 25% hlutfall sé ákjósanlegt lágmarkshlutfall en ekki tíu af hundraði kjósenda eins og lagt er til í 65. gr. í tillögu Stjórnlagaráðs (Stjórnlagaráð, 2011a). Með þetta í huga er ómögulegt að segja til um hvort allir kjósendur sem kusu játandi við ákveðnar spurningar hafi kosið játandi á sömu forsendum og líklega er erfitt að ráða í hvað niðurstöður atkvæðagreiðslunnar segja til um einstaka mál.

Kjörsókn var 48,9%. Í heildina voru gild atkvæði 114.570 talsins, auðir kjörseðlar voru 661 og aðrir ógildir seðlar samtals 659 (Hagstofa Íslands, 2013). Niðurstöður þessarar ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu voru á þann veg að öllum spurningum var svarað játandi með meirihluta atkvæða, þó um mis mikinn meirihluta væri að ræða á milli spurninga. Sú spurning sem fékk mest afgerandi niðurstöðu var spurning tvö sem snéri að ákvæði um náttúruauðlindir í þjóðareign. 74% kjósenda sögðust fylgjandi því en 15,2% kusu gegn tillögunni. Spurning þrjú, sem snéri að ákvæði um þjóðkirkju á Íslandi, fékk minnstan hljómgrunn en 51,1% kjósenda kusu með tillögunni en 38,3% gegn henni. Þá vekur athygli að hlutfall þeirra sem kusu með spurningu eitt voru 64,2% á móti 31,7% sem kusu gegn því að drög Stjórnlagaráðs yrðu lögð til grundvallar nýrri stjórnarskrá. Samtals voru því 73.408 íslenskir kosningabærir ríkisborgarar sem kusu með því að vilja að tillögur Stjórnlagaráðs yrðu lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá (Landskjörstjórn, 2012).

Sökum þess að atkvæðagreiðslan var aðeins ráðgefandi var Alþingi í raun ekki bundið af því að notast við niðurstöður hennar. Niðurstaða náðist ekki í málið á Alþingi fyrir þinglok á kjörtímabilinu og þar af leiðandi ekki heldur fyrir

Alþingiskosningar árið 2013 (Jóhann Páll Jóhannsson, 2015). Engar breytingar urðu því á stjórnarskránni í kjölfar þjóðaratkvæðagreiðslunnar.

3.6 Rökræðukönnun 2019

Aðra helgina í nóvember árið 2019 var haldinn rökræðufundur í Laugardalshöll í Reykjavík. Fundurinn var hluti af stærra verkefni sem kallaðist Rökræðukönnun – almenningsamráð um endurskoðun stjórnarskrárinnar. Verkefnið var samstarfsverkefni, unnið af Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands fyrir Forsætisráðuneytið, rannsóknarverkefnið Lýðræðisleg stjórnarskrárgerð og Center for Deliberative Democracy (CDD) við Stanford háskóla (Félagsvísindastofnun, e.d.). Tilgangur fundarins var tvíþættur. Annars vegar var ætlunin að ná fram skýrari mynd af viðhorfi almennings til ákveðinna málsgreina í núverandi stjórnarskrá og hins vegar að sjá og meta hvort þátttaka í fundi sem þessum hefði áhrif á viðhorf þátttakenda til málefna og viðfangsefna sem rædd voru. Undirbúningsvinna fyrir fundinn hófst sumarið 2019 þegar um 1.500 slembivaldnir kosningabærir einstaklingar úr þjóðskrá sem og þátttakendur í netpanel Félagsvísindastofnunar, sem voru 3.066 manns í heildina, fengu senda könnun í tölvupósti. Þeim sem svöruðu könnuninni var svo boðið að taka þátt í umræðufundinum dagana 9. og 10. mars og þau sem þáðu boðið fengu sent kynningarefni um málefni fundarins. Við val úrtaksins var lögð sérstök áhersla á að ná fram þverskurði af íslensku þjóðinni og því var litið til dreifingu búsetu, kyns, aldurs og menntunarstigs. Ákveðnir samfélagshópar voru hlutfallslega of fjölmennir en dæmi um þá hópa voru karlmenn, fólk búsett á höfuðborgarsvæðinu og háskólamenntað fólk. Svör voru vigtuð út frá þeim breytum til þess að leiðrétta skekkjuna án þess að breyta niðurstöðum og til þess að bregðast við þessu misræmi voru send út frekari boð um þátttöku á þá hópa sem hölluðu á. Úr varð að rúmlega 230 manns tóku þátt í umræðunum. Í heildina fengu þátttakendur greiddar 45.500 krónur fyrir þátttökuna og þeir þátttakendur sem ekki voru búsettir á höfuðborgarsvæðinu fengu ferðakostnað sem og gistingu endurgreitt (Hrafnhildur Snæfríðar- og Gunnarsdóttir o.fl., 2020).

Uppsetning umræðufundarins var á þann hátt að þátttakendum var skipt í 27 mismunandi hópa af handahófi. Átta til níu þátttakendur voru í hverjum hópi ásamt einum umræðustjóra sem fylgdist með umræðunni. Þátttakendur höfðu sér til hliðsjónar kynningarefnið sem sent hafði verið til þeirra fyrirfram. Þá voru einnig

sérstakir ritarar við hvert borð sem rituðu niður það sem kom fram ásamt því að hljóðrita umræðurnar. Umræðustjórnarnir sóttu námskeið hjá prófessor James Fishkin, upphafsmanni rökræðukönnunarinnar og forstöðumanni Center for Deliberative Democracy (CDD), til þess að undirbúa sig fyrir hlutverk sitt á fundinum. Hlutverk umræðustjóra var passa upp á að umræðan afvegaleiddist ekki frá málefnum sem og að gæta þess að öll við borðið fengju að koma sínum skoðunum á framfæri. Áður en rökræðufundurinn var settur var gerð viðhorfskönnun á meðal þátttakenda. Ætlunin var að kanna hver viðhorf þátttakenda til málefna væru áður en umræða um þau fór fram. Við lok fundarins var svo lögð fyrir önnur viðhorfskönnun sem snéri að sama efni til þess að athuga hvort þátttakendur hefðu ef til vill breytt um skoðun að einhverju eða öllu leiti.

Viðfangsefni fundarins voru sex talsins: embætti forseta Íslands, Landsdómur og ákærvald Alþingis, ákvæði um breytingar á stjórnarskrá, þjóðaratkvæði og þjóðarfrumkvæði; kjördæmaskipta, atkvæðavægi og persónukjör og að lokum alþjóðlegt samstarf og framsal valdheimilda (Félagsvísindastofnun, e.d.). Þau sem stóðu að framkvæmd rökræðukönnunarinnar höfðu sett fyrirfram ákveðnar hugmyndir að umræðu við hvert og eitt málefni. Eftir umræðu hvers málefnis stóð þátttakendum til boða að fá álit þriggja sérfræðinga á sviði viðkomandi málefnis áður en að kosning um niðurstöðu þess fór fram (Hrafnhildur Snæfríðar- og Gunnarsdóttir o.fl., 2020).

Fyrsta umræðuefni fundarins var embætti forseta Íslands og voru hugmyndir sem íhuga átti átta talsins. Umræðunni var skipt niður í fimm undirkafla: kjör forseta, hlutverk forseta, völd forseta, embættistíma forseta og aldurskilyrði til forsetaframboðs. Samkvæmt niðurstöðum kannana sem teknar voru bæði fyrir og eftir umræður mátti sjá töluverða breytingu á afstöðu þátttakenda gagnvart sumum þáttum umræðuefnisins. Meðal annars mátti sjá töluverða breytingu á viðhorfi gagnvart því hvort forseti Íslands ætti áfram að vera kosinn á sama hátt og stjórnarskrá Íslands segir til um, það er að sá frambjóðandi sem hlýtur flest atkvæði sé rétt kjörinn forseti. Með öðrum orðum: að einföld meirihlutakosning dygði til. Fyrir umræðuna voru 35% þátttakenda ósammála núverandi ferli en eftir umræðurnar hafði hlutfallið aukist í 50%. Ástæða þessarar breytingar á viðhorfi var meðal annars að þó nokkrum þátttakendum þótti núverandi fyrirkomulag gera það að verkum að kjósendur kysu ekki þá sem þeim þykir hæfastir ef þeir teldu ólíklegt að sá frambjóðandi myndi ná kosningu. Tillaga að bættri aðferð við kosningar fékk 61% stuðning þátttakenda

rökræðukönnunarinnar. Sú tillaga hljóðaði þannig að ef enginn frambjóðandi til forsetaembættisins fengi hreinan meirihluta atkvæða yrði að halda aðra kosningu í kjölfarið, þar sem kosið yrði á milli þeirra tveggja frambjóðenda sem fengu flest atkvæði í fyrri umferð (Hrafnhildur Snæfríðar- og Gunnarsdóttir o.fl., 2020).

Þar á eftir var rætt Landsdóm og ákærvald Alþingis og áttu þátttakendur að velta fyrir sér þremur kostum sem varða ákærur á hendur ráðherra. Hér mátti aftur sjá töluverðar breytingar á viðhorfi þátttakenda fyrir og eftir umræður, en m.a. lækkaði hlutfall þeirra sem telja að Alþingi eigi enn að hafa vald til þess að ákæra ráðherra og að Landsdómur ætti að dæma í þeim málum úr 52% fyrir fund, niður í 21% eftir fundinn. Hlutfall þeirra sem töldu að Alþingi ætti ekki að hafa vald til þess að ákæra ráðherra og að leggja ætti Landsdóm niður stóð í 55% eftir fund. Fundargestir voru sammála um að ferlið þyrfti að vera ópólitísk og að það þyrfti áreiðanlegri leið til þess að sækja ráðherra til saka og dæma fyrir stórvægileg mistök í starfi (Hrafnhildur Snæfríðar- og Gunnarsdóttir o.fl., 2020).

