



# Eiga Íslendingar að skrifa nýja stjórnarskrá?

Sævar Ari Finnbogason

Ágúst 2010

Leiðbeinandi:

Jón Ólafsson





# Eiga Íslendingar að skrifa nýja stjórnarskrá?

Sævar Ari Finnbogason

Ágúst 2010

Leiðbeinandi:

Jón Ólafsson

## Úrdráttur

Nú þegar Alþingi hefur ákveðið að efna til stjórnlagabings þarf að taka ákvörðun um hvort byggja eigi á Lýðveldisstjórnarskránni og gera umfangsmiklar breytingar á henni eða skrifa Íslandi nýja stjórnarskrá frá grunni.

Niðurstöður þessarar ritgerðar eru þær að meiri líkur séu á að góð sátt náist um nýja stjórnarskrá sem endurspeglir þau gildi sem þjóðin hefur getur sameinast um. Sú stjórnarskrá myndi einnig hafa betur þeirri stjórnskipan sem Íslendingar ákveða. Það styrkir þessa niðurstöðu að við lýðveldisstofnun stóð til setja nýja stjórnarskrá á næstu árum. Mörgum finnst því tími til kominn að þjóðin eignist sína eigin stjórnarskrá. Einnig er það niðurstaða þessarar ritgerðar að til að það takist og að sú stjórnarskrá njóti lögmætis verði að fara fram víðtæk umræða og fræðsla um stjórnarskrána í samfélaginu. Þannig geti þjóðin nálgast það verkefni með raunhæfum væntingum.

Í nútímasamfélagi er eðlilegur ágreiningur líklega besta sátt sem búast má við. Óraunhæft er að gera ráð fyrir að ný eða notuð stjórnarskrá geti orðið samfélagssáttmáli sem hver og einn Íslendingur geti samþykkt. Betra væri að gera ráð fyrir því að fólk hafi ólík gildi og ólíkar skoðanir og fagna því að „úrtöllumennirnir“ taki þátt í umræðunni ólíkt því sem tíðkaðist fyrir efnahagshrunið 2008

### Lykilhugtök:

Stjórnarskrá, Stjórnarskrárbreytingar, Stjórnlagabing,  
Samfélagssáttmáli, Stjórnarskrárfesta, Stjórnarskrárhyggja,  
Eðlilegur ágreiningur, Rökræðulýðræði, Þjóðfundur

## Formáli

Við undirbúning þessa verks hef ég fylgst grannt með umræðunni um stjórnarskrármál og stjórnlagabing í samfélaginu og sótti ég á þessum tíma ýmsa fundi og ráðstefnur um þessi mál. Ég hef komist að þeirri niðurstöðu að Íslendingar ættu að skrifa sér nýja stjórnarskrá frá grunni því svo mörgu þurfi að breyta. Ekki aðeins efnislega, heldur ætti einnig að endurskoða kaflaskiptingu stjórnarskrárinnar.

Hinsvegar hefur mér oft brugðið við orðræðuna um þessi mál, bæði í samfélaginu og á Alþingi. Algengt er talað sé eins og það að setja nýja stjórnarskrá muni verða einskona samfélagssáttmáli sem allir hljóti að samþykka með bros á vör sem muni gerbreyta samfélaginu til hins betra og skapa glæsilega endurreisn. Ég hef áhyggjur af því að bæði stjórnámálmenn og almenningur nálgist þetta mikilvæga verkefni með óraunhæfar væntingar. Sá sparnaðarandi sem virðist hafa orðið til þess að starfstími stjórnlagabings hefur verið stytur stórlega frá fyrstu hugmyndum og ákveðið að halda þjóðfund í aðdraganda þingsins veldur mér sérstökum áhyggjum. Skipuð hefur verið nefnd valinkunnra einstaklinga til að halda utanum þjóðfundinn og gera tillögur að stjórnarskrárbreytingum fyrir stjórnlagabing. Það lítur út fyrir að Alþingi treysti stjórnlagabingi ekki til fulls en öll íhlutun þess í stjórnlagabing er líkleg til að vekja tortryggni og valda óánægju og jafnvel ólgu í samfélaginu. Þess vegna er eina skaplega leiðin til að hafa áhrif á stjórnarskrárgerðina að standa að vandaðri og víðtækri umræðu og fræðslu um þessi mál í samfélaginu.

Ég hef lengi verið þeirrar skoðunnar að sem flestir ættu að fá að koma að umræðunni og jafnvel taka þátt í stjórnlagabinginu, en það var fyrst þegar ég fór að undirbúa þessa ritgerð að ég sá hversu mikilvæg almenn umræða er. Þetta rann upp fyrir mér þegar ég sótti svokallaðan Þjóðfund um stjórnarskrármál í apríl á þessu ári en hann var haldinn með svipuðu sniði og þjóðfundurinn í Laugardalshöll 2009. Þá reyndi ég á eigin skinni að það fundarform dugði engan veginn til að ná fram nokkurri skynsamlegri sýn á það hvernig stjórnarskrá þátttakendur vildu setja sér.

Ég vona að þessi ritgerð mín geti orðið hvatning þeirra sem hana lesa til að taka þátt í umræðum um stjórnarskrármál. Ég vil þakka leiðbeinanda mínum, Jóni Ólafssyni, deildarforseta fyrir gagnrýni og góð ráð og Jóhönnu Harðardóttur fyrir yfirlestur. Sérstaklega vil ég þakka konunni minni, Valgerði Jónu Oddsdóttur fyrir ómetanlegan stuðning og þolinmæði sem hún hefur sýnt mér meðan ég vann að þessu verki.

Bifröst, ágúst 2010

---

Sævar Ari Finnbogason

## EFNISYFIRLIT

<b>1</b>	<b>Inngangur</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Uppruni nútíma lýðræðis og stjórnarskráa</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Hvað er samfélagssáttmáli?</b> .....	<b>4</b>
	3.1.1 Thomas Hobbes .....	6
	3.1.2 John Locke.....	6
	3.1.3 Jean-Jacques Rousseau .....	8
	<b>3.2 Er samfélagssáttmáli eiginlegur samningur?</b> .....	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Hvað er stjórnarskrá?</b> .....	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>Stjórnarskrárhyggja</b> .....	<b>15</b>
	5.1 Lögmæti og tregbreytileiki stjórnarskrár .....	17
<b>6</b>	<b>Þróun stjórnarskrárinnar fram að lýðveldisstofnun</b> .....	<b>20</b>
	6.1 Stjórnarskráin um hin sjerstaklegu málefni Íslands 1874 .....	20
	6.2 Stjórnarskrá konungsríkisins Íslands 1920-1944 .....	22
	6.3 Umræðan um kjördæmamálið .....	23
	6.3.1 Samantekt .....	25
<b>7</b>	<b>Lýðveldisstjórnarskráin</b> .....	<b>25</b>
	7.1 Nýtt lýðveldi með bráðabirgða stjórnarskrá.....	25
	7.2 Stjórnarskrárnefndir og störf þeirra .....	27
	7.3 Yfirlit yfir stjórnarskrárbreytingar frá lýðveldisstofnun .....	31
	7.3.1 Samantekt .....	34
<b>8</b>	<b>Er stjórnarskráin ónýt?</b> .....	<b>35</b>
	8.1 Gagnrýnin á stjórnskipunina .....	36
	8.1.1 Misvægi atkvæða.....	38
	8.1.2 Forseti Íslands og 26.grein stjórnarskrárinnar .....	38
	8.1.3 Þjóðaratkvæðagreiðslur .....	41
	8.2 Samantekt.....	42
<b>9</b>	<b>Alþingi, dómari í eigin sök</b> .....	<b>43</b>
	9.1 Orðræðan um varkárni .....	47
<b>10</b>	<b>Eiga Íslendingar að skrifa nýja stjórnarskrá?</b> .....	<b>48</b>
<b>11</b>	<b>Lýðræðisleg umræða og stjórnlagabing</b> .....	<b>54</b>
	11.1 Umfjöllun og umræða er ekki það sama.....	58
<b>12</b>	<b>Niðurstöður</b> .....	<b>61</b>
<b>13</b>	<b>Heimildaskrá</b> .....	<b>65</b>
	13.1 Viðauki 1.....	72
	13.2 Viðauki 2.....	72
	13.3 Viðauki 3.....	75
	13.4 Viðauki 4.....	76
	13.5 Viðauki 5.....	79

## 1 INNGANGUR

Viðfangsefni þessarar ritgerðar er að leita svara við spurningunni: Eiga Íslendingar að skrifa sér nýja stjórnarskrá frá grunni og hvernig ætti að standa að því út frá lögmætissjónarmiðum?

Nú þegar Alþingi hefur samþykkt að efnt skuli til stjórnlagabings þarf þingið– og reyndar öll þjóðin – að mynda sér skoðun á stjórnarskránni og hvernig skuli breyta henni. Á að styðjast Lýðveldisstjórnarskrána, á stjórnlagabing að bæta við hana og breyta því sem við erum sammála um að þurfi að breyta á eða eigum við skrifa nýja frá grunni? Yrði ný stjórnarskrá lögmætari en sú gamla með breytingum? Þessum spurningum verður varla svarað nema við spyrjum fleiri spurninga s.s.: Hvað er stjórnarskrá, hvert er hlutverk hennar og hvað gerir stjórnarskrá lögmæta?

Eftir efnahagshrunið 2008 varð mikill áhugi á lýðræðinu og umræðan um stjórnarskrárbreytingar og stjórnlagabing varð áberandi í samfélaginu. Þessi umræða var ekkert nýmæli og hefur átt sér stað frá því áður en Íslendingar fengu sjálfstæði, en á fyrri hluta 20. aldar voru borin upp fjölmörg frumvörp um kjördæmaskipanina. Þegar Íslendingar fengu sjálfstæði árið 1944 var samkomulag um að Alþingi myndi endurskoða stjórnarskrána í heild sinni. Það er ljóst bæði af umræðum í þinginu og álitum millipinganevndarinnar að stjórnarskrárbreytingarnar ættu aðeins að ná til afmarkaðra þátta stjórnskipunarinnar og einkum þeirra sem lutu að aðskilnaðinum við Dani (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, bls. 12-14). Þessi heildarendurskoðun hefur aldrei farið fram. Því líta margir svo á að sú stjórnarskrá sem við búum við sem er arfur frá þeim tíma sem Íslendingar voru nýlenda og því sé mikilvægt að Íslendingar setji sér sína eigin stjórnarskrá sem þeir geta sameinast um. Þetta hefur Alþingi ekki tekist og allan lýðveldistímamann hafa verið uppi háværar kröfur um stjórnarskrárbreytingar og yfir 80 frumvörp um stjórnarskrárbreytingar verið lögð fram á Alþingi. Stór hluti þeirra fjallar um sömu atriði og nú eru rædd í samfélaginu (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, bls. 21-24). Það er almenn skoðun í samfélaginu og er nú einnig skoðun ríkisstjórnarinnar að Alþingi geti ekki tekið á vandanum og því verði að efna til stjórnlagabings (frumvl stjórnlagabing). Ýmsu sem ekki snýr beint að Alþingi eða ítökum stjórnsmálaflokkana hefur að vísu verið breytt s.s. nýr mannréttindakafli sem tók gildi 1995. En eftir standa kröfur í samfélaginu um

breytingar sem eru svo viðamiklar að ef ákveðið yrði að laga Lýðveldisstjórnarskrána þyrfti líklega að gera breytingar á öllum köflum hennar. Þær miklu breytingar sem þarf til að svara þessum langvinnu kröfum, ásamt því að Íslendingum hefur ekki tekist að setja sér sína eigin stjórnarskrá, benda til þess erfiðara yrði að ná sátt um að breyta gömlu stjórnarskránni en að skrifa nýja. Stjórnlagabíngið er því tækifæri fyrir Íslendinga að gera eins og margar aðrar þjóðir hafa gert, að setja sér nýja stjórnarskrá. Stjórnarskrá sem er þeirra eigin og í takt við þau gildi og það stjórnskipulag sem þjóðin vill sameinast um.

Hætta er á því að það markmið náist ekki nema fram fari vönduð og mikil umræða ásamt fræðslu um stjórnarskrármál í samfélaginu og stjórnlagabíngið fái þann tíma sem þarf til þess að ná niðurstöðu.

Í þessari ritgerð styðst ég við umfjöllun og rannsóknir fræðimanna, fréttáflutning og rýni í hluta þeirrar rökræðu sem á sér stað um málefnið á Alþingi og í fjölmiðlum. Ritgerðin skiptist í þrjá meginhluta. Fyrsti hlutinn samanstendur af köflum 2 til 5 sem fjalla um uppruna, hlutverk, og lögmæti stjórnarskráa almennt. Fjallað er um uppruna nútíma lýðræðis og stjórnarskráa í 2. kafla. 3. kafli fjallar um samfélagssáttmálakenningarnar sem hafa verið töluvert í umræðunni í samfélaginu eftir efnahagshrunið 2008 og gefur yfirlit yfir kenningar Hobbes, Locke og Rousseau. Einnig er vikið að því hvernig samfélagssáttmálahugtakið hefur verið notað í þjóðfélagsumræðunni eftir hrun. Í 4. kafla er spurt hvers konar plagg stjórnarskrár eru, hvað einkennir þær og hvert er hlutverk þeirra. Í 5. kafla er lögmæti stjórnarskráa til umfjöllunar út frá fræðikenningum um stjórnarskrár og stjórnarskrárfestu. Þar er fjallað um þá togstreitu sem er á milli öryggishlutverks stjórnarskráa sem tryggt er með því að þær tregbreytanlegar þannig að tímabundinn meirihluti geti ekki breytt henni til þess jafnvel að afnema mannréttindi eða lýðræðið sjálft og lýðræðissjónarmiða hinsvegar, um að hún fái að þróast með samfélaginu. Annar hlutinn samanstendur af köflum 6 og 7 þar sem saga og þróun stjórnarskrárinnar og umræðan um breytingar á henni er rakin frá því Íslendingar fengu sína fyrstu stjórnarskrá afhenta úr hendi Danakonungs 1874.

Lokahlutinn hefst á kafla 8 þar sem spurt er hvort stjórnarskráin sé ónýt. Er þá verið að vísa í umræðuna og þær kröfur sem gerðar hafa verið í gegnum tíðina og nú í Búsáholdabyltingunni um breytingar á Lýðveldisstjórnarskránni. Í 9. kafla er rætt hvers



vegna ekki hefur tekist að breyta stjórnarskránni þrátt fyrir þær kröfur sem gerðar eru að umtalsefni í kafla 8. Í 10. kafla er rætt hver rökin séu með því og móti að skrifa nýja stjórnarskrá frá grunni og því haldið fram að röksemdirnar gegn því að skrifa nýja stjórnarskrá byggist frekar á andstöðu við stjórnlagáþing en ánægju með núgildandi stjórnarskrá. Í 11. kafla eru færð rök fyrir nauðsyn þess að stjórnlagáþing fái nægilegan tíma til að sinna starfi sínu og nauðsyn umræðu og fræðslu til að tryggja sátt og raunhæfar væntingar til stjórnarskrárgerðarinnar og tryggja lögmæti nýrrar stjórnarskrár.

Það er ekki ætlunin hér að setja fram hugmyndir um hvað eigi að standa í nýrri stjórnarskrá, eða að fjalla um einstök álitamál, nema að því marki sem þarf til þess að takast á við viðfangsefnið.

## 2 UPPRUNI NÚTÍMA LÝÐRÆÐIS OG STJÓRNARSKRÁA

Uppruna nútíma stjórnarskráa má rekja aftur til þess þegar þjóðir tóku að rísa upp gegn hefðarvaldinu og taka upp lýðræði en fram að þeim tíma voru það einkum venjur sem sögðu til um stöðu valdhafa og þegnanna (Sérfræðinganefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar, 2007, bls. 4). Grundvöll vestræns lýðræðis má rekja til þeirrar hugmyndar að hver og einn einstaklingur eigi jafnan rétt til frelsis og sjálfræðis (*e. Liberty*). Þessi hugmynd varð áberandi í tengslum við hugmyndir um samfélagssáttmála og upplýsinguna. Þetta voru í raun hugmyndir um sjálfstæð mannréttindi sem rista dýpra en lög og stjórnarskrár einstakra ríkja og eru því einskonar náttúru réttur. Nútímahugmyndir um mannréttindi tengjast þannig samfélagssáttmálakenningunum og hugmyndinni um náttúru rétt sterkum böndum (Frumvarp til laga um stjórnlagáþing. Þskj. 168 — 152. mál, 2009). Þessar hugmyndir koma skýrt fram í einkunnarorðum frönsku byltingarinnar; frelsi, jafnrétti og bræðralag, sem og í sjálfstæðisyfirlýsingu Bandaríkjanna, hvar segir að skaparinn hafi skapað alla menn jafna og að þeir hafi því ákveðin réttindi sem enginn geti af þeim tekið og það séu sjálf-ljós (*e. self-evident*) sannindi. Þessi réttindi skulu tryggð með ríkisstjórn sem samþykkt sé af borgurunum (Jefferson, 1776). Stjórnarskrár í lýðræðisríkjum innihalda því greinar sem eiga að tryggja þessi réttindi sem liggja til

grundvallar lýðræðinu. Með tímanum hefur þróunin orðið sú að þessi ákvæði hafa orðið ýtarlegri og víðtækari (Sérfræðinganefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar, 2007, bls. 4). Verkefni stjórnarskráa er því meðal annars að tryggja (náttúruleg réttindi) frelsi og mannréttindi gegn því sem John Stuart Mill kallaði „ofríki meirihlutans“, með því að kveða á um valdmörk ríkisvaldsins. Þrískipting ríkisvaldsins, sem Montesquieu setti fram í *Anda lagana* árið 1748 er í lýðræðisríkjum álitinn nauðsynlegur þáttur í að tryggja að því valdi sem ríkið fer með sé ekki beitt af gerræði eða til að brjóta gegn réttindum borgaranna. Ennfremur er þrískiptingin álitin mikilvæg til að tryggja sanngjarna málsmeðferð. Fyrir vikið er venjulega erfiðara að breyta stjórnarskrá en venjulegum lögum enda er almennt álitnið að stjórnarskrá sé að vissu leyti samfélagssáttmáli eða a.m.k. það næsta sem því verður komist í nútíma lýðræðisríki (Atli Harðarson, 2010; Ágúst Þór Árnason, 2001, bls. 4-5).

### 3 HVAÐ ER SAMFÉLAGSSÁTTMÁLI?

Hlutverk ritaðra stjórnarskráa í vestrænum lýðræðisríkjum hefur frá upphafi verið einkum tvíþætt. Að skilgreina og tryggja réttindi og skyldur borgaranna og stöðu þeirra gagnvart ríkisvaldinu og hins vegar að kveða á um stjórnskipun ríkisins og skipan ríkisvaldsins. Til þess að átta sig á því hvers vegna þær eru með þessum hætti er gagnlegt að átta sig á grunnatriðum helstu sáttmálakenninganna.

Sáttmálakenningar upplýsingarinnar hafa verið notaðar til að rökstyðja rétt þegnanna til að krefjast lýðræðis á grundvelli náttúruréttar<sup>1</sup>. Af því leiðir sú kröftuga hugmynd að víðtækt samkomulag þurfi að vera í samfélaginu um grundvöll ríkisins og stjórnskipun þess. Í framsögu Róberts Marshall, formanns Allsherjarnefndar fyrir nefndaráliti meirihlutans sagði hann stjórnskipun okkar byggða á hugmyndum sem rekja mætti til kenninga John Locke og Jean-Jacques Rousseau um samfélagssáttmála. Við þær aðstæður sem nú ríktu í samfélaginu í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008 væri skortur á trausti og nú þyrfti að endurreisa traustið í samfélaginu með því að

---

<sup>1</sup> Náttúruréttur er einnig oft nefndur eðlisréttur

Þjóðin gerði með sér nýjan samfélagssáttmála á þann hátt að setja sér nýja stjórnarskrá (Róbert Marshall, 2010).

Hobbes, Locke og Rousseau litu allir svo á að frjálsir menn í ríki náttúrunnar teldu hag sínum og frelsi best borgið með því að mynda samfélag með samfélagssáttmála þar sem þeir samþykktu að fela ríkinu vald til að tryggja hinn náttúrulega rétt sinn. Hins vegar greindi þá á um hvernig hið náttúrulega ástand væri og því varð munur á því hvernig þeir töldu rétt að skipa ríkinu. Þó svo Thomas Hobbes hafi sett fram kenningu um samfélagssáttmála og náttúrurétt hafði Hobbes litla trú á lýðræðinu, m.a. vegna þess að hann taldi maðurinn hugsaði alltaf fyrst um sjálfan sig, ekki almannahag. Vegna þess gæti almenningur auðveldlega lent undir áhrifum lýðskrumara og trúarofstækismanna (Finn, 2008)<sup>2</sup>. Þrátt fyrir það (og kannski einmitt þess vegna) er gagnlegt að bera saman kenningu Hobbes við kenningu Locke sem kom fram 17. árum síðar (1689) og Samfélagssáttmála Rousseaus (1762) sem kom út 73 árum eftir að Ritgerð Locke leit dagsins ljós.

Sáttmálakenningar Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632- 1704) og Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1778) gerðu ráð fyrir því að menn væru frjálsir í ríki náttúrunnar og hefðu náttúrurétt sem væri óaðskiljanlegur hluti þess að vera manneskja. Þessi réttur var því óháður og æðri því stjórnaritari sem ríkti hverju sinni, enda for-samfélagslegur (*e. Pre-social*) og fortakslaus. Hugmyndin um náttúruríkið var frekar verkfæri til að fást við spurningar um manneðlið og siðferði en vísun í eiginlega atburði eða sögulegar staðreyndir. Þær hugmyndir að til væru réttindi sem væru for-samfélagsleg, óháð siðvenju og þar með algild, sem hægt væri að greina með skynseminni voru alls ekki bundnar við upplýsinguna. Slíkar hugmyndir eru vel þekktar, til að mynda úr skrifum forngríkkja og stóumanna (Clayton, 2005). Aristóteles greinir á milli náttúrulegs réttlætis sem er algilt og lagalegs réttlætis (mannasetninga) sem er venjubundið og getur verið breytilegt frá einum stað til annars og eftir siðvenju (Aristóteles, 1995, 1134b). Aristóteles var þó sjálfur lítill lýðræðissinni, líkt og Platón og Hobbes, og var fylgjandi einhverskonar blöndu elíturæðis<sup>3</sup> (*e. Aristocracy*) og lýðræðis. Hann taldi ótvíræðan kost að stjórnvöld nytu

---

2 Sjá kafla a. Hobbes's Translation of Thucydides

3 Hér er orðið elíta notað til að undirstrika að Aristóteles taldi ekki að einhverjir hefðu rétt til að stjórna vegna ætternis eða með vísun út fyrir

stuðnings lýðsins og sæktu til hans valdið en lýðræði leiddi ekki til bestu niðurstöðunnar (Crick, 2002, bls. 11, 21-22).

### 3.1.1 Thomas Hobbes

Hobbes hafði upplifað mikla umbrotatíma, vísindabyltinguna og hörmungar borgarastríðsins í Englandi frá 1642 til 1648 sem geisaði meðan hann skrifaði *Leviathan* sem kom út árið 1651. Hann taldi að þar sem hvorki siðvenju eða yfirvalda nyti við hefðu menn fullkomið frelsi og rétt til að gera það sem þeim sýndist í náttúrulegu ástandi. Afleiðingin var sú að lífið við slíkar aðstæður væri nóturlegt og einkenndist af stríði allra gegn öllum. Í náttúruríki Hobbes gildi einfaldlega máttur hins sterka. Því taldi Hobbes nauðsynlegt að gerður væri samfélagssáttmáli þar sem allir afsöluðu sér náttúruarétti sínum. Hann taldi að valdinu væri best komið hjá sterkum einvaldi. Fullveldið er því hjá einvaldinum sem á að stjórna þannig að ekki brjóti í bága við lög náttúrunnar (*Lex Naturalis*). Hann gæti kosið að fara eftir ráðgjöf þings og/eða álitsgjafa eða ákveðið það sem hann sjálfur teldi best. Þegnarnir hefðu engan rétt til að rísa upp gegn honum, enda myndi það á endanum leiða til borgarastríðs ef þegnarnir óttuðust ekki valdhafann (Hampsher-Monk, 1992, bls. 38-48). Hann, líkt og Locke og Rousseau, hafnaði því algerlega konungar hefðu rétt frá Guði til að stjórna. Mikilvægast af öllu taldi Hobbes að tryggja traust og stöðugt ríkisvald sem gæti haldið friðinn (Friend, 2004)<sup>4</sup>. Það er athyglisvert að hann telur að þessu markmiði verði ekki náð með lýðræði, engu að síður þarf fólk að taka lýðræðislega ákvörðun um að gangast undir vald einvaldsins. En ef við búumst við að náttúrulegt ástand og eðli mannsins sé eins og Hobbes gerði ráð fyrir er sennilegt að fólk gegist inná að afsala sér frelsinu í skiptum fyrir öryggið.

### 3.1.2 John Locke

Kenning Locke er sennilega áhrifamesta sáttmálakenningin og gætir áhrifanna bæði beint og óbeint í nær öllum síðari sáttmálakenningum og mörgum stjórnarskrám sem enn eru í gildi, t.a.m. bandarísku, norsku og þeirri dönsku sem liggur til

---

þennan heim. Hann taldi að þeir best upplýstu ættu að stjórna.

<sup>4</sup> Sjá kafla 2. *Modern Social Contract Theory. a. Thomas Hobbes*

grundvallar þeirri íslensku (Gilje & Skirbekk, 1999, bls. 328)<sup>5</sup>. Thomas Jefferson, sem oft er kallaður höfundur sjálfstæðisyfirlýsingar Bandaríkjanna, fór ekki leynt með aðdáun sína á Locke (Library Congress, 2002). Hana má að vissu leyti skilja sem svar við kenningum Hobbes þó hann hafi skrifað *Ritgerð um ríkisvald* sem svar við skrifum séra Robert Filmers, sem hélt því fram að konungar sæktu vald sitt til Guðs. Náttúruríki Locke var ekki eins hörmulegt og náttúruríki Hobbes þar sem Locke gerði ráð fyrir því að menn þar væru skapaðir af guði jafnir, hefðu nokkra siðferðiskennd og færu að mestu eftir náttúrulögum. Hugmynd Locke um það hvernig samfélag menn ættu að gera með sér samkomulag um er því af öðrum toga. En ástæðurnar fyrir samfélagssáttmála eru þó í grunninn þær sömu. Til að tryggja að menn fengju notið náttúrurettarins, sem að hans mati var frelsi, líf og fé. Þar sem í náttúruríkinu skorti framkvæmdavald, óháða dómara og settar reglur gátu menn ekki verið öruggir um líf sitt og eigur í náttúruríkinu.

Hví skyldi hann þá vilja sjá af ríki sínu sínu og segja það undir yfirráð annarra? Svárið liggur í augum uppi: þótt hann hafi þó þessi réttindi í ríki náttúrunnar [...] er harla ólíklegt að hann fái notið eigna sinna. [...] Það er því ekki að ástæðulausu að menn eru fúsir að ganga í samfélag með öðrum sem þegar hafa sameinast, eða hyggjast gera það, til að [varðveita] líf sitt, frelsi og fé, eða það sem ég nefni einu nafni [eignir] (Locke, 1993, 123).

Hér kemur fram sú mikilvæga hugmynd að maðurinn sé frjáls, eigandi sjálfs sín og því órökrétt að hann sætti sig við eða samþykkti óréttláta stjórnarhætti í ríkinu. Því hefur almenningur rétt til að bylta óréttlátum stjórnvöldum (Atli Harðarson, 1993, bls. 38). Að mati Locke er hlutverk ríkisins því fyrst og fremst að tryggja þennan rétt; líf, frelsi og eignir. „Þess vegna er engin leið að gera ráð fyrir því að vald samfélagsins, eða [löggjafarvald] þess, [nái lengra en þörf er á til að tryggja velferð heildarinnar]“ (Locke, 1993, 131). Þannig virðist Locke hafa litið á það sem mikilvægt skilyrði þess að koma í veg fyrir misbeitingu ríkisvaldsins að það væri ekki stærra en þörf krefði. Ennfremur taldi Locke skilyrði þess að menn gerðu sáttmála um að stofna til ríkis að komið væri í veg fyrir óvænta og gerræðislega beitingu valds. „[H]ver sem hefur á hendi löggjafarvaldið, eða hið æðsta vald ríkisins, er því skyldugur til: að stjórna samkvæmt [settum varanlegum lögum] sem gerð hafa verið heyrinkunn og þjóðin þekkir, en ekki með fyrirvaralausum og óvæntum tilskipunum“ (Locke, 1993, 131).

---

5 Neðanmálstexti Stefáns Hjörleifssonar þýðanda.

### 3.1.3 Jean-Jacques Rousseau

Samfélagssáttmáli Rousseau kom út árið 1762. Líkt og Locke, gerði Rousseau ráð fyrir því að menn væru frjálsir í náttúruríkinu, þ.e. áður en stofnað er ríki. Náttúruríki Rousseau var friðsælla, þar sem maðurinn lifði að mestu í sátt við aðra. Rousseau hélt því fram að maðurinn hefði spillst við siðmenninguna og vegna hennar tapað frelsi sínu á ýmsan hátt eins og hann orðar það, „[m]aðurinn fæðist frjáls en hvarvetna er hann í hlekkjum“ (Rousseau, 2004, bls. 60). Frelsið er hluti af eðli mannsins og það stjórnarfar sem hann býr við verður að taka mið af því „[a]ð afneita frelsi sínu er að afneita því sem gerir mann að manni“ (Rousseau, 2004, bls. 67). Þrátt fyrir að Rousseau teldi að maðurinn hefði spillst við siðmenninguna taldi hann hvorki mögulegt né æskilegt að snúa aftur til náttúrunnar. Þvert á móti. Samfélagssáttmáli Rousseau er samningur frjálsra manna um að tilheyra ríki og gangast undir almannaviljann (*e. General Will*) og losna þannig úr því óréttláta og ójafna ástandi sem siðmenningin hafði skapað. Með því er hann ekki að fórna náttúrulegu frelsi sínu eða skerða það, heldur að auka frelsi sitt og öðlast hlutdeild í dýpra og öruggara frelsi, „hlýðni við lög sem menn setja sér sjálfir er frelsi [...] Afneitun af þessu tagi stríðir gegn eðli mannsins og að „svipta vilja hans frelsinu er að svipta gjörðir hans hvers kyns siðferðilegu inntaki“ (Rousseau, 2004, bls. 82-83). Sá sem vill ekki taka þátt í að setja lög samfélagsins til jafns við aðra afneitar frelsi sínu og því sem gerir hann að manni. Þess vegna verður réttur til þátttöku í lýðræðinu að vera almennur og jafn. Það verður því að hjálpa eða *neyða* menn til að vera frjálsir, að hugsa um lögina og taka þátt í umræðum og atkvæðagreiðslum.

Sá mikilvægur munur er á kenningum Locke og Rousseau að Rousseau leggur áherslu á jöfnuð milli manna, á meðan Locke leggur þunga áherslu á einkaeignarréttinn og að takmarka völd ríkisins við það sem nauðsynlegt er til að tryggja eignir manna (líf, frelsi og fé). Kenning Rousseau sækir frekar til hugmynda forngríkkja og Rómar til forna þó erfitt sé að benda á einhverja augljósa fyrirmynd. En það má til dæmis benda á að tilgangur ríkisins hjá Rousseau er að bæta líf borgarana, tryggja frelsi þeirra og þroska þá með menntun og þáttöku í lýðræðinu. Slíkt ríki er allt annars eðlis en það lágmarks ríki sem Locke vildi sjá. Ríki Rousseau líkist mun frekar áherslum Aristótelesar (Atli Harðarson, nd). Aristóteles segir í stjórnspeki sinni að borgríkið byggi á samkomulagi (*e. Political Partnership*) og allt

samkomulag miði að einhverju góðu. Tilgangur borgríkisins er því að stuðla að farsæld allra borgara og slíkt felur í sér áherslu á hluti á borð við réttlæti, listir og fræðslu (Clayton, 2005).

### 3.2 *Er samfélagssáttmáli eiginlegur samningur?*

Spurt var á Vísindavef Háskóla Íslands hvað átt væri við með samfélagssáttmála og Atli Harðarson heimspekingur svaraði því þannig: „Orðið „samfélagssáttmáli“ er notað til að lýsa siðfræði- og stjórnspeki kenningum sem fela í sér að réttindi manna og skyldur byggist á einhverskonar samkomulagi“ (Atli Harðarson, 2006).

Í umræðunni um stjórnarskrárbreytingar eftir efnahagshrunið 2008 á Íslandi hefur því meðal annars verið slegið fram að hér hafi komið upp svo alvarleg staða að Íslendingar ættu að taka sig til og gera nýjan samfélagssáttmála og sett allt að því samasemmerki milli stjórnarskrár og samfélagssáttmála. Því er greinilegt að skilningur fólks á hugtakinu samfélagssáttmáli er ólíkur. Það er sennilega ástæðan fyrir erindi undir heitinu *Er samfélagssáttmálinn brostinn?* á ráðstefnu á vegum Háskólans á Akureyri. Þar fjallaði Guðmundur Heiðar Frímansson heimspekingur um söguleg atriði varðandi hugmyndina ásamt því að „[L]eitast verður við að greina hvað felst eða ætti að felast í nútíma samfélagssáttmála. Síðan verður fjallað um hrunið, aðalatriði þess sem gerðist og hvers vegna, og reynt að svara þeirri spurningu hvort samfélagssáttmálinn hafi rofnað og við komin í ríki náttúrunnar“ (Akureyri.is, 2010).

Umræðan um samfélagssáttmála var þó líklega fyrirferðarmest árið 2009. Forseti Alþingis, Ásta Ragnheiður Jóhannesdóttir skrifaði í júní 2009 greinina *Skrifum nýjan samfélagssáttmála*, í tímarit Kvenréttindafélags Íslands þar sem hún segir um þennan nýja samfélagssáttmála:

Þess vegna má segja að ríkisstjórn Íslands hafi nú gert uppkastið að nýjum samfélagssáttmála. Sá sáttmáli gerir ekki aðeins ráð fyrir jöfnum rétti karla og kvenna, heldur líka jafngildi þeirra og jafnræði að því er varðar völd og áhrif. Með honum munum við skrifa nýjan kafla í Íslandssöguna og kvennasöguna (Ásta Ragnheiður Jóhannesdóttir, 2009).

Af þessu að dæma virðist forseti Alþingis vera að tala um eiginlegan samfélagssáttmála og af orðanna hljóðan má skilja að hann sé skjalfest plagg. Þrátt fyrir mikla leit á vefsíðum Alþingis og Stjórnarráðsins fundust engin skjöl tengd slíkri

sáttmálagerð. Aftur á móti komu í leitirnar skjöl sem voru hugsuð sem drög að samfélagssáttmála sem Hagsmunasamtök heimilanna virðast hafa ætlað að koma á í júní árið 2009. Á síðunni má hlaða niður ýtarlegu fylgiskjali með tillögum um aðgerðir til að koma sáttmálanum á. Meðal þeirra er afnám verðtryggingar, afnám gengistryggingar lána ásamt hugmyndum um breytingu laga um fjármálamarkaðinn og bráðaaðgerðir fyrir heimilin í landinu. Samtökin telja greinilega þörf á nýjum samfélagssáttmála þar sem;

„[S]em frjálsir þegnar hefur almennigur í landinu kosið sér fulltrúa, sér jafna menn og konur, til að fara með hagsmunamál sín í stjórnsýslu og lykilstofnunum samfélagsins. Það er gert í því sjónarmiði að jafna stöðu samfélagsyfirbyggingunni og eru orðnir að þrælum fjármálastofnana “ (Hagsmunasamtök heimilanna, 2009).

Það er því ekki laust við að gæti nokkurs misskilnings í umræðunni um þörfina á nýjum samfélagssáttmála varðandi eðli sáttmálakeninganna. Á þetta bendir Jón Ólafsson prófessor, í lesbókargreininni *Stefnumótun, þjóðarsátt og stjórnlagabing: Samfélagssáttmáli sem ímyndaður veruleiki*, í maí 2009 þar sem hann segir „Samfélagssáttmáli er alls enginn formlegur samningur – og varla óformlegur heldur. [...] Þannig má segja að samfélagssáttmáli sé [**ímyndaður veruleiki**]: aðferð til að hugsa um hlutina ekki nafn á tiltekinni gerð samkomulags. [...] [Og] þannig komast að niðurstöðu um stefnu og meginreglur í ljósi þess hvernig gera megi ráð fyrir að sáttmálinn myndi vera, ef hann væri gerður“ (Jón Ólafsson, 2009)

Með öðrum orðum er samfélagssáttmálinn verkfæri til að hugsa um grundvöll samfélagsins frekar en eiginlegur samningur. En hann er líklega eitt mikilvirkasta verkfærið í verkfærakistunni. Það er því ekki að undra hversu oft vísað er í samfélagssáttmálann í umræðunni um stjórnarskrána. Vandinn er hinsvegar sá að erfitt er að átta sig á til hvaða samkomulags er verið að vísa til þegar talað er um að gera þurfi nýjan samfélagssáttmála. Ekki er annað að skilja en Hagsmunasamtök heimilanna telji að Íslendingar hafi gert sinn samfélagssáttmála í þingkosningum með því að kjósa fólk á þing til „að jafna stöðu þegnanna á milli“ (Hagsmunasamtök heimilanna, 2009). En það er hinsvegar varla hægt að tala um þingkosningar þar sem valið er á milli stjórnsmálaflokka með ólíkar stefnuskrár sem sáttmála um grundvallargildi samfélagsins.



Einnig virðist hæpið að halda því fram ríkisstjórn geti uppá sitt einsdæmi skrifað samfélagssáttmála eins og forseti Alþingis gerir í grein sinni, enda er gert ráð fyrir því í kenningunum að samfélagssáttmáli sé gerður þegar ekki er ríkisvald fyrir hendi<sup>6</sup>. Einnig verður að teljast ólíklegt að hægt sé að fá þjóðina til þess að samþykka einróma að skrifa nýjan kafla í kvennasöguna með því að binda í slíkan sáttmála að gera „ekki aðeins ráð fyrir jöfnum rétti karla og kvenna, heldur líka jafngildi þeirra og jafnræði að því er varðar völd og áhrif“ (Ásta Ragnheiður Jóhannesdóttir, 2009). Aftur á móti er vísað til hugmyndanna um samfélagssáttmálann í athugasemdum með frumvarpinu um stjórnlagabing sem samþykkt var á Alþingi 16 júní 2010. Þar kemur fram mikilvægi samfélagssáttmálakenninganna sem grundvallar þeirra hugmyndar að valdið sé hjá þjóðinni þjóðinni og hún sé því stjórnarskrárgjafinn:

Markmið stjórnlagabings er að undirstrika þær stoðir hvers lýðræðisþjóðfélags að allt vald spretti frá þjóðinni og því skuli stjórn lög sett af fulltrúum fólksins. Þessum þjóðkjörnu fulltrúum er falið að setja þær grundvallarreglur sem gilda um æðstu stjórn og skipulag ríkisins, uppsprettu ríkisvalds, verkefni handhafa ríkisvaldsins, verkaskiptingu þeirra og valdmörk. Hugmyndir þessar birtust m.a. í ritum heimspekinganna John Locke (1632–1704) um uppsprettu ríkisvaldsins og Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) um samfélagssáttmála (Du Contrat social), svo og kenningum fleiri stjórn málaheimspekinga 17. og 18. aldar sem byggjast á því að ríkisvald réttlætist af samkomulagi borgaranna um að fela yfirvöldum tiltekin afmörkuð verkefni en jafnframt að ríkisvaldinu skuli sett ákveðin mörk sem þau megi ekki fara út fyrir. Ákvörðun um gerð slíks sáttmála er þannig í höndum þjóðarinnar því þjóðin sjálf er stjórnarskrárgjafinn<sup>7</sup> (Frumvarp til laga um stjórnlagabing. Þskj. 168 — 152. mál, 2009).

Samfélagssáttmálakenningarnar eru hér nefndar sem rökstuðningur fyrir því að valdið spretti frá þjóðinni sjálfri, ekki stofnunum þess né öðrum mannaþingum og því er hún sjálf stjórnarskrárgjafinn. Þetta er aftur á móti túlkun sem ekki er einhugur um eins og kom berlega fram í umræðum um málið á Alþingi, þar sem Birgir Ármannsson sagðist tala fyrir hönd Sjálfstæðismanna, „að samkvæmt núgildandi stjórnarskrá og stjórnskipun landsins er Alþingi stjórnarskrárgjafinn og stjórnlagabing er ekki í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar. Það er ekki óheimilt [...] en það er ekki í samræmi við hlutverk handhafa ríkisvaldsins“ (Birgir Ármannsson, 2010). Það þarf ekki að vera að Birgir og aðrir Sjálfstæðismenn hafni sáttmálakenningunum eða

---

6 Við gerum ráð fyrir að fólk taki það sérstaklega fram ef vísað er til seinni tíma kenninga á borð við samfélagssáttmála Rawls eða annarra minna þekktra sáttmála.

7 Kafli 4. Stjórnlagabing. Um hugtakið stjórnlagabing og hlutverk þess.

Þeirri hugmynd að valdið spretti frá þjóðinni þó þeir leggist gegn stjórnlagabingi. Þvert á móti mætti halda því fram að þeir séu einmitt undir sterkum áhrifum frá kenningunum, þar sem stjórnarskrár hafa meðal annars það hlutverk að vernda grundvallarréttindin sem samfélagssáttmálinn er gerður til að vernda og vilji þess vegna fara varlega í allar breytingar á henni. Það er einmitt vegna þessa hlutverks stjórnarskráa sem lögð er svo rík áhersla á að ekki sé of auðvelt að breyta stjórnarskrám eins og rætt verður frekar í næsta kafla.

Að framansögðu er hægt að að taka undir með Ágústi Þór Árnasyni sem telur að Íslendingar hafi komist næst samfélagssáttmálahugmyndinni þegar þjóðin gekk til atkvæða 20.-23. maí 1944 og samþykkti niðurfellingu sambandslaga og nýja stjórnarskrá (Ágúst Þór Árnason, 2005)<sup>8</sup>.

## 4 HVAÐ ER STJÓRNARSKRÁ?

Þau samfélög þar sem réttindi (manna) eru ekki tryggð né aðskilnaður valdsins ákveðinn, hafa alls enga stjórnarskrá [16. grein frönsku mannréttindayfirlýsingarinnar, samþykkt 26. ágúst 1789.]

Hin skjalfesta stjórnarskrá eins og við þekkjum hana telst eiga sér upphaf í stjórnarskrárgerð Bandaríkjamanna og Frakka í lok átjándu aldar. Hugmyndafræðilegur grundvöllur hennar er aðallega rakinn til kenninga John Lockes, J.J. Rousseau og Ch. Montesquie (Ágúst Þór Árnason, 2001, bls. 4).

Elsta núgildandi stjórnarskráin (*e. Constitution*) í vestrænu lýðræðisríki er sú bandaríska frá árinu 1778. Fyrstu stjórnarskrárnar í nútímaskilningi komu fram á 18 öld. Eins og kemur fram í skýrslu um þróun stjórnskipunar í Evrópu frá 2007, sem var unnin af sérfræðinganefnd fyrir þáverandi stjórnarskrárnefnd, skipa stjórnarskrár eða stjórnskipunarlög fyrir um réttindi og skyldur borgarana, auk þess að kveða á um skipan ríkisvaldsins og hvernig valdinu er skipt milli stofnana þess. Í þeim ríkjum sem hafa stjórnarskrár eru þær grundvallarlög ríkisins, sem engin lög mega stangast á við. Stjórnarskrár eru almennt eitt heildstætt skjal líkt og héraendis. Það er þó ekki algild regla því að í sumum löndum eru stjórnskipunarlögin fleiri en ein lög, eins og sú

---

<sup>8</sup> Rétt er að geta þess að fyrirsögn greinar Ágústs er „Samfélagssáttmáli Íslendinga“ og þar er því dálítið sterkar að orði kveðið en sjálfum texta greinarinnar.

sænska sem samanstendur af fjórum grundvallartextum. Í vestrænum lýðræðisríkjum er venjan að skjalfestar stjórnarskrár hafi upphaflega verið samþykktar með einhverjum hætti, af þingi, þjóð eða hvoru tveggja og þeim svo síðar breytt og jafnvel við þær bætt í tímans rás. Þó eru ekki öll stjórnskipunarlög með þessum hætti, t.d. hafa Bretar (og reyndar fleiri) ekki sérstaka skjalfesta (e. *Codified*) stjórnarskrá (Sérfræðinganevnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar, 2007, bls. 4-8).

Ágúst Þór Árnason vekur athygli á að enska orðið *Constitution* er venjulega þýtt sem stjórnarskrá, en getur einnig þýtt stjórnskipun, þ.e.a.s. hvernig stjórnámálum og valdastofnunum í ríki er skipað. Orðið stjórnarskrá eins og það er notað á Íslandi nær ekki alveg utan um þetta (Ágúst Þór Árnason, 2001, p. 5). Aristóteles, sem gerði víðtækar samanburðarannsóknir á stjórnskipulagi hinna ýmsu borgríkja þegar hann talaði um góða eða slæma stjórnskipun (á grísku *Politeia*) í víðtækum skilningi og er oft þýtt sem *Constitution, Regime eða Political System* í enskum þýðingum á verkum hans (Clayton, 2005).

Stjórnskipulag Breta er kallað *Constitutional Monarchy*, en á opinberri heimasíðu konungsfjölskyldunnar kemur fram að löggjafarvaldið sé hjá þinginu en drottningin sé þjóðhöfðingi og stjórn samkvæmt stjórnarskránni (The Royal Household, 2008). Þessi stjórnskipun byggist á venjum, almennum lögum, sáttmálum sem Bretar eiga aðild að, auk þess sem tekið er tillit til dómsúrskurða. Þannig að þegar talað er um bresku stjórnarskrána er verið að vísa til þessa. Reyndar leikur oft á tíðum nokkur vafi á um hvað skuli talið til hennar og því hefur verið nokkur umræða um það hvort Bretar ættu að setja sér heildstæða stjórnarskrá. Einn þeirra sem hefur rætt þetta er Jack Straw fyrrverandi dómsmálaráðherra. Þrátt fyrir það hefur stjórnskipun Breta einkennst af stöðugleika um margra alda skeið án þess að í gildi væri skjalfest stjórnarskrá. Þetta fyrirkomulag hefur þó að minnsta kosti einn augljósan galla að mati Jack Straw sem er sá að langflestir Bretar viti ekki glögglega hver réttindi þeirra eru (Morris, 2008). Þessi óvissa er einmitt ein af ástæðunum fyrir því að stjórnskipun lýðræðisríkja er yfirleitt ákvörðuð með skjalfestum stjórnarskrám sem reynt er að orða með skýrum og almennum hætti svo að borgararnir megi vera vissir um réttindi sín og skyldur gagnvart yfirvöldum og öðrum mönnum.

Sigurður Líndal prófessor veltir fyrir sér spurningunni hverskonar plagg stjórnskrá sé í riti um þjóðareign sem kom út árið 2007. Hann telur að þar komi tvennt til álita. Annarsvegar að líta á hana sem þjóðartákn. Þá hafi texti þessa táknræna plaggs að geyma fyrirmæli um skipulag ríkisins og almenna stefnuyfirlýsingu um þjóðfélagsmótunina og stöðu þegnanna innan þess og gagnvart ríkinu. Hinsvegar segir hann að nærtækara að líta á stjórnskrá „sem lög með æðra gildi en almenn lög og fyrirmæli reist á öðrum réttarheimildum. Stjórnskrárákvæðum beri því að framfylgja með sízt minna afli en öðrum lögum“. Hann bendir einnig á að með réttarheimildum séu mörkuð skil á milli þegna og þjóðfélagsins og greinarnar hafi því annað og meira en táknrænt gildi og tryggi þegnum leið til að fá úr skorið fyrir dómstólum telji þeir löggjafann ekki haga löggjöf í samræmi við stjórnskrána. Réttindaákvæðin eru jafnan almennt orðuð og því kemur það í hlut dómstóla að mati Sigurðar að ljá þeim merkingu (Sigurður Líndal, 2007, bls. 54-55). Stjórnskrá á að standa lengi (er því tregbreytanleg) og þar sem stjórnskrár eru grundvallarlög verða þau að einkennast af skýrum almennum ákvæðum. Að öðrum kosti geta komið upp vandamál þegar taka á tillit til hennar við lagasetningu. Ennfremur má skilja orð Sigurðar svo að svigrúm til túlkunar sé nauðsynlegt, enda er svo dæmi sé tekið „vandi að marka skil á milli einstaklingshagsmuna og almannahagsmuna“ (Sigurður Líndal, 2007, bls. 54). Þessi skil færast líka til eins og Sigurður bendir á og kemur þar margt til, breyttar aðstæður í samfélaginu, skortur, breytt gildismat og erlend áhrif svo eitthvað sé nefnt. Sérfræðinganefndin, undir forystu Eiríks Tómassonar prófessors, sem vann úttekt á þróun stjórnskipunar í Evrópu, taldi að sú sameiginlega þróun sem helst megi greina í álfunni sé hvað helst að réttindaskilningur hefur breyst og meiri áhersla er lögð á mannréttindi. Þannig hafi stjórnskrár 19. aldar oftast verið heldur fáorðar um mannréttindi, þetta hafi breyst mikið með þeim stjórnskrám sem urðu til eftir síðari heimsstyrjöld og félagsleg réttindi hafi einnig fengið aukið vægi ásamt borgaralegum og stjórnmalalegum réttindum. Þá hefur aukið alþjóðasamstarf leitt til þess að ríki hafa gert millirikjasáttmála um mannréttindi, sem mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna mannréttindasáttmáli Evrópu eru dæmi um (Sérfræðinganefnd um endurskoðun stjórnskrárinnar, 2007, bls. 4-6). Slíkir samningar gera meira en að breyta viðhorfum fólks og segja má að aðild Íslands að mannréttindasáttmála Evrópu hafi knúið á um að mannréttindakafli stjórnskrárinnar var endurskoðaður árið 1995 (Geir H. Haarde, 1995).

## 5 STJÓRNARSKRÁRHYGGJA

Bandaríkjamenn búa við elstu skjalfestu stjórnarskrá sem í gildi er í lýðræðisríki og þar í landi er sterk umræðuhefð í kringum stjórnarskrármál. Stjórnarskrárhyggja<sup>9</sup> (*e. Constitutionalism*) er hluti af þessari umræðu og er áberandi hefð innan réttar- og stjórnsmálaheimspeki. Stjórnarskrárhyggjan sem fræðigrein hefur verið áberandi í Bandaríkjunum þar sem eitt helsta viðfangsefni hennar er hvernig og hversu mikið eigi að tempra ríkisvaldið. Þessi hugsun tengist heimspeki og réttarheimspeki þar sem spurningin um það hvernig eigi að háttá stjórnskipun og hvernig stjórnarskrá eigi að vera er mikið meira en tæknilegt úrlausnarefni (Waluchow, 2007). Líkt og fram hefur komið í umfjöllun um uppruna lýðræðis og samfélagssáttmálann, eru þetta í grunninn siðferðilegar spurningar. Í kandídatritgerð sinni, *Stjórnarskrárhyggja og stjórnarskrárígildi alþjóðlegra mannréttindasáttmála*, reynir Hafsteinn Þór Hauksson að skýra hugtakið stjórnarskrárhyggja. Aðspurður í Morgunblaðinu sagði hann stjórnarskrárhyggju fást við spurningar á borð við „að varpa ljósi á þau rök sem liggja að baki stjórnarskrám. [...] Hvers vegna reisum við stjórnskipan okkar á einhverri sérstakri stjórnarskrá? Það er ekkert sjálfsagt að gera það," (Morgunblaðið, 2004). Stjórnarskrárhyggjan í Bandaríkjunum á rætur sínar að rekja til sjálfstæðisbaráttunnar og þeirra hugmynda sem leiddu til að þjóðir tóku að setja sér stjórnarskrár. Stjórnarskrárhyggjan fæst ekki eingöngu við spurningar um lögmæti stjórnarskráa, efnistöð þeirra og hvernig rétt sé að standa að stjórnarskrárbreytingum, hún tekst einnig á við spurningar um það hvernig beri að túlka stjórnarskrána, hvaða aðferðafræði eigi að beita við þá túlkun og þátt dómstóla í því.

Oft er fundið að því að Stjórnarskrárhyggja sé íhaldssöm og leggi megináherslu á stöðugleika og festu stjórnarskrárinnar (*e. Entrenchment*). Þá er höfuðáherslan lögð á að stjórnarskráin sé traustur og öruggur rammi utan um löggjöf og stjórnsmál. Segja má að kenningar um stjórnarskrár séu æði margbreytilegar, þó má sjá fyrir sér kvarða þar sem á öðrum enda kvarðans er aðaláherslan á festu og öryggi og oft einnig á íhaldssama túlkun á texta. Á hinum endanum er lýðræðissjónarhornið sem gengur út

---

<sup>9</sup> Hugtakið Constitutionalism hefur gjarnan verið þýtt sem stjórnarskrárfesta, sjá til dæmis Ágúst Þór Árnason. Hér verður notað hugtakið stjórnarskrárhyggja um réttar- og stjórnsmálaheimspekikenningar sem nefnast Constitutionalism á ensku, en stjórnarskrárfesta um fastheldni hvað varðar breytingar á stjórnarskrá og íhaldsemi í túlkun á stjórnarskrám.

frá því að stjórnarskráin verði að fá að þróast. Það vald sem bundið er í stjórnarskránni er sprottið af fólkinu<sup>10</sup> sem er fullvalda. Sá sem er fullvalda gæti falið ríkisvaldi að fara með hluta af valdi sínu en hann getur ekki ráðstafað fullveldi annarra, nú eða í framtíðinni. Þetta felur í raun í sér að það er engin leið hjá því að treysta lýðræðinu (Waldron, 1998, bls. 288-295; Waluchow, 2007). Sú hugsun að fullveldið sé hjá þjóðinni byggir á kenningunum um náttúrurétt og er orðuð í sjálfstæðisyfirlýsingu Bandaríkjanna (1776), inngangi að stjórnarskrá Bandaríkjanna (1787) (Jackson, 2007, bls. 94-95) og í mannréttindayfirlýsingu frönsku byltingarinnar (Encyclopædia Britannica, 2010).

Waluchow bendir á að stjórnarskrár innihaldi ákvæði um þau grundvallarréttindi og grundvallarviðmið sem almennt samkomulag er um þegar þær eru settar, sem liggja til grundvallar stjórnskipunarinnar. Fyrir vikið eru stjórnarskrár í lýðræðisríkjum undantekningalítið tregbreytanlegar (erfiðara að breyta þeim en almennum lögum) og valdinu þrískipt. Valdsviðin eiga að tempra hvert annað og það er hlutverk dómara að skera úr um það hvort lög frá löggjafanum standist stjórnarskrá. Til að þetta markmið náist verður að mati margra stjórnarskráfræðimanna að túlka hana bókstaflega og leita skýringa þar sem vafi er á ferð með því að spyrja hver ætlun stjórnarskrárgjafans var. Þeir benda á að stjórnarskrá sem er sífellt túlkuð með ólíkum hætti geti ekki þjónað því hlutverki sínu að vera rammi utan um löggjöf eða réttindi borgaranna (Waluchow, 2007). Með þessu er dómstólum falið mikið vald og deila má um hversu lýðræðislegt það sé. Þeir sem aðhyllast öryggissjónarmið líkt og heimspekingarnir Larry Alexander og Richard S. Kay benda á að þó slíkt geti verið óheppilegt miðað við aðstæður í samfélaginu og á endanum kallað á stjórnarskrárbreytingu, það sé verðið sem þurfi að gjalda fyrir það öryggi sem grundvallarréttindi og einstaklingsfrelsi njóti vegna stjórnarskrárfestunnar (Alexander, 1998, bls. 5). Gjaldið er m.ö.o. það að sú staða getur komið upp að löggjafinn geti ekki sett lög sem jafnvel er víðtæk sátt um í samfélaginu, eða dómara dæmi að slík lög samrýmist ekki stjórnarskránni.

---

<sup>10</sup> Í vestrænum lýðræðisríkjum er lítið svo á að valdið sé fólksins, því er það þjóðin sem er fullvalda (e. Popular sovereignty) og því stjórnar ríkisvaldið í umboði fólksins.

## 5.1 *Lögmæti og tregbreytileiki stjórnarskrár*

Hvað þarf til að stjórnarskrá geti talist lögmæt? Það virðist öllu vandasamara mál að fjalla um stjórnarskrárbreytingar og það hversu mikið aðhald stjórnarskráin á að veita lýðræðinu á hverjum tíma út frá lögmætissjónarmiðum, en að fjalla um lögmæti nýrrar stjórnarskrár sem sett er þegar ríki hefur ekki stjórnarskrá fyrir. Í slíku tilfalli er hægt að halda stjórnlagabing eða velja hóp sérfræðinga til að skrifa góða stjórnarskrá og greiða svo atkvæði.

Þeir sem aðhyllast öryggissjónarmið varðandi breytingar á stjórnarskrá, líkt og Larry Alexander og Richard Kay telja mikilvægt að stjórnarskrá sé tregbreytanleg. Ef auðvelt er að breyta stjórnarskrá og fyrir vikið sé henni oft breytt, missi hún reglugildi sitt.<sup>11</sup> Ef við samþykkjum aðeins vald stjórnarskrárinnar eftir því hvort hún samræmist núverandi stjórnmalaskoðunum okkar og siðferðismati missir hún tilverugrundvöll sinn (Alexander, 1998, bls. 5). Stjórnarskrá sem missir þannig tilverugrundvöll sinn getur varla talist lögmæt. Að vísu getur verið að slíkri stjórnarskrá væri ekki framflygt af neinni festu og þess vegna hafi ekki verið hirt um að breyta henni, en þá vaknar spurning um hvort hún sé ekki hreinlega merkingarlaus.