Þriðja málefni sem rætt var á fundinum voru ákvæði um breytingar á stjórnarskrá Íslands. Til umræðu voru fjórar hugmyndir og var þeim skipt niður í tvo hluta; viðhorf til stjórnarskrárbreytinga og meðferðar þeirra sem og aðkomu almennings að slíkum breytingum. Nánast allir þátttakendur voru sammála um að breytingar á stjórnarskrá mættu ekki vera það auðveldar að stjórnmalaflokkar gætu breytt þeim eftir eigin hentisemi, eða 96%. Einnig var stór meirihluti þátttakenda, eða 71%, sammála um að stjórnarskrá ætti að þróast í takt við ný og breytt viðhorf og því mætti ferlið ekki vera of flókið heldur. Sömuleiðis studdu 82% þátttakenda þá hugmynd að breytingar á stjórnarskrá ætti alltaf að fara í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Fjórða málefni fundarins voru þjóðaratkvæðagreiðslur og þjóðarfrumkvæði, en þeirri umræðu var skipt niður í þrjá hluta; þjóðaratkvæðagreiðslur og hver það er sem eigi að geta vísað málum í þær, aðkoma almennings að ákvarðanatöku um þjóðaratkvæðagreiðslur, þjóðarfrumkvæði og viðfangsefni þeirra og síðast en ekki síst var rætt hvort niðurstöður slíkra atkvæðagreiðslna ættu að vera bindandi eða einfaldlega ráðgjafandi. Þátttakendur voru flest allir sammála um að brýnt væri að forseti Íslands hefði það vald sem þarf til þess að boða til þjóðaratkvæðagreiðslu, en skiptar skoðanir voru á því hvort minnihluti þings gæti vísað löggjöf til þjóðarinnar. Þátttakendur voru einnig flest allir sammála um að forsetinn væri ekki eini

öryggisventill og að þjóðin ætti á einhvern máta að geta knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu og 83% þátttakenda taldi skynsamlegast að niðurstöður slíkra atkvæðagreiðslna væru bindandi en ekki ráðgefandi (Hrafnhildur Snæfríðar- og Gunnarsdóttir o.fl., 2020).

Fimmta og næstsíðasta málefnið var kjördæmaskipan, atkvæðavægi og persónukjör og var umræðunum skipt niður í tvo hluta; atkvæðavægi og kjördæmaskipan annars vegar og persónukjör og fulltrúaval hins vegar. Þátttakendur voru fyrir fundinn sammála um að kjördæmaskipting Íslands tryggir að allir landshlutar hafi fulltrúa á þingi og eftir umræðurnar var aukning um 7%, úr 66% í 73%, en voru á sama tíma sammála um að mikilvægasta markmið breytinga á kjördæmaskiptingu að vægi atkvæða sé jafnað og var fylgi þess 68% eftir umræður.

Sjötta og síðasta umræðuefni fundarins var alþjóðlegt samstarf og framsal valdheimilda og var umræðunni skipt í þrjá hluta; stjórnarskrárbreytingar í tengslum við alþjóðlegt samstarf, heimildir til ákvarðanatöku um alþjóðlegt samstarf og þriðji hluti var fullveldi landsins og framsal valdheimilda. Þátttakendur voru spurðir hvort þeir voru sammála eða ósammála því að breyta þyrfti stjórnarskrá Íslands svo að stjórnvöld gætu standið undir þeim skuldbindingum sem alþjóðasamstarf krefst, fyrir fund voru 45% þátttakenda sammála en jókst töluvert eftir umræður, eða upp í 66%. Það bar þó á að þátttakendur voru óöryggir í þessum umræðum og voru þó nokkrir sem ekki treystu sér til að taka til máls. Meirihluti þátttakenda, eða 60%, voru sammála um að Alþingi hefði óumdeilda heimild til ákvarðanatöku sem varða þjóðarhagsmuni á alþjóðavettvangi og að stjórnarskráin þyrfti að hafa skýrar „leikreglur“ um alþjóðastarf. 80% þátttakenda voru svo sammála um að eitt af mikilvægustu hlutverkum stjórnarskrár Ísland væri að verja fullveldi landsins (Hrafnhildur Snæfríðar- og Gunnarsdóttir o.fl., 2020).

3.6.1 Frumvarp í kjölfar niðurstaða rökræðukönnunar

Katrín Jakobsdóttir, forsætisráðherra, lagði fram frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breytingu á Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands þann 21. janúar 2021 (Þingskjal 787, 2020-2021). Þar gerði hún meðal annars grein fyrir niðurstöðum rökræðukönnunarinnar. Á þessum tíma hafði Katrín skipað nefnd sem ætlað var að endurskoða núgildandi stjórnarskrá í heild sinni, og átti sú vinna að vera unnin á árunum 2018-2025. Sæti í nefndinni áttu allir formenn þingflokka en áhersla var

lögð á að hafa til hliðsjónar alla þá vinnu sem farið hefur í endurskoðun stjórnarskrár á undanförunum áðum, bæði í nefndum og í almenningssamráði, sbr. til dæmis þjóðfundurinn árið 2010, frumvarp stjórnlagaráðs til stjórnarskrárbreytinga frá árinu 2011 og rökræðukönnunin árið 2019 (Forsætisráðuneytið, e.d.).

Að endingu lagði Katrín frumvarpið fram ein þegar ljóst var að samstaða um málið á milli allra formanna flokkanna var ekki möguleiki. Sátt náðist ekki um málið en formennirnir áttu þá 25 fundi að baki um mögulegar stjórnarskrárbreytingar (Anna Kristín Jónsdóttir, 2022). Tillögurnar í frumvarpi Katrínar, sem hún lagði fram sem þingmaður en ekki í stöðu sinni sem forsætisráðherra, vörðuðu umhverfis - og náttúruvernd og þjóðareign á auðlindum, íslenska tungumálið og íslenska táknmálið sem ekki hefur fengið pláss í stjórnarskránni til þessa, sem og endurskoðun og uppfærslu á ýmsum ákvæðum í II. kafla stjórnarskrárinnar sem fjallar að megninu til um forseta Íslands og framkvæmdarvald (Þingskjal 787, 2020-2021). Þá voru lagðar fram þrjár breytingartillögur frá öðrum þingmönnum. Fyrsta umræða um frumvarpið í þingsal fór fram á tveimur þingfundum, 3. febrúar 2021 og 11. febrúar 2021. Á seinni fundinum var atkvæðagreiðsla þar sem frumvarpið var samþykkt og gekk til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar. Frumvarpið hefur verið tekið fyrir á fimmtán mismunandi fundum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar (Alþingi, e.d.b).

Nýjustu vendingar í máli þessa frumvarps eru þær að formaður nefndarinnar lagði til afgreiðslu málsins frá nefndinni til 2. umræðu í þingi. Tveir nefndarmenn kusu með tillögunni með stuðningi þriðja manns. Sex nefndarmenn greiddu hins vegar á móti tillögunni og var tillaga um afgreiðslu málsins því felld með meirihluta. Helstu rök fyrir því voru að enn hefði ekki tekist að ná fram samræmdum sjónarmiðum á málið innan nefndarinnar sem og í fyrstu umræðu í þinginu, einnig höfðu formenn flokka á Alþingi á þessum tíma náð samkomulagi um tímasetningu þingloka sem óðum nálgadist en ekki hafði verið gert ráð fyrir umræðum um breytingu á stjórnarskrá innan þess tímaramma. Frumvarpið situr því enn í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, síðasta umræða um það fór fram á 71. fundi nefndarinnar þann 12. júní 2021 (Björn Freyr Björnsson og Elín Valdís Þorsteinsdóttir, 2021)

4. Ferli breytinga á stjórnarskrá Írlands eftir hrun

Árið 2010 hófst umræða á Írlandi um að halda svokallað borgarþing líkt og fram hefur komið eru þau skipuð fyrir fram ákveðnum fjölda slembivaldra almennra borgara sem endurspeglar samsetningu þýðis, í þessu tilfalli írsku þjóðarinnar (University College London, e.d.). Það gekk ekki snurðulaust fyrir sig að byrja ferlið og hægt gekk að sannfæra ríkisstjórn Írlands um að þetta væri yfir höfuð sniðug hugmynd. Margir reyndir stjórnámálmenn sem og fjölmiðlar töluðu gegn hugmyndinni og báru fyrir sig að þrátt fyrir að borgarþing hafi gengið og greitt fyrir málum í öðrum löndum, myndi það ekki virka á Írlandi (Sævar Finnbogason, 2020). Þá tóku talsmenn borgarþings, sem margir hverjir voru og eru stjórnámálafræðingar, meðal annars David Farrel og Jane Suiter, upp á því að leita eftir fjárframlögum til þess að halda tilraunaborgarþing og það fékkst frá stofnuninni The Atlantic Philanthropies (Mary Minihan, 2011). Sú stofnun var sett á laggirnar af frumkvöðlinum Chuck Feeney og helstu markmið hennar eru að stuðla að aukinni sanngirni og jöfnuði.

Frá því að fyrsta borgarþingið var haldið á Írlandi hafa tvö önnur verið haldin til viðbótar. Þá er óátalin fyrsta tilraunin til borgarþings á Írlandi sem kölluð er „Við Borgararnir“ (e. We the Citizens) sem og tvö borgarþing sem hófust á vormánuðum ársins 2022, þar af er öðru enn ólokið. Reynslan hefur sýnt og sannað að þessi leið er bæði skilvirk og skilar niðurstöðum eins og farið verður yfir hér á eftir.

4.1 Við Borgararnir

„Við Borgararnir“ (e. We the Citizens) var sjálfstætt þjóðarframtak með nokkuð skýra og einfalda hugmynd að leiðarljósi. Ætlunin var að kanna hvort að hugmynd um borgarþing virkaði í írsku samhengi og ávinningur væri af því að borgarar ættu umræður sem gætu aðstoðað, verið ráðgefandi jafnvel, við opinbera ákvarðanatöku með þessum hætti (We the Citizens, 2015). Vonast var til þess að þetta framtak gæti endurvakið traust almennings til stjórnamála í kjölfar efnahagskreppunnar 2008 sem skók Írland illa, ekki ósvipað og gerðist á Íslandi. Þetta var því í raun tilraun og tilgangur hennar var að athuga, helst sýna fram á, að þessi aðferð til samráðs virkar og borgurum sé í raun treystandi fyrir stórum og mikilvægum málefnum. Niðurstöðum tilraunarinnar yrði svo skilað til þeirra sem fara með valdið innan stjórnsýslunnar

(Sævar Finnbogason, 2020). Þetta er nákvæmlega það sem gerðist og í miðri kreppu virtust stjórnámálamenn móttækilegri fyrir nýjum og ferskum hugmyndum. Niðurstöður tilrauninnar sýndu fram á að þau sem tóku þátt sýndu meiri áhuga á stjórnámálum, voru viljugri til þess að ræða og taka þátt í stjórnámálum og voru jákvæðari gagnvart því að venjulegt fólk gæti haft áhrif á stjórnámál. Í kjölfar borgarþingsins ákvað írski ríkisstjórnin að efna til Írsku Stjórnarskrársamkomunnar (e. Convention on the Constitution) sem var þó ekki beint hefðbundið borgarþing ef svo má að orði komast, eins og kaflinn hér á eftir skýrir betur frá.

4.2 Írski Stjórnarskrársamkoman

Írski Stjórnarskrársamkoman (e. Convention on the Constitution) hófst þann 1. desember árið 2012 og stóð yfir til 31. mars ársins 2014. Tilgangur samkomunnar var að ræða og álykta um að átta ákvæði stjórnarskrárinnar og skila svo tillögum til írski þingsins (The Citizens' Assembly, e.d.a). Ekki var þó um að ræða hefðbundið borgarþing. Ríkisstjórnin vildi í fyrstu að á samkomunni kæmu saman þrjú jafn stórir hópar sem allir samanstæðu af þrjátíu og þremur einstaklingum. Þeir hópar væru í fyrsta lagi almennir borgarar sem valdnir væru í slembiúrtaki, í öðru lagi þingmenn og í þriðja lagi sérfræðingar í málefnum sem átti að ræða. Samanlagt væru það því níutíu og níu einstaklingar en til viðbótar væri einn óháður formaður samkomunnar sem valinn væri af ríkisstjórninni. Fræðimennirnir sem stóðu fyrir „Við borgararnir“ mótmæltu því og vildu einfaldlega að fyrirkomulagið yrði eins og á hefðbundnu borgarþingi. Á endanum var gerð málamiðlun sem fólst í því að hópur sérfræðinga yrði ekki meðal þátttakenda, þeir yrðu þó til takst ef eitthvað væri óljóst eða þörf væri á upplýsingum til viðbótar við það sem fram var komið. Í stað þeirra komu inn þrjátíu og þrjú almennir borgarar af handahófi til viðbótar við þá sem höfðu þá þegar verið valdnir til að taka þátt með slembiúrtaki (Sævar Finnbogason, 2020).

Stjórnarskrársamkoman var rökræðulyðræðisferli og þátttakendum var komið fyrir í umræðuhópum á hringborðum, sjö til átta í hverjum umræðuhópi. Við hvert borð var svo einn leiðbeinandi, sem sá til þess að allir fengju að segja sína skoðun og þá þurfti sérstaklega að passa upp á að þeir þingmenn sem tóku þátt gætu ekki nýtt sér eigin reynslu í pólitík og þekkingu á málefnum til þess að stjórna rökræðunum, eða afvegaleiða þær eftir eigin hentisemi. Þátttakendur samkomunnar tóku fyrir tíu málefni til umræðu en ákveðið var að taka umræðu um tvö málefni til viðbótar við

Þessi átta sem Írska þingið hafði sett fram (The Citizens' Assembly, e.d.a). Írska þingið samþykkti á endanum að taka fyrir sex breytingartillögur. Þá kom að góðum notum að þingmenn höfðu tekið þátt í umræðunum á Stjórnarskrársamkomunni sem þátttakendur, enda höfðu þeir þá reynslu af þessu ferli og gátu talað fyrir því að tillögurnar væru niðurstaða vandaðs ferlis. Þeir gátu þá einnig sýnt fram á að um væri að ræða góða hugmynd, að halda slíkar samkomur, sem brúar bilið á milli þings og almennra borgara. Þessar sex tillögur sem teknar voru fyrir voru; að leyfa samkynja hjónabönd, lækkun kosningaaldurs niður í 16 ár, lækkun aldurstakmarka vegna forsetaframboðs, að fjarlægja ákvæði um guðlast úr stjórnarskránni, að efla tilvísun til skrifstofu forseta þingsins í stjórnarskránni til að gefa embættinu meira vægi og að lokum bæta við tilvísun í þingnefndir í stjórnarskrána (The Citizens' Assembly, e.d.a).

Borgarþingið lagði fram níu breytingartillögur á stjórnarskránni og þar af ákvað Írska þingið að taka við sex af þeim. Að endingu voru tvær tillögur settar í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 2015. Þessar tvær tillögur voru þær sem vörðuðu hjónabönd samkynhneigðra annars vegar og lækkun aldurstakmarkana til framboðs í forsetakosningar hins vegar. Niðurstöður atkvæðagreiðslunnar voru að samþykkt var með 62,1% greiddra atkvæða að leyfa samkynja hjónabönd en lækkun aldurstakmarka fyrir forsetaframbjóðendur var ekki samþykkt (The Citizens' Assembly, e.d.a).

Á lokadögum Írsku Stjórnarskrársamkomunnar fóru einnig fram hálfstöðluð viðtöl (e. semi-structured interviews) við níu almenna borgara sem tóku þátt í samkomunni. Spurningarnar snéru að því hvort að þeir þátttakendur sem voru þingmenn hefðu reynt að stjórna eða yfirtaka umræðum við hringborðin. Svo var ekki samkvæmt niðurstöðum viðtalanna, að mestu leiti. Í undantekningartilfellum kom upp sú staða að einstaka þingmenn létu heyra meira í sér, það var þá sérstaklega þegar rætt var um tæknileg atriði sem þeir töldu varða sig að meira leiti en aðra, svo sem breytingar á kosningum eða fyrirkomulagi á þingi. Við þessu mátti þó búast og viðhorf viðmælenda í þessum viðtölum gagnvart samkomunni og fyrirkomulagi hennar var að mestu leiti mjög jákvætt (Farrell, Suiter, Harris o.fl., 2019).

4.3 Borgarþingið 2016-2018

Borgarþingið var sett í október árið 2016 af Írsku ríkisstjórninni í kjölfar kosninga þar í landi (Farrell o.fl., 2019). Flokkurinn Fine Gael myndaði minnihlutastjórn með stuðningi frá óháðum þingmönnum til að koma málefnum og lagalegum breytingum í

gegn um þingið. Flokkurinn hafði það sem eitt af stefnumálum flokksins í kosningabaráttunni að efnt yrði til borgarþings á kjörtímabilinu, næðu þeir kjöri. Á meðal óháðra þingmanna sem studdu stjórnina var Katherine Zappone sem setti það skilyrði að ákvæði um þungunarrof, sem var á þessum tíma bannað samkvæmt stjórnarskránni, yrði tekið fyrir og rætt á borgarþingi, ellegar myndi hún ekki styðja stjórnina (Farrell o.fl., 2019).

Fyrirkomulag þessa borgarþings var svipað og á Írsku Stjórnarskrársamkomunni, en þó voru gerðar nokkrar breytingar á framkvæmd þess og skipulagi. Málefnum var fækkað frá Írsku Stjórnarskrársamkomunni, úr tíu niður í fimm. Þá voru í þetta sinn engir þingmenn í hópi þátttakenda heldur samanstóð þátttakendahópurinn af níutíu og níu slembivöldnum, almennum borgurum. Úrtakið átti að endurspeglar írsku þjóðina líkt og áður og hæstaréttadómari Mary Laffoy var formaður þingsins og þar með hundraðasti meðlimur þess (The Citizens' Assembly, e.d.b). Það má því segja að loks hafi verið haldið borgarþing eftir bókinni.

Það þótti athugasvert eftir framkvæmd þingsins hve mikil endurnýjun varð í þátttakendahópnum yfir þessa 15 mánuði sem þingin spannaði. Þátttakendur voru í heildina 152 almennir borgarar auk formanns og þá þótti mæting í fundarlotur þingsins einnig vera áhyggjuefni, þegar fæst var voru aðeins 73 þátttakendur af 99 viðstaddir umræðuna. Hér þarf að hafa í huga að þeir borgarar sem tóku þátt í borgarþinginu gerðu það í sjálfboðavinnu og fengu aðeins greiddan ferðakostnað. Í samanburði við borgarþing sem haldin hafa verið í Hollandi og Kanada er þessi velta töluvert mikil. Líkleg orsök þessarar endurnýjunnar liggur væntanlega í tímalengd þingsins og því að þátttakendur í írsku ferlinu fengu ekki laun fyrir þátttöku sína en sú var einmitt raunin í Hollandi og Kanada (Farrell, Suiter, Harris o.fl., 2019), sem og á Íslandi árið 2019 þegar rökræðukönnunin fór fram.

Samhliða þinginu fór fram rannsókn sem átti að meta borgarþingið sem rökræðuferli og eftir hverja helgi sem umræða fór fram voru meðlimir þingsins spurðir spjörunum úr um ánægju með framkvæmdina, hvað væri vel gert og hvað betur mætti fara. Svörunum var svo skilað til framkvæmdastjórnar (e. secretariat) borgarþingsins eftir hverja helgi, en starfsmenn hennar aðstoðuðu formann þingsins við framkvæmd þess (Farrell o.fl., 2019). Niðurstöður úr rannsókninni sýndu fram á að mikil ánægja var gegnumgangandi á meðal þátttakenda frá byrjun og allt til loka

borgarþingsins. Sérstaklega var minnst á hversu hlutlaust umhverfið var og að engum spurningum eða skoðunum hafi verið tekið illa þó fólk væri oft á tíðum ósammála. Þátttakendur voru þá sammála um að andrúmsloftið hafi verið mjög svo spennuþrungið við umræðu um eitt af málefnum, en það var þungunarrof.