Slík rök eiga hins vegar illa við sem lögmætisgrundvöllur stjórnarskrár í ríki með lýðræðishefð að mati heimspekingsins Jeremy Waldron. Hann bendir á að hin raunverulega stjórnskipan á hverjum tíma sé ofin inn í mynstur hversdagslegra stjórn mála og gildismats samfélagsins, frekar en að hægt sé að greina merki hinnar skriflegu stjórnarskrár í hverri ákvarðanatöku. Það hvort ákvörðun verður hluti af stjórnskipaninni til frambúðar – hvort heldur sem er hinni formlegu eða óformlegu – ræðst í tímans rás af því hvernig við túlkum og framfylgjum reglum samfélagsins. Á meðan meirihlutinn knýr ekki á um stjórnarskrárbreytingar felist í því samþykki, þó óformlegt sé (Waldron, 1998, bls. 273). Ef við göngum út frá því að stjórnskipanin og ríkisvaldið sækji umboð sitt og tilverurétt til þjóðarinnar er augljóst að lögmæti stjórnskipunarinnar er tengt samþykki þeirra sem hún nær til að mati Waldrons. Hann bendir á að jafnvel kenning Hobbes – sem hafði litla trú á að lýðræði tryggði frið og stöðugleika – gerði engu síður ráð fyrir að menn tækju þá ákvörðun að afsala sér

---

<sup>11</sup> Þeir eru hér með bandarísku stjórnarskrána í huga sem er að grunninum til frá árinu 1787, en rök þeirra má yfirfæra á aðar stjórnarskrár.

réttinum til að vera sinn eigin löggjafi í hendur hins sterka ríkisvalds á lýðræðislegan hátt (Waldron, 1998, bls. 272-273). Það eru því sterk rök fyrir því að lögmæti stjórnskipunarinnar sé háð samþykki okkar á hverjum tíma. Því þurfum við góða ástæðu til að setta okkur við stjórnarskrárbundna varnagla sem gera okkur erfitt (eða jafnvel ókleift) að ná fram breytingum á stjórnarskránni þrátt fyrir að grundvallargildi samfélagsins séu orðin önnur en þau gildi sem stjórnarskráin inniheldur. Það virðast veigalítil rök í þessu sambandi að segja við réttindabera<sup>12</sup> að „þeir sem skrifuðu stjórnarskrána sögðu að svona ætti þetta að vera“ eða „afi þinn og amma samþykktu stjórnarskrána í þjóðaratkvæðagreiðslu 1944 og þess vegna átt þú að fara eftir henni.“

Waldron bendir hins vegar á að það geti vissulega verið skynsamlegt að setja sér reglur sem takmarka eða binda hendur manns í framtíðinni. Hann tekur dæmi af manni sem lætur vin geyma fyrir sig bíllykilinn þegar hann fær sér í glas vegna þess að hann er hræddur um að þegar hann hafi drukkið dofni skynsemin og hann gæti viljað keyra heim. Að binda hendur sínar með því að setja sjálfum sér reglur er hluti af því að geta talist frjáls og sjálfstæður einstaklingur. Ekki er hægt að halda því fram að sá sem lætur stjórnast af hverri freistingu eða eðlishvöt sé sjálfstæður eða frjáls. Sjálfstæðið felst í því geta beitt vilja sínum í samræmi við skynsemina til að taka stjórn á eigin lífi en ekki því að láta eftir hvötum sínum, það á við um þjóðir og ríki rétt eins og einstaklinga (Waldron, 1998, bls. 272-275). Hér er Waldron að bergmála kenningar Kants (Rohlf, 2010)<sup>13</sup> og Rousseau sem sagði hlýðni við lög sem menn setja sér sjálfir vera frelsi (Rousseau, 2004, bls. 82). Fyrir vikið getur það verið skynsamlegt og æskilegt að stjórnarskrár séu tregbreytanlegar og kveði á um þrískiptingu valdsins. Enda sýnir reynslan að samfélög geta misst tökin á skynseminni tímabundið, líkt og einstaklingar. Spurningin er engu að síður hvort við getum gefið okkur að tregbreytanleiki sé nauðsynlegt skilyrði fyrir lögmæti stjórnarskrár. Það virðist ekki vera að mati Waldrons.

Nærtækara væri að mati Larry Alexanders að spyrja hvort við séum ekki betur sett með að fara eftir stjórnarskránni en að gera sífellt kröfu um breytingar á henni. Þess

---

<sup>12</sup> Manneskjur sem hafa náttúruleg réttindi, þ.e.a.s manneskjurnar bera þessi réttindi sem hluta af því að vera manneskja. Þessi réttindi eru sögð sjálfhjós og óafnemanleg (e. Self-evident and unalienable rights) í sjálfstæðisfyrirlýsingu Bandaríkjanna. Sjómvöld fara því með vald sitt í umboði fólksins.

<sup>13</sup> Sjá kafla 5.2 Freedom.



vegna ættum við að halda aftur af okkur varðandi stjórnarskrárbreytingar og reyna að koma í veg fyrir að hún verði bitbein í pólitískum þrætum. Það er siðferðileg spurning hvenær það er ekki hættir að vera betra að sætta sig við stjórnarskrána og gera verður breytingar á henni. Alexander telur því ástæðu til þess að fara mjög varlega í allar breytingar á stjórnarskránni og líta á það sem gjaldið sem greiða þarf fyrir öryggið (Alexander, 1998, bls. 4-6).

Aftur á móti leggur Waldron áherslu á samþykkið. Þegar stjórnarskráin endurspeglar ekki lengur sameiginleg grunngildi stórs meirihluta þjóðarinnar er samþykkið ekki lengur fyrir hendi. Það er því engrar undankomu auðið, stjórnarskráin verður að endurspegla þau grundvallargildi og sem hún á að verja í dag (ekki þeirra sem sátu á Alþingi Íslendinga 1944 eða Danakonungs á undan þeim). Hann hafnar því enn fremur að raunhæft sé að fara fram á að stjórnarskrám sé ekki breytt nema samhljóma og bendir á að í fjölmenningslegum samfélögum nútímans sé varla samhljóma samkomulag um nokkurt mál (Waldron, 1998, bls. 280-287).

Líklega liggja skoðanir flestra á milli öryggissjónarmiða og lýðræðissjónarmiða hvað varðar breytingar á stjórnarskrá. Auðvitað viðurkenna þeir sem aðhyllast öryggissjónarmið varðandi breytingar að það gengur ekki að stjórnarskráin sé svo tregbreytanleg að henni verði ekki breytt þó svo hún verði algerlega á skjön við ríkjandi grunngildi samfélagsins. Richard S. Kay bendir á að einn möguleiki til að koma til móts við þennan vanda sé að búa til einhverskonar ferli til þess að laga stjórnarskrána að pólitískum veruleika og endurnýja í leiðinni lögmæti hennar reglulega. Hann bætir því þó við að mögulega minnki upprunalegt lögmæti hennar við það þegar fram líður (Kay, 1998, bls. 33-34). Að sama skapi viðurkennir Waldron þann vanda að sú staða geti komið upp að lýðræðislegar breytingar á stjórnarskrá gætu orðið til þess að framkalla brot á mannréttindum eða hreinlega afleggja lýðræðið (Waldron, 1998, bls. 274-275).

Hér er því spurningin hvað sé nægjanleg óánægja til að kalla á stjórnarskrárbreytingar þegar haft er í huga að stjórnarskrár fjalla ekki um eitthvert eitt tiltekið mál sem getur verið tiltölulega auðvelt að mynda sér skoðun á. Það blasir við að mögulegt er að vera ánægður með flest í stjórnarskránni en andsnúinn tiltekinni grein hennar.

Þegar kemur að því að ákveða hvernig eigi að standa að stjórnarskrárbreytingum og hversu tregbreytanlegar stjórnarskrár ættu að vera, er vandinn í hnotskurn sá að finna reglur sem hægja hæfilega á breytingum, á sama tíma og stjórnarskránni er gert kleyft að þróast með gildum samfélagsins. Umræðan í samfélaginu ætti þá að leiða til breytinga á stjórnarskránni þannig að hún samræmist grunngildum þjóðarinnar, eftir að henni hefur gefist tími til að ígrunda þau. Þá ætti hún að koma í veg fyrir að gerðar séu fljótfernislegar breytingar, til dæmis að afnema hluta mannréttinda með breytingu á stjórnarskrá vegna tímabundins ástands.

## 6 ÞRÓUN STJÓRNARSKRÁRINNAR FRAM AÐ LÝÐVELDISSTOFNUN

Hér verður farið yfir tilurð og helstu breytingar á stjórnarskrám Íslendinga frá því við fengum okkar fyrstu stjórnarskrá og fram að sjálfstæði 1944. Almennt er litið svo á að Íslendingar hafi haft tvær stjórnarskrár á þessu tímabili, stjórnarskrána um hin sjerstaklegu málefni Íslands frá 1874 og síðar konungsstjórnarskrána frá 1920.

### 6.1 *Stjórnarskráin um hin sjerstaklegu málefni Íslands 1874*

Eins og fram kemur í athugasemdum við frumvarp til laga um stjórnlagabætur sem lagt var fyrir Alþingi þann 4. nóvember 2009 er uppbygging og kaflaskipting Lýðveldisstjórnarskrárinnar frá 1944 í meginatriðum sambærileg fyrstu stjórnarskrá íslenska ríkisins um hin sérstaklegu málefni Íslands frá 5. janúar 1874 sem Kristján níundi Danakonungur setti einhliða og færði þjóðinni (Frumvarp til laga um stjórnlagabætur. Þskj. 168 — 152. mál, 2009). Aðdragandi þess að konungur setti Íslandi stjórnarskrá var sá að óvissa hafði verið um stöðu Íslands innan danska konungsríkisins. Friðrik Danakonungur hafði efnt til stjórnlagabætur 1848 og var afraksturinn, ný grundvallarlög (stjórnarskrá) samþykkt 5. júlí 1849. Íslendingar gátu ekki sætt sig við að dönsku grundvallarlögin giltu á Íslandi þar sem Ísland væri ekki hluti af danska ríkinu og neituðu því að taka þátt í stjórnlagabæturin. Á þjóðfundinum 1851 lagði danska stjórnin fram frumvarp um stöðu Íslands sem mætti harðri mótspyrnu vegna þess að það þótti stefna að algerri innlimun Íslands í danska ríkið. Íslendingar og Danir tókust áfram á um þetta og 1873 freistaði Alþingi þess að samþykkja nýtt stjórnarskráfrumvarp og fór fram á það að konungur veitti því

lagagildi, ekki síðar en 1874 ella setja Íslendingum stjórnarskrá (Frumvarp til laga um stjórnlagapung. Þskj. 168 — 152. mál, 2009)<sup>14</sup>.

Í skýrslu um þróun íslensku stjórnarskrárinnar sem unnin var af Gunnari Helga Kristinssyni kemur fram að Stjórnarskráin frá 1874 bar sterk einkenni þeirrar sem þá gildi í Danmörku og var frá árinu 1866. Þetta átti sérstaklega við hvað varðar störf þingsins að opinberum fjármálum og löggjöf, mannréttindaákvæði og meginreglur dómstóla. Aftur á móti var margt frábrugðið s.s. hvað varðar stöðu landshöfðingja og framkvæmdavaldið. Þó svo stjórnarskráin þætti afar ófullkomin sérstaklega hvað varðar stöðu framkvæmdavaldsins, sem dæmi vantaði í hana ákvæði um aðskilnað framkvæmda- og dómsvalds þótti leiðtogum sjálfstæðisbaráttunnar framfaraskref að fá stöðu Íslands gagnvart danska ríkinu skilgreinda. Ennfremur bendir Gunnar Helgi á að í kjölfar þess að Íslendingar fengu stjórnarskrána fóru litlar umræður fram um grundvöll stjórnskipunarinnar. Megin áherslan var á að knýja á um innlent framkvæmdavald þó hugmyndir manna um hvernig því skyldi háttað væru mismunandi og óljósar, auk þess að knýja á um aukin réttindi gagnvart danska ríkinu. Í rauninni virðist helst hafa verið horft til þess að gera stjórnskipanina líkari þeirri dönsku, sérstaklega hvað framkvæmdavaldið áhræði, þó með þeim formerkjum að það væri á hendi Íslendinga (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, bls. 4-7).

Þangað til Ísland fékk fullveldi náðist aðeins að breyta stjórnarskránni tvisvar sinnum, árin 1903 og 1915, þrátt fyrir að fjöldamörg frumvörp um breytingar á stjórnarskránni hafi verið lögð fram á árunum frá 1881 til 1918. Árið 1903 var bætt inn ákvæðum um ráðherra og varð Hannes Hafstein Ráðherra Íslands 1904. Árið 1915 var ákvæðum um ráðherra enn breytt auk ýmissa annarra breytinga. Meðal markverðra breytinga var sú, að kosningaréttur karla og kvenna var gerður almennur. Þó ekki sveitarstýrkþega, en kosningaréttur þeim til handa átti að koma til framkvæmda í áföngum. Önnur merkileg breyting var ákvæði um að enginn skyldi skyldugur að greiða persónuleg gjöld til neinnar guðsdýrkunar sem hann aðhylltist ekki sjálfur (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, bls. 7).

---

<sup>14</sup> Sjá athugasemdir, kafla 2

## 6.2 *Stjórnarskrá konungsríkisins Íslands 1920-1944*

Árið 1918 fór fram þjóðaratkvæðagreiðsla um sambandslögin þar sem sambandið milli Íslands og Danmerkur var endurskilgreint þannig að Ísland varð fullvalda ríki í konungssambandi við Danmörku. Sú þjóðaratkvæðagreiðsla fór fram á grundvelli 2. mgr. 21. gr. stjórnskipunarлага nr. 12/1915, þar sem kveðið var á um að ef Alþingi samþykkti breytingu á sambandinu milli Íslands og Danmerkur skyldi leggja það mál undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar (Forsætisráðuneytið, 2004, bls. 5). Árið 1919 voru gerðar breytingar á stjórnarskránni sem leiddu af fullveldinu og samþykkt stjórnarskrá var lögð fram aftur til staðfestingar árið 1920 og tók þá gildi sem stjórnarskrá konungsríkisins Íslands, nr 9/1920. Þessi stjórnarskrá hefur gjarnan verið kölluð konungsstjórnarskráin. Breytingarnar sem í henni voru lutu meðal annars að stjórnskipaninni, konungsvaldinu, ráðherrum og ríkisstjórn og íslenska ríkið fékk utanríkismálin í sínar hendur. Gunnar Helgi Kristinsson kemst þannig að orði: „[A]lmennt má segja um þær breytingar, sem gerðar voru á stjórnskipaninni 1903, 1915 og 1920, að þær voru mjög í anda dönsku stjórnarskrárinnar og sennilega hefur stjórnarskráin – þrátt fyrir íslenskt fullveldi 1918 – hvorki fyrr né síðar verið líkari þeirri dönsku heldur en eftir breytingarnar 1920“ (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, bls. 8).

Konungsstjórnarskráin var í gildi þar til lýðveldisstjórnarskráin tók gildi árið 1944 og var aðeins breytt í tvígang. Eins og kemur fram í athugasemdum við frumvarpið um stjórnlagabýing, eins og það leit út vorið 2009 snerust umræður um stjórnarskrárbreytingar aðallega um fækkun ráðherra og þinghald annað hvert ár (Alþingi, 2009)<sup>15</sup>. Að mati Gunnars Helga Kristinssonar endurspegluðu þessar umræður mikinn sparnaðaranda sem ríkti í þinginu á þeim tíma (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, bls. 10). Að vísu fékkst meirihluti fyrir stjórnarfrumvarpi um að breyta stjórnarskránni árið 1927 á þá leið að þinghald yrði á tveggja ára fresti og kjörtímabil sex ár, en sú breyting fékkst ekki staðfest af nýju þingi að loknum kosningum. Á fjórða áratugnum hafði umræðan snúist yfir í að fjalla um kosningakerfið og að mati Gunnars Helga átti sú umræða eftir að móta alla umræðu

---

<sup>15</sup> Sjá athugasemdir, kafla 2

um stjórnarskrárbreytingar það sem eftir lifði aldarinnar. Þessi umræða varð til þess að árið 1934 var stjórnarskránni breytt og helstu breytingar voru að kjördæmaskipanin var fest í stjórnarskrána, fjölda þingmanna breytt, kosningaaldur lækkaður í 21 ár, auk þess sem ákvæði um að sveitarstyrksþegar nytu ekki kosningaréttar var loks afnumið. Þá var stjórnarskrárfest að fjárlög skyldu lögð fyrir sameinað þing. Stjórnarskránni var svo aftur breytt 1942. Fyrst var kosningafyrirkomulagi breytt, en síðar á því ári voru samþykkt afbrigði frá ákvæðum um breytingar á stjórnarskrárinnar í þeim tilgangi að landsmenn gætu kosið um sambands slitin við Dani í þjóðaratkvæðagreiðslu (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, bls. 12).

### **6.3 Umræðan um kjördæmamálið**

Það væri óvarlegt að líta svo á að sú umræða sem spannst um kosningakerfið, kjördæmaskipan og atkvæðavægi á tímum konungsstjórnarskrárinnar hafi ekki verið annað en þjark um hagsmuni landsbyggðarinnar eða einstakra stjórnmalaafla. Sú umræða snerist einmitt oft um helstu grundvallaratriði lýðræðisins, kosningaréttinn og tengsl hans við mannréttindi og á sér langa sögu sem má rekja aftur til endurreisnar Alþingis 1845. Í grein í tímaritinu *Vöku*, árið 1928 segir Thor Thors frá því að Jón Sigurðsson bar fram bænaskrár frá sautján kandidötum og stúdentum í Kaupmannahöfn þess efnis að bæta úr ranglátri kjördæmaskipan. Á þinginu 1847 urðu heitar umræður um þetta mál en á endanum var fellt að senda konungi bænarskrá, aðallega vegna kostnaðarins við fjölgun þingmanna í því skyni að að jafna afar misjafnt atkvæðavægi. Misvægið lýsti sér þannig að kjördæmin Vestmannaeyjar með 300 íbúa og Árnessýsla með 5000 íbúa höfðu einn þingmann hvort. Í greininni vitnar Thor í ræðu Jóns þegar hann flutti tillögu sína á Alþingi „Þingin eru byggð á því, að allsherjarviljinn geti komið fram fyrir munn fulltrúa þjóðarinnar, en þetta leiðir til þess, að fulltrúafjöldinn verður hvað helst að byggjast á íbúafjöldanum og jafnast eftir honum (Thor Thors, 1928, bls. 151-152). Rétt er að vekja athygli á að Jón Sigurðsson bar upp bænaskjal þetta fyrir hönd kandidata og stúdenta í Kaupmannahöfn. Þeir hafa drukkið í sig þá straua lýðræðis og frjálslyndis sem flæddu um Evrópu í kjölfar upplýsingarinnar og leiddu til afnáms einveldisins í Danmörku 1948. Í kjölfarið var efnt til stjórnlagabings sem mörgum þótti skipað afar íhaldssömum fulltrúum en skilaði samt af sér stjórnarskrá sem þótti ein sú allra frjálslyndasta í Evrópu (Ministry of Education, 2008, bls. 52).

Thor rekur einnig að konungsfrumvarp sem lá fyrir á þjóðfundinum 1851 hefði lagað atkvæðavægið nokkuð, en þingmenn afar andsnúnir ýmsum öðrum atkvæðum og það var því ekki samþykkt. Jafnvel þó kjördæmaskipanin væri rædd nánast á hverju þingi var þessi rangláta skipan við lýði þar til konungur færði Íslendingum stjórnarskrána 1874, að undanskildri konungstilskipun 1857 sem úthlutaði Skaftafelli einum þingmanni í viðbót við þann sem fyrir var og voru þingmenn þá orðnir 21. Kjördæmaskipanin sem komst á fyrir tilstuðlan stjórnarskrárinnar frá 1874 var nokkru jafnari en sú sem áður hafði verið. Þó svo mikil óánægja væri með þessa skipan og hún mikið rædd á Alþingi. Hún hafði lítið breyst þegar Thor ritaði grein sína 1928, þar sem hann segir um hana að „[R]anglát hefir hún alla tíð verið, en samt hefir hún haldizt breytingarlítið fram á þenna dag.“

Thor benti á að ekki vantaði viðleitnina til að breyta kjördæmaskipaninni, og ekki stóð Danakonungur í vegi fyrir því, heldur kjörnir fulltrúar þjóðarinnar. Thor fór lofsamlegum orðum um frumvarp Hannesar Hafsteins frá árinu 1905, sem hann taldi „hið merkilegasta í alla staði, föstum tókum og hispurlausum tekið á vandamálinu og greinargerð frumvarpsins og rökin fyrir því með fádæmum skýr og ýtarleg“ (Thor Thors, 1928, bls. 155). Samkvæmt tillögum Hannesar átti landið að skiptast í sjö kjördæmi, taka skyldi upp hlutfallskosningu og notast yrði við d'Hondt regluna. Hugmyndin var að fjórir til sex þingmenn væru kosnir í hverju kjördæmi, eftir fólksfjölda. Frumvarpið hlaut daufar undirtektir á Alþingi árið 1905 og var lítið rætt. Það var aftur lagt fyrir Alþingi árið 1907 og þá fellt (Guðjón Friðriksson, 2005, bls. 431-432; Thor Thors, 1928, bls. 156). Tregða Alþingis til að leiðrétta misvægi atkvæða er eitt þeirra atriða sem nefnt hefur verið sem rök fyrir því að halda verði sérstakt stjórnlagabing. Jóhanna Sigurðardóttir sem bar fram frumvarp stjórnlagabings 1994, skrifaði grein 1996 þar sem hún ítrekaði mikilvægi þess að efna til stjórnlagabings, enda teldi hún að jöfnun vægis atkvæða ætti sér mikinn hljómgrunn meðal landsmanna. Þingmenn hefðu samt ekki „mannað sig enn upp í að taka á því máli. Þær breytingar sem gerðar hafa verið hingað til hafa flestar misheppnast. Einfaldlega vegna þess, að þær eru því marki brenndar að margir þingmenn tóku afstöðu til tillagna eftir því hvort líklegt væri að þeir væru inni eða útaf þingi“ (Jóhanna Sigurðardóttir, 1996).

### 6.3.1 Samantekt

Að framansögðu er hægt að álykta að íslenskt stjórnkerfi fram að lýðveldisstofnun hafi verið mótað eftir danskri fyrirmynd. Stjórnarskráin, stjórnsýslan, þingið og dómskerfið voru eins og komið hefur fram afar lík danska stjórnkerfinu. Þessi líkindi jukust frekar en hitt eftir því sem á leið. Líkt og Gunnar Helgi bendir á virtust hugmyndir manna hér á landi helst á þá leið að stjórnskipan Íslands yrði mótuð með þá dönsku til hliðsjónar. Framkvæmdavaldið virtist helst eiga að líkjast því sem var í Danmörku en vera á hendi Íslendinga (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007, bls. 141). Þær breytingar sem samþykktar voru á stjórnarskránni um hins sértæku málefni Íslands frá 1874 og konungsstjórnarskránni frá 1920 fram að lýðveldisstofnun virtust aðallega vera af tvennum toga. Annars vegar miða að því að auka sjálfstjórn og áhrif Íslendinga í eigin málum s.s. að framkvæmdavaldið væri á forræði Íslendinga og úrbætur á stjórnkerfinu að danskri fyrirmynd. Einnig voru gerðar lagfæringar á kosningareglum. Þrátt fyrir miklar umræður um kjördæmaskipanina og misvægi atkvæða allt frá því Alþingi var endurreist gekk hægt að jafna vægi atkvæða og lítill árangur náðst fram að lýðveldisstofnun. Eins og sést á umfjöllun Thors Thors geta Íslendingar ekki kennt Dönum um það heldur heldur voru það kjörnir fulltrúar þjóðarinnar sem stóðu í vegi fyrir því að atkvæðamisvægið væri leiðrétt.

## 7 LÝÐVELDISSTJÓRNARSKRÁIN

Hér verða tildrögum og þróun lýðveldisstjórnarskrárinnar fram til ársins 2010 gerð skil. Skoðað verður hvernig staðið var að gerð hennar við lýðveldisstofnun og áætlanir um heildarendurskoðun hennar. Einnig verður farið yfir það hvaða breytingar hafa verið gerðar á lýðveldisstjórnarskránni.

### 7.1 Nýtt lýðveldi með bráðabirgða stjórnarskrá

Í skýringum við frumvarp til laga um stjórnlagabing segir að samkvæmt stöðulögunum frá 1918 gátu bæði danska þingið eða Alþingi Íslendinga óskað eftir endurskoðun á sambandi ríkjanna eftir árslok 1940. Alþingi samþykkti 1941 þrjár þingsályktunartillögur. Í fyrsta lagi að Ísland hefði öðlast rétt til sambandslita og lýsti

vilja til þess að slíta sambandinu við Dani, Í annan stað að Alþingi myndi kjósa ríkisstjóra til að fara með æðsta vald í málefnum ríkisins til árs í senn og í þriðja lagi að Alþingi stefndi að lýðveldisstofnun svo fljótt sem sambandinu við Danmörku væri formlega slitið. Í maí árið 1942 samþykki Alþingi svohljóðandi þingsályktun:

Alþingi ályktar að kjósa 5 manna millipinganefnd til þess að gera tillögur um breytingar á stjórnskipunarlögum ríkisins í samræmi við yfirlýstan vilja Alþingis um, að lýðveldi verði stofnað á Íslandi, og skili nefndin álitni nógu snemma til þess að málið geti fengið afgreiðslu á næsta Alþingi (Frumvarp til laga um stjórnlagabætur. Þskj. 168 — 152. mál, 2009)<sup>16</sup>.

Í ágripi af þróun stjórnarskrárinnar kemur fram að í júlímánuði það ár hafði nefndin gengið frá drögum að nýrri stjórnarskrá. Um þau var ekki sátt og miklu skipti að Bretar og Bandaríkjamenn voru þeim andsnúnir áformunum. Þau því lögð á hilluna í bili. Síðar á árinu var ákveðið að fjölga í nefndinni um tvo og einnig var samþykkt þingsályktun um að breyta mætti stjórnarskránni með afbrigðilegum hætti, aðeins þó þeim atriðum sem sneru beint að sambandsslitunum við Dani. Nefndin skilaði álitni sínu og frumvarpi í apríl 1943 og lagði til að gildistaka yrði þann 17. júní ári síðar. Í álitni nefndarinnar er ferlið og ástæður þess verklags sem haft var við setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar rekið nokkuð ýtarlega og við hæfi að vitna nokkuð ýtarlega í það, þar segir m.a.:

[Á]kvörðun Alþingis, gerði með sérstakri stjórnarskrárbreytingu á árinu 1942, að þegar Alþingi gerði á breytingu á stjórnskipulagi Íslands, að Ísland yrði lýðveldi, þá hefði sú samþykkt eins Alþingis gildi sem stjórnskipunarlög, er meirihluti allra kosningabærra manna í landinu hefði með leynilegri atkvæðagreiðslu samþykkt hana. Þó væri óheimilt að gera með þessum hætti nokkrar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær, sem leiddi beinlínis af sambandsslitunum við Danmörku og að því, að Íslendingar tækju með stofnun lýðveldisins til fullnustu í sínar hendur æðsta vald í málefnum ríkisins. [...] Samkvæmt þessu gerir stjórnarskrárfrumvarp það, sem hér liggur fyrir ekki ráð fyrir öðrum breytingum á stjórnarskránni en þeim sem nauðsynlegar eru til þess að stofna lýðveldið og ráðstafa æðsta valdinu, er hefur verið í höndum konungs og nú síðast ríkisstjóra. [...] það mun almenn skoðun í landinu, að mikil þörf sé gagngerðrar endurskoðunar stjórnarskrárinnar og að sú breyting ein sé ekki fullnægjandi, að lýðveldi verði stofnað í stað konungdæmis. Þessi skoðun er einnig ríkjandi á Alþingi, og sést það á því, að með þingsályktun 8. sept. 1942 er á ákveðið að fela millipinganefndinni í stjórnarskrármálinu til viðbótar við að undirbúa lýðveldisstjórnarskrána að „að undirbúa aðrar breytingar á stjórnskipulaginu, er þurfa þykir og gera verður á venjulegan hátt.“ Telur nefndin þessa stefnu heppilegasta til að fylkja þjóðinni einhuga um stofnun lýðveldisins. (Stjórnarskrárnefnd, 1944, bls. 1-2)

---

16 Sjá athugasemdir, kafla 2



Gunnar Helgi rekur í skýrslu sinni þá umræðu sem spannst um hlutverk forsetans, sem var vissulega vandasamt viðfangsefni. Rætt var hvað nefna ætti embættið og spunnust umræður um það, hvort þingið eða þjóðin ætti að kjósa forsetann og hvernig þeirri kosningu yrði best háttað. Mikið var einnig deilt um hvert vald forsetans skyldi vera og sést það skýrt á þeim breytingartillögum sem komu fram við 26. gr frumvarpsins. Umræðan snerist um það atriði hvort forsetinn ætti að hafa það sem Björn Þórðarson, forsætisráðherra utnaðingstjórnarinnar kallaði frestandi synjunarvald eða hvort hann ætti að hafa málskotsrétt til þjóðarinnar, eins og niðurstaðan varð. Hins vegar er ljóst, bæði af umræðum í þinginu og áliti millipinganevndarinnar að stjórnarskrárbreytingarnar ættu aðeins að ná til afmarkaðra þátta stjórnskipunarinnar og einkum þeirra sem lutu að aðskilnaðinum við Dani (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, bls. 12-14). Þetta leiddi til þess að þingmenn áttu von á að stjórnarskráin myndi ekki standa lengi óbreytt þar sem vinnan við að endurskoða stjórnarskrána frá grunni átti að halda áfram á vettvangi nefndarinnar. Þess vegna virtust þingmenn ekki vilja tefja mikið fyrir samþykkt lýðveldisstjórnarskrárinnar. Jón Pálmarsson orðaði þetta viðhorf þegar greidd voru atkvæði um breytingartillögur við 26 gr. þegar hann gerði grein fyrir atkvæði sínu og sagði: „[H]erra forseti. Þar sem gert er ráð fyrir, að þessi stjórnarskrá muni standa stuttan tíma, vil ég ekki að minni tillögu felldri, að málið verði tafið meir, og segi því nei“ (Jón Pálmarsson, 1944). Það má því segja að þingmenn hafi ekki ætlað að láta hið erfða kjördæmamál koma í veg fyrir að hægt væri að breyta stjórnarskánni þannig að stofna mætti lýðveldi.