Málefni sem tekin voru fyrir í umræðu voru eftirfarandi; áttunda grein írsku stjórnarskrárinnar, hvernig best sé að takast á við hækkun meðalaldurs írsku þjóðarinnar, hvernig ríkið getur gert Írland leiðandi í baráttunni gegn loftslagsbreytingum, framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna og að lokum var rætt um kjörtímabil til setu á alþingi (e. fixed term parliament). Tvö málefna, málefni sem vörðuðu áttundu grein írsku stjórnarskrárinnar annars vegar, sem farið verður betur yfir hér á eftir, og loftslagsmálin hins vegar, hafa í dag verið afgreidd af írsku þinginu í samræmi við ráðleggingar borgarþingsins. Hin þrjú málefni sem rædd voru á borgarþinginu, þ.e. hvernig sé best að takast á við hækkun meðalaldurs írsku þjóðarinnar, framkvæmd á þjóðaratkvæðagreiðslum og að lokum kjörtímabil til setu á alþingi, hafa hins vegar ekki hlotið jafn góða áheyrn á írsku þinginu og ekkert miðað áfram þrátt fyrir að við setningu borgarþingsins hafi sérstaklega verið tekið fram að írsku þingið myndi taka fyrir og svara hverri ráðleggingu sem borgarþingið setti fram.

Ráðleggingar þingsins varðandi málefni loftslagsmála voru þrettán talsins og var meðbyr með hverri og einni ráðleggingu á milli 90% og 100%, að undanskildum tveimur sem voru á bilinu 80-89% (Devaney o.fl., 2020). Meðal ráðlegginga borgarþingsins til írsku þingsins voru tillögur um að tryggja að baráttan gegn loftslagsbreytingum væri ávallt þungamiðja þegar kæmi að stefnubreytingum á Írlandi. Til þess þyrfti að umbreyta eða skapa nýja, óháða stofnun sem fengi viðeigandi fjármagn, úrræði og vettvang til að hafa áhrif á löggjöf og vera leiðandi í baráttunni gegn loftslagsbreytingum. Þá var írsku þinginu einnig ráðlagt að auka til muna áherslu á uppbyggingu almenningssamgangna- og hjólreiðainnviða, að vera leiðandi í umræðunni um loftslagsbreytingar á heimsvísu og að taka til skoðunar hækkun skatta á kolefnisfreka starfsemi. Þessar þrettán tillögur fóru fyrir sérstaka þingnefnd. Sú þingnefnd bjó svo til aðgerðaráætlun í baráttunni við loftslagsvandann sem byggð var á ráðleggingum frá borgarþinginu. Aðgerðaráætlunin var samþykkt í júní árið 2019 með stuðningi þvert á ráðuneyti og ríkisstjórn (e. cross-government). (Devaney o.fl., 2020).

Af þessum fimm málefnum sem rædd voru á borgarþinginu var þó eitt sem trónaði yfir önnur, það var áttunda grein stjórnarskrárinnar. Greinin kvað á um að réttur fóstura og ófæddra barna til lífs sé jafn mikill og réttur móður til lífs en meðgöngurof voru ólögleg í landinu. Umræðan um greinina spannaði yfir níu og hálfan dag sem er rúmlega tvöfalt lengri tími en tíminn sem fór í að ræða málefnið sem rætt var næstlengst (Farrell o.fl., 2019). Réttur til þungunarrofs hefur sögulega verið erfitt umræðuefni á Írlandi og skoðanir fólks þar í landi á málefninu hreinlega klofið þjóðina í tvennt. Því var viðbúið að umræðurnar tækju langan tíma. Í kosningu innan borgarþingsins kusu 64% þátttakenda að ráðleggja írska þinginu að fjarlægja áttundu grein stjórnarskrárinnar, þ.e. að afglæpavæða þungunarrof. Ráðlegging borgarþingsins fór fyrir sérstaka þingnefnd, líkt og ráðleggingar varðandi baráttuna gegn loftslagsbreytingum, sem leiddi svo til þess að þjóðaratkvæðagreiðsla um málið fór fram þann 25. maí árið 2018. Kjörsókn var góð, eða 64,51% og þar af kusu 66,4% írskra kjósenda játandi, þ.e. með því að fjarlægja greinina úr stjórnarskrá landsins ((Devaney o.fl., 2020). Þessar tölur eru eftirtektarverðar af tveimur ástæðum. Annars vegar var hér verið að kjósa með því að afglæpavæða þungunarrof, málefni sem hafði fimm sinnum áður verið fellt í þjóðaratkvæðagreiðslu, fyrst árið 1983 (Ásrún Brynja Ingvarsdóttir, 2018). Hins vegar er aðeins 2% munur á niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslunnar og niðurstöðum kosninganna á borgarþinginu. Þannig má draga þá ályktun af því að úrtakið sem tók þátt í borgarþinginu hafi tekist vel til að endurspeglar samsetningu írsku þjóðarinnar.

4.4 Borgarþingið 2020-2021

Þriðja borgarþing Írlands átti sér stað á árunum 2020-2021 og það var á dagskrá aðeins eitt umræðuefni; jafnrétti kynjanna (The Citizens' Assembly, e.d.c). Þingið fór fram með sama sniði og borgarþingið árið 2016-2018 þar sem þátttakendur voru níutíu og níu slembivaldnir almennir borgarar ásamt einum óháðum formanni. Sérfræðingar voru þeim til taks líkt og áður en þeir tóku ekki þátt með beinum hætti. Ríkisstjórnin bað borgarþingið að taka fyrir og álykta um sex málefni í tengslum við jafnrétti kynjanna en þau voru eftirfarandi; leiðir til að takast á við þær hindranir og félagslegu viðmið sem ýta undir mismunun á milli kynja, að skilgreina og koma í veg fyrir kynbundin launamismun ásamt því að endurmeta launaviðmið kvennastétta sem oft leiða beint að kynjamisrétti þegar kemur að efnahagslegum gildum, að leitast við að tryggja fulla og virka þátttöku kvenna sem og jöfn tækifæri til forystu á öllum

stigum ákvarðanatöku á vinnustaðnum, í stjórnmálum og á opinberum vettvangi; að viðurkenna mikilvægi umönnunar barna á fyrstu árum þess ásamt því að stuðla að betra jafnvægi á milli vinnu og einkalífs, að meta samfélagslega ábyrgð umönnunar barna fyrst um sinn sem og samábyrgð kvenna og karla á fyrrnefndri umönnun og að lokum að rýna í skipulagsbundið launamisrétti sem veldur því að konur virðast gjarnari á að sinna láglau nastörfum en önnur kyn (The Citizens' Assembly, e.d.c).

Vert er að nefna að Covid-19 faraldurinn var í miklum vexti á þessum tíma. Fyrsta skipulagða umræða fór fram 15.-16. febrúar árið 2020 og næsta umræða átti svo að fara fram helgina 20.-22. mars. Þann 12 mars, rúmri viku áður en sú umræðuhelgi átti að fara fram, setti írska ríkisstjórnin á samkomutakmarkanir sem kváðu á um að samkomur innanhúss mættu ekki fara umfram 100 manns (The Citizens' Assembly, 2021). Þessar takmarkanir urðu til þess að borgaraþinginu var frestað og óvíst hvenær hægt væri að taka upp þráðinn á nýjan leik. Formaður þingsins, Catherine Day, hóf strax að leita mögulega lausna á þessu og úr urðu tveir valkostir; að fresta þinginu þar til samkomutakmörkunum yrði aflétt og ástandið í samfélaginu væri þess eðlis að hægt væri að hópa fólki saman með góðu móti, eða að færa borgaraþingin hreinlega á veraldarvefinn og leyfa því að fara fram á rafrænu formi. Þann 18. maí var send út könnun á þátttakendur þar sem þeir voru beðnir um að svara hvorn valkostinn þeim þætti fýsilegri og niðurstöður urðu afgerandi. 86% þátttakenda sögðust tilbúnir að halda umræðunni áfram á veraldarvefnum og ljóst að vilji og áhugi mikils meirihluta þátttakenda um að taka þátt í þinginu með einhverju móti var enn til staðar. Þá var ákveðið að gera tilraun til þess að halda umræðufund á netinu, boðið var upp á þjálfun á notkun samskiptaforritsins Zoom fyrir fundinn sem þó nokkrir nýttu sér og fyrsti rafræni fundurinn fór fram í gegnum samskiptaforritið Zoom þann 4. júlí 2020 þar sem mæting var valfrjáls, enda um tilraunafund að ræða. Sjötíu og fimm þátttakendur „mættu“ á tilraunafundinn og heyrði til undantekninga að fólk lenti í tæknilegum örðugleikum. Þar með var ákveðið að færa borgaraþingið formlega á veraldarvefinn og fyrsti formlegi netfundurinn fór fram þann 17. október árið 2020. Því fyrirkomulagi var svo haldið áfram allt til loka þingsins, 18. apríl 2021, með góðum árangri (The Citizens' Assembly, 2021).

Þrátt fyrir að aðeins eitt umræðuefni hafi verið á dagskrá, og sex málefni tengd því, urðu niðurstöður borgaraþingsins töluvert magn af ráðleggingum til írska þingsins. Þær voru 45 talsins og þar af voru 23 settar í forgang sem lykiltillögur (e.

key recommendations). Meðal þeirra voru tillögur um að bæta við nýrri málsgrein undir 40. grein stjórnarskrárinnar þar sem sérstaklega yrði vísað til jafnréttis kynjanna og jafnræðis, að skipta út 2. málsgrein 41. greinar stjórnarskrárinnar þar sem talað er um „stöðu konunnar innan heimilisins” (e. woman in the home) og setja þar inn orðalag sem ekki væri kynbundið og myndi gera ríkið skuldbundið til þess koma í veg fyrir að það halli á konur þegar kemur að jafnvægi á milli vinnu og einkalífs. Þá voru einnig tillögur um að hækka lágmarkslaun til að samræma þau við framfærslulaun fyrir árið 2025 og að útfæra leiðbeiningar og sérfræðiþjálfun fyrir dómara og lögfræðinga varðandi meðferð þolenda heimilis-, kynferðislegs-, og/eða kynbundis ofbeldis (The Citizens' Assembly, e.d.d). Hér er töluverður fjöldi ráðlegginga frá borgarþinginu enn óupptalinn sem gefur til kynna hversu umfangsmikill fjöldi tillaga var.

Umræða um þessar breytingartillögur borgarþings til írska þingsins hefur farið fram á þingi og er enn í vinnslu. Enn hafa engar breytingar orðið á Stjórnarskrá Írska lýðveldisins í kjölfar þessa þings en síðasta stjórnarskrárbreytingin er skráð þann 13. nóvember árið 2019 (Government of Ireland, 2020).

4.5 Umræða um skilvirkni borgarþings

Þegar rætt er um borgarþing koma oft upp sömu vangavelturnar sem snúa að því hvort hægt sé að treysta almenningi til þess að taka mikilvægar ákvarðanir. Meðal annars hafa verið efasemdir varðandi úrtökin og hversu fróðir borgararnir séu um málefnið sem rædd eru. Það gleymist þó stundum í þessari umræðu að borgararnir fá upplýsingar um málefnið og geta þar af leiðandi myndað eigin skoðun, eða breytt eigin skoðun, á málefnum fyrirfram. Þá eru þátttakendur ekki að breyta lögum og reglum landsins, heldur ræða málefnið sín á milli og koma á framfæri tillögum að breytingum, eða tillögu að engum breytingum jafnvel, til ríkisstjórnarinnar. Það er svo ríkisstjórnin sem tekur endanlega ákvörðun um hvað sé gert, hvort breytingar séu samþykktar eður ei, og boða til þjóðaratkvæðagreiðslna þegar þess er þörf og vilji til.

David Farrell setti fram afbragðsgóða myndlíkingu í hlaðvarpsþættinum DCD Podcast, sem er haldið úti af rannsóknarverkefniinu Lýðræðisleg stjórnarskrágerð við Háskóla Íslands. Aðspurður um hvort eitthvað málefni væri þess eðlis að borgarþing ættu ekki að taka það til umræðu svaraði hann því til að þú myndir ekki vilja fljúga flugvél smíðaða af borgarþingi. Tæknileg atriði væru einfaldlega allt of flókin til

þess að hægt væri að velja af handahófi nokkra almenna borgara til þess að smíða flugvél. Þá sagði David að kollegi hans, Oliver Escobar, hefði bent honum á að borgaraþing væri ekki gert til þess að byggja hluti frá grunni, en það gæti sett fram hugmyndir um hvort og þá hvers konar flugvélar ætti að smíða (Sævar Finnbogason, 2020). Þegar það er heimfært yfir á flugvélinu er hlutverk borgaraþings að taka til greina hluti eins og hvort sé mikilvægara að hafa gott fótapláss eða fleiri sæti, hvort mikilvægara sé að hún fari hratt eða mengi minna og hvort þessi fína flugvél sem um er rætt sé best eins og hún stendur eða hvort tími sé kominn til að endurnýja nokkra hluti í henni. Svona mætti í raun lengi telja.

Heimspekilegu rökin á bak við það að notast við borgaraþing og rökræðulýðræði í ferli breytinga stjórnarskrár felast meðal annars í því að fullveldið liggur hjá þjóðinni og að af þjóðinni sprettur valdið. Ef vilji er til breytinga á meðal þegna þjóðarinnar er varla hægt að hugsa sér beinna lýðræði en að þjóð fái að taka þátt í því sem verið er að skoða, tillögugerð og að lokum fullgildingu á lagabreytingum í kjölfar tillaga. Írland hefur farið þá leið að notast við það sem David Farrell hefur kallað stjórnarskrárumbætur (e. constitutional gardening), þar sem tekin eru fyrir einstaka ákvæði eða greinar stjórnarskrárinnar sem þarfnast lagfæringa eða uppfærslu til samræmis við það sem kallað er eftir í samfélagsumræðunni eða þá í takt við breytta tíma (Sævar Finnbogason, 2020). Slembivalin borgaraþing er afar gott fyrirkomulag til þessa þar sem ætlun þeirra er, með skilgreindum hætti, að takast á við ákveðin málefni, ákveðnar greinar eða ákveðnar spurningar. Í staðinn fyrir að leggja í að skrifa heila stjórnarskrá er hlutverk þátttakenda að velta fyrir sér þeim málefnum, greinum eða spurningum sem lagðar eru fyrir þingið. Eðli umræðanna gera hér líklega meginmuninn þar sem aðferðum rökræðulýðræðis er beitt og að umræðan eigi sér stað á meðal slembivalinna jafningja fremur en, til að mynda, fulltrúa tiltekinna flokka sem hver og einn hefur sinna hagsmuna að gæta á vettvangi stjórnmalanna (Fishkin, 2009). Það er ef til vill það sem sker úr um hversu vel tekst til að gera tillögur sem enda á því að verða að einhverju meira en lagafrumvarpi sem situr fast í nefnd í mánuði eða ár. Þegar borgaraþing takast vel til gefa þau kjörnum fulltrúum hugmynd um hver vilji kjósenda er raunverulega.

Ljóst er að þörf er á því að kjörnir fulltrúar hlusti á tillögur sem borgaraþing bera á borð fyrir þá, án áheyrnar myndu niðurstöður þingsins ekki nýtast neinum nema þátttakendum þeirra í skoðanamyndun sinni („*Citizens' assemblies are*

increasingly popular”, 2020). Það er vilji til áheyrnar á Írlandi og framgangur mála í kjölfar þess að borgarabing leggur fram tillögur. Það sést glöggð þegar litið er til þess að þjóðaratkvæðagreiðslan sem fór fram á Írlandi árið 2018, er varðaði afnám 8. greinar stjórnarskrárinnar sem snéri að þungunarrofi, var 36. þjóðaratkvæðagreiðslan sem haldin hefur verið í landinu (Ólöf Ragnarsdóttir, 2018).

5. Ákall og tilraun til stjórnarskrárbreytinga í Chile

Árið 2019 voru haldin mótmæli í Santiago, höfuðborg Chile, þar sem um milljón manns, eða einn af hverjum fimm íbúum borgarinnar, létu í sér heyra með beinum hætti (Róbert Jóhannsson, 2019). Mótmælin spruttu upp í kjölfarið á tiltölulega lítilsháttar hækkun fargjalds í almenningsamgöngur. Mótmælendur kröfðust réttlætis en alda mótmæla fylgdi í kjölfarið um landið allt sem vörðuðu ójöfnuð í landinu og fóru mótmælendur fram á að þáverandi forseti, Sebastián Piñera, segði af sér. Þrjátíu og sex einstaklingar létu lífið í mótmælunum og þúsundir særðust (Gylfason, 2022). Í kjölfarið fór fram þjóðaratkvæðagreiðsla þar sem þjóðin kaus um hvort vilji væri fyrir nýrri stjórnarskrá. Niðurstöður kosninganna, sem fóru fram þann 25. október árið 2020, voru afgerandi þar 78% kjósenda sögðust vilja nýja stjórnarskrá (Bonney, 2020).

5.1 Þjóðaratkvæðagreiðsla um nýja stjórnarskrá Chile

Haldnar voru kosningar til stjórnlagabings í Chile í maímánuði árið 2021. Fulltrúar þingsins voru 155 talsins og þinginu var ætlað að starfa að hámarki í eitt ár (Miller, 2021). Rétt eins og stjórnlagabinginu sem kosið var á Íslandi árið 2010, og seinna meir Stjórnlagaráðinu, var stjórnlagabinginu í Chile ekki ætlað að skrifa heila nýja stjórnarskrá heldur endurskoða þá sem var þegar til (Gylfason, 2022). Úr varð þó að stjórnlagabingið í Chile, rétt eins og á Íslandi, skrifaði heila nýja stjórnarskrá sem svo var lögð fyrir í þjóðaratkvæðagreiðslu til samþykktar. Stjórnarskráin sem um ræddi var 178 blaðsíðna skjal með 388 málsgreinum sem, í stórum dráttum, fjölluðu meðal annars um rétt til menntunar og heilbrigðisþjónustu, félagsleg málefni og jafnrétti kynjanna, tryggingu á réttindum frumbyggja sem telja 13% af íbúum landsins, ásamt því að gera mikið úr umhverfismálum en Chile er á meðal fremstu landa í koparframleiðslu í heiminum (Politi, 2022).

Ný stjórnarskrá Chile var felld í þjóðaratkvæðagreiðslu þann 4. september 2022 (María Carrasco, 2022). Fyrir atkvæðagreiðsluna var ljóst að Chilebúar vildu breytingar en ætla má að ástæður þess að nýja stjórnarskráin var felld með afgerandi meirihluta séu meðal annars að fólk var að kjósa um allt skjalið í heild sinni. Það kom á daginn að margir kjósendur höfðu efasemdir um að einstaka greinar stjórnarskrárinnar væru hreinlega nógu góðar til að samþykkja mætti stjórnarskrána í heild sinni eins og hún var sett fram, sumar þóttu bæði óvandaðar og jafnvel of framsæknar. Í ofanálag virtist stjórnlagabínginu skorta lögmæti þar sem sumir hverjir sem buðu sig fram og náðu þar kjöri höfðu gert það með vafasömum hætti, meðal annars með því að ljúga til um að vera með krabbamein. Þá má ætla að stjórnlagabíngið hafi hreinlega reynt að gera of mikið í einu, snerta á of mörgum flötum og áhyggjur voru af því að ekki hefði verið nægilega vandað til verks. Það hjálpaði þá ekki að fjöldinn allur af falsfréttum var í mikilli dreifingu fyrir þjóðaratkvæðagreiðsluna, það olli upplýsingaóreiðu á meðal kjósenda sem gerði þeim erfitt fyrir að kynna sér inntak stjórnarskrárinnar með góðu móti (María Carrasco, 2022).