## ***7.2 Stjórnarskrárnefndir og störf þeirra***

Eins og ráð var fyrir gert starfaði stjórnarskrárnefndin áfram að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar. Árið 1947 var samþykkt að skipa nýja nefnd sem starfaði undir forrystu Bjarna Benediktssonar, en virðist afrakstur hennar hafa verið afar rýr í roðinu. Reyndar svo rýr að Gunnar Helgi vekur athygli á því að honum hafi ekki tekist að hafa uppá gerðabókum hennar á þjóðskjalasafninu og aðspurður sagði Steingrímur Steinþórsson forsætisráðherra á þingi 1952 að fljótlega hafi það komið í ljós að „fulltrúar hinna pólitísku flokka, sem sæti áttu í nefndinni, höfðu ekki neinar tillögur fram að bera, vegna þess að þeir, sem sendu þá í nefndina, höfðu ekki gert sér ljóst, hvernig þeir stæðu í málinu. [...] Það hefur verið í samráði við ríkisstjórn, að störf þessarar nefndar hafa legið niðri nú alllangan tíma.“ Enn var spurt

um um störf nefndarinnar 1955 og var Ólafur Thors forsætisráðherra fyrir svörum. Þá var það helst að fréttu að allt sat fast í nefndinni og hún hafði ekki fundað lengi. Þó kom fram tillaga í nefndinni frá Karli Kristjánssyni alþingismanni og vitnar Gunnar Helgi í svar Ólafs Thors við fyrirspurninni sem greindi frá því að:

Þá skýrði Karl Kristjánsson alþm. frá því, að hann hefði gert tillögur í stjórnarskrármálinu, og afhenti hann nefndarmönnum till. þessar vélritaðar ásamt greinargerð. Samkv. till. skyldi sérstakt stjórnlagabing kosið til að fjalla um stjórnarskrármálið árið 1956, og skyldi stjórnmalaflokkum óheimilt að hafa afskipti af framboðum til þingsins. Tillaga þessi var nokkuð rædd, en virtist fá þungar undirtektir. (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, bls. 14-15)

Þessi tillaga framsóknarmannsins Karls Kristjánssonar hefur ekki komið á óvart þar sem framsóknarmenn höfðu áður lagt til stjórnlagabing, fyrst Hermann Jónsson árið 1946 og Páll Zóphóniásson árið 1948 (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, bls. 21). Þrátt fyrir að allt sæti fast í nefndinni hugnaðist henni ekki að efna til stjórnlagabings. Það átti eftir að koma á daginn að nefndin lognaðist útaf á þess að henni tækist að skila af sér tillögum um heildarendurskoðun á lýðveldisstjórnarskránni.

Í viðauka með frumvarpinu um stjórnlagabing er saga þessa nefndarstarfs rakin þar sem fram kemur að ný nefnd var skipuð samkvæmt þingsályktun 1972 og skilaði sú nefnd af sér miklu starfi og skýrslum um málið fram til 1983, án þess að samstaða næðist um endanlegar tillögur. Gunnar Thoroddsen lagði þá fram frumvarp í eigin nafni sem byggði á starfi þessarar nefndar en frumvarpið fékkst ekki útrætt.<sup>17</sup> Sum þeirra atriða sem komu fram í frumvarpi Gunnars hafa komist í framkvæmd í almennum lögum og enn önnur í þeim stjórnarskrárbreytingum sem gerðar voru 1984, 1991 og 1995. Þá er einnig rakið að stjórnarskrárnefndir störfuðu eftir kosningarnar 1983, 1987 og 1991 en ekki hafi fundist nein gögn um störf þeirra eftir 1987. Ennfremur kemur fram í athugasemdum og umræðum í undanfara stjórnarskrárbreytinguna 1991 að frumvarpið sé samið af nefnd formanna flokkanna að beiðni forseta Alþingis og ekkert bendir til þess að stjórnarskrárnefnd hafi komið við sögu (Frumvarp til laga um stjórnlagabing. Þskj. 168 — 152. mál, 2009)<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Frumvarp Gunnars Thoroddsen, til stjórnskipunar laga, (þingskj. 537 - 243. mál frá árinu 1983) er afar merkilegt. Í því má meðal annars finna ákvæði sem mjög er kallað eftir í dag s.s; um náttúruvernd, þjóðareign á auðlingum til lands og sjávar, þjóðin geti kallað eftir ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslum, þjóðaratkvæðagreiðslur um stjórnarskrárbreytingar, rétt íbúa til að kalla eftir atkvæðagreiðslu um málefni sveitarfélaga og yfirlýsingu um grundvallargildi stjórnskipunar lýðveldisins.

<sup>18</sup> Sjá athugasemdir, kafla 2 & 3

Gunnar Helgi bendir þó á nefndin hafi átt frumkvæði að breytingunum 1995 (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, p. 18) og minnst er á nefndina í greinargerð með frumvarpi um breytingar á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar, þar sem segir:

Í apríl 1994 sendi stjórnarskrárnefnd formönnum þingflokka tillögur um breytingar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar. Með ályktun Alþingis 17. júní 1994 í tilefni 50 ára lýðveldis á Íslandi var samþykkt að stefnt skyldi að því að ljúka endurskoðun alls VII. kafla stjórnarskrárinnar fyrir næstu reglulegar alþingiskosningar. [...] Frumvarpið sem hér liggur fyrir, er í mörgum atriðum sambærilegt við tillögur stjórnarskrárnefndar að því er varðar mannréttindaákvæðin. Þó hafa þær sætt nokkrum breytingum frá upprunalegri mynd því að formenn þingflokka ákváðu síðla sl. sumar að taka þær til frekari athugunar og fengu til liðs við sig virta lögfræðinga og sérfræðinga á sviði mann- réttinda og stjórnskipunar. Tillögurnar hafa enn tekið nokkrum breytingum eftir viðræður formanna þingflokka um málið og umræður í þingflokkum að undanfögnu. (Alþingi, 1994)

Hinsvegar virðist vera nokkuð á reiki með stjórnarskrárnefndir á þessum tíma og lítur úr fyrir að þær hafi í raun verið tvær. Í æviágripi Geirs H. Haarde á vef Alþingis er tekið fram í sérnefnd um stjórnarskrármál frá 1995 til 1997, ekki stjórnarskrárnefnd (Alþingi, 2009). Í umræðum sem spunnust þegar Geirs Haarde mælti fyrir frumvarpinu innti Svavar Gestsson þingmaður þáverandi forsætisráðherra, Davíð Oddsson eftir því hverju liði starfi stjórnarskrárnefndarinnar (hinnar nefndarinnar) undir forsæti Matthíasar Bjarnasonar, fyrrverandi alþingismanns og svaraði forsætisráðherra þannig:

Varðandi stjórnarskrárnefndina, sem hefur starfað undir forsæti Matthíasar Bjarnasonar, fyrrv. alþm., hefur forsn. reyndar ekki orðið mikið var við forræði málsins. Nefndin hefur verið mjög sjálfstæð í störfum og ég veit ekki annað en þegar menn hafa horfið frá störfum þar hafi nefndin sjálf skipað nýja menn til starfa innan nefndarinnar og þó hefur ráðuneytið eftir því sem ég best veit staðið fyrir greiðslum til nefndarinnar sem eru ekki háar á þessu tímabili. (Davíð Oddsson, 1995)

Sérnefndin sem vann að stjórnarskrárbreytingunum 1995 hefur verið til fram undir 1997. Önnur nefnd var svo skipuð í september 1997 til að undirbúa stjórnarskrárbreytingu 1999. Hlutverk hennar var eingöngu að endurskoða kosningafyrirkomulag og kjördæmaskipan. Hún skilaði af sér skýrslu sem forsætisráðherra lagði fyrir Alþingi og lagði til að formenn stjórnsmálaflokkanna legðu sameiginlega fram frumvarp um breytingar á þeim ákvæðum sem vörðuðu kosningar til Alþingis, og varð það úr. Töluverðar vonir voru bundnar við nefnd sem skipuð var snemma árs 2005 af þáverandi forsætisráðherra og fulltrúar allra flokka áttu sæti í. Jón Kristjánsson var formaður nefndarinnar en samkvæmt skipunarbréfi átti nefndin

einkum að endurskoða I., II. og V. kafla stjórnarskrárinnar, sem höfðu staðið nær óbreyttir frá því að lýðveldisstjórnarskráin var samþykkt og þau ákvæði í öðrum köflum hennar sem tengjast sérstaklega ákvæðum þessara þriggja kafla. Það fór svo að nefndin skilaði af sér áfangaskýrslu í febrúar 2007 ásamt frumvarpi til breytinga á 79. gr. stjórnarskrárinnar, sem reyndar var aldrei lagt fram. Markmiðið með áfangaskýrslunni var að hægt væri að halda nefndarstarfinu áfram í kjölfar þingkosninga vorið 2007. Nefndin kom hinsvegar aldrei saman eftir kosningarnar vorið 2007 (Frumvarp til laga um stjórnlagabing. Þskj. 168 — 152. mál, 2009)<sup>19</sup>. Frumvarpsdrög þau sem nefndin skilaði af sér fólu í sér að ef 2/3 hlutar þingmanna samþykktu frumvarp um breytingar á stjórnarskránni skyldi leggja það í dóm þjóðarinnar til samþykktar eða synjunar. Væri frumvarpið hinsvegar samþykkt með minna en 2/3 hluta þings hefði meðferð málsins verið frestað framyfir næstu kosningar (ekki nauðsynlegt að rjúfa þing) og þá sett í þjóðaratkvæðagreiðslu ef 2/3 hlutar þingmanna samþykkja (Frumvarp til stjórnskipunarlaganna, 2007). Það er erfitt að spá um það hvort þessi breyting hefði auðveldað stjórnarskrárbreytingar, því þó ekki þurfi að rjúfa þing þegar stjórnskipunarfrumvarp er samþykkt, heldur fari það í þjóðaratkvæðagreiðslu er á móti komin krafa um aukinn meirihluta.

Af lestri áfangaskýrslunnar má glöggst sjá að nefndin hefur verið nokkuð langt frá því að móta sér heildstæðar tillögur samkvæmt skipunarbréfi sínu, eða eins og það er orðað í lokaorðum skýrslunnar. „Hér hefur verið gefið yfirlit yfir helstu álitafni sem komið hafa til umræðu í störfum stjórnarskrárnefndar undanfarin tvö ár. Er það von nefndarinnar að með því sé unnt að byrja að þrengja hringinn um þær stjórnarskrárbreytingar sem hægt sé að ná samstöðu um á næsta kjörtímabili“ (Stjórnarskrárnefnd, 2007, bls. 25).

Með þessari nefnd starfaði sérfræðinefnd undir forustu Eiríks Tómassonar prófessors, en ásamt honum skipuðu nefndina þau Björg Thorarensen prófessor, Gunnar Helgi Kristinsson prófessor og Kristján Andri Stefánsson sendiherra. Sú nefnd skilaði af sér ýtarlegum og merkilegum greinargerðum sem víða er vitnað í þessari ritgerð. Tvær voru birtar í desember 2005, *Ágrip af þróun stjórnarskrárinnar*, sem er sögu- og stjórnmálafræðilegt yfirlit unnið af Gunnari

---

<sup>19</sup> Sjá athugasemdir, kafla 3.

Helga Kristinssyni stjórn málafræðiprófessor og Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins þar sem Eiríkur Tómasson og Björg Thorarensen ásamt Kristjáni Andra Stefánssyni sendiherra fjalla um I., II og V. kafla stjórnarskrárinnar. Í febrúar 2007 sendi sérfræðinganevndin einnig frá sér skýrsluna *Stjórnskipun í Evrópu*, sem er samanburður á helstu þáttum stjórnskipunar og stjórnarskrá milli hinna ýmsu Evrópulanda (Stjornarskra.is, 2007).

Þó svo nefndarstarf stjórnarskránefndarinnar sjálfur hafi aflagst er sennilega óhætt að segja að það hafi orðið til nokkurs gagns, einkum hafi starf sérfræðinganevndarinnar nýst fræðasamfélaginu, almenningi og stjórnámálamönnum og aðgengið að þessum upplýsingum án efa haft jákvæð áhrif á umræðuna um stjórnarskrárbreytingar og stjórnlagapening betur ígrundaða en ella.

### **7.3 Yfirlit yfir stjórnarskrárbreytingar frá lýðveldisstofnun**

Fyrsta breytingin á lýðveldisstjórnarskránni var gerð 1959. Eins og fram kemur í *Ágrip* Gunnars Helga hefur lýðveldisstjórnarskránni verið breytt nokkrum sinnum frá lýðveldisstofnun. Framanaf lutu flestar þeirra breytinga að kosningafyrirkomulaginu, þ.e.a.s. kjördæmaskipan, kosningarétti og fjölda þingmanna. Eins og áður kom fram í umfjöllun um fyrri stjórnarskrár hafði verið hávær umræða um kjördæmaskipanina og misvægi atkvæða allt frá endurreisn Alþingis. Sú umræða hafði síður en svo lognast útaf við að landið fengi sjálfstæði. Lýðveldisstjórnarskráin tók ekki á kjördæmamálinu og segja má að þingheimur hafi verið sammála um að landið skyldi fá sjálfstæði og einnig sáttur við að vera ósammála um kjördæmamálið á meðan á því stóð. Heildarendurskoðunin var sett í farveg stjórnarskrárnefndar. Stjórnarskrárbreytingin 1959 var angi af þessari umræðu. Við hana varð róttæk breyting á kosningakerfinu á Íslandi, tekin upp hlutfallskosning og þingsætum fjölgað í 60. Árið 1968 var stjórnarskránni enn breytt og kosningaaldur lækkaður í 20 ár og einnig þurfti nú að hafa átt lögheimilli á Íslandi í fimm ár, en áður varð miðað við búsetu. Árið 1984 var kosningafyrirkomulaginu enn breytt, þ.e.a.s. úthlutunarreglum flokka og kjördæma og þingsætum fjölgað í 63. Kosningaaldur var lækkaður niður í 18 ár og óflekkað mannorð var ekki lengur skilyrði fyrir kosningarrétti, þó það væri enn skilyrði fyrir kjörgengi (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, bls. 19-20).

Þegar þarna er komið við sögu, árið 1984 var ljóst að sú heildarendurskoðun sem til stóð að gera á stjórnarskránni frá því fyrir lýðveldisstofnun hafði ekki farið fram og í raun hafði lýðveldistjórnarskránni aðeins verið breytt þeim í atriðum sem lutu að alþingiskosningum. Þrátt fyrir það var enn um að ræða töluvert misvægi og var vægi þeirra atkvæða í þeim kjördæmum sem vógu þyngst 2,74 á móti einu í því kjördæmi þar sem atkvæði vógu minnst í kosningunum 1987, í stað 2,88 í kosningunum 1983 eins og sjá má tölum um atkvæðavægi í viðauka 1.

Því hélt umræðan um ójafnvægi atkvæða áfram, enda er óhætt að segja að breytingarnar 1984 hafi misheppnast algerlega og mesta misvægi atkvæða var meira árið 1991 og 1995 en það var í kosningunum 1983, fyrir breytingar. (Forsætisráðuneytið, 1998).

Árið 1991 voru gerðar breytingar á stjórnarskránni vegna afnáms deildaskiptingar Alþingis, breytt ákvæðum um þingtíma, kvaðningu Alþingis til funda, frestun þess og um þingrof. Hert var á gildistíma bráðabirgðalaga og sett inn ákvæði um reglulegar kosningar til Alþingis og gerðar beytingar vegna aðskilnaðar dómssvalds og umboðssvalds í héraði.<sup>20</sup> Einnig voru gerðar ýmsar smávægilegri breytingar á öðrum greinum stjórnarskrárinnar (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, bls. 19).

Árið 1995 tóku gildi tvenn stjórnskipunarlög. Þá var loks ráðist sérstaklega í endurskoðun á stjórnarskránni til að uppfæra ákvæði hennar um stjórnsmálaleg og borgaraleg réttindi landsmanna með stjórnskipunarlögum 97/1995. Þessi lög breyttu öllum greinum hennar frá 63 grein til 78 greinar að þeirri 65 undanskilinni (Lög nr. 97 Stjórnarskipunarlög um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum 28. júní 1995). Í hinum stjórnskipunarlögunum var kveðið á um endurskoðun á fjárreiðum ríkisins skyldi fara fram á vegum Alþingis og að kosningar til Alþingis skyldu fara fram annan laugardag í maí 1999 nema þing væri rofið áður (Lög Stjórnarskipunarlög um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33 17. júní 1944nr. 100, með síðari breytingum 28. júní 1995).

---

<sup>20</sup> Gunnar Helgi vísar hér til þess að orðinu hæstaréttardómarar bætt inn við stjórnarskrárbreytingarnar 1991.

Það leið því meira en hálf öld frá því áætlað var endurskoða stjórnarskrána frá grunni þar til mannréttindaákvæði hennar voru endurskoðuð heildstætt. Þetta var í fyrsta skipti sem stjórnarskránni var breytt án þess að fyrirkomulag alþingiskosninga eða starfsemi Alþingis væri meginástæða breytinganna. Með þessum breytingum var loks breytt ákvæðum sem í raun höfðu staðið lítið breytt frá því Íslendingar fengu sína fyrstu stjórnarskrá afhenta úr hendi Danakonungs. Það sem þrýsti helst á voru alþjóðlegar skuldbindingar Íslands s.s. vegna mannréttinasáttmála Evrópu sem var lögfestur hér á landi með lögum nr. 62/1994 (Geir H. Haarde, 1995). Það má til dæmis sjá af framsögu Geirs H. Haarde fyrir frumvarpinu að Alþingi varð, eða að minnsta kosti gat ekki með góðu móti frestað þessum úrbótum.

Ég tel að hér sé um að ræða mikilvægasta mál þessa þings til lengri tíma lítið enda lýtur það að grundvallarréttindum borgaranna í landinu [...] Núgildandi mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar eru komin mjög til ára sinna en þau standa nánast óbreytt frá fyrstu stjórnarskrá Íslands frá árinu 1874. Í raun má rekja uppruna þeirra enn lengra aftur út fyrir landsteinana þar sem þau eru nánast samhljóða mannréttindaákvæðum í grundvallarlögum Dana frá 1849. Þrátt fyrir að þessi ákvæði hafi á sínum tíma eða fyrir hartnær einni og hálfri öld verið tímamótaskref í vernd mannréttinda og liður í vakningu sem þá átti sér stað í stjórnskipan vestrænna lýðræðisríkja er löngu orðið ljóst að þau fullnægja ekki nútímakröfum um það sem felst í inntaki grundvallarmannréttinda og alþjóðlegum skuldbindingum sem íslenska ríkið hefur gengist undir á þeim vettvangi. (Geir H. Haarde, 1995)

Hér vísar Geir Haarde til alþjóðlegra skuldbindinga sem Íslenska ríkið hafði undirgengist. Rétt er að hafa í huga varðandi breytingu á 70 gr. stjórnarskrárinnar að aðskilnaður dómsvalds og umboðsvalds í héraði var gerður með lögum nr. 92/1989 og þurfti því ekki stjórnarskrárbreytingu til. Björn Bjarnason fyrrverandi dómsmálaráðherra afhjúpaði minnisvarða um atburðina sem leiddu til setningu þessara laga, á götuhörni á Akureyri. Maður sem hafði verið dæmdur fyrir umferðarlagabrot í undirrétti og Hæstarétti, kærði úrskurðinn ásamt lögmanni sínum Eiríki Tómassyni til mannréttindanefndar Evrópu, á þeim forsendum að málið hefði verið tekið fyrir og dæmt í héraði af umboðsmanni fógeta

Mannréttindanefndin komst að þeirri niðurstöðu að málið væri tækt til efnismeðferðar, en það þýðir að nefndin telur líkur á að brotið hafi verið gegn mannréttinasáttmálanum. Má segja að með því sé réttarfar Íslendinga í opinberum málum komið undir smásjá samstarfsþjóða okkar í Evrópuráðinu [...] Í þessum orðum er því næsta mildilega lýst, hvað knúði á um setningu laganna um aðskilnaðinn. [...] Árið 1995 var stjórnarskrá okkar breytt og við hana bætt grein, 70. grein, sem tók mið af niðurstöðunni frá Strassborg 1990. Í skýringu á greininni segir meðal annars, að þar sé mælt fyrir um, að dómstólar skuli vera óháðir og óhlutdrægir. Þetta sé undirstaða þess, að maður geti talist

njóta réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómstólunum. [...] Þarna er með öðrum orðum verið að áréttu þrískiptingu ríkisvaldsins. (Björn Bjarnason, 2008)

Af þessu má sjá að ákvæðum um þrískiptingu ríkisvaldsins og rétt borgaranna til að fá fjallað um sín mál fyrir óháðum dómara hafði verið ábótavant í stjórnarskránni. Í raun má segja að stjórnarskráin hafi verið komin í nokkurt öngstræti á þessum tíma. Eins og Geir H. Haarde benti á voru þessi ákvæði löngu úreld og úr takti við kröfur samtímans. Það er þó ekki fyrr en alþjóðlegar skuldbindingar Íslendinga eru farnar að ganga lengra, eða jafnvel stangast á við stjórnarskránni sem Alþingi tekst að ná samstöðu um breytingar á mannréttindaákvæðunum.

Árið 1999 var stjórnarskránni enn á ný breytt til að koma til móts við kröfuna um jafnara atkvæðavægi. Ákveðið var að landinu skyldi skipt í sex eða sjö kjördæmi og að mörk þeirra yrðu ákveðin með lögum frá Alþingi, sem og úthlutun þingsæta og þyrfti til aukinn meirihluta (2/3 atkvæða). Í Reykjavík og nágrenni skyldi landskjörstjórn ákveða kjördæmamörk (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, bls. 19). Ætlunin með því að færa ákvörðun kjördæmamarka í hendur Alþingis virðist hafa átt að gera auðveldara að bregðast við ef misvægi atkvæða færi úr böndunum. Við þessar breytingar minnkaði misvægið, og hefur haldist nokkuð stöðugt. Í Alþingiskosningunum árið 2009 var atkvæðavæginu þannig hátt að íbúar í Kraganum voru með atkvæðavægið 1,0 í Reykjavíkurborgarkjördæmunum 1,22. Á Suðurlandi var vægið 1,49, á Norðausturlandi 1,71 og á Norðvesturlandi 2,05 (Hagstofan, 2009; Haukur Arnþórsson, 2009).

### 7.3.1 Samantekt

Af framansögðu er ljóst að lýðveldisstjórnarskráin var bráðabirgðastjórnarskrá sem átti að standa stutt, eða einungis meðan unnið væri að heildarendurskoðun hennar. Þetta kemur m.a. skýrt fram í áliti stjórnarskrárnefndar frá 1944 sem vitnað var til og einnig í umræðum á þingi við atkvæðagreiðslu um stjórnarskráfrumvarpið. Íslendingar höfðu öðlast rétt til aðskilnaðar frá Dönun og ekki átti að láta ósamkomulag um stjórnskipan landsins (eða kjördæmamálið) koma í veg fyrir að landið fengi sjálfstæði. Þess vegna áttu stjórnarskrárbreytingarnar aðeins að ná til afmarkaðra þátta stjórnskipunarinnar og einkum þeirra sem lutu að aðskilnaðinum við Dani (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, bls. 12-14). Stjórnarskrárnefndir í einni eða annarri mynd hafa verið til frá lýðveldisstofnun en þeim hefur ekki tekist að leggja



fram heildstæðar tillögur um endurskoðun á stjórnarskránni eins og til stóð. Ágúst Þór Árnason bendir á að umræðan um kjördæmamálið varð strax aftur svo hávær þegar átti að endurskoða stjórnarskrána að umræðan um það hvert skyldi stefna með stjórnskipunina náði sér eiginlega aldrei á strik (Ágúst Þór Árnason, 2001, bls. 4). Fyrir vikið hafa langflestar þessarar breytinga hafa annaðhvort snúist um að leiðrétta misvægi atkvæða með kjördæmabreytingum og kosningum til Alþingis, eða um störf þess á einn eða annan hátt. Þrátt fyrir það hefur miðað hægt í að jafna atkvæðavægið. Þó varð undantekning á þessu árið 1995, þegar mannréttindakafli stjórnarskrárinnar loks endurskoðaður, en þá var orðið ljóst að mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar voru bæði komin út takti við kröfur samtímans og alþjóðlegar skuldbindingar Íslendinga. Gunnar Helgi Kristinsson bendir á að öðrum köflum hefur minna eða ekkert verið breytt. „Þannig hefur kafla I aldrei verið breytt neitt, kafla II var breytt í vissum mæli 1991, mest til að taka mið af afnámi deildaskiptingar Alþingis, kafla V um dómsvaldið hefur nær ekkert verið breytt (orðinu hæstaréttardómarar bætt við 1991) en ein af þremur greinum í kafla VI um kirkju og trúfrelsi var endurskoðuð 1995“ (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, bls. 25).

## 8 ER STJÓRNARSKRÁIN ÓNÝT?

Stjórnarskrá Íslands hefur verið gagnrýnd allt frá lýðveldisstofnun og þó svo umræðan hafi verið sérstaklega áberandi eftir hrún bankanna 2008 er ekki að sjá að gagnrýnin nú sé í grundvallaratriðum ný eða önnur en verið hefur. Ástæða þess hversu áberandi umræðan er kann að vera sú að þjóðin leiti skýringa á hvernig fór í stjórnskipan og stjórnarskrá landsins. Þorvaldur Gylfason bendir á að þó íslenska stjórnarskráin hvíli á dönskum merg hafi íslenska stjórnskipanin verið vanrækt og hún staðnað, meðan Danir hafi t.d. breytt stjórnarskrá sinni til að draga úr valdi ráðherra og auka stjórnskipulegt vald þingsins (Þorvaldur Gylfason, 2009). Hér verður farið yfir helstu gagnrýni á stjórnarskrána sem snýr að stjórnskipaninni sjálfri og reynt að greina hvort um tímabundna óánægju í kjölfar hrunsins er að ræða, eða hvort um er að ræða langtímavanda sem ekki hefur tekist að leysa.

## 8.1 *Gagnrýnin á stjórnskipunina*

Í frumvarpi til laga um stjórnlagagæing eru helstu ágreiningsefni varðandi stjórnarskrána sem eru uppi í kjölfar bankahruns, að mati ríkisstjórnarinnar, dregin saman á eftirfarandi hátt:

Kröfur hafa komið fram um að endurskoðaðar verði ýmsar grundvallarreglur í íslensku stjórnskipulagi, þar á meðal þær sem lúta að skipulagi löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og aðskilnaði milli þessara tveggja valdþátta, hvernig er háttað reglum um ábyrgð handhafa framkvæmdarvaldsins og eftirliti með starfi stjórnvalda og um möguleika þjóðarinnar á því að taka beinan þátt í ákvörðunum með þjóðaratkvæðagreiðslu (Frumvarp til laga um stjórnlagagæing. Þskj. 168 — 152. mál, 2009).

Þetta eru þau atriði sem Njörður P. Njarðvík vakti máls á í viðtali í sjónvarpsþættinum Silfri Egils og áhrifamikilli grein undir fyrirsögninni *Nýtt lýðveldi* í Fréttablaðinu um miðjan í janúar 2009. Á nokkrum dögum spruttu upp samtökin *Nýtt lýðveldi* í kringum hugmyndir Njarðar og eitt helsta baráttumál þeirra var að efntrýði til stjórnlagagæings og stofnað nýtt lýðveldi með nýrri stjórnarskrá (Vísir, 2009). Grein Njarðar virðist hafa náð að fanga og setja fram með skýrum hætti flestar aðfinnslur búsáholdabyltingarinnar við stjórnskipun landsins, en hann lýsir ástandinu þannig:

Það sem hér hefur gerst er ekkert skammtímafyrirbæri heldur á sér langan aðdraganda. Vandí þjóðarinnar er svo mikill, að hann verður ekki leystur nema með róttækum aðgerðum og grundvallarbreytingu á íslenskrí stjórnskipan. [...] Nú þarf hvorki meira né minna en að fara að fordæmi Frakka og stofna nýtt lýðveldi með algerlega nýrri stjórnarskrá.

Meginmarkmið nýrrar stjórnarskrár er að tryggja raunverulega þrískiptingu stjórnvalds - og þar með endurreisa Alþingi sem æðstu valdastofnun Íslands. Mér finnst rétt að forseti Alþingis sé þjóðkjörinn persónulegri kosningu samhliða öðrum þingmönnum. Skynsamlegt væri að taka upp finnsku aðferðina, [...] Þannig yrði flokksveldið að nokkru brotið á bak aftur. Þingmönnum skal bannað að gegna nokkru öðru starfi, þar með talin seta í stjórnnum, nefndum og ráðum utan þings, - líkt og nú er um hæstaréttardómara. Þingmenn mega ekki jafnframt vera í ríkisstjórn. Verði þeim falinn ráðherradómur, skulu þeir segja af sér þingsæti sínu. Rétt er að takmarka þingsetu við þrjú kjörtímabil. Landið skal vera eitt kjördæmi. [...] En umfram allt þarf að setja í nýja stjórnarskrá skýr og ströng ákvæði um siðferði og ábyrgð alþingismanna og ráðherra (Njörður P. Njarðvík, 2009).

Eins og Njörður bendir á eru þau vandamál sem hann sér við stjórnskipun landsins engin nýlunda og þau hafa öll verið rædd og frumvörp verið lögð fram þar sem reynt hefur verið að takast á við þau. Svo dæmi séu nefnd lagði Gunnlaugur Stefánsson fram frumvarp um að þingmenn þæðu ekki laun fyrir önnur störf á þinginu 1978-9,

Guðmundur Einarsson og Kristín S. Kvaran lögðu fram frumvarp á þinginu 1983-4 um eftirlitshlutverk þingnefnda, að þingmenn ynnu ekki umboðsstörf og ráðherrar hefðu ekki atkvæðarétt á Alþingi. Siv Friðleifsdóttir og fleiri hafa lagt fram frumvörp um að ráðherrar sitji ekki á þingi en ekkert þessarar frumvarpa hefur fengist útrætt<sup>21</sup> (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, pp. 21-24). Það ætti því að vera óhætt að segja að lengi hafi verið reynt, en aldrei tekist að tryggja það sem Njörður kallar „raunverulega þrískiptingu stjórnvalds - og þar með endurreisa Alþingi sem æðstu valdastofnun Íslands,“ (Njörður P. Njarðvík, 2009).