Þrátt fyrir að nýja stjórnarskráin hafi ekki verið samþykkt í síðustu þjóðaratkvæðagreiðslu Chile er ljóst að ákallið er áframhaldandi eftir breytingum. Núverandi forseti Chile, Gabriel Boric, hefur lýst því yfir opinberlega að hann muni vinna með þínginu og almenningi í landinu að því að þróa nýtt ferli til stjórnarskrárbreytinga. Lítið er þó vitað að svo stöddu hvað það ferli felur í sér, hver tímamörkin á því eru og hvers konar stjórnarskrá það ferli kemur til með að gefa af sér (Polga-Hecimovich, 2022). Þó má ætla að hvernig sem almannasamráði við fyrirhugaðar stjórnarskrárbreytingar Chile verður háttáð verði lítið til þess að þessi leið sem farin var á undanfögnu rúmu eina og hálfu ári sé torsótt, sér í lagi ef ferlinu lýkur í þjóðaratkvæðagreiðslu þar sem kjósendum býðst aðeins sá valkostur að samþykkja eða hafna heilli stjórnarskrá sem inniheldur 388 greinar og er hátt í 200 blaðsíður.

6. Niðurstöður og umræður

Það er alveg ljóst að ákall hefur verið eftir breytingum á stjórnarskrám allra þriggja landanna sem um hefur verið fjallað hér. Aðeins einu landi, Írlandi, hefur tekist að ná fram mikilvægum breytingum en á Íslandi hefur engu verið breytt; ferlið hefur

mistekist. Þá hefur sömuleiðis engu verið breytt eftir misheppnaða tilraun Chile til breytinga.

6.1 Meginniðurstaða 1

Það liggur fyrir að breyta þurfi íslensku stjórnarskránni, hið þögula samþykki er horfið á braut en margsinnis hefur komið fram að almenningur er fylgjandi breytingum á stjórnarskránni. Það skiptir hins vegar máli hvernig farið er að og hvaða aðferðir eru notaðar og góðir þátttökuferlar geta haft jákvæð áhrif. Slembivalið borgarþing er, miðað við fyrri umfjöllun, vænleg leið til þess að rýna í og vinna með einstaka tillögur stjórnarskrár. Þetta hefur Írum tekist að sýna fram á enda nýtti írska þjóðin sér þessa lýðræðislegu leið með góðum árangri. Það verður þá að hafa það sérstaklega í huga að þrátt fyrir að breytingum á einstaka ákvæðum stjórnarskrárinnar hafi í raun verið útvistað á Írlandi var írska þingið mun meira inn í ferlinu heldur en ætla mætti.

Líkt og fram kom í kafla 2.1.2 eru eiginhagsmunir þingsins vandamál í ferli stjórnarskrárbreytinga og tilraunir til stjórnarskrárbreytinga á Íslandi dæmi um það. Það eru ekki nein sterk heimspekileg lögmætisrök sem að segja að það megi ekki fela öðrum aðilum að búa til tillögur að lagafrumvörpum eða stjórnarskrárbreytingum sem eru svo gerð gild af þingi eða þjóð. Að sama skapi er í raun heldur ekkert rangt við það að kjörnir fulltrúar, hvort sem það eru þingmenn eða aðrir kjörnir fulltrúar, setji saman stjórnarskrártillögur, eða stjórnarskrá, í umboði kjósenda sinna. Hins vegar sýna tilraunirnar á Íslandi og Írlandi að einn kosturinn við að unnið sé að tillögugerðinni af utanaðkomandi þingi, slembivöldnu eða kjörnu, er að þeir þingmenn eru ekki að fjalla um eigið vald og starfsumhverfi líkt og Alþingismenn. Það má styrkja það ferli með því að leggja þær tillögur svo fyrir þjóðina til fullgildingar. Þá má velta fyrir sér hvort það skipti yfir höfuð nokkru máli hvernig tillögur að breytingum á stjórnarskrám verða til ef á annað borð þjóðin sjálf getur samþykkt eða hafnað fullgildingu laganna. Því verður líka að halda til haga að ef þjóð sem sýnt hefur fram á sterkan vilja til breytinga en hafnar tillögum að breytingum í þjóðaratkvæðagreiðslu, líkt og gerðist í Chile, má læra af því og taka skref aftur á bak, hlusta á gagnrýni, laga tillögur og bera þær aftur upp í þjóðaratkvæðagreiðslu. Eðli umræðunnar gerir nefnilega meginmuninn og það er ef til vill það sem Ísland og Chile geta sérstaklega tekið til sín frá ferlinu á Írlandi.

Megin gagnrýni á núverandi stjórnarskrá Íslands snýr að miklu leiti að valdsviðum forseta og Alþingis og í kafla 2.1.2 um þögult samþykki veltir höfundur fyrir sér hvort það sé í raun og veru hægt að gera þá kröfu á valdhafa að fjalla um sitt eigið vald og ákveða sín eigin valdmörk á hlutlausan máta. Gjáin á milli Alþingis og Stjórnlagaráðs annars vegar og Alþingis og almennings hins vegar var aldrei brúuð í breytingaferlinu á Íslandi. Bæði hafa stjórnarskrárbreytingar í kjölfarið á þjóðaratkvæðagreiðslu árið 2012, þar sem niðurstöðurnar voru breytingum í vil, lent á vegg á Alþingi. Það virðist þá líka vera að í nefndarvinnu formanna þingflokkanna á Alþingi í aðdraganda þess að Katrín Jakobsdóttir lagði ein fram frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands árið 2012, hafi vilji til verksins ekki verið til staðar hjá öllum aðilum. Þar átti að halda í heiðri umræðu og niðurstöðum úr almannasamráði en kjörnir fulltrúar á Alþingi sáu sig ekki knúna til að taka tillit til, né vera bundna af því.

Eiríkur Bergmann Einarsson, prófessor og fyrrverandi fulltrúi í Stjórnlagaráði, hefur meðal annars bent á að Stjórnlagaráðið hafi á sínum tíma gert mistök með að hafa ekki samráð við Alþingi (Hjörtur J. Guðmundsson, 2014). Hér er vert að muna að þriðjungur þeirra sem sátu fyrst slembivalið borgaraþing á Írlandi voru þingmenn og þar með var gjáin nokkurn veginn brúuð til að byrja með, það var meðbyr inni á þingi fyrir breytingartillögum sem komu út frá borgaraþinginunni. Þetta vann gegn tortryggni þingsins gegn ferlinu, ólíkt því sem var á Íslandi, þar sem Stjórnlagaráð (sem skipað hafði verið eftir að Hæstiréttur úrskurðaði að annmarkar hefðu verið á stjórnlagabingskosningunum) hafði litla tengingu við Alþingi. Auk þess sem reynslan af þessu fyrsta borgaraþingi gerði að verkum að hægt var að halda næsta borgaraþing án þátttöku þingmanna.

Á Íslandi hefði mátt gera betur með því að búa til tíma til að vinna úr niðurstöðum þjóðaratkvæðagreiðslunnar árið 2012, skapa rými fyrir umræður til gera endurbætur á frumvarpinu. En sú vinna leið fyrir það að ekki var sátt um hvernig það ætti að gerast. Þannig hefði málið ekki fallið á milli skips og bryggju og þegar ferlið er skoðað í dag líkt og hefur verið gert í ritgerð þessari, þegar kafað er dýpra í ákvæðin sem lögð voru til og spurningarnar sem lagðar voru fyrir í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012, má sjá ýmsar flækjur og afleiðingar þeirra. Þá eykst skilningurinn á því afhverju „nýja stjórnarskráin” er í raun ekki til, aðeins frumvarpsdrög unnin af Stjórnlagaráði, eftir víðtækan samráðsferil sem fól í sér

skýrslu Stjórnlagaráðs, þjóðfund og samráð ráðsins við almenning, sem hafa einfaldlega dagað uppi.

6.2 Meginniðurstaða 2

Írski ferlið sækir ákveðið félagslegt réttmæti til þess að slembivaldnir fulltrúar borgarþings eru þýði sem endurspeglar þjóðina, þeir skila af sér tillögum til breytinga og þjóðin sjálf fullgildir breytingar á stjórnarskránni í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þessi leið er ef til vill ekki gallalaus en eftir yfirferð og samanburð á ferli Íslands og Írlands með tilliti til þess sem gerðist í Chile virðast kostirnir við útvista tillögugerðinni til slembivalins þings talsverðir. Ferlið á Íslandi var ekki galin hugmynd að mati höfundar en hefði mátt vera betur úthugað og ákjósanlegt hefði verið að meiri pólitísk sátt hefði verið um að fara þessa leið. Það var ónægur tími fyrir umræður og tímarammi fyrir vinnu hvers þáttar, svo sem stjórnlaganefndar og Stjórnlagaráðs.

Það eru dæmi um að ríki taki upp heila, nýja stjórnarskrá eða geri miklar breytingar á stjórnarskrá sem til er fyrir í einum rykk. Eftir þessa rannsókn er það mat höfundar að stjórnarskrárumbætur séu hins vegar vænlegri leið til breytinga í ríkjum eins og Íslandi og Írlandi þar sem ekki er beinlínis alvarleg stjórnlagakrísa. Það að breyta einstaka ákvæðum í einu með almenningssamráði er eitt en það er annað að treysta á að allar breytingar sem gerðar eru á stjórnarskrá, hvað þá að heilt stjórnarskráfrumvarp upp á nær 400 greinar eins og reynt var í Chile, sé samþykkt af fólki sem kom ekki nálægt samningu þess né umræðum um það. Ferlið á Írlandi er ekki fullkomið eins og sést á því að ekki hefur tekist að ljúka umfjöllun um allar tillögur borgarþingana á írski þinginu. Þó hafa orðið nokkrar breytingar á stjórnarskránni sem írski þjóðin hefur samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þar af leiðandi svarar höfundur þeirri spurningu sem varpað var fram í inngangi þessarar ritgerðar, hvort aðferðafræðin sem notuð var hér á Íslandi hafi átt þátt í hvernig fór fyrir tillögum að stjórnarskrárbreytingum á sínum tíma, játandi. Borgarþingunum á Írlandi tókst að skila af sér góðum tillögum, eins og sjá má af því að þær þeirra sem hafa komist alla leið í þjóðaratkvæðagreiðslu hafa verið samþykktar af þjóðinni. En hafa þarf í huga að hversu góðar sem tillögurnar eru, hvort sem umræða tillögur Stjórnlagaráðs á Íslandi eða borgarþinganna á Írlandi, þurfa þær fyrst að fara í gegnum þjóðþingið til þess að þjóðaratkvæðagreiðsla geti farið fram. Lykilatriðið hér

er að stjórnarskrárbreytingafyrirkomulaginu er ekki einu um að kenna hvernig fór á Íslandi. Alþingi á líka sinn þátt í því hvernig fór. Brúna á milli almennings og Alþingis verður að brúa að nýju, traust þarf að ríkja þar á milli og samráð í formi borgaraþinga verður æ algengara enda sýnir reynslan að rík ástæða til að treysta almenningi fyrir því að hafa eitthvað um hlutina að segja.

Stjórnarskráin og breytingar á henni hlaupa ekki frá okkur og við þurfum að finna leið til þess að koma hreyfingu á þau mál. Það er því niðurstaða þessarar rannsóknar að við ættum að læra af Írum. Við getum sett upp vandað ferli og notað slembivalin borgaraþing í sambland við annað opið almenningssamráð, en umfram allt þurfum við að gefa okkur tíma til þess að uppfæra einstaka greinar eða kafla stjórnarskrárinnar. Vinna Stjórnlagaráðs og öll umræðan og það sem hefur verið reynt á síðustu árum er ekki tapað og til einskis heldur mun nýtast sem eldiviður í þeirri vinnu.

7. Lokaorð

Það er einlæg von höfundar að breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands raungerist í náninni framtíð. Það er sárt að hlusta á hvísl og köll varðandi nýja stjórnarskrá bergmála í vindinum sem umlykur íslenska pólitík þegar umræðan lendir ítrekað á vegg einfaldlega af því það er ekki nægilegur hljómgrunnur fyrir henni á Alþingi. Ákallið er enn til staðar eftir öll þessi ár og nú er lag að horfa til landa sem eru að ná breytingum í gegn með einhverjum hætti og aðlaga það ferlinu sem stjórnarskrárbreytingar hérlandis hafa strandað á. Þetta er hægt, þetta er mikilvægt og það skiptir máli hvernig þetta er gert, Írland ber þess vitni.

Höfundur trúir því að ef fólk fær tækifæri til að taka þátt í pólitísku ferli, þá sé það líkegra til að virða ákvarðanirnar sem koma út frá þeirri þátttöku og taki þeim alvarlega. Þegar vinna við ritgerð þessa hófst lá fyrir að meginumræðuefni hennar yrði hin svokallaða nýja stjórnarskrá í þeim skilningi að um drög að breytingum á íslensku stjórnarskránni sé að ræða. Það tók langan tíma að ákveða í hvaða átt ætlunin var að fara og lengi vel efaðist höfundur um hve góð hugmynd þessi vegferð væri, að ræða og bera saman tilraunir til stjórnarskrárbreytingar á Íslandi og svo á Írlandi með stuttu stoppi í Chile. Þessi vegferð hefur hins vegar reynst bæði lærdómsrík og dýrmæt enda standa þessar breytingar okkur öllum nær þó ekki öll átti sig á því. Stjórnarskrá lands skiptir miklu máli og því verður að gera vel, eiga samræðurnar og vanda til verka þegar kemur að breytingum á henni. Það er kominn tími til að klára þetta mál.

8. Heimildaskrá

Aldís Yngvadóttir. (ritstj.). (2014). *Litli-kompás: Handbók um mannréttindamenntun fyrir börn*. Námsgagnastofnun.

Alþingi. (e.d.a). *Öll erindi í 3. máli: tillögur stjórnlagaráðs um breytingar á stjórnarskrá Íslands*.

<https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/?ltg=140&mnr=3>

Alþingi. (e.d.b). *Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands: Umfjöllun í nefndum*.

<https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/?ltg=151&mnr=466>

Anna Kristín Jónsdóttir. (2022, 22 október). *Pattstaða í stjórnarskrármáli*. RÚV.

<https://www.ruv.is/frett/2022/10/22/pattstada-i-stjornarskrarmali>

Ásrún Brynja Ingvarsdóttir. (2018, 25. maí). *Útlit fyrir að fóstureyðingar verði leyfðar*. RÚV. <https://www.ruv.is/frett/utlit-fyrir-ad-fostureydingar-verdi-leyfdar>

Björn Freyr Björnsson og Elín Valdís Þorsteinsdóttir. (2021, 12. júní). *71. Fundur stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar á 151. löggjafarþingi*. Alþingi.

<https://www.althingi.is/thingnefndir/fastanefndir/stjornskipunar--og-eftirlitsnefnd/fundargerdir/?faerslunr=11428>

Bonnefoy, P. (2020, 25. október). *'An End to the Chapter of Dictatorship': Chileans Vote to Draft a New Constitution*. The New York Times.

<https://www.nytimes.com/2020/10/25/world/americas/chile-constitution-plebiscite.html>

Center for Deliberative Democracy. (e.d.). *What is Deliberative Polling®?* Stanford University. <https://cdd.stanford.edu/what-is-deliberative-polling/>

Citizens' assemblies are increasingly popular. (2020, 17. september). The Economist.

<https://www.economist.com/international/2020/09/17/citizens-assemblies-are-increasingly-popular>

Citizens Information Board. (2022, 31. janúar). *The Irish Constitution*. Citizens Information.

https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/irish_constitution_1/constitution_introduction.html#startcontent

Devaney, L., Torney, D., Brereton, P. og Coleman, M. (2020). Ireland's Citizens' Assembly on Climate Change: Lessons for Deliberative Public Engagement and Communication. *Environmental Communication*, 14(2), 141-146.
<https://doi.org/10.1080/17524032.2019.1708429>

Farrell, D. M., Suiter, J. og Harris, C. (2019). 'Systematizing' constitutional deliberation: the 2016–18 citizens' assembly in Ireland. *Irish Political Studies*, 34(1), 113-123. <https://doi.org/10.1080/07907184.2018.1534832>

Farrell, D. M., Suiter, J., Harris, C. og Cunningham, K. (2019). The Effects of Mixed Membership in a Deliberative Forum: The Irish Constitutional Convention of 2012–2014. *Political Studies*, 68(1), 54-73.
<https://doi.org/10.1177/0032321719830936>

Félagsvísindastofnun. (e.d.). *Aðferðafræði*. Rökræðukönnun. Almenningsamráð um endurskoðun stjórnarskrárinnar. <https://fel.hi.is/is/utgefid-efni-rokraedukonnun/adferdafraedi>

Fishkin, J. S. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford University Press.

Forsætisráðuneytið. (e.d.). *Stjórnarskrárendurskoðun 2018-2025*. Stjórnarráð Íslands.
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/stjornskipan-og-thjodartakn/stjornarskrain/stjornarskrarendurskodun-2018-2025/>

Government of Ireland. (2020, janúar). *CONSTITUTION OF IRELAND*. Irish Statute

Book. <https://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html>

Guðmundur Hörður Guðmundsson (þáttastjórnandi). (2020, september). Slembivalin borgaraþing og rökræðufundir. [hlaðvarpsþáttur]. *Guðmundur Hörður*.

Spotify. <https://open.spotify.com/episode/6AhezqmtPoWSWJQqxWQrfU>

Gylfason, T. (2022, 20. október). *Constitutional moments: Chile and Iceland*. Social Europe. <https://socialeurope.eu/constitutional-moments-chile-and-iceland>

Hafsteinn Þór Hauksson. (2014). Bútasamur. *Tímarit lögrétta*, 10(2), 286-327.

http://timarit.logretta.is/article/view/1816/pdf_114

Hafsteinn Þór Hauksson og Skúli Magnússon. (2014). *Kaflar í réttarheimspeki*.

Bókaútgáfan CODEX.

Hagstofa Íslands. (2013, 18. apríl). *Þjódaratkvæðagreiðsla 20. október 2012*.

<https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/kosningar/thjodaratkvaedagreisla-20-oktober-2012/>

Hagstofa Íslands. (2015, 24. febrúar). *Alþingiskosningar 27. apríl 2013*.

<https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/kosningar/althingiskosningar-27-april-2013/>

Hjalti Geir Erlendsson. (2010, 29. nóvember). *Sögulega léleg þátttaka*. Mbl.is.

<https://www.mbl.is/greinasafn/grein/1358559/>

Hjörtur J. Guðmundsson. (2014, 6. nóvember). *Komast að gjörólíkri niðurstöðu*.