Sigurður Líndal (2009) skrifaði í grein í Fréttablaðinu að hann væri á þeirri skoðun að ráðherraræðið sem nú er við lýði ógni eðlilegri þrískiptingu ríkisvaldsins. Vandinn er ekki eingöngu bundin við valdahlutföll milli framkvæmdavalds og Alþingis að mati Sigurðar, heldur seilist ráðherravaldið einnig til áhrifa innan dómvaldsins. Ráðherrar ógni þannig sjálfstæði dómstólanna með dómarskipunum á pólitískum forsendum. Það er alvarlegt að hans mati, því dómvaldið sé mikilvægur þáttur í tryggja réttindi borgaranna gagnvart ríkisvaldinu. Hann segir það almenna skoðun að framkvæmdavaldið hafi vaxið löggjafarvaldinu yfir höfuð og þetta megi staðfesta með tölum. Þó hann vilji ekki ganga svo langt að kalla Alþingi afgreiðslustofnun fyrir ríkisstjórnina sé myndin sem blasi við sú að það sé ekki á Alþingi, heldur í ríkisstjórn sem málunum er ráðið. Hann bendir á hvernig þetta sé farið að gegnsýra orðræðu stjórnmalanna „á þann veg að þessi eða hinn þingmaður stefni á ráðherrastól, uppskeri ráðherrasæti og jafnvel eigi kröfu til þess, að því ógleymdu að landsbyggðin verði einnig að fá sinn ráðherra.“ (Sigurður Líndal, 2009, bls. 18)

Eiríkur Tómasson lagaprófessor hvetur til þess að haldið verði stjórnlagapíng í grein sinni *Nú er lag*. Hann segir þar að mikil samþjöppun valds á fáar hendur og ægivald ráðherrana sé fylgifiskur löngu úreltrar stjórnskipunar, sem hafi átt stóran þátt í þeim manngerðu efnahagshamförum, sem urðu haustið 2008. Þess vegna sé afar brýnt að stjórnskipuninni verði breytt og það sem allra fyrst. Hans bendir á að megindrættirnir í þrískiptingu valds hérlendis „á milli forseta (í reynd ráðherra), þingsins og dómstólanna eru óbreyttir frá 1874 eða öllu heldur 1849. Því er stjórnskipuleg staða íslenskra ráðherra nánast sú sama og Danakonungs (og ráðgjafa

---

21 í viðauka 2 má sjá nánara yfirlit yfir frumvörp um stjórnskrárbreytingar.

hans) á miðri 19. öld, þó þannig að ráðherrarnir verða að njóta stuðnings eða a.m.k. hlutleysis meirihluta Alþingis á grundvelli þingræðisreglunnar.“ (Eiríkur Tómasson, 2009).<sup>22</sup>

### 8.1.1 Misvægi atkvæða

Eins og rakið er í köflunum um þróun stjórnarskrárinnar hefur umræðan um kjördæmaskipanina staðið meira og minna frá því Danakonungur afhenti okkur Íslendingum stjórnarskrá 1874. Þær hugmyndir að gera landið að einu kjördæmi eru alls ekki nýjar af nálinni. Eins og Ágúst Einarsson bendir á hefur það verið baráttumál jafnaðarmanna frá því snemma á síðustu öld að jafna vægi atkvæða og lögðu þingmenn Alþýðuflokks og síðar Samfylkingar fram frumvörp um að gera landið að einu kjördæmi til að ná sannanlegum jöfnuði á milli kjósenda. (Ágúst Einarsson, 2007, bls. 245-6). Ágúst orðar það þannig að fylgi Framsóknarflokksins minnki eftir því sem kjördæmaskipanin verður réttlátari (Ágúst Einarsson, 2007, bls. 79). Þar vísar hann til þess að Framsóknarflokkurinn er sá flokkur sem hagnast hefur mest á kjördæmaskipaninni í gegn um tíðina (Forsætisráðuneytið, 1998, bls. 16). Auk þess hefur Framsóknarflokkurinn yfirleitt verið á miðjunni í íslenskum stjórnmálum og gat því hæglega setið í ríkisstjórnnum með hægri- eða vinstriflokkum og var oftast en ekki í ríkisstjórn. Fyrir vikið sat hann í ríkisstjórn 32 ár af 37, frá árinu 1971 fram að kosningum 2007, þar af samfleytt frá 1995 þegar hann hafði verið eitt kjörtímabil í stjórnarandstöðu (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007, bls. 186). Það er vissulega ekki hægt að kenna Framsóknarflokknum einum flokka um hversu hægt hefur gengið að jafna vægi atkvæða. Líklegt er að aðrir flokkar hafi einnig hræðst að stuðningur við róttækar breytingar í þá átt að jafna atkvæðavægi drægju úr fylgi þeirra meðal hina áhrifamiklu landsbyggðarkjósenda og þannig hafi misvægið í raun viðhaldið sjálfu sér.

### 8.1.2 Forseti Íslands og 26.grein stjórnarskrárinnar

Þeim köflum sem fjalla um stjórnskipulega stöðu forseta Íslands hefur lítið verið breytt frá lýðveldisstofnun. Því hefur gjarnan verið haldið fram að þær litlu breytingar

---

<sup>22</sup> Hér er vitnað í lengri útgáfu greinar Eiríks "Nú er lag" sem birtist á vefnum Vísir.is en er ekki lengur aðgengileg. Stytt útgáfa hennar birtist í Fréttblaðinu þann 14. febrúar 2009. Greinina í fullri lengd má lesa í viðauka 4.

sem samstaða var um að gera á stjórnarskránni til að tryggja landinu sjálfstæði hafi aðallega falist í því að breyta orðinu *Konungur* í *Forseti Íslands* eins og Svavar Gestsson gerir í grein í Fréttablaðinu í júní 2010. Innblástur hans samanburður Helga Bernódussonar á synjunarvaldi konungs í *Konungsstjórnarskránni* og synjunarvald forseta Íslands samkvæmt 26. grein Lýðveldisstjórnarskrárinnar (Svavar Gestsson, 2010, bsl. 24). Ágúst Þór Árnason svarar grein Svavars í sama blaði tveimur dögum síðar með þeim orðum að líklega hafi „Svavar hafi látið hjá líða að fletta upp í Alþingistíðindum áður en hann settist við skrifir.“ (Ágúst Þór Árnason, 2010, bls. 17). Ágúst Þór bendir á að ólíkt því sem stundum er haldið fram var það helsta umræðuefnið þegar Íslendingar voru að móta Lýðveldisstjórnarskrána, hver völd og stjórnskipuleg staða þjóðhöfðingjans ættu að vera og hvort þingið eða þjóðin ætti að kjósa forsetann. Ágúst bendir á að sennilega hafi mest verið rætt um málskotsréttinn, hvernig ætti að útfæra hann eða jafnvel hvort forsetinn ætti að hafa synjunarvald. Ágúst Þór telur augljóst að það hafi hvorki verið fljótfærni né andvaraleysi sem urðu þess valdandi að 26. greinin þróaðist eins og hún gerði. Einnig voru mönnum ljós þau óþægindi sem það kynni að hafa ef forsetinn beitti þessu valdi sínu í tíma og ótíma. Hann telur greinilegt af umræðum í þinginu að ekki hafi staðið til að forsetaembættið væri valdalaust sameiningartákn, enda hafi verið tekin meðvituð ákvörðum um að forsetinn væri þjóðkjörinn í beinni kosningu. Ágúst Þór segir einnig að ekki sé auðvelt að greina á umræðum um 26. greinina í þinginu að þingmenn hafi talið völdum Alþingis stafa mikil hættu af tillögunni. Ágúst Þór kemst að þeirri niðurstöðu að 3. og 26. greinar stjórnarskrárinnar hafi einmitt verið helsta framlaga Íslendinga sjálfra til stjórnskipunarinnar og með þeim hafi Íslendingar gengist stjórnarskrárfestunni á hönd (Ágúst Þór Árnason, 2010, bls. 20-30).

Þrátt fyrir að þingmenn hafi við lýðveldisstofnun gert ráð fyrir því að forsetinn hefði þennan málskotsrétt hefur líklega ekki verið eins mikið rætt og ritað um nokkra grein stjórnarskrárinnar og þá 26., síðan að forsetinn synjaði hinum svokölluðu fjölmiðlalögum staðfestingar árið 2004. Fram að þeim tíma hafði það aldrei gerst að forsetinn synjaði lögum frá Alþingi undirskriftar. Í frásögn Morgunblaðsins þann 3. júní segir að forsetinn hafi talið að gjá hafi myndast milli þings og þjóðar og blaðið vitnar í þau orð Ólafs Ragnars Grímssonar forseta Íslands, að „þjóðin fái í hendur þann rétt sem henni er veittur í stjórnarskrá Lýðveldisins og meti lagafrumvarpið í þjóðaratkvæðagreiðslu“ (Morgunblaðið, 2004). Umræðan um málskotsréttinn hefur á

tíðum verið heit eins og sjá má af orðalagi í pistli Björns Bjarnasonar sem lýsti því þannig að þegar „Alþingi ætlaði að koma böndum á fjórða valdið sumarið 2004 greip Ólafur Ragnar Grímsson til þess óþurftarverks að synja lögnum staðfestingar og tóku þau aldrei gildi.“ (Björn Bjarnason, 2008). Þetta var í fyrsta skipti sem forseti staðfesti ekki lög frá Alþingi og Davíð Oddsson þáverandi forsætisráðherra efaðist um að forsetinn hefði rétt til þess að staðfesta ekki lögin og bætti við að „jafnvel þótt virtustu sérfræðingar eftir góða athugun kæmust að hinni sérkennilegu niðurstöðu, að mínu mati, að hin nánú tengsl og þó einkum hinir ríku hagsmunir<sup>23</sup> sem liggja ótvírætt fyrir, sköpuðu ekki vanhæfi að lögum, myndu þau eftir sem áður að öllu öðru leyti gera synjun forseta og ákvörðun hans, að virða ekki vilja Alþingis, afar tortryggilega, svo ekki sé meira sagt“ (Davíð Oddsson, 2004).

Ekkert varð þó úr þjóðaratkvæðagreiðslu um fjölmiðlalögin en segja má að umræðan um það hafi ýtt undir umræðuna og þá skoðun að hluti kjósenda ætti að geta knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu. Það varð hins vegar af þjóðaratkvæðagreiðslu eftir að forsetinn synjaði Icesave-lögnum svokölluðu staðfestingar þann 4. janúar 2010 þar sem hann rökstuddi ákvörðun sína með því að honum hefðu borist áskorannir frá um fjórðungi kosningabærra manna og að „[H]ornsteinn stjórnskipunar íslenska lýðveldisins er að þjóðin er æðsti dómari um gildi laga. Stjórnarskráin sem samþykkt var við lýðveldisstofnun 1944 og yfir 90% atkvæðisbærra landsmanna studdu í þjóðaratkvæðagreiðslu felur í sér að það vald sem áður var hjá Alþingi og konungi er fært þjóðinni. Forseta lýðveldisins er svo ætlað að tryggja þjóðinni þann rétt.“ (Ólafur Ragnar Grímsson, 2010)

Með atkvæðagreiðslunni um Icesave þann 6. mars 2010 og lögum nr. 91 frá 2010 um þjóðaratkvæðagreiðslur sem samþykktar voru síðar á árinu, ætti vafa um stjórnskipulega stöðu 26. greinarinnar að vera ýtt út af borðinu. Eftir stendur þó eins og Ragnhildur Helgadóttir prófessor segir að ýmislegt sé svo óskýrt og ógegnsætt varðandi stjórnskipulega stöðu forseta og hlutverk hans í stjórnarathöfnum að eitthvað

---

23 Á öðrum stað í ræðunni greinir Davíð frá því að „fyrirtæki og fjölmiðlar þess sem jafnan eru nefndir til sögunnar hafa haft og hafa fyrirsvarsmenn sem eru nánustu stuðningsmenn forsetans og hafa haft gríðarleg áhrif á persónulegan hag hans og stöðu“ og er þá að vísa forsvaramanna fyrirtækja tengdum Jóni Ásgeiri Jóhannessyni, fjölskyldu hans og tengda fjölmiðla.

verði að gera í því þegar samin verður ný stjórnarskrá (Ragnildur Helgadóttir, Stjórnkipan Lýðveldisins, 2009)

### 8.1.3 Þjóðaratkvæðagreiðslur

Önnur gagnrýni búsáaldabyltingarinnar er að í stjórnarskrána vanti ákvæði um að ákveðinn hluti kjósenda geti óskað eftir þjóðaratkvæðagreiðslu og þannig veitt stjórnvöldum aðhald. Þeirri umræðu hefur vaxið fiskur um hrygg eftir að forsetinn synjaði fjölmiðlalögunum staðfestingar 2004 og margir taka undir orð Svavars Gestssonar: „Mín skoðun er reyndar sú að valdið til þess að ákveða þjóðaratkvæði eigi ekki að vera hjá forseta. Það er gamaldags og einvaldslegt.“ (Svavar Gestsson, 2010, bls. 24). Gunnar Helgi minnir á að slíkar tillögur hafi verið reglulega á dagskrá frá því á sjöunda áratugnum (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, bls. 31). Hins vegar er ekki að sjá að neitt í nágildandi stjórnarskrá komi í veg fyrir að lög þessa efnis væru sett. Að vísu yrði niðurstaða slíkrar atkvæðagreiðslu ráðgefandi, ekki lagalega bindandi eins og kemur fram í tilkynningu frá forsætisráðuneytinu af því tilefni að ríkisstjórnin ákvað að leggja fram frumvarp um þjóðaratkvæðagreiðslur:

Ljóst er þegar stjórnarskráin mælir fyrir um að mál skuli borin undir þjóðina leiðir beint af ákvæðum hennar að niðurstaða atkvæðagreiðslunnar er bindandi. [...] Á hinn bóginn er ljóst að niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu sem Alþingi ákveður að efna til getur ekki verið lagalega bindandi [...] Niðurstaða slíkrar atkvæðagreiðslu getur því aðeins orðið ráðgefandi en engu að síður er hún mikilvæg vísbending um þjóðarvilja varðandi tiltekið málefni sem þjóðkjörnir fulltrúar yrðu í raun að taka tillit til. Til þess að niðurstaða í slíkum atkvæðagreiðslum geti orðið lagalega skuldbindandi fyrir Alþingi þyrfti fyrst að koma til breyting á stjórnarskránni. Er fyrirhugað að upptaka slíks ákvæðis í stjórnarskrá verði meðal þeirra atriða sem stjórnlagabing taki til skoðunar. (Forsætisráðuneytið, 2009)

Ríkisstjórnin mat það svo að niðurstaða úr stjórnarskrárbundnum þjóðaratkvæðagreiðslum, samkvæmt 26 grein og þeirri 79. um aðskilnað ríkis og kirkju væru bindandi en svo væri hinsvegar ekki með mál sem Alþingi ákveður sjálft að vísa til þjóðarinnar (Forsætisráðuneytið, 2009). Frumvarpið sjálft var lagt fram á Alþingi í 23. október 2009, nokkru áður en forsetinn synjaði Icesave-lögunum undirskriftar, en varð ekki að lögum fyrr en 16 júní 2101 (Alþingi, 2010).

Í athugasemdum með áður nefndu frumvarpi til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur (Þskj. 118) í lið 6.3 er sagt frá því að ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur hafi verið bætt við stjórnarskrár í auknu mæli á 20. öldinni og þær útfærðar með margvíslegum

hætti. „Sem dæmi má nefna að tiltekinn hluti þingmanna getur ákveðið að vísa umdeildu lagafrumvarpi í atkvæði þjóðarinnar eða að tiltekinn fjöldi eða hlutfall kjósenda getur krafist þess að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um tiltekin lög“ (Frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur Þskj. 118 — 112. mál, 2009). Einnig er fjallað um frumvarp um bindandi þjóðaratkvæðagreiðslur að frumkvæði 15% kosningabærra manna hafi verið lagt fram þá um vorið, af þingmönnum fjögurra flokka. „Frumvarpið varð ekki útrætt, en æskilegt er að við endurskoðun stjórnarskrárinnar verði farið gaumgæfilega yfir þá valkosti sem eru uppi til að bæta ákvæðum inn í stjórnarskrána um þjóðaratkvæðagreiðslur með bindandi niðurstöðum“ (Frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur Þskj. 118 — 112. mál, 2009).

Það er því bæði áhugavert að velta fyrir sér hvers vegna ekki hefur tekist að breyta stjórnarskránni eða setja almenn lög sem gera þjóðinni kleift að kalla eftir þjóðaratkvæðagreiðslu. Einnig er áhugavert að velta fyrir sér hvers vegna frumvarp ríkisstjórnarinnar um þjóðaratkvæðagreiðslur gerði ekki ráð fyrir að tiltekinn fjöldi gæti óskað eftir atkvæðagreiðslu þó hún yrði hún eingöngu ráðgefandi, enda væri það „mikilvæg vísbending um þjóðarvilja sem þjóðkjörnir fulltrúar yrðu í raun að taka tillit til“ líkt og ríkisstjórnin segir um atkvæðagreiðslur um mál sem Alþingi beinir til þjóðarinnar í fréttatilkynningu sinni í tilefni þess að hún samþykkti að leggja fram frumvarp um þjóðaratkvæðagreiðslur (Forsætisráðuneytið, 2009). Getur verið að ríkisstjórnin hafi ekki kært sig um svo mikilvægar vísbendingar sem taka þyrfti tillit til í ýmsum þeim erfiðum málum sem hún þurfti að glíma við, s.s. Icesave málinu? Líklegt hefði má telja að ef slík ákvæði hefðu verið í lögnum hefði það jafnvel leitt til þjóðaratkvæðagreiðslu um lagasetningu vegna Icesave-samningana sem voru afar umdeildir á þessum tíma. Enda fór svo að samtökunum Indefence tókst að safna á heimasíðu sinni 56.089 undirskrifum við áskorun sína til forseta Íslands, þess efnis að hann synjaði Icesave-lögnum staðfestingar, en 93% þeirra sem skrifuðu undir var fólk á kosningaaldri, sem Indefence reiknaðist til að hafi verið 23.3% kjósenda á Íslandi (Indefence, 2010).

## 8.2 Samantekt

Ljóst er af framansögðu að sú gagnrýni á stjórnarskrána sem nú er uppi er ekki ný af nálinni og ljóst er af samantekt Gunnars Helga (sjá viðauka 2) að þessi mál hafa verið lengi verið rædd á Alþingi. Þar má sjá að fjöldamörg frumvörp til breytinga á



stjórnarskránni sem fjalla með einum eða öðrum hætti um þau atriði stjórnarskrárinnar sem nú eru gagnrýnd hafa verið lögð fram. Umræðan nú á sér því langa sögu og greinilegt er bæði á þeim ummælum sem hér er vitað til, þeirrar langvinnu umræðu og og þeirrar almennu óánægju sem ríkir með stjórnskipan landsins að heildarendurskoðun sú sem stóð til að gera við lýðveldisstofnun þarf nú að fara fram. Í það minnsta verður að fara í rækilega endurskoðun á þeim köflum sem fjalla um stjórnskipanina og skiptingu valdsins. Jafnvel Sigurður Líndal sem sagði í viðtali við fréttavefinn Pressuna að ekki þurfi að skrifa nýja stjórnarskrá og bendir á að stjórnarskránni hafi oft verið breytt og nefnir nýjan mannréttindakafila frá 1995 (Pressan, 2010), hefur þó einnig nýlega ritað grein í Fréttablaðið um nauðsyn þess að endurskoða skiptingu valdsins til að koma í veg fyrir að ráðherrar raski stjórnskipaninni (Sigurður Líndal, 2009).

### **9 ALÞINGI, DÓMARI Í EIGIN SÖK**

Mikil samstaða virðist nú vera í samfélaginu um þá skoðun sem kemur fram í skrifum Njarðar P. Njarðvík, að nauðsynlegt sé breyta stjórnarskránni til að tryggja betur þrískiptingu valdsins, og að Alþingi sé ekki þess megnugt að setja þær reglur. Þetta er ennfremur höfuðástæða þess að frumvarpið um stjórnlagabætur er lagt fram. Núverandi forsætisráðherra, Jóhanna Sigurðardóttir hefur lengi haldið á lofti svipaðri gagnrýni og Njarður, meðal annars þegar hún lagði fram frumvarp sitt um stjórnlagabætur árið 1994 (Jóhanna Sigurðardóttir, 1994). Áherslan á stjórnlagabætur er sprottin af því að vandinn liggur ekki í því hversu íþyngjandi ákvæði stjórnarskrárinnar eru varðandi breytingar, heldur hverjir hafi með höndum að breyta henni. Til merkis um það má benda á að íslenska stjórnarskráin er reyndar í hópi þeirra stjórnarskráa sem hvað auðveldast er að breyta (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007, bls. 146). Belgía, Holland og Lúxemborg eru með sambærilegar reglur og héraðs, ef frumvarp um stjórnarskrárbreytingar er stutt af 2/3 hluta þingmanna er þing rofið og til að frumvarpið taki gildi verður að samþykkja það á nýju þingi með auknum meirihluta en héraðs þarf aðeins einfaldan meirihluta (Sérfræðinganefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar, 2007, bls. 33).

Sú gagnrýni á stjórnarskrána sem rakin er í kaflanum hér á undan snýr öll að þáttum sem varða valdsvið Alþingis og alþingismanna sjálfra. Megin vandinn virðist því vera að Alþingi þarf að fjalla um breytingar á stjórnarskránni og þar með að ákveða sín eigin valdmörk og valdajafnvægi milli sín og framkvæmdavaldsins auk dómsvaldsins. Þess vegna hafi hvorki tekist að ljúka heildarendurskoðuninni sem átti að fara fram eftir lýðveldisstofnun, né taka á ýmsum þeim málum sem óánægja hefur verið með í gegnum tíðina, s.s. ójafnt atkvæðavægi, valdaleysi Alþingis gagnvart framkvæmdavaldinu og að setja inn ákvæði um að þjóðin geti sjálf kallað eftir þjóðaratkvæðagreiðslum.

Þegar Ragnar Aðalsteinsson hæstaréttarlögmaður var inntur eftir því í viðtali í þættinum *Stjórnskipan lýðveldisins* hvort hann teldi að ráðamönnum þjóðarinnar hafi ekki verið alvara með að endurskoða stjórnarskrána í heild sinni, svaraði hann því til að ekki væri hægt að efast um að viljinn hafi verið fyrir hendi. Hann taldi augljóst að fyrirkomulag endurskoðunnar sem kveðið er á um í stjórnarskránni hefði þau áhrif að ekkert hefði orðið af endurskoðuninni: „Hverjir eru það sem eru að leitast við að skrifa okkur nýja stjórnarskrá? Það eru stjórnsmálaflokkarnir á þingi og forystumenn stjórnsmálaflokkanna. Og *óhjákvæmilega* og *ósjálfrátt* hafa þeir haft í fyrirrúmi hagsmuni sem lúta að flokkunum sjálfum og valdastöðu þeirra í samfélaginu og á Alþingi, og af þeirri ástæðu hefur þeim ekki tekist að setja okkur stjórnarskrá“ (Ragnar Aðalsteinsson, 2009). Þetta er að hans mati ástæðan fyrir því að við þurfum að halda stjórnlagabing, segir hann. „Með þessu er verið að létta af Alþingi þeirri þungbæru skyldu að þurfa að setja sér sjálfu mörk (Ragnar Aðalsteinsson, 2009).

Ástæðan fyrir því að stjórnsmálaflokkunum hefur ekki tekist að setja sér, eða öllu heldur Alþingi, mörk kunnir að liggja í því að þeir séu samkeppnisheildir eins og Gunnar Helgi Kristinsson bendir á, líkt og íþróttafélög og fyrirtæki sem reyna að hámarka hag eigenda sinna. Spurningin sé því hvað flokkarnir reyni að hámarka með starfsemi sinni. Hann bendir á að stjórnsmálamenn hafi í upphafi sannfæringu sem drífur þá til að skipta sér að stjórnsmálum. Þeir sækist því eftir völdum, sín vegna og málefna sem þeir bera fyrir brjósti. Stjórnsmálamenn sem sækjast eftir völdum þurfa því einkum að huga að tvennu að mati Gunnars Helga, ánægju þeirra sem starfa í flokknum og atkvæðafjölda (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007, bls. 130).

Gunnar Helgi telur að flokkana mætti skoða út frá því hvort þeir hafi sterkt meðlimaskipulag, en slíkir flokkar eru líklegir til að vilja halda sig við stefnumál sín í stjórnarmyndunum og má segja að þeirra áhersla sé að hámarka stefnu sína. Flokkur með valdsækna forystumenn og lítið eða ekkert meðlimaskipulag á auðveldara með að sveigja stefnu sína þannig að það auðveldi forystumönnum hans að komast í ríkisstjórn. Gunnar Helgi bendir á að hörð samkeppni um að komast í ríkisstjórn einkenni samteypustjórnarmyndanir á Íslandi og að íslensku flokkarnir hafi viss einkenni síðarnefndu flokkanna. Þessu til stuðnings bendir hann á hvernig afstaða flokkanna til Evrópumála í upphafi tíunda áratugarins hafi frekar mótast af því hvort þeir voru í ríkisstjórn en af grundvallarsannfæringu (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007, bls. 130-132).

Út frá þessarri greiningu Gunnars Helga blasir við að þar sem flokkarnir þurfa atkvæði til þess að ná völdum er ólíklegt að þeir sem njóta meira fylgis á landsbyggðinni, þar sem vægi atkvæða hefur í gegn um tíðina verið meira berðust fyrir jöfnu atkvæðavægi. Þeir sem komast í ríkisstjórn eru svo í lykilaðstöðu sem ráðherrar til að tryggja sér stuðning með pólitískum ráðningum stuðningsmanna sinna í flokksstarfinu í ýmis embætti.

Sú hefð sem hér hefur skapast að ráðherrar séu einnig þingmenn er ekki stjórnarskrárbundin eins og sést á því að stundum eru kallaðir til aðilar utan þingsins sem sitja í ríkisstjórn sem utanþingsráðherrar. Hún mótast frekar af pólitískum hagsmunum þeirra sem sitja í ríkisstjórn. Venjulega eru ráðherrar foringjar þeirra flokka sem fara með meirihluta á þingi hverju sinni. Sigurður Líndal bendir á að lítið er á það sem veikleika ef forystumenn stórra flokka ná ekki ráðherrasæti (Sigurður Líndal, 2009, bls. 18). Fyrir vikið verða foringjar þingmeirihlutans líka foringjar framkvæmdavaldsins og hafa því í töglin og hagldirnar á báðum stöðum vegna þess flokksaga sem ríkir á Alþingi. Flokksaginn er þó ekki tilkominn beint vegna stjórnarskrárinnar frekar en sú hefð að ráðherrar komi úr þinginu. Í grein í Morgunblaðinu frá 2004 var ítarleg umfjöllun um ráðstefnu í tilefni af 100 ára afmæli heimastjórnar á vegum Háskóla Íslands undir heitinu *Þingræðið og áhrif Alþingis á framkvæmdavaldið*. Þar fjölluðu fræðimenn og stjórnmálamenn um flokksagann og var meðal annars gripið niður í erindi Páls Hreinssonar prófessors í lögfræði, *Hvar liggur valdið?* Páll sagði að ástæða þess að þingmenn kjósi að lúta flokksaga væri

væntanlega sú að þeir telja að hagsmunum sínum sé í heild betur borgið með slíkum vinnubrögðum. Páll bendir á að þingmenn hafi hafi vissulega vald. Meirihluti þingmanna geti haft betur í deilum við ríkisstjórn (og lýst á hana vantrausti ef því er að skipta). „Enn sem fyrr geta þingmenn ekki við aðra sakast en sjálfa sig telji þeir aðbúnað sinn að þessu leyti ekki viðunandi. Valdið og ábyrgðin um þessi atriði liggur hjá alþingismönnum samkvæmt íslenskum stjórnslögum“ (Björgvin Guðmundsson, 2004). Flokksaginn svokallaði er því hefð sem hefur myndast þrátt fyrir 48. grein Stjórnarskrár lýðveldisins sem segir: „Alþingismenn eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum.“ (Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands). Hins vegar hefur verið bent á að þingmenn getai haft sterka sannfæringu til að fylgja flokkslínunni í öllum málum.

Þó svo flokksaginn sé harðlega gagnrýndur verður líka að hafa í huga að hann er að hluta til sprottinn af því að þingmenn styðja stundum mál sem eru þeim ekki að öllu leyti að skapi vitandi það að aðrir þingmenn muni styðja þeirra mál í staðinn. Því á sér stað nokkurskonar málamiðlun svo þingmenn geti komið málum áfram. Flokksaginn er því að vissu leyti hagnýtt samkomulag. Því má heldur ekki gleyma að stjórn mála flokkar gegna mörgum hlutverkum, eins og Gunnar Helgi bendir á og eitt þeirra er að stilla upp heildstæðum stefnuvalkostum fyrir kjósendur í kosningum, úr öllum þeim flóknu og ólíku viðfangsefnum sem stjórn málin fást við (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007, bls. 89). Í því ljósi er ekki óeðlilegt að í flokkana safnist fólk sem hefur líkar skoðanir á málefnum. Séð í ljósi hugmyndarinnar um stjórn mála flokka sem samkeppnisheildir, og þá fólks með líkar skoðanir á málunum er það skiljanlegt að þingmenn þeirra leggist á eitt um að þeirra flokkur komist í ríkisstjórn og geti í krafti þess valds hrint einhverju af hugmyndum sínum í framkvæmd. Ennfremur mætti draga þá ályktun að slíkar samkeppnisheildir séu ekki tilbúnar til að draga úr því valdi sínu ef flokkurinn eygir von um að geta setið áfram við völd, hvort sem er með því að auka völd minnihlutans á Alþingi eða færa almenningi í hendur völd til að grípa inni sín störf. Þá blasir við sterkur hvati til þess að reyna að draga úr eða svæfa tillögur í þá átt að draga úr völdum meirihlutans í nefnd, þannig að það líti út fyrir að verið sé að vinna í málinu af varkárni og vandvirkni.