Mbl.is.

https://www.mbl.is/frettir/innlent/2014/11/06/komast_ad_gjorolikri_nidurstodu/

Hrafnhildur Snæfríðar- og Gunnarsdóttir, Guðbjört Guðjónsdóttir og Helgi

-
- Guðmundsson. (2020). *Endurskoðun stjórnarskrár Íslands: Niðurstöður umræðufundar 2019*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
https://fel.hi.is/sites/fel.hi.is/files/2022-09/Endurskodun_stjornarskrar_0.pdf
- Jóhann Páll Jóhannsson. (2015, 13. september). *Hver drap nýju stjórnarskrána?* Stundin. <https://stundin.is/frett/hver-drap-nyju-stjornarskrana/>
- Jóhanna Sigurðardóttir. (2010, 25. nóvember). *Sögulegar kosningar til stjórnlagabings*. Stjórnarráð Íslands.
<https://www.stjornarradid.is/raduneyti/forsaetisraduneytid/fyrri-forsaetisradherrar/stok-raeda-fyrrum-forsaetisradherra/2010/11/25/Sogulegar-kosningar-til-stjornlagathings/>
- Jón Hákon Halldórsson. (2011, 29. júlí). *Forseti Alþingis fékk frumvarp að stjórnarskrá*. Vísir. <https://www.visir.is/g/2011636936d>
- Jón Ólafsson og Sævar Finnbogason. (2020, 12. nóvember). *Hversu erfitt þarf að vera að breyta stjórnarskránni?* Democratic Constitutional Design.
<https://stjornarskra.hi.is/hversu-erfitt-tharf-ad-vera-ad-breyta-stjornarskranni/>
- Jón Ólafsson og Sævar Finnbogason. (2021, 13. janúar). *Hvernig er stjórnarskránni breytt og er hægt að finna betri leið til þess?* Democratic Constitutional Design. <https://stjornarskra.hi.is/hvernig-er-stjornarskranni-breytt-og-er-haegt-ad-finna-betri-leid-til-thess/>
- Kolbeinn Óttarsson Proppé. (2012, 17. október). *Eiga auðlindir að vera í þjóðareign?* Vísir. <https://www.visir.is/g/2012834675d>
- Lagastofnun Háskóla Íslands. (2012). Spurningarnar á kjörseðlinum - umfjöllun og skýringar. Þjóðaratkvæði laugardaginn 20. október 2012.
<http://www.thjodaratkvaedi.is/2012/spurningar-a-kjorsedli.html>
- Landskjörstjórn. (2012, 23. október). *Niðurstaða talningar við*

Þjóðaratkvæðagreiðsluna 20.október 2012.

<https://www.landskjor.is/landkjosstjorn/frettir-tilkynningar/nr/109>

Life expectancy, 1838 to 2015. (e.d.). Our World In Data.

<https://ourworldindata.org/grapher/life-expectancy?tab=chart&country=~ISL>

Lög um stjórnlagabætur nr. 90. (2010).

<https://www.althingi.is/altext/stjt/2010.090.html>

María Carrasco. (2022, 15. september). *Why we failed to approve the new Chilean constitution: the need for a cultural transformation.* LSE.

<https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2022/09/15/why-we-failed-to-approve-the-new-chilean-constitution/>

María Thejll. (e.d.). *Saga þjóðaratkvæðagreiðslna á Íslandi, núgildandi fyrirkomulag, hvernig verða kjósendur upplýstir.* Háskóli Íslands.

http://mhi.hi.is/sites/mhi.hi.is/files/Maria_Erindi_Radstefna_15sept_2011_Bei nt_lydraedi.pdf

Mary Minihan. (2011, 13. apríl). *Chuck Feeney charity funds citizens' assembly idea.*

The Irish Times. <https://www.irishtimes.com/news/chuck-feeney-charity-funds-citizens-assembly-idea-1.570401>

Miller, L. (2021, 8. júlí). *Making history: Chileans start work on first constitution equally drafted by women, men.* NBC News.

<https://www.nbcnews.com/news/latino/making-history-chileans-start-work-first-constitution-equally-drafted-rcna1353>

Nodia, G. (2020). Democracy's Inevitable Elites. *Journal of Democracy: Democracy Embattled*, 31(1), 75-87. [https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2019/12/08_31.1_Nodia-pp.-75-](https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2019/12/08_31.1_Nodia-pp.-75-87.pdf?fbclid=IwAR0vrg_QABW82T1WjivOtTHiQpIJ8ihq2ASZf0alGlzyA9ZrfzrXJ3rlN4)

[87.pdf?fbclid=IwAR0vrg_QABW82T1WjivOtTHiQpIJ8ihq2ASZf0alGlzyA9ZrfzrXJ3rlN4](https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2019/12/08_31.1_Nodia-pp.-75-87.pdf?fbclid=IwAR0vrg_QABW82T1WjivOtTHiQpIJ8ihq2ASZf0alGlzyA9ZrfzrXJ3rlN4)

-
- Ólöf Ragnarsdóttir. (2018, 26. maí). *Írar vilja leyfa þungunarrof*. RÚV.
<https://www.ruv.is/frett/irar-vilja-leyfa-thungunarrof>
- Polga-Hecimovich, J. (2022, 24. október). *Scenarios in Chile after a failed constitution*. GIS. <https://www.gisreportsonline.com/>
- Politi, D. (2022, 4. september). *Chile sees high turnout in vote on proposed new constitution with sweeping changes*. PBS.
<https://www.pbs.org/newshour/world/chile-sees-high-turnout-in-vote-on-proposed-new-constitution-with-sweeping-changes>
- Rousseau, J. J. (2004). *Samfélagssáttmálinn*. (Björn Þorsteinsson og Már Jónsson, þýð.). Hið íslenska bókmenntafélag.
- Róbert Jóhannsson. (2019, 26. október). *Milljón mótmæltu forseta Chile*. RÚV.
<https://www.ruv.is/frett/milljon-motmaeltu-forseta-chile>
- Ræða ríkisstjóra á fullveldisdaginn. (1943, 3. desember). *Alþýðublaðið*, XXIV(273), 4.
<https://timarit.is/page/1069106>
- Skrifstofa Þjóðfundar 2010. (e.d.). *Um þjóðfundinn*. Þjóð til þings: Þjóðfundur 2010 um stjórnarskrá Íslands. <http://thjodfundur2010.is/um-thjodfundinn/#stjornlaganefnd>
- Skynsamlegt að stjórnarskrá sé ávörpuð*. (2021, 28. nóvember). Mbl.is.
https://www.mbl.is/frettir/kosning/2021/11/28/skynsamlegt_ad_stjornarskra_s_e_avorpud/
- Sluyter-Beltrão, J. (2017, 23. júní). *iron law of oligarchy*. *Encyclopedia Britannica*.
<https://www.britannica.com/topic/iron-law-of-oligarchy>
- Stefanía Óskarsdóttir. (2019, 2. september). *Hvers vegna var lýðveldi ekki stofnað fyrr á Íslandi?* Vísindavefurinn. <https://www.visindavefur.is/svar.php?id=77584>

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33. (1944).

<https://www.althingi.is/lagas/nuna/1944033.html>

Stjórnlaganefnd. (2011). *Skýrsla stjórnlaganefndar 2011: 1. bindi.*

https://www.stjornarradid.is/media/forsætisraduneyti-media/media/stjornarskra/Skyrsla_stjornlaganefndar_fyrri_bindi.pdf

Stjórnlagaráð. (2011). *Stjórnlagaráðstíðindi 2, umræður á ráðsfundum: 1.–13.*

ráðsfundur. https://www.stjornarradid.is/media/forsætisraduneyti-media/media/stjornarskra/Stjornlagaradstidindi_2a.pdf

Stjórnlagaráð. (2011a). *Frumvarp til stjórnarskipunarlaga.*

http://www.stjornlagarad.is/other_files//stjornlagarad/Frumvarp-til-stjornarskipunarlaga.pdf

Stjórnlagaráð. (e.d.). *Upplýsingar.* Stjórnlagaráð 2011.

<http://www.stjornlagarad.is/upplysingar/um-stjornlagarad/>

Sævar Finnbogason (þáttastjórnandi). (2020, febrúar). Citizen Assemblies and Constitutional Change in Ireland. [hlaðvarpsþáttur]. *Democratic Constitutional Design*. Spotify.

<https://open.spotify.com/episode/6vRBKA4g0G1BDqgcyE3yP1?si=38835a62b62c468e&nd=1>

The Citizens' Assembly. (2021). Report of the Citizens' Assembly on Gender Equality. <https://www.citizensassembly.ie/en/previous-assemblies/2020-2021-citizens-assembly-on-gender-equality/about-the-citizens-assembly/report-of-the-citizens-assembly-on-gender-equality.pdf>

The Citizens' Assembly. (e.d.a). *2013-2014 Convention on the Constitution.*

<https://www.citizensassembly.ie/en/previous-assemblies/2013-2014-convention-on-the-constitution/>

The Citizens' Assembly. (e.d.b). *Who are the Members.*

<https://20162018.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Who-are-the-Members/>

The Citizens' Assembly. (e.d.c). *About the Citizens' Assembly on Gender Equality*.
<https://www.citizensassembly.ie/en/previous-assemblies/2020-2021-citizens-assembly-on-gender-equality/about-the-citizens-assembly/>

The Citizens' Assembly. (e.d.d). *Recommendations of the Citizens' Assembly on Gender Equality*. <https://citizensassembly.ie/en/previous-assemblies/2020-2021-citizens-assembly-on-gender-equality/news-publications/press-releases/recommendations-of-the-citizens-assembly-on-gender-equality.html>

University College London. (e.d.). *What is a citizens' assembly?* UCL.
<https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/explainers/what-citizens-assembly>

We the Citizens. (2015). *We the citizens: Speak up for Ireland*.
<http://www.wethecitizens.ie/>

World Population Review. (e.d.). *Ireland Population 2022 (Demographics, Maps, Graphs)*. <https://worldpopulationreview.com/countries/ireland-population>

Þingskjal nr. 1120. (2010-2011). Þingsályktun um skipun stjórnlagaráðs. *Alþingi*.
<https://www.althingi.is/altext/139/s/1120.html>

Þingskjal nr. 1407. (2011-2012). Þingsályktun um ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu um tillögur stjórnlagaráðs að frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna og tiltekin álitafni þeim tengd. *Alþingi*. <https://www.althingi.is/altext/140/s/1407.html>

Þingskjal nr. 392. (2022-2023). Frumvarp til stjórnarskipunarlaganna. *Alþingi*.
<https://www.althingi.is/altext/153/s/0392.html>

Þingskjal nr. 787. (2020-2021). Frumvarp til stjórnarskipunarlaganna. *Alþingi*.
<https://www.althingi.is/altext/151/s/0787.html>

Þorkell Helgason. (2011). Greining á úrslitum kosningar til stjórnlagabings 27.
nóvember 2010. *Stjórnsmál & Stjórnslásla*, 7(1), 40-61.
http://www.irpa.is/article/view/b.2011.7.1.2/pdf_203