## 9.1 Orðræðan um varkárni

Eins og áður sagði getur meirihlutinn á Alþingi gripið til þess ráðs að setja á fót stjórnlaganefnd og gripið til kenninga og orðræðu um vönduð vinnubrögð og nauðsyn þess að ná víðtækri sátt um stjórnarskrárbreytingarnar til að reyna þannig að komast hjá því að gera þær að kosningamáli. Ragnhildur Helgadóttir prófessor í stjórnskipunarrétti við Háskólann í Reykjavík benti á það í útvarpsviðtali í þættinum *Stjórnskipan lýðveldisins* að almenningur hefði í raun aldrei sagt skoðun sín á stjórnarskrárbreytingum í kosningum. Hún sagðist þekkja flesta stjórnskipunaráhugamenn landsins (væntanlega í háskólasamfélaginu) og hvorki hún eða nokkur þeirra sem hún hefði spurt hafi nokkur tíma greitt atkvæði eingöngu vegna afstöðu sinnar til stjórnarskrárbreytinga, hvorki árið 1995 eða 1990 (Ragnhildur Helgadóttir, 2009). Það má því reikna með að ef tillögur um stjórnarskrárbreytingar eru í nefnd þegar kosið er hafi það jafnvel enn minni áhrif á hvernig fólk greiði atkvæði.

Birgir Ármannsson hefur talað á Alþingi gegn stjórnlagabingi á þeim forsendum að Alþingi sé stjórnarskrárgjafinn og að þingið samræmist ekki núverandi stjórnskipan (Birgir Ármannsson, 2010). Hann hefur einnig gripið til orðræðunnar um að fara verði varlega og í sem víðtækastri sátt í breytingar á stjórnarskránni. Í pistli á heimasíðu sinni, sem einnig birtist á fréttavefnum *AMX*, undir heitinu *Hvatvíslegar stjórnarskrárbreytingar og ráðlauslega staðið að verki*, vitnar hann í orð Bjarna Benediktssonar úr ræðu frá 1953:

Í samræmi við þá skoðun mína að hér sé um alþjóðarmál að ræða, fremur en flokksmál, þá tel ég og hef ætíð talið, að það skipti ekki öllu máli, hvort stjórnarskrárbreyting yrði afgreidd árinu fyrr eða síðar. Miklu meira máli skipti, að þjóðin áttaði sig til hlítar á, um hvað væri að ræða, og eftir ítarlegar umræður og athuganir yrðu sett þau ákvæði, sem skaplegt samkomulag gæti fengist um, svo að hin nýja stjórnarskrá geti orðið hornsteinn hins íslenska þjóðfélags um langa framtíð. (Birgir Ármannsson, 2009)

Birgir lætur þess reyndar getið í grein sinni að Bjarni var prófessor í stjórnskipunarrétti við Háskóla Íslands, en lætur hjá líða að minna á að hann átti sæti í millipinganefndinni sem fjallaði um stjórnarskrárbreytingarnar í aðdraganda lýðveldisstofnunarinnar (Alþingi, 2005) og var formaður þeirrar stjórnarskrárnefndar sem átti að ljúka heildarendurskoðun á stjórnarskránni þegar hann lét þessi orð falla

1953. Það ár hætti nefndin reyndar að starfa, en hélt þó enn umboði sínu þegar stjórnarskránni var breytt árið 1959 (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, bls. 16).

Hættan er orðræðan um varkárni og víðtæka sátt sé notuð sem skálkaskjól til þess að viðhalda einhverju ástandi sem er tilteknum stjórnmalaflokk í hag. Það hversu áberandi hún er nú á meðal þeirra sem sjálfir hafa haft vald til að breyta stjórnarskránni en ekki tekist að svara þannig kröfum samfélagsins er til marks um hversu nauðsynlegt það er að koma umræðuni um stjórnarskrárbreytingar upp úr hjólförum flokkapólitíkurinnar.

## 10 EIGA ÍSLENDINGAR AÐ SKRIFA NÝJA STJÓRNARSKRÁ?

Rökin sem sett hafa verið fram í almennri umræðu fyrir því að skrifa þurfi nýja stjórnarskrá eru helst af tvennum toga: Annarsvegar byggja þau á gagnrýni á stjórnarskrána sjálfa líkt og rakið var í köflunum hér á undan, sem snýst um þá tilteknu galla sem fólk sér á ákvæðum hennar. Hinsvegar byggir hún á þeirri afstöðu til stjórnarskrárinnar að hún sé í raun ekki eigin stjórnarskrá Íslendinga. Hún sé arfleifð danskra yfirráða og þessvegna mikilvægt að endurnýja hana frá grunni.

Björg Thorarensen prófessor og forseti lagadeildar Háskóla Íslands telur að stjórnarskráin endurspegli ekki raunveruleika og gildi samfélagsins. Meðal þess sem hún telur vanta í stjórnarskrána eru ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur, reglur um hvernig ráðamenn skuli dregnir til ábyrgðar og um skýrari skiptingu valdsins. Björg bendir einnig á að nýrri stjórnarskrár hefjast yfirleitt á nokkurskonar stefnuýfirlýsingu þar sem grunnildi samfélagsins eru útlistuð og að hennar mati er æskilegt að íslenska stjórnarskráin hefjist á slíkum kafla. Þar mætti koma fram að valdið spretti frá fólkinu og sé fyrir fólkið og hver grundvallargildi samfélagsins ættu að vera (Björg Thorarensen, 2009). Formáli bandarísku stjórnarskrárinnar frá 1787, hefur þessi einkenni sem Björg nefnir. Upphafsorð hans eru „We the people of the United States“ Tilgangur þessara orða er að taka af öll tvímæli um að valdið sem bundið er í

stjórnarskránni og þau lög og stofnanir sem af henni leiða spretti af þjóðinni<sup>24</sup>. Þannig lýsir þjóðin þeim markmiðum sínum með setningu stjórnarskrárinnar að tryggja friðsæld í landinu, almenna velferð, öryggi, hagsæld og frelsi borgaranna (United States Senate, 2010).

Stjórnarskrá fimmta lýðveldis Frakklands, sem sett var 1958 vísar í upphafsorðunum til gilda upplýsingarinnar og hugmyndarinnar um fullveldi þjóðarinnar og réttinda mannsins sem sett voru fram í mannréttindayfirlýsingunni frá 1789. Í fyrstu grein hennar segir m.a. að ríkið skuli stuðla að jöfnum tækifærum og ábyrgð kynjanna og í annarri grein segir að einkunnarorð lýðveldisins skuli vera einkunnarorð frönsku byltingarinnar, frelsi, jafnrétti og bræðralag (Assemblée-nationale, 2010).

Sigurður Líndal lagaprófessor, er á þeirri skoðun að engin þörf sé á að skrifa nýja stjórnarskrá þó breyta mætti nokkrum atriðum til að hnykkja á þrískiptingu ríkisvaldsins auk þess sem skrifa mætti formála að henni sem væri einskonar stefnuyfirlýsing. Hann bendir á að upprunalegu stjórnarskránni hafi verið mikið breytt<sup>25</sup> og nýr mannréttindakafli saminn árið 1995. Þær breytingar sem gera þurfi nú séu í raun minni en sumar þær breytingar sem þegar hafa verið gerðar á henni. Vandinn sé frekar sá að ekki sé farið eftir stjórnarskránni en að skrifa þurfi nýja (Pressan, 2010). Helsta gagnrýnin á núgildandi stjórnarskrá virðist einmitt snúast um að ákvæðin um þrískiptingu valdsins séu ekki nægjanlega vel úr garði gerð til að hafa tilætluð áhrif og Sigurður er einn þeirra sem hafa skrifað um nauðsyn slíkra breytinga (Sigurður Líndal, 2009, bls. 18).

Fyrir utan þá óánægju sem er með stjórnkerfið kalla sumir eftir ákvæðum sem tryggja þjóðareign náttúruauðlinda. Sigurður telur að í „lögfræðilegri merkingu sé sameign þjóðarinnar lítið annað en stefnuyfirlýsing en ekki form eignarréttar. Slíkt

---

24 Sjá skýringar US sanate við formála stjórnarskrárinnar. Það að allt vald spretti af þjóðinni er upphaflega orðað, og með enn skýrari hætti í frelsisyfirlýsingunni. Þar er líka talað um hvernig lögmæt stjórnvöld hljóti að þiggja vald sitt frá fólkinu og fyrirgeri þeim ef þau vinna gegn rétti fólks til lífs, eigna og hamingjuleitar (sjá kafla 2)

25 Í viðtalinu við Sigurð talar hann um upprunalegu stjórnarskrá frá 1874. Vert er að taka fram að öllum köflum stjórnarskrárinnar, nema þeim fyrsta hefur verið breytt eitthvað eftir lýðveldisstofnun. Sjá yfirlit í viðauka 3. Ef horft er aftur til 1874 er óhætt að segja að öllum köflum hefur verið breytt þar sem fyrsti kafli lýðveldisstjórnarskrárinnar lýsir því yfir að Ísland er lýðveldi.

megi ekki gleymast í pólitískri umræðu“. Hægt sé að setja fram stefnu í þeim málum í formála sem gerður yrði við núgildandi stjórnarskrá (Pressan, 2010).

Ragnar Aðalsteinsson er ósammála Sigurði Líndal og telur núgildandi stjórnarskrá engan veginn nægilega góða. Auk þess hafi Íslendingar fengið núgildandi stjórnarskrá í arf frá Danakonungi og dagað uppi með hana. Fyrir löngu sé kominn tími til að Íslendingar semji sér sjálfir sína eigin stjórnarskrá sem þeir geta sameinast um (Ragnar Aðalsteinsson, 2009). Hann telur samt ekki nóg að bæta slíkum formála við og gera svo breytingar á núverandi ákvæðum, heldur verði að byrja með autt blað. Hann er sammála Björgu Thorarensen um að inngangsorð eða formáli sem útlisti grundvallargildi þjóðarinnar sé mikilvægur hluti stjórnarskrár. Rétt væri að hans mati að stjórnarskráin hefjist á slíkum inngangskafli og strax á eftir sé fjallað um réttindi og skyldur borgaranna (Ragnar Aðalsteinsson, 2009).

Þegar umræður um það hvort skrifa eigi nýja stjórnarskrá eru skoðaðar, bæði í fjölmiðlum og á Alþingi er erfitt að finna nokkurn sem er á þeirri skoðun að ekki þurfi að breyta stjórnarskránni. Fyrir utan Sigurð Líndal má nefna Kristín H. Gunnarsson þingmann Frjálslynda flokksins, sem sagði í ræðu á Alþingi í umræðum um stjórnlagabing, 17. febrúar 2009:

Ég segi: Nei. Stjórnarskráin er ekki úrelt. Mannréttindakafli stjórnarskrárinnar var samþykktur á Alþingi 1995 og hann er ekki úreltur, virðulegi forseti. Hann er mjög góður. Ýmislegt fleira í stjórnarskránni hefur verið endurskoðað síðan hún var sett árið 1944 og ég fellst ekki á að þeir kaflar séu úreltir. [...] Ég hef sjálfur nokkrum sinnum flutt frumvarp um að breytingar á stjórnarskrá séu aðeins gerðar með samþykki þjóðarinnar sem í upphafi setti stjórnarskrána og auðvitað á enginn annar að geta breytt henni en þjóðin sjálf. Í öðru lagi að ráðherrar sitji ekki á þingi og í þriðja lagi að ráðherrar hafi ekki löggjafarvald eins og þeir hafa með bráðabirgðalagavaldinu [...] Þetta eru atriði sem ég tel að þurfi að breyta en ég er ekki þar með að segja að stjórnarskráin sé úrelt (Kristinn H. Gunnarsson, 2009).

Þetta viðhorf Kristíns er nokkuð dæmigert fyrir þá þingmenn sem hafa talað um að ekki sé þörf á að setja nýja stjórnarskrá. Kristinn mótmælir frumvarpi um að efna til stjórnlagabings á þeim forsendum að ekki þurfi að skrifa nýja stjórnarskrá þrátt fyrir að sjálfur hafi hann borið fram nokkrar tillögur um breytingar á stjórnarskránni sem ekki fengu hljómgrunn á Alþingi og margar þeirra voru mjög í anda þeirra breytinga sem nú er kallað eftir. Það er því ekki hægt að skilja ræðu Kristíns öðruvísi en að hann vilji sjá ýmsar breytingar á stjórnarskránni en óttist afleiðingar þess að halda stjórnlagabing. Hann segir reyndar að ef fólk telur (eins og hann virðist sjálfur gera)



að stjórnmalaflokkarnir séu fyrirstaðan eigi að setjast niður og finna lausn á því: „[E]n við skulum ekki tala um stjórnlagabing þar sem má ræða allt og ekkert og enginn veit hvað kemur út úr því vegna þess að það verður bara óskipulagt, ómarkvisst og tekur langan tíma og mun litlu skila. Það er þá rétt að menn hafi kjark til að segja það sem þarf að segja, taka á því sem á þarf að taka (Kristinn H. Gunnarsson, 2009).

Birgir Ármannsson þingmaður Sjálfstæðisflokksins hefur oft verið heldur tæknilegri í en gagnrýni sinni en Kristin og rætt um stöðu Alþingis sem stjórnarskrárgjafans (Birgir Ármannsson, 2010). Birgir taldi þó nauðsynlegt að skýra valdmörk handhafa ríkisvaldsins í stjórnarskránni og hvatti til breytinga á henni í Morgunblaðsgrein í júní 2004, eftir að forseti Íslands hafði synjað fjölmiðlalögunum undirskriftar (Birgir Ármannsson, 2004).

Sé miðað við helstu viðhorf sem komið hafa fram í opinberri umræðu um stjórnarskrána virðist spurningin því í rauninni alls ekki vera sú hvort breyta þurfi stjórnarskránni, heldur hversu mikið eigi að breyta henni, hver eigi að gera það og hvernig. Ef grundvallarhlutverk stjórnarskráa eru annarsvegar að skipa ríkisvaldinu og kveða á um þrískiptingu þess og hinsvegar að kveða á um réttindi og skyldur borgaranna, virðist það viðhorf í það minnsta viðtekið að stjórnarskráin uppfylli ekki fyrra skilyrðið. Þegar horft er til þess að lengi hafa verið uppi háværar kröfur um að í stjórnarskrána sé bætt ákvæðum um aukin réttindi borgaranna til lýðræðislegrar þátttöku s.s. með þjóðaratkvæðagreiðslum, kröfur um ákvæði um þjóðareign á náttúruauðlindum hafa verið áberandi og þar að auki hefur grundvallarendurskoðun verið á dagskrá frá lýðveldisstofnun, virðast sterk rök hníga að því að stjórnarskráin uppfylli ekki heldur seinna skilyrðið og eðlilegast sé að semja nýja stjórnarskrá.

Breytingarnar sem gera þarf á stjórnarskránni til að mæta þeim kröfum sem varða þrískiptingu valdsins og ábyrgð ráðamanna, að viðbættum þeim ákvæðum sem nefnd voru hér að ofan, eru svo viðamiklar að óhjákvæmilegt yrði að gera töluverðar breytingar í öllum köflum stjórnarskrárinnar nema kafla VI sem fjallar um kirkjuskipan. Og þetta eru aðeins háværustu kröfurnar. Reyndar hefur verið töluverð umræða um tengsl ríkis og kirkju og hvort eðlilegt sé að stjórnarskráin geri einu trúfélagi hærra undir höfði en öðrum. Aðalheiður Ámundadóttir sem skipuð hefur verið í stjórnlaganefnd þá sem á að leggja tillögur að nýrri stjórnarskrá fyrir stjórnlagabing (Alþingi, 2010) spyr á bloggi sínu: „Vilja menn hafa þjóðkirkju? Þykir

mönnum stjórnarskráin tryggja trúfrelsi nægilega á sama tíma og kirkjan nýtur yfirburðastöðu umfram önnur trúfélög á Íslandi? [...] Stjórnlagabing hlýtur að hafa umboð til að skilja að, ríki og kirkju, eða er það ekki?“ (Aðalheiður Ámundadóttir, 2009).

Það eru því líkur á að stjórnlagabingið verði að breyta öllum köflum stjórnarskrárinnar ef það kysi að byggja á núgildandi stjórnarskrá. Við slíkar aðstæður er erfitt að sjá góð rök fyrir því að stjórnlagabing ætti ekki að skrifa nýja stjórnarskrá frá grunni, enda virðist málf lutningur þeirra sem tala fyrir því að ekki þurfi að skrifa nýja stjórnarskrá eiga rætur sínar í áhyggjum af því að stjórnlagabingið sé ekki líklegt til að skila nothæfum niðurstöðum frekar en ánægju með núgildandi stjórnarskrá.

Þessar áhyggjur virðast reyndar hafa smitast inni sjálf lögin um stjórnlagabing, en í 3. gr. er kveðið á um að stjórnlagabing skuli taka sérstaklega til athugunnar ákveðna þætti stjórnarskrárinnar, þá þætti sem lúta að skiptingu ríkisvaldsins og hafa verið til umræðu í þessari ritgerð, ákvæði um kjördæmaskipan og kosningar, lýðræðislega þátttöku þjóðarinnar, framsal ríkisvalds og eignarhald og nýtingu náttúruauðlinda. Stjórnlagabing getur ákveðið að taka fleiri þætti til skoðunar, en í lögnum er aðeins kveðið á um þrjár starfsnefndir, nefnd um undirstöður íslenskrar stjórnskipunar, dómstóla og réttarríkið, nefnd um skipan löggjafar- og framkvæmdarvalds og hlutverk forseta lýðveldisins og nefnd um kosningamál og þjóðaratkvæðagreiðslur. Í 18. grein segir svo „[Í] upphafi stjórnlagabings skal þingið ákveða viðfangsefni og verkaskiptingu nefnda, með sérstöku tilliti til 3. gr.“ (Lög um stjórnlagabing. nr. 90 25. júní 2010). Við þetta bætist að stjórnlagabingið er aðeins ráðgefandi. Það er að segja, ef þinginu tekst að ljúka verki sínu verður frumvarpið sent Alþingi til umfjöllunar.

Ekki virðist hafa farið fram umræða á þingi – a.m.k. í neinni alvöru – um að breyta stjórnarskránni með afbrigðilegum hætti eins og fordæmi er fyrir, líkt og gert var árið 1942. Þá samþykkti Alþingi að gera frávik frá reglum um breytingar á stjórnarskránni til þess að Íslendingar gætu samþykkt breytingar á stjórnarskránni vegna sambandsslitanna við Dani (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, bls. 12)

Að þessu samanlögðu lítur út fyrir að Alþingi eigi erfitt með að treysta lýðræðinu (stjórnlagabingi) fyrir stjórnarskránni. Það er auðvitað aðeins hægt að geta sér til um

hvaða áhrif það muni hafa ef sú staða kemur upp að Alþingismenn ákveða að stöðva frumvarp frá stjórnlagabingi sem nyti stuðnings meðal þjóðarinnar, vegna málefnaágreinings. En það má fastlega gefa sér að slíkt myndi valda mikilli óánægju og jafnvel óróa í samfélaginu. Þannig virðist Alþingi varla í reynd vera stætt á öðru en taka við frumvarpinu og senda það til þjóðaratkvæðagreiðslu, hvert sem álit þingmanna á frumvarpinu sjálfu kann að vera, þrátt fyrir að stjórnlagabingið sé aðeins ráðgefandi. Á þeim forsendum sem rækilega eru raktar í rökstuðningi með frumvarpinu til stjórnlagabings, að valdið spretti frá þjóðinni og því sé hún stjórnarskrárgjafinn (Frumvarp til laga um stjórnlagabing. Þskj. 168 — 152. mál) getur Alþingi ekki með góðu móti haft áhrif á málefnaáherslur stjórnlagabings eða komið í veg fyrir að stjórnlagabing skrifi nýja stjórnarskrá frá grunni ef það er það sem það og þjóðin vill.

Alþingi verður því að treysta lýðræðinu og stjórnlagabingi. Það væri því skynsamlegast úr því sem komið er að Alþingismenn horfist í augu við þá staðreynd að stjórnarskrármálið, sú heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar sem hefur verið áætluð frá því áður en Íslendingar fengu sjálfstæði, er nú í höndum stjórnlagabings. Það hvernig til tekst og hvort sátt næst um málið er undir því komið hvernig umræðan í samfélaginu, í undanfara þess og meðan á því stendur verður. Stjórnlagabing verður þess vegna að fá þann tíma sem þarf til að ljúka sínu verki og þjóðin verður að fá þann tíma sem hún þarf til þess að ræða þetta flókna mál. Eina heppilega íhlutunin sem virðist standa Alþingi til boða er að beita sér fyrir því að viðtæk og vönduð umræða fari fram meðal þjóðarinnar. Og sú íhlutun mætti hefjast sem allra fyrst

Alþingi hefur ekki tekist að breyta stjórnarskránni eins og rekið var í kaflanum hér á undan þrátt fyrir háværar kröfur í samfélaginu og þann ásetning að endurskoða stjórnaskrána í heild sinni. Ástæðan fyrir því er að stóru leyti flokkspólítík. Þess vegna væri heppilegt að Alþingi sæi til þess að gert verði ráð fyrir fjármunum til fundahalda og fræðslu og stjórnsmálaflokkarnir sjálfir héldu sig til hlés. Umræðan um stjórnarskrána nú í aðdraganda stjórnlagabings má ekki festast í hjólfari flokkspólítíkurinnar. Reynsla Austurríkismanna af því að halda ráðgefandi stjórnlagabing skipað fulltrúum stjórnsmálaflokkanna árin 2003 til 2005 var sú að tillögur þess voru teknar til umfjöllunar á þjóðþinginu og urðu þar að pólitísku þrætumáli. Árið 2006 var skipuð nefnd til að fjalla um tillögur stjórnlagabingsins og

gerði hún tillögur byggðar á þeim og nokkrar þeirra voru samþykktar af þinginu 2007 (Österreich Konvent, 2008).

## 11 LÝÐRÆÐISLEG UMRÆÐA OG STJÓRNLAGAÞING

Eins og rakið hefur verið í fyrri köflum er stjórnarskrá annars eðlis en almenn lög sem fjalla um afmarkað efni og ætla má að auðveldara sé að mynda sér skoðun á. Stjórnarskráin nær ekki aðeins yfir fjölda málaflokka, heldur er hún rammi utan um þau grundvallargildi sem samfélagið byggir á reglur sínar og sameiginleg markmið. Því má ætla að verkefni stjórnlagabings sé viðamikil og kalli á mikla og vandaða umræðu, hvort sem ákveðið verður að skrifa nýja stjórnarskrá frá grunni eða endurskoða þá stjórnarskrá sem við búum við.

Í athugasemdum við frumvarpið sem varð að lögum um stjórnlagabing er ein ástæða þess að ráðast í að halda stjórnlagabing sögð sú að í kjölfar bankahrunsins hafi fólk beint sjónum sínum að stjórnarskrá lýðveldisins „setningarhætti hennar og þeirri staðreynd að raunveruleg lýðræðisleg umræða hefur aldrei farið fram hér á landi um það hvernig beri að haga þessum málum á Alþingi Íslendinga“ (Frumvarp til laga um stjórnlagabing. Þskj. 168 — 152. mál). Það er alls ekki augljóst að sú einkavæðing eða þensla sem einkenndi Ísland á góðæristímanum hafi mikið með setningarhátt stjórnarskrárinnar að gera. Það verður líka að teljast hæpin fullyrðing í ljósi umfjöllunarinnar í köflunum hér á undan að umræða um stjórnarskrána hafi aldrei farið fram. Einnig má benda á að í yfirliti Gunnars Helga Kristinssonar yfir tillögur um stjórnarskrárbreytingar frá lýðveldisstofnun til 2005 má sjá að lögð hafa verið fram yfir 80 frumvörp og tillögur um breytingar á stjórnarskránni og flest þeirra fjalla um eitthvert þeirra mála sem nú eru rædd. Að vísu hefur aðeins einu sinni komið fram frumvarp að heilli stjórnarskrá, en það var frumvarp Gunnars Thoroddsen árið 1983, önnur frumvörp hafa aðeins fjallað um afmarkaðan hluta hennar eða verið tillögur að nýjum ákvæðum, ef frá eru talin frumvörp um stjórnlagabing (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, bls. 21-24; Gunnar Thoroddsen, 1983).

Hinsvegar má spyrja hversu þroskuð umræða hefur farið fram um grundvallargildi samfélagsins í samfélaginu sjálfu, líkt Jón Ólafson heimspekingur gerði í maí 2009,

þegar hann skrifaði „[Þ]að er merkilegt að þrátt fyrir háværar kröfur um nýja grunnskipan samfélagsins er mjög þokukennt hvað eigi að einkenna hana.“ (Jón Ólafsson, 2009).

Stjórnlagabætur býður uppá tækifæri fyrir þjóðina til að taka þessa umræðu, en það er umhugsunarefni í ljósi orða Jóns að í meðförum Alþingis hefur sá tími sem stjórnlagabæturin er ætlaður til þess að sinna störfum sínum skroppið hressilega saman. Í upphaflegri útgáfu frumvarpsins var gert ráð fyrir að þingi starfaði yfir átta mánuða tímabil í þremur þinglotum sem áttu að standa í mánuð, með nefndarstörfum þess á milli og möguleika á framlengingu starfstíma um þrjá mánuði. Í endanlegu lögunum er gert ráð fyrir að haldinn verði þjóðfundur með um 1000 þáttakendum, völdum með slembiúrtaki og þingið starfi aðeins í tvo mánuði og geti óskað eftir því við Alþingi að framlengja starfstímann um tvo mánuði (Frumvarp til laga um stjórnlagabætur. Þskj. 168 — 152. mál, 2009; Lög um stjórnlagabætur. nr. 90 25. júní 2010).

Að vísu hefur verið skipað stjórnlaganefnd sem er ætlað að undirbúa þjóðfund um stjórnarskrármálefni, vinna úr niðurstöðum hans og afhenda stjórnlagabætur þegar það kemur saman. Stjórnlaganefndin á einnig að safna gögnum og afla upplýsinga sem nýst geta stjórnlagabætur. Það kann að skýra það hvers vegna þinginu er ætlaður svo stuttur tími að nefndinni er ætlað að „leggja fram hugmyndir til stjórnlagabætur um breytingar á stjórnarskrá þegar það kemur saman“ (Lög um stjórnlagabætur. nr. 90 25. júní 2010).

Í stuttri lýsingu frumvarpsins á hlutverki þjóðfundarins segir „Á þjóðfundinum skal leitast við að kalla eftir megin sjónarmiðum og áherslum almennings varðandi stjórnskipan landsins og stjórnarskrá og breytingar á henni“ (Frumvarp til laga um stjórnlagabætur. Þskj. 168 — 152. mál). Fyrirmyndin virðist vera þjóðfundur sá sem samtökin Maurapúfan héldu í Laugardalshöll laugardaginn 14. nóvember 2009 og miklar vonir voru bundnar við. Sá fundur skilaði af sér niðurstöðum sem voru nokkurskonar myndræn framsetning á tölfræðilegri úttekt á því hvaða hugtök voru mest áberandi á þeim miðum sem fólk skiptist á og í þeirri knöppu umræðu sem fundarformið bauð uppá á fundinum (Þjóðfundur, nd). Ekki virðist hafa verið gerð nein tilraun til að brjóta til mergjar hvað af þessum gildum væru samrýmanleg eða hvað hugtökin sem sett eru fram í niðurstöðunum raunverulega merkja.

Rétt er að benda á að þegar hefur verið haldinn slíkur þjóðfundur um stjórnarskrána þann 17. apríl 2010<sup>26</sup> og var skipulagður af áhugamannahópi sem Geir Guðmundsson frá Hugmyndahúsi háskólanna var helst í forsvari fyrir. Einn gallanna við þann fund að mati skipuleggjenda var að þátttakendur voru of einsleitir hópur (Vinnuhópur um nýja stjórnarskrá Íslands, 2010). Þrátt fyrir þessa einsleitni voru niðurstöður fundarins sama marki brenndar og niðurstöður þjóðfundarins í Laugardalshöll og gefa í raun harla litlar vísbendingar um hverskonar stjórnarskrá fundarmenn myndu vilja setja eða settu sér ef þeim væri falið að semja saman stjórnarskrá (sjá viðauka 5).

Ekki verður með nokkru móti séð að slíkur fundur geti komið í staðinn fyrir þá umræðu um grundvallargildi sem þarf að fara fram meðal þjóðarinnar fyrir og samfara stjórnlagabingi. Hugmyndin um að halda þennan þjóðfund virðist því einna helst tilkomin til að róa þá sem hafa áhyggjur af því að almenningur fái ekki að koma að stjórnlagabinginu. Það má í rauninni segja að stjórnlaganefndinni sem á að leggja tillögur um stjórnarskrárbreytingar fyrir stjórnlagabing og sé vandi á höndum við að taka tillit til niðurstaðna þjóðfundarins við þá tillögugerð sína. Þá er einnig hætt á að upp geti komið deilur á stjórnlagabingi og í samfélaginu um það hvernig beri að túlka og útfæra þau gildi niðurstaðnanna. Sem dæmi um þetta má nefna að það er harla ólíklegt að margir Íslendingar séu á móti réttlæti og heiðarleika sem voru vinsælustu hugtök á Þjóðfundinum 2009 (Þjóðfundur, nd). Það er engu síður harla ólíklegt að allir Íslendingar hafi sömu réttlætishugmyndir, eða m.ö.o. séu sammála um hvernig eigi að koma gildunum réttlætis og heiðarleika fyrir í stjórnarskrá.

Sem stjórnarskrárgjafi verður þjóðin því að fara í gegn um þá umræðu og afla nauðsynlegrar þekkingar á stjórnarskrármálum ef hún hyggst taka upplýsta ákvörðun. Þeir sem hafa talað gegn stjórnlagabinginu, líkt og Kristinn H. Gunnarsson eru hræddir um að það muni ekki takast (Kristinn H. Gunnarsson, 2009).

Sigurður Línal „kveðst vera hugsu yfir pólitísku þrasi sem sé stundum á villigötum þegar semja á lögfræðileg hugtök. [...] Allt tal um að breytt stjórnarskrá

---

<sup>26</sup> Þess má geta að höfundur sat þennan þjóðfund um stjórnarskrána þegar þegar hann var að hefja vinnu við þetta verk og varð sú reynsla dýrmæt við þessa vinnu og er höfuðástæða þess hversu þung áhersla er lögð á umræðu og fræðslu um stjórnarskrármál meðal þjóðarinnar í þessari ritgerð.

muni breyta Íslandi í einu vetfangi sé ekki á rökum reist“ (Pressan, 2010). Hér er Sigurður einmitt að vísa til þess ástands í samfélaginu sem tilgreint er sem ástæða að efnt er til stjórnlagabings í athugasemdum við frumvarpið um stjórnlagabing (Frumvarp til laga um stjórnlagabing. Þskj. 168 — 152. mál). Sigurður er ekki á því að sú einkavæðing eða þensla sem einkenndi Ísland á uppgangstímanum hafi mikið með stjórnarskrána sjálfa að gera og segir að „Íslendingar verði að láta af mörgum ósiðum og fara að fylgja stjórnarskránni“ (Pressan, 2010). Sigurður, eins og fleiri hefur áhyggjur af því að vegna ástandsins muni koma upp óraunhæfar væntingar til stjórnarskrábreytinganna og fyrir vikið kynni fólk að vilja setja margskonar ákvæði í stjórnarskrána sem hann telur að eigi þar ekki heima. Að hans mati mætti taka svo til orða „að því lengri sem stjórnarskrár séu, því verri séu þær“ (Pressan, 2010). Þó svo viðtalið við Sigurð sem hér er vitnað til hafi birst daginn áður en Alþingi samþykkti að efna til stjórnlagabings eru viðvörunarorð hans jafn gild nú og þá, hvort sem fólk er sammála honum um að ekki þurfi að gera miklar breytingar á stjórnarskránni eða ekki.

Ragnhildur Helgadóttir prófessor sagði í viðtali í þættinum *Stjórnskipan lýðveldisins* í mars 2009 að það væri í sjálfu sér gott að halda stjórnlagabing, en við verðum þá að gera okkur grein fyrir hvers vegna við erum að því og virðist því deila áhyggjum Sigurðar að nokkru leyti. Ragnhildur hefur áhyggjur af því að ónóg eða óvönduð umræða um stjórnarskrána og í kringum stjórnlagabing geti leitt til þess að ekki náist samstaða í samfélaginu, eða jafnvel á þinginu sjálfu. Ragnhildur telur því gríðarlega mikilvægt að efnt verði til víðtækrar umræðu og fræðslu um stjórnarskrármál, þ.e. hvað stjórnarskrár eru og hvaða hlutverki þær gegna (Ragnhildur Helgadóttir, 2009). Ragnar Aðalsteinsson lagði líka mikla áherslu á umræðu og fræðslu í þessu sambandi og sagði að þó hann styddi frumvarpið (á þeim tíma sem Ragnar lét þessi orð falla var gert ráð fyrir átta mánaða starfstíma stjórnlagabings) hefði hann viljað að gert væri ráð fyrir mikið víðtækari umræðu og þátttöku almennings. Hann hefði sjálfur séð fyrir sér að stjórnlagabing starfaði í tveimur lotum. Eftir fyrri lotuna færu drög að stjórnлагаfrumvarpi í kynningu á fundum um allt land, og vísar Ragnar til þess að þetta hafi verið gert með góðum árangri í Suður-Afríku þar sem aðstæður séu miklu verri en hér (Ragnar Aðalsteinsson, 2009).

### 11.1 Umfjöllun og umræða er ekki það sama

Hér er rétt, áður en lengra er haldið að gera greinarmun á umræðu og umfjöllun. Það vantaði ekki umfjöllunina um viðskiptalífið á Íslandi í góðærinu. Gefin voru út fjölmörg viðskiptablöð og ljósvakamiðlar fjölluðu í nánast hverjum fréttatíma um úrvalsvísitöluna og „viðskipti dagsins í Kauphöllinni.“ Það er því ekki nóg að stjórnlagabing fái mikla umfjöllun á vettvangi fjölmiðla. Þó slík umræða kynni að duga til að samstaða næðist ef hún verður jákvæð (eða öfugt ef hún er neikvæð) getur hún ekki tryggt að þjóðin fái góða stjórnarskrá, frekar en henni tókst að koma í veg fyrir hrunið 2008. Það hvernig til tekst veltur því á þjóðinni sjálfri og hvað hún hefur lært á þeim atburðum og hugmyndum sem leiddu til hrunsins 2008.

Jón Ólafsson (2009) heimspekingur segir það sjálfsblekkingu að ímynda sér að hin „samfélagslega klikkun góðærisins“ sem kom í veg fyrir heilbrigða gagnrýni og eftirlit sé ekki ástæðan þess að efnahagskerfið hrundi. Grein Jóns í *Tímariti Máls og menningar* er nokkurskonar uppgjör við hjarðhugsunarháttinn sem einkenndi góðæristímabilið og hann spyr hvort við Íslendingar höfum náð að losa okkur undan þeim hugsunarhætti. Hann segir það ágætis hugmynd að kjósa stjórnlagabing og láta það búa til nýja stjórnarskrá og „nota sjokkið“ sem endalok góðærisins olli til að ná fram ýmsum úrbótum en gagnrýnir þá afstöðu að hún sé tengd samfélagssáttmála sem lýst er eins og um stefnumótunarvinnu í viðskiptalífínu væri að ræða:

[H]ugmyndirnar um þennan samfélagssáttmála minna stundum á hugmyndir góðærisins, eins og þær sem komu fram í Ímyndarskýrslunni og öllum Ísland-er-best-í-heimi skýrslunum. [...] Um leið og við förum að móta stefnu fyrir allt samfélagið erum við nefnilega komin á sömu villigötur og í góðærinu. Við erum farin að líta á samfélagið sem einingu sem hægt er að ráðskast með eins og hún væri fyrirtæki eða félagsskapur. Eins og samfélag geti sett sér markmið, aukið samkeppnishæfni sína eða ákveðið „ímynd“ sína samkvæmt nefndarálitum. (Jón Ólafsson, 2009)

Hlutverk þeirra sem kosnir eru á stjórnlagabing má hvorki vera of þröngt né of vítt. Jón heldur því fram að „[e]ina leiðin fyrir samfélag til að stuðla að velferð og auðsöfnun [sé] að veita einstaklingum sem mest svigrúm til þroska og athafna á grundvelli leikreglna sem eru sanngjarnar og vel hugsaðar.“ Stjórnarskrá verður þá að taka mið af umræðu meðal Íslendinga um það hvaða grundvallarreglur megi sameinast um og hvaða reglur eru skynsamlegar, en þessu á ekki rugla saman við stefnumótunarvinnu samfélagsins eða vali á megingildum þess eða einkunnarorðum.



Almenn stjórnarskrárúmræða verður ef vel á að takast til að vera gagnrýnin og laus við þá „þöggun“ óþægilegrar gagnrýni sem Jón telur að einkennt hafi góðæristímabilið á Íslandi (Jón Ólafsson, 2009).

Við þurfum því yfirvegaða, fræðandi og raunhæfa umræðu. Fyrir utan þá fræðslu sem þarf að halda á lofti er algert lykilatriði í slíkri umræðu að við gerum okkur strax grein fyrir vandanum við að ná sátt um þau mál sem stjórnlagabingið mun þurfa að fást við. Jeremy Waldron vekur athygli á því að í fjölbreyttum og fjölmenningslegum samfélögum nútímans sé óraunhæft að gera ráð fyrir algerum samhljóm um nokkurt mál. Í slíkum samfélögum hefur fólk ólíka lífssýn, hagsmuni og jafnvel ólík grundvallargildi. Waldron telur að það besta sem við getum þorað að vonast eftir við slíkar aðstæður sé eðlilegur ágreiningur (*e. Reasonable disagreement*) sem gerir ráð fyrir að reynt sé að ná sem víðtækastri sátt þannig að sem flestir séu sammála og að þeir sem ekki eru sammála séu sem minnst ósammála (Waldron, 1998, bls. 283-284). Segja má að hugtakið eðlilegur ágreiningur tengist kenningum um rökræðulýðræði (*Deliberative Democracy*) á þann hátt að ein af forsendum þess að rökræðulýðræði fái þrifist sé að eðlilegur ágreiningur fái að koma fram og vera viðfangsefni samfélagsumræðu (*e. Reasonableness*). Þá er gert ráð fyrir því að skynsamir einstaklingar geti rætt álitamál út frá gagnkvæmni (*e. reciprocity*) en ekki eingöngu einhagsmunum. Slíkir skynsamir einstaklingar eru tilbúnir að fylgja reglum [í þessu tilfelli stjórnarskránni] og myndu ekki gera kröfu um að settar væru í stjórnarskrána reglur sem *aðrir* sem tilbúnir eru til að fylgja stjórnarskránni gætu ekki sætt sig við, og þá í trausti þess að *aðrir* séu tilbúnir að gera slíkt hið sama (Christiano, 2006)<sup>27</sup>.

Sú hugmynd að þjóðin þurfi að gera með sér samfélagsáttmála með nýrri stjórnarskrá sem hefur verið áberandi í kring um stjórnlagabingsumræðuna passar illa við hugmyndirnar um rökræðulýðræði og ásættanlegan ágreining. Hún gefur kannski vísbendingar um að sumir hyggist nú gera einhverskonar stórkostlegan sáttmála með því að setja sér nýja stjórnarskrá, sem muni í senn lyfta samfélaginu á æðra plan og lækna þannig öll mein efnahagshrunsins haustið 2008 í einu vetfangi.

---

<sup>27</sup> Skylgreiningu Christiano á gagnkvæmni er að finna undir lið 2.2.2 *Democracy as Public Justification* í greininni

Nefndir hafa verið skipaðar til þess að draga lærdóm af hruninu og saksóknarar rannsaka atburðarásina en hollt er að hafa það í huga að það ríkti býsna almenn sátt um góðærið. Grein Jóns Ólafssonar í *Tímariti Máls og Menningar* rifjar hann upp að „[F]jölmíðlar, einstaklingar, fyrirtæki og opinberar stofnanir reyndu að laga sig að þeim veruleika sem bakland auðæfanna skapaði“ (Jón Ólafsson, 2009). Það virðist því einn skýrasti lærdómurinn sem draga má af efnahagshruninu árið 2008 að þessi þöggun óþægilegra skoðana er skaðleg, bæði fyrir samfélagið og lýðræðið. Fjölbreytileiki, ólík lífssýn og gildismat skapa vissulega ólíkar skoðanir meðal fólks en ólíkar skoðanir eru einmitt það sem styrkir samfélög ef þær fá að vera hluti af umræðunni. John Stuart Mill benti á það í *Frelsinu* sem kom út 1859 að öll þöggun gerir ráð fyrir óskeikulleika. Að hans mati eru skoðanir ekki einkaeign heldur samgæði og þær skoðanir sem eru á skjön við almenna skoðun sérstaklega verðmætar. Mill segir að einvaldar sem vanist hafi því að enginn andæfi þeim fyllist oftrú á eigin sannfæringu og það virðist vera ein af orsökum þess sem gerðist á Íslandi. „Öðru og lánsamara fólki er stundum andæft, og það er ekki alls óvant því að hlíta leiðsögn, er það hefur á röngu að standa“ (Mill, 2000, bls. 54-55). Það ætti því að kalla fram þessar ólíku skoðanir og ræða þær á fundum, málstofum, kaffistofum og á netinu og bjóða „úrtöllumennina“ sérstaklega velkomna í umræðuna um stjórnarskrána. Þá geta Íslendingar stefnt að því að komast á endanum að samkomulagi sem einkennist af eðlilegum ágreiningi. Þá verður umræðan um nýja stjórnarskrána samfélaginu til mikils gagns og hefur gildi í sjálfri sér, á sama tíma og hún tryggir lögmæti nýju stjórnarskrárinnar og verður til þess að stjórnarskráin sem verður samín verður betri en ella.

## 12 NIÐURSTÖÐUR

Í köflunum hér að framan hafa verið reifuð helstu helstu álitaefti varðandi verkefni komandi stjórnlagabings og stjórnarskrána svo svara megi spurningunni um það hvort Íslendingar eigi að setja sér nýja stjórnarskrá eða gera breytingar á þeirri gömlu, út frá lýðræðis- og lögmætissjónarmiðum. Helsta niðurstaðan er sú að Íslendingar eigi að setja sér nýja stjórnarskrá en til þess að það heppnist og til þess að hún njóti lögmætis verður að fara fram víðtæk og vönduð umræða í samfélaginu. Flestir eru sammála um að sú stjórnarskrá sem við búum við sé ekki nægilega góð, og jafnvel þeir sem vilja halda í hana telja að gera þurfi töluverðar breytingar á henni.

Nú þegar „Stjórnarskrármálið“ er komið í hendur þjóðarinnar er spurningin þessi: Hvernig förum við að því að tryggja að okkur takist að setja okkur stjórnarskrá sem nýtur lögmætis? Stjórnlagabing ætti ekki að reyna að laga þá sem fyrir er heldur semja nýja stjórnarskrá, eins og staðið til hefur að gera, beint og óbeint alveg frá stofnun lýðveldisins árið 1944. Þá er ekki átt við að það eigi að henda fyrir borð þeim gildum sem reynst hafa vel, heldur að þjóðin ljúki því verki sem Alþingi ætlaði sér við lýðveldisstofnun; að endurskoða stjórnarskrána í heild sinni. Þannig áttu Íslendingar að eignast sína eigin stjórnarskrá. Það má halda því fram að ólíklegt sé að sátt náist um aðra stjórnarskrá en þá sem sett er með þeim hætti.

Hinsvegar er ekki sjálfgefið að þjóðinni takist það sem Alþingi tókst ekki, hvorki að samstaða náist á stjórnlagabinginu eða í samfélaginu. Það er ekki heldur hægt að gefa sér að jafnvel þó samstaða náist hljóti sú stjórnarskrá sem samín verði að reynast vel. Hættunarn eru fyrir hendi, en þær má forðast ef vitað er af þeim. Nauðsynlegt er að stjórnlagabingið fái nægilegan tíma til sinna sínu hlutverki, samhliða öflugri fræðslu og vandaðri umræðu um þessi mál í samfélaginu. Tryggja þarf sem víðtækasta þátttöku almennings og upplýsta umræðu um þau grunnildí sem við viljum byggja á. Einnig verður að stuðla að raunsærri og fræðandi umræðu í samfélaginu um hvað eigi heima í stjórnarskrá og hvað í almennum lögum. Þetta mikilvæga verkefni þarf að nálgast með raunhæfar væntingar um það til hvers má ætlast af stjórnarskrá.

Ný stjórnarskrá er ekki samfélagssáttmáli sem mun í einu vetfangi breyta samfélaginu og lækna þau samfélagsmein sem fólk telur sig greina eftir efnahagshrunið haustið 2008 eins og sumir stjórnámálamenn hafa látið í veðri vaka í umræðunni um stjórnarskrármál. Vissulega má rekja grundvöll nútíma lýðræðis og stjórnskipulags okkar, eins og gert er í athugasemdum með frumvarpinu um stjórnlagaping, til upplýsingarinnar og samfélagssáttmálakenna John Locke og Jean-Jacques Rousseau. Þessar hugmyndir settu fram þá grundvallarhugmynd lýðræðisins að hver og einn einstaklingur eigi jafnan rétt til frelsis og sjálfræðis (e. Liberty) og því að fullveldið væri hjá þjóðinni sem fól í sér að lögmætt ríkisvald sækir umboð sitt til þjóðarinnar.

Hlutverk stjórnarskrár er að kveða á um réttindi og skyldur borgaranna, auk þess að kveða á um skipan ríkisvaldsins og hvernig valdinu er skipt milli stofnana þess til að tryggja að því valdi sem ríkið fer með sé ekki beitt af gerræði. Í frjálslyndum lýðræðisríkjum eiga stjórnarskrár einnig að koma í veg fyrir ofríki meirihlutans, þannig að tímabundinn meirihluti geti ekki afnumið mannréttindi eða jafnvel lýðræðið sjálft. Til þess að þær geti sinnt þessu hlutverki eru þær tregbreytanlegri en almenn lög. Í þessu er fólgin ákveðin þversögn eða togstreita. Ef allt vald sprettur af fólkinu, á það þá ekki að geta breyt stjórnarskránni með lýðræðislegum hætti þegar og eins og það vill?

Vegna mikilvægis stjórnarskráa getur verið skynsamlegt fyrir einstaklinga að sætta sig stjórnarskrá við sem þeir eru ekki fyllilega sáttir við, í trausti þess að aðrir geri það líka. Við gefum reglum (og þar með stjórnarskrám) lögmæti með því að ákveða að fylgja þeim. Úrelt stjórnarskrá sem enginn fer eftir er því aðeins stafur á bók. Til þess að stjórnarskrá njóti lögmætis má hún því ekki vera á skjön við grunnildi samfélagsins þannig að enginn fari eftir henni. Ef henni væri framfylgt í óþökk borgaranna jafnvel með ofbeldi og hótunum myndi slíkt gera sjálft ríkisvaldið ólögmætt á grundvelli samfélagssáttmálakenna. Þessi lögmætisskilningur kallar á að stjórnarskrár fái að þróast til að halda í við grunnildi samfélagsins.

Vandinn er því að tryggja að stjórnarskráin uppfylli öryggishlutverk sitt, sem venjulega er tryggt með því að erfitt sé að breyta þeim, en fái samt að þróast í takt við samfélagið. Með öðrum orðum, öryggishlutverk stjórnarskrárinnar má ekki verða afsökun fyrir því að viðhalda vondu ástandi. Þegar Íslendingar fengu sjálfstæði sitt frá

Dönnum var samkomulag á Alþingi um að það setja þyrfti Íslendingum nýja stjórnarskrá. Það hefur því ekki tekist og allan lýðveldistímann hafa verið uppi háværar kröfur um stjórnarskrárbreytingar sem flestar lúta að þrískiptingu valdsins, stöðu ráðherra, kjördæmaskipan og fleiru. Þeir sem hafa staðið gegn þessum breytingum hafa talað um mikilvægi stjórnarskrárinnar og nauðsyn þess að henni sé breytt í mikilli sátt, málinu í nefnd og þau ekki fengist útrædd. Ýmsu sem ekki snýr beint að völdum Alþingis og framkvæmdavalds, eða ítökum stjórn málaflökkana hefur verið breytt og var skrifaður nýr mannréttindakafli í stjórnarskránni sem tók gildi 1995. En eftir standa kröfur samfélagsins um breytingar sem eru svo viðamiklar að ef ákveðið yrði að laga gömlu stjórnarskrána yrði líklega að gera breytingar á öllum köflum hennar. Þessar miklu breytingar sem þarf að gera, ásamt því að Íslendingum hefur ekki tekist að setja sér sína eigin stjórnarskrá styrkja þá skoðun að erfiðara yrði að ná sátt um að breyta gömlu stjórnarskránni en að skrifa nýja frá grunni. Stjórnlagabíngið er því tækifæri fyrir Íslendinga að gera eins og margar aðrar þjóðir hafa gert, að setja sér nýja stjórnarskrá. Stjórnarskrá sem er þeirra eigin og í takt við þau gild og það stjórnskipulag sem þjóðin vill sameinast um.

Það er hinsvegar talsýn að raunhæft sé í fjölbreyttu nútímasamfélagi að gera ráð fyrir algerum samhljómi um nokkurt mál – allra síst jafn margþætt mál og stjórnarskrána. Þess vegna er til mikils ógagns að tala eins og margir stjórn málamenn hafa gert um að ný stjórnarskrá geti verið einhverskonar samfélagssáttmáli sem hver og einn Íslendingur á að geta samþykkt.

Í nútímasamfélögum hefur fólk ólíka lífssýn, hagsmuni og jafnvel ólík grundvallargildi. Það besta sem við getum vonast eftir er eðlilegur ágreiningur (e. Reasonable disagreement), að reynt sé að ná sem víðtækastri sátt þannig að sem flestir séu sammála og að þeir sem ekki eru sammála séu sem minnst ósammála. Það kallar á raunhæfa og gagnrýna umræðu. Til að það takist þarf að ræða stjórnarskrána út frá gagnkvæmni (e. reciprocity) frekar en eiginhagsmunum. Fjölbreytileiki, ólík lífssýn og gildismat skapa vissulega ólíkar skoðanir meðal fólks en ólíkar skoðanir eru einmitt það sem styrkir samfélög ef þær fá að vera hluti af umræðunni.

Við eigum nú að kalla fram þessar ólíku skoðanir og ræða þær á fundum, kaffistofum og á netinu og gera ráð fyrir því að við verðum ekki sammála um allt sem viðkemur stjórnarskránni. Umræða er ekki það sama og fjölmiðlaumfjöllun. Sú

Þöggun óþægilegra skoðana sem oft einkenndi góðærið átti sér stað á sama tíma og fréttir af viðskiptalífínu og kauphallarvísitölum streymdu gegn um alla fjölmiðla. Líklega er það skýrasti lærdómurinn sem draga má af efnahagshruninu árið 2008 að þessi þöggun er skaðleg, bæði fyrir samfélagið og lýðræðið. Það þarf því að bjóða úrtölumennina velkomna í umræðuna og gerum ráð fyrir því að komast á endanum að samkomulagi sem einkennist af *eðlilegum ágreiningi* verður umræðan um nýja stjórnarskrá samfélaginu til mikils gagns í sjálfri sér, á sama tíma og hún tryggir lögmæti nýju stjórnarskrárinnar og verður til þess að stjórnarskráin verður betri en hún ella hefði orðið.

## 13 HEIMILDASKRÁ

- Aðalheiður Ámundadóttir. (03. 03 2009). *Stjórnlagabing og framtíð þjóðkirkjunnar*. Sótt 06. 08 2010 frá alla.blog.is: <http://alla.blog.is/blog/alla/entry/818840/>
- Akureyri.is. (07. 04 2010). *Er samfélagssáttmálinn brostinn?* Sótt 18. 07 2010 frá Akureyri.is: <http://www.akureyri.is/frettir/nr/14576>
- Alexander, L. (1998). Í L. Alexander (Ritstj.), *Constitutionalism, Philosophical Foundations* (bls. 1-15). Cambridge: Cambridge University Press.
- Alþingi. (19. 12 1994). *118. löggjafarþing. – 297. mál.* Sótt 11. 07 2010 frá Alþingi.is: <http://www.althingi.is/dba-bin/unds.pl?txi=/wwwtext/html/118/s/0389.html&leito=mannr%E9ttinda%E1kv%E6%F0i#word1>
- Alþingi. (04. 08 2010). *Ferill máls 112 - 138 lþ.* Sótt 04. 08 2010 frá Alþingi.is: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=138&mnr=112>
- Alþingi. (11. 04 2009). *Frumvarp til laga um stjórnlagabing. Þskj. 168 — 152. mál.* Sótt 08. 07 2010 frá Alþingi.is: <http://www.althingi.is/altext/138/s/0168.html>
- Alþingi. (23. 10 2009). *Frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur Þskj. 118 — 112. mál.* Sótt 25. 07 2010 frá Alþingi.is: <http://www.althingi.is/altext/138/s/0118.html>
- Alþingi. (4. 5 2009). *Geir H. Haarde.* Sótt 14. 7 2010 frá Alþingi.is: <http://www.althingi.is/altext/thingm/0804514749.html?knt=0804514749>
- Alþingi. (28. 6 1995). *Lög nr. 97 Stjórnarskipunarlög um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum 28. júní 1995.* Sótt 13. 07 2010 frá Alþingi.is: <http://www.althingi.is/altext/119/s/0142.html>
- Alþingi. (28. 5 1995). *Lög Stjórnarskipunarlög um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33, 17. júní 1944nr. 100, með síðari breytingum 28. júní 1995.* Sótt 13. 7 2010 frá Alþingi.is: <http://www.althingi.is/altext/stjt/1995.100.html>
- Alþingi. (25. 06 2010). *Lög um stjórnlagabing. nr. 90/2010.* Sótt 05. 08 2010 frá Alþingi.is: <http://www.althingi.is/altext/138/s/1397.html>
- Alþingi. (17. 01 2005). *Æfiágrip - Bjarni Benediktsson.* Sótt 04. 08 2010 frá Alþingi.is: <http://www.althingi.is/altext/thingm/3004080009.html?knt=3004080009>
- Alþingi.is. (07. 02 2010). *Undirbúningur stjórnlagabings og þjóðfundar.* Sótt 26. 07 2010 frá Alþingi.is: <http://www.althingi.is/vefur/frett.html?nfrettnr=1356>
- Aristóteles. (1995). *Síðfræði Nikomakkosar* (B. II). (Þorsteinn Hilmarsson, Ritstj., & Svavar Svavarsson, Þýð.) Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

- Assemblée-nationale. (2010). *Constitution of October 4, 1958*.  
Sótt 05. 08 2010 frá Assemblée-nationale.fr: <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp#TopOfPage>
- Atli Harðarson. (19. 04 2010). *Breytingar á stjórnarskrá*.  
Sótt 18. 07 2010 frá mbl.is: [http://mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=1278911](http://mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=1278911)
- Atli Harðarson. (10. 2 2006). *Hvað er átt við með samfélagssáttmála?*  
Sótt 18. 07 2010 frá Vísindavefurinn: <http://visindavefur.is/?id=5633>
- Atli Harðarson. (1993). Inngangur. Í J. Locke, *Ritgerð um ríkisvald* (Atli Harðarson, Þýð.). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Atli Harðarson. (nd). *Lýðræði*. Sótt 02. 07 2010 frá This.is/atli: <http://this.is/atli/textar/hsp/lydraedi.html>
- Ágúst Einarsson. (2007). *Greinasafn - Fyrri bindi*. Reykjavík: Viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands.
- Ágúst Þór Árnason. (16. 6 2001). Af hverju stjórnarskrá? *Lesbók Morgunblaðsins*, 4-5.
- Ágúst Þór Árnason. (11. 06 2010). Lýðveldið, stjórnskipun og staða forseta. *Fréttablaðið*, 17.
- Ágúst Þór Árnason. (11. 06 2005). *Samfélagssáttmáli Íslendinga*.  
Sótt 20. 07 2010 frá mbl.is: [http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=1022565](http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=1022565)
- Ásta Ragnheiður Jóhannesdóttir. (24. 06 2009). *Skrifum nýjan samfélagssáttmála*.  
Sótt 18. 07 2010 frá Althingi.is: <http://www.althingi.is/arj/greinar/safn/004036.html>
- Birgir Ármannsson. (03. 04 2009). *Hvatvíslegar stjórnarskrárbreytingar og ráðlauslega staðið að verki*. Sótt 04. 08 2010 frá birgir.is: <http://www.birgir.is/index.php/greinar/nyjar-greinar/163-hvatvislegar-stjornarskrarbreytingar-og-raelauslega-staeie-ae-verki>
- Birgir Ármannsson. (31. 06 2004). *Skýra þarf valdmörk handhafa ríkisvaldsins*.  
Sótt 05. 08 2010 frá birgir.is: <http://www.birgir.is/index.php/greinar/eldri-greinar/41-skyra-tarf-valdmoerk-handhafa-rikisvaldsins>
- Birgir Ármannsson. (12. 06 2010). Um atkvæðagreiðslu. *Stjórnarfrumvarp, 152 mál - Atkvæðagreiðsla*. 2010, 07, 20: Alþingi. Sótt 02. 07 2010 frá alþingi.is: <http://www.althingi.is/altext/hlusta.php?raeda=rad20100612T111923>
- Björg Thorarensen. (25. 10 2009). *Heimur hugmyndanna*. (Páll Skúlason, & Ævar Kjartansson, Spylrar) RÚV. Rás1.
- Björgvin Guðmundsson. (10. 02 2004). *Harður flokksagi tryggir sterka ríkisstjórn en veikt þing*. Sótt 04. 08 2010 frá mbl.is: [http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=780173](http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=780173)



- Björn Bjarnason. (09. 11 2008). *Forsetavald - fjórða valdið - þekkingarvald*. Sótt 02. 08 2010 frá Björn Bjarnason - bjorn.is:  
[http://www.bjorn.is/pistlar/nr/4696#Fjorda\\_valdid](http://www.bjorn.is/pistlar/nr/4696#Fjorda_valdid).
- Björn Bjarnason. (14. 12 2008). *Minnisvarði um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds*. Sótt 11. 07 2010 frá Dómsmálaráðuneyti.is:  
[http://www.domsmalaraduneyti.is/radherra/raedur-og-greinar\\_bjorn/nr/6580](http://www.domsmalaraduneyti.is/radherra/raedur-og-greinar_bjorn/nr/6580)
- Christiano, T. (27. 06 2006). *Democracy*. Sótt 07. 08 2010 frá The Stanford Encyclopedia of Philosophy: <http://plato.stanford.edu/entries/democracy/#NonInsVal>
- Clayton, E. (27. 06 2005). *Aristotle: Politics*. Sótt 17. 07 2010 frá The Internet Encyclopedia of Philosophy: <http://www.iep.utm.edu/aris-pol/>
- Crick, B. (2002). *Democracy. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Davíð Oddsson. (22. 5 1995). *Forsætisráðherra (Davíð Oddsson) andsvar*. Sótt 12. 7 2010 frá Alþingi.is: <http://www.althingi.is/altext/119/05/r22165827.shtml>
- Davíð Oddsson. (17. 05 2004). *Um vanhæfi*. Sótt 01. 08 2010 frá Forsætisráðuneyti.is: <http://www.forsaetisraduneyti.is/radherra/raedur-og-greinar/nr/1334>
- Eiríkur Tómasson. (2009). *Nú er lag*. Reykjavík. (Lengri útg., sjá viðauka 4.)
- Encyclopædia Britannica. (2010). *Declaration of the Rights of Man and of the Citizen*. Sótt 31. 07 2010 frá Encyclopædia Britannica Online:  
<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/503563/Declaration-of-the-Rights-of-Man-and-of-the-Citizen>
- Finn, S. (25. 03 2008). *Hobbes: Methodology*. Sótt 29. 07 2008 frá The Internet Encyclopedia of Philosophy: <http://www.iep.utm.edu/hobmeth/>
- Forsætisráðuneytið. (14. 06 2009). *Ríkisstjórn samþykkir frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur*. Sótt 26. 07 2010 frá Forsætisráðuneyti.is:  
<http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/3773>
- Forsætisráðuneytið. (28. 06 2004). *Skýrsla starfshóps um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar*. Sótt 07. 07 2010 frá Forsætisráðuneyti.is: <http://www.forsaetisraduneyti.is/utgefid-efni/nr/1399>
- Forsætisráðuneytið. (1998). *Skýrsla um breytingar á kjördæmaskipan og tilhögun kosninga til Alþingis*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Friend, C. (15. 10 2004). *Social Contract Theory*. (Internet Encyclopedia of Philosophy) Sótt 14. 7 2010 frá The Internet Encyclopedia of Philosophy:  
<http://www.iep.utm.edu/soc-cont/#H2>
- Geir H. Haarde. (22. 05 1995). *Framsaga fyrir frv. 97/1995 til breytinga á stjórnarskrá lýðveldisins (mannréttindaákvæði)*. Sótt 12. 07 2010 frá Alþingi.is:  
<http://www.althingi.is/altext/119/05/r22153950.shtml>

- Gilje, N., & Skirbekk, G. (1999). *Heimspækisaga*. (Stefán Hjörleifsson, Þýð.) Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Guðjón Friðriksson. (2005). *Ég elska þig stormur. Ævisaga Hannesar Hafstein*. Reykjavík: Mál og menning.
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2005). *Ágrip af Þróun stjórnarskrár*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2007). *Íslenska stjórnkerfið* (2 útg.). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar Thoroddsen. (09. 03 1983). *Frumvarp til stjórnskipunarlaga, þingskj. 537 - 243. mál*. Sótt 26. 07 2010 frá Alþingi.is: <http://www.althingi.is/altext/105/s/pdf/0537.pdf>
- Hagsmunasamtök heimilanna. (05. 06 2009). *Fylgibréf með samfélagssáttmála HH*. Sótt 18. 07 2010 frá heimilin.is: <http://www.heimilin.is/varnarthing/about/alyktanir-samtykkir/353-samfelagssattmali-hh?format=pdf>
- Hagstofan. (2009). *Kjósendur á kjörskrá á hvern þingmann í alþingiskosningunum 2003-2009*. Sótt 10. apríl 2010 frá Hagstofa.is: <http://hagstofa.is/Hagtolur/Kosningar/Althingiskosningar>
- Hampsher-Monk, I. (1992). *A History of Modern Political Thought: major political thinkers from Hobbes to Marx*. Oxford, UK: Blackwell Publishing.
- Haukur Arnþórsson. (3. maí 2009). *Ranglátt kosningakerfi, pólitísk áhrif*. Sótt 9. apríl 2010 frá silfuregils.eyjan.is: <http://silfuregils.eyjan.is/2009/05/03/ranglatt-kosningakerfi-politisk-ahrif/>
- Indefence. (02. 01 2010). *Fréttatilkynning: Forseta Íslands afhentar 56.089 undirskriftir gegn nýjum Icesave lögum kl. 11:00 í dag*. Sótt 02. 08 2010 frá Indefence.is: <http://indefence.is/?m=1.5>
- Jackson, R. H. (2007). *Sovereignty : evolution of an idea*. Cambridge: Polity Press.
- Jefferson, T. (04. 07 1776). *The Declaration of Independence of The United States of America*. Sótt 12. 04 2010 frá Gutenberg.org: <http://www.gutenberg.org/dirs/etext90/when12h.htm>
- Jóhanna Sigurðardóttir. (13. 9 1996). *Breytt kjördæmaskipan- forsenda framfara*. Sótt 08. 07 2010 frá Jóhanna Sigurðardóttir: <http://www.althingi.is/johanna/greinar/safn/000010.shtml>
- Jóhanna Sigurðardóttir. (15. 11 1994). *Frumvarp til stjórnarskipunarlaga (stjórnlagabing)*. Þingskj. 240. 118. lþ. – 212 . mál. Sótt 21. 07 2010 frá Alþingi.is: <http://www.althingi.is/altext/118/s/0240.html>
- Jón Ólafsson. (2009). Innri þroski, ímynd og samfélagssáttmáli. *Tímarit Máls og Menningar* , 69 (4).

- Jón Ólafsson. (30. 05 2009). *Stefnumótun, þjóðarsátt og stjórnlagabing: Samfélagssáttmáli sem ímyndaður veruleiki*. Sótt 05. 08 2010 frá Jón Ólafs: <http://www.jonolafs.bifrost.is/2009/06/05/stefnumotun-%C3%BEjo%C3%B0arsatt-og-stjornlaga%C3%BEing-samfelagssattmali-sem-imynda%C3%B0ur-veruleiki/>
- Jón Pálmarsson. (03. 08 1944). *Ræða. 28. fundur, 63. löggjafarþing. 1. mál. stjórnarskrá lýðveldisins Íslands*. Sótt 10. 07 2010 frá Alþingi.is: <http://www.althingi.is/altext/gomulraeda.php4?rnr=199&lthing=63&dalkur=139>
- Kay, R. S. (1998). American Constitutionalism. Í L. Alexander, *Constitutionalism, Philosophical Foundations* (bls. 16-65). Cambridge: Cambridge University Press.
- Kristinn H. Gunnarsson. (17. 02 2009). *Ræða. 82. fundur. 268. mál, stjórnlagabing -136. lþ*. Sótt 05. 08 2010 frá Alþingi.is: <http://www.althingi.is/altext/raeda/136/rad20090217T161658.html>
- Library Congress. (22. 11 2002). *The Three Greatest Men*. Sótt 12. 04 2010 frá Library og Congress: <http://www.loc.gov/exhibits/treasures/trm033.html>
- Locke, J. (1993). *Ritgerð um ríkisvald*. (Atli Harðarson, Þýð.) Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Mill, J. S. (2000). *Frelsið*. (Jón H. Aðalsteinsson, & Þorsteinn Gylfason, Þýð.) Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Ministry of Education. (2008). *The Danish Democratic Canon*. Kaupmannahöfn: Danish Ministry of Education.
- Morgunblaðið. (03. 06 2004). *Forsetinn synjar lögum staðfestingar*. Sótt 02. 08 2010 frá mbl.is: [http://mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=801597](http://mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=801597)
- Morgunblaðið. (02. 05 2004). *Stjórnarskrárígildi alþjóðasáttmála óheppilegt*. Sótt 20. 07 2010 frá mbl.is: [http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=779134](http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=779134)
- Morris, N. (14. 2 2008). *The Big Question: Why doesn't the UK have a written constitution, and does it matter?* Sótt 13. 7 2010 frá The independent.co.uk: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/the-big-question-why-doesnt-the-uk-have-a-written-constitution-and-does-it-matter-781975.html>
- Njörður P. Njarðvík. (14. 01 2009). *Nýtt lýðveldi*. Sótt 11. 04 2010 frá visir.is: <http://www.visir.is/article/20090114/SKODANIR03/133864879/1233>
- Ólafur Ragnar Grímsson. (05. 01 2010). Yfirlýsing Forseta Íslands. Bessastaðir.
- Pressan. (15. 06 2010). *Sigurður Lindal: Engin þörf á nýrri stjórnarskrá, bara formála - Því lengri sem þær eru, því verri*. Sótt 27. 07 2010 frá Pressan.is: <http://www.pressan.is/Frettir/LesaFrett/sigurdur-lindal-se-enga-thorf-a-nyrri-stjornarskra--ma-lagfaera-tha-gomlu-og-fara-eftir-henni>
- Ragnar Aðalsteinsson. (15. 03 2009). *Stjórnskipan Lýðveldisins*. (Ágúst Þór Árnason, & Ævar Kjartansson, Spyrjar) Ríkisútvarpið. Rás 1.

- Ragnhildur Helgadóttir. (22. 03 2009). *Stjórnkipan lýðveldisins*.  
(Ágúst Þór Arnason, & Ævar Kjartansson, Spyrjar) Ríkisútvarpið. Rás 1.
- Rohlf, M. (20. 05 2010). *Immanuel Kant*. Sótt 27. 07 2010 frá Stanford Encyclopedia of Philosophy: <http://plato.stanford.edu/entries/kant/#Fre>
- Rousseau, J. J. (2004). *Samfélagssáttmálinn*. (Björn Þorsteinsson, & Már Jónsson, Þýð.) Ólafur P. Jónsson (Ritstj.) Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Róbert Marshall. (20. 05 2010). *Framsaga formanns meirihluta Allsherjarnefndar (hljóðskrá)*. Sótt 06. 08 2010 frá Alþingi.is: <http://www.althingi.is/altext/hlusta.php?raeda=rad20100608T140310>
- Sérfræðinganefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar. (2007). *Stjórnskipunarþróun í Evrópu*. Stjórnarskrárnefnd. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Sigurður Lindal. (02. 02 2009). Ráðherrar raska stjórnkipan. *Fréttablaðið*, 18.
- Sigurður Lindal. (2007). Um þjóðareign. Í Birgir Tjörvi Pétursson (Ritstj.), *Þjóðareign, þýðing og áhrif stjórnarskrárákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar* (bls. 53-72). RSE/Bókafélagið Uglu.
- Stjornarskra.is. (2007). *Stjornarskra til framtíðar*.  
Sótt 11. 07 2010 frá Stjornarskra.is: [stjornarskra.is](http://stjornarskra.is)
- Stjornarskra lýðveldisins Íslands*. (17. 06 1944). Sótt 04. 08 2010 frá Alþingi.is: <http://www.althingi.is/lagasofn/nuna/1944033.html>
- Stjornarskrarnefnd. (19. 02 2007). *Frumvarp til stjornskipunarlaga*.  
Sótt 11. 07 2010 frá Stjornarskra.is: <http://www.stjornarskra.is/media/frettir/frumvarptilstjornskipunarlaga.pdf>
- Stjornarskrarnefnd. (23. 02 1944). *Nefndaralit. þskj. 71 – 1. mál*. Sótt 08. 08 2010 frá Alþingi.is: <http://www.althingi.is/altext/63/s/pdf/0071.pdf>
- Stjornarskrarnefnd. (19. 02 2007). *Stjornarskrarnefnd skilar tillögum og áfangaskýrslu*.  
Sótt 11. 07 2010 frá Stjornarskra.is: <http://www.stjornarskra.is/media/frettir/februar.pdf>
- Svavar Gestsson. (10. 06 2010). Samspil þingræðis og þjóðaratkvæðis. *Fréttablaðið*, 24.
- The Royal Household. (2008). *What is constitutional monarchy?* Sótt 12. 07 2010 frá The Official Website of the British Monarchy: <http://www.royal.gov.uk/MonarchUK/HowtheMonarchyworks/Whatisconstitutionalmonarchy.aspx>
- Thor Thors. (1928). Kjördæmaskipunin. *Vaka*, 2 (2), 147-164.
- United States Senate. (2010). *Constitution of the United States*. Sótt 05. 08 2010 frá United States Senate: [http://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm)

- Vinnuhópur um nýja stjórnarskrá Íslands. (2010). *Sjórnarskrá*. Sótt 06. 08 2010 frá Bráðabirgðavefur vinnuhóps um nýja Stjórnarskrá Íslands.: <http://sites.google.com/a/skuggathing.is/stjornarskra/home>
- Vísir. (22. 02 2009). *Vilja að boðað verði til stjórnlagabings*. Sótt 27. 07 2010 frá Vísir.is: <http://www.visir.is/vilja-ad-bodad-verdi-til-stjornlagathings/article/2009407175227>
- Waldron, J. (1998). Precommitment and Disagreement. Í L. Alexander (Ritstj.), *Constitutionalism, Philosophical Foundations* (bls. 271-299). Cambridge: Cambridge University Press.
- Waluchow, W. (20. 02 2007). *Constitutionalism*. Sótt 20. 07 2010 frá The Stanford Encyclopedia of Philosophy: <http://plato.stanford.edu/entries/constitutionalism/>
- Þjóðfundur. (nd). *Niðurstöður Þjóðfundar*. Sótt 06. 08 2010 frá thodfundur2009.is: <http://www.thjodfundur2009.is/>
- Þorvaldur Gylfason. (26. 02 2009). *Rætur hrunsins*. Sótt 01. 08 2010 frá Vísir.is: <http://www.visir.is/article/200930346648>
- Österreich Konvent. (28. 01 2008). *The Austrian Convention and Constitutional Reform*. Sótt 08. 08 2010 frá konvent.gv.at: [http://www.konvent.gv.at/K/EN/Welcome\\_Portal.shtml](http://www.konvent.gv.at/K/EN/Welcome_Portal.shtml)

VIÐAUKAR

13.1 Viðauki 1

Kosningarár	Hæsta misvægistala fyrir úthlutun jöfnunarsæta	Hæsta misvægistala eftir úthlutun jöfnunarsæta
1959	2,92	3,22
1963	3,18	3,56
1967	3,51	3,37
1971	3,74	3,37
1974	3,95	4,15
1978	4,65	3,51
1979	4,8	4,11
1983	5,18	2,88
1987	2,74	2,74
1991	3,1	3,72
1995	3,22	3,22

Heimild: Forsætisráðuneytið, 1998

13.2 Viðauki 2

Tillögur að breytingum á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands

Þing	Flutningsm.	Meginefni	Afdrif
1946	Hermann Jónasson	Stjórnalagaþing	Ekki útrætt
1948	Páll Zóphóniasson	Stjórnlagagaþing	Rökst. dagskr.
1958/59	Ólafur Thors Emil Jónsson, Einar Olgeirsson o.fl.	Kjördæmaskipan	Samþykkt (tvisvar kosningar á milli)
1962	Einar Olgeirsson, Hannibal Valdimarsson	Eignarréttur Íslendinga á faste. og náttúruauðæfum	Ekki útrætt
1963	Einar Olgeirsson, Hannibal Valdimarsson	Eignarréttur Íslendinga á faste. og náttúruauðæfum	Ekki útrætt
1965	Einar Olgeirsson, Ragnar Arnalds	Lækkun kosninga- aldurs í 21 ár	Ekki útrætt
1966	Einar Olgeirsson, Ragnar Arnalds	Lækkun kosninga- aldurs í 21 ár	Ekki útrætt
1966	Stjórnarfrumvarp	Lækkun kosninga-	<b>Samþykkt</b> (tvisvar kosningar á milli)
1967	Ragnar Arnalds, Magnús Kjartanss.	Kosningaaldur, þjóðaratkvæði, framsal valds til alþjóðastofnana, eignarréttur Íslend. á fasteignum og náttúruauðæfum, félagsleg réttindi, friðlýst land	Ekki útrætt
1970	Magnús Kjartanss., Jónas Árnason	Þjóðaratkvæði, kosningaaldur, framsal valds til alþjóðastofnana, eignarréttur Íslend., félagsl. réttindi, friðlýst land	Ekki útrætt
1973-4	Benedikt Gröndal	Afnám deilda skiptingar Alþingis	Visað til ríkisstjórnar
1976-7	Ragnar Arnalds o.fl.	Náttúruauðlindir sameign þjóðarinnar	Ekki útrætt
1976-7	Benedikt Gröndal	Afnám deilda skipt. Alþingis o.fl.	Ekki útrætt
1977-8	Ragnar Arnalds o.fl.	Náttúruauðlindir sameign þjóðarinnar	Ekki útrætt
1977-8	Benedikt Gröndal	Afnám deildaskipt. Alþingis o.fl.	Ekki útrætt
1977-8	Ragnar Arnalds	Lækkun kosninga aldurs	Ekki útrætt
1978-9	Oddur Ólafsson	Kjördæmabreyting	Ekki útrætt
1978-9	Gunnlaugur Stefánss.	Lækkun kosninga aldurs	Ekki útrætt
1978-9	Finnur Torfi Stefánsson	Afnám deilda skipt. Alþingis	Ekki útrætt
1978-9	Gunnlaugur Stefánss.	Þm. ekki laun f. önnur störf	Ekki útrætt

## EIGA ÍSLENDINGAR AÐ SKRIFA NÝJA STJÓRNARSKRÁ?

1978-9	Ólafur Ragnar Grímsson	Lækkun kosningaaldurs	Ekki útrætt
1978-9	Matthías A. Mathiesen Geir Hallgrímsson	Bann við afturvirkum skattareglum	Ekki útrætt
1980-1	Matthías A. Geir Hallgrímsson	Bann við afturvirkum skattareglum	Ekki útrætt
1981-2	Matthías A. Mathiesen Geir Hallgrímsson	Bann við afturvirkum skattareglum	Ekki útrætt
1982-3	Gunnar Thoroddsen	Ný stjórnarskrá	Ekki útrætt
1982-3	Vilmundur Gylfason	Afnám heimildar til útg. bráðab. laga	Ekki útrætt
1982-3/ 1983-4	Geir Hallgrímsson, Steingr. Hermannss., Svavar Gestsson, Magnús H. Magns.	Kosningakerfi, fjölgun þingsæta, lækkun kosninga- aldurs	Samþykkt (tvisvar kosningar á milli)
1983-4	Guðmundur Einarss., Kristín S. Kvaran	Eftirlitshlutverk þingnefnda, þm. vinni ekki umboðsstörf, ráðherrar ekki atkvæðisrétt á Alþingi	Ekki útrætt
1983-4	Guðmundur Einarss., Kristín S. Kvaran	Afnám þingrofsréttar afnám heimildar til útg. bráðabirgðalaga	Ekki útrætt
1984-5	Guðmundur Einarss., Kristófer Már Kristinsson	Afnám þingrofsréttar, afnám heimildar til útg. bráðabirgðalaga	Ekki útrætt
1984-5	Kristófer Már Kristinsson Guðm. Einarsson	Þingmenn vinni ekki umboðsstörf, ráðherrar ekki atkvæðisr. á Alþingi	Ekki útrætt
1984-5	Guðm. Einarsson, Kristófer Már Kristinsson	Eftirlitshlutverk þingnefnda	Ekki útrætt
1985-6	Kristín S. Kvaran	Ráðh. ekki atkvæðisrétt á Alþingi	Ekki útrætt
1985-6	Ragnar Arnalds o.fl.	Sameign á náttúruauðlindum	Ekki útrætt
1985-6	Ólafur Þ. Þórðarson	Ný stjórnarskrá unnin af samt. um jafnrétti milli landshluta	Ekki útrætt
1986-7	Kristín S. Kvaran	Þingseta ráðherra	Ekki útrætt
1986-7	Ólafur Þ. Þórðarson	Ný stjórnarskrá	Ekki útrætt
1986-7	Guðm. Einarsson	Rannsóknarnefndir Alþ. o.fl.	Ekki útrætt
1986-7	Guðm. Einarsson o.fl.	Þingrof og bráðabirgðal.	Ekki útrætt
1988-9	Auður Eiríksdóttir	Þjóðaratkvæði um stjórnarskrárbreytingar	Ekki útrætt
1988-9	Páll Pétursson, Guðrún Helgadóttir, Kjartan Jóhannsson, Kristín Einarsdóttir, Aðalh. Bjarnfreðsd., Sighv. Björgvs., Hjör. Guttormsson	Deildaskipting Alþingis o.fl.	Ekki útrætt
1989-90	Jóhann A. Jónsson	Þjóðaratkv. um stjkskr. breyt.	Ekki útrætt
1989-90	Páll Pétursson, Guðrún Helgadóttir, Árni Gunnarsson, Kristín Einarsdóttir, Aðalh. Bjarnfreðsd., Sighv. Björgvs., Hjör. Guttormsson	Deildaskipting Alþingis	Ekki útrætt
1990-1	Kristín Einarsd. o.fl.	Útgáfa bráðabirgðalaga	Ekki útrætt
1990-1	Stefán Valgeirsson	Þjóðaratkv. um stjkskr. breyt	Ekki útrætt
1990-1	Ásg. Hannes Eiríkss.	Alþingiskosningar o.fl.	Ekki útrætt
1990-1/ 1991-2	Ól. G. Einarsson, Páll Pétursson, Málmfr. Sigurðard., Stefán Valgeirsson	Deildaskipting Alþingis o.fl.	Samþykkt tvisvar (kosningar á milli – endurfl. af fulltr. allra þfl.)
1992-3	Steingr. Herms., Ól. Ragnar Grímss., Kristín Einarsdóttir, Páll Pétursson, Ingibj. S. Gísladóttir, Ragnar Arnalds	Aukinn þingmeirihl. vegna framsals fullveldis	Vísað til ríkisstj.
1992-3	Ragnar Arnalds, Steingr. Herms.,	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Vísað til ríkisstj.

## EIGA ÍSLENDINGAR AÐ SKRIFA NÝJA STJÓRNARSKRÁ?

	Ingibj. S. Gísladóttir, Ól. Ragnar Grímss., Páll Pétursson, Kristín Einarsdóttir		
1993-4	Kristín Einarsd. o.fl.	Bráðabirgðalög	Vísað til ríkisstj.
1994-5	Jóhanna Sigurðard. Stjórnlagabing		Ekki útrætt
1994-5	Stjórnarfrumvarp	Same. þjóðar á nytjastofnum	Ekki útrætt
1994-5/ 1995-6	Geir H. Haarde, Finnur Ingólfsson, Sigurbj. Gunnarss., Ragnar Arnalds, Kristín Ástgeirsd.	Mannréttindaákvæði	Samþykkt tvisvar 1995 m. kosningum á milli
1994-5/ 1995-6	Geir H. Haarde, Finnur Ingólfsson, Sigurbj. Gunnarss., Ragnar Arnalds, Jóna Valg. Kristjd.	Endursk. ríkisreikninga, kjördagur	Samþykkt tvisvar kosningar á milli
1995-6	Siv Friðleifsdóttir	Þingseta ráðherra	Ekki útrætt
1995-6	Ásta R. Jóhannesd.	Kosning forseta o.fl.	Ekki útrætt
1995-6	Hjálmar Arnason Bryndís Hlöðversd., Guðm. Á. Stefánss., Ísólfr Gylfi Pálmas., Magnús Stefánss., Ólafur Örn Haraldss., Vilhjálmur Egilss.	Bráðabirgðalög	Ekki útrætt
1995-6	Jóhanna Sigurðard. Svanfríður Jónasd.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Ekki útrætt
1995-6	Jón Baldvin Hannibalsson o.fl.	Kjördæmaskipan	Ekki útrætt
1996-7	Ragnar Arnalds o.fl.	Eignarréttur á náttúruauðl. og landi	Ekki útrætt
1996-7	Guðný Guðbjörnsd. o.fl. o.fl.	Sameign nytjastofna	Ekki útrætt
1997-8	Guðný Guðbjörnsd.o.fl. o.fl.	Sameign nytjastofna	Ekki útrætt
1997-8	Jóhanna Sigurðard. Svanfríður Jónasd.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Ekki útrætt
1997-8	Ragnar Arnalds o.fl.	Eignarréttur á náttúruauðl. og landi	Ekki útrætt
1997-8	Jóhanna Sigurðard., Ásta R. Jóhannesd.	Stjórnlagabing	Ekki útrætt
1998-9	Siv Friðleifsdóttir	Þingseta ráðherra	Ekki útrætt
1998-9	Jóhanna Sigurðard., Svanfríður Jónasd., Össur Skarphs.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Ekki útrætt
1998-9	Guðný Guðbjörnsd. o.fl.	Sameign nytjastofna	Ekki útrætt
1999-00	Jóhanna Sigurðard. o.fl.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Ekki útrætt
1998-9/ 1990-00	Davíð Oddsson, Halldór Ásgrímsson, Sighvatur Björgvs., Margrét Frimannsd., Kristín Halldórsd.	Kjördæmaskipan	Samþykkt tvisvar 1999 – kosningar á milli (endurfl. af fors.ráðh.)
2000-1	Jóhanna Sigurðard. o.fl.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Ekki útrætt
2002-3	Jóhanna Sigurðard.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Ekki útrætt
2001-2	Guðm. Á. Stefánss. o.fl.	Landið eitt kjördæmi	Ekki útrætt
2002-3	Guðm. Á. Stefánss. o.fl.	Landið eitt kjördæmi	Ekki útrætt
2003-4	Kristinn H. Gunnarss.	Bráðabirgðalög, þingseta ráðherra	Ekki útrætt
2004-5	Kristján L. Möller o.fl.	Kosningaaldur	-
2004-5	Pétur H. Blöndal	Afnám forsetaembættis	-
2004-5	Siv. Friðleifsd., Kristinn H. Gunnarss., Margrét Frimannsd., Pétur H. Blöndal, Gunnar Örlygsson	Þingseta ráðherra	-
2004-5	Guðm. Á. Stefánss. o.fl.	Landið eitt kjördæmi	-
2004-5	Jóhanna Sigurðard. o.fl.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	-



2004-5	Helgi Hjörvar o.fl.	Samráð v. Alþ. um stuðning við stríð	-
--------	---------------------	--------------------------------------	---

Rétt er að geta þess að inn í töfluna vantar ýmsar sértillögur sem ekki náðist samstaða um í nefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar 1983.

Ef flutningsmenn eru fleiri en tveir eru aðeins þeir fyrstu taldir upp ef allir eru úr sama flokki.

Ekki er í töflunni gerð grein fyrir flytjendum á endurfluttum stjórnarskráfrumvörpum sem samþykkt hafa verið á fyrra þingi þótt þeir geti verið aðrir en upprunalegir flytjendur.

Nokkur frumvörp um þjóðfund til samningar stjórnarskrá, sem lögð voru fram á níunda áratugnum, koma ekki fram í töflunni vegna þess að um venjuleg lagafrumvörp var að ræða en ekki frumvörp til stjórnskipunarlag.

Heimild: (Gunnar Helgi Kristinsson, 2005)

### 13.3 Viðauki 3

Tafla 2. Breytingar á greinum stjórnarskrár lýðveldisins Íslands eftir köflum

Kafli	Efni kafla	Fjöldi gr. í kafla	Fjöldi gr. breytt	Fjöldi óbreyttra gr.
I	Stjórnskipun	2	0	2
II	Forsetakosningar, forseti og ríkisstjórn	28	6	22
III	Þingkosningar	4	4	0
IV	Störf Alþingis	24	17	7
V	Dómsvaldið	3	1	2
VI	Kirkja og trúfrelsi	3	2	1
VII	Mannréttindi og Stjórnarskrárbreytingar	15	15	0
	<b>SAMTALS</b>	<b>79</b>	<b>45</b>	<b>34</b>

Ath.: Í þessu yfirliti er sleppt 80. gr. og 81. gr. stjórnarskrárinnar 1944 og ákvæði um stundarsakir. 80. gr. fjallaði um niðurfellingu eldri stjórnarskrár, 81. gr. um innleiðingu lýðveldisstjórnarskrárinnar en ákvæði um stundarsakir fjallar um sérstök tímabundin frávik frá stjórnarskrá. Heimild: Gunnar Helgi Kristinsson, 2005, Ágrip af þróun stjórnarskrár

## 13.4 Viðauki 4.

Eiríkur Tómasson:

### Nú er lag

Franski stjórnspekingurinn Montesquieu benti á þá sögulegu staðreynd í riti sínu, *Andi laganna*, sem út kom árið 1748, að þeim, sem færu með opinbert vald, hætti til að misnota það. Til þess að ekki færi illa yrði af þeirri ástæðu að dreifa ríkisvaldinu milli ólíkra valdhafa sem ættu með því að hafa hemil hver á öðrum. Sú kenning í riti hans, sem er hvað athyglisverðust, hljóðar svo í lauslegri þýðingu: „ . . . vald verður aðeins temprað með valdi . . . “ Montesquieu reyndist á sínum tíma sannspár vegna þess að hvað eftir annað hefur komið í ljós að hvarvetna þar sem of mikið vald hefur safnast saman á eina eða örfáar hendur hefur að lokum illa farið. Dæmi um það er ægivald íslenskra ráðherra gagnvart öðrum handhöfum ríkisvaldsins, en sú samþjöppun valds á fáar hendur hefur, eins og bent hefur verið á að undanförunu, átt sinn þátt í því að valda okkur Íslendingum meiri búsifjum en við, sem fædd erum um miðja síðustu öld, höfum áður kynnst.

### Úrelt stjórnskipun

Ein af helstu ástæðunum fyrir þessu er að við Íslendingar búum við stjórnskipun sem ekki er í samræmi við nútímalýðræði. Við höfum heldur aldrei sett okkur eiginlega stjórnarskrá vegna þess að fyrstu stjórnarskrána þágum við að gjöf frá Danakonungi 1874 eftir að hann hafði hafnað stjórnarskrárfrumvarpi Alþingis. Stjórnarskráin sem Kristján IX færði okkur Íslendingum var sniðin eftir þeirri dönsku frá 1849, þar sem framkvæmdarvaldið var í reynd hjá konungi og ráðgjöfum hans, en ráðherrarnir voru skipaður af konungi án samráðs við þingið. Þegar Ísland varð fullvalda 1918 og síðar lýðveldi 1944 voru ekki gerðar veigamiklar breytingar á stjórnarskránni frá 1874, þ. á m. má segja að einu breytingarnar, sem gerðar voru í síðara skiptið, hafi verið að skipta konungi út fyrir þjóðkjörinn forseta.

Á meðan Danir breyttu stjórnarskrá sinni á síðustu öld til samræmis við tilkomu þingræðis og aukna áherslu á lýðræðislega stjórnarhætti, þá höfum við Íslendingar ekki gert neinar umtalsverðar breytingar á stjórnarskrá okkar ef frá eru taldar gagngerar breytingar á mannréttindaákvæðum hennar og örfáar aðrar breytingar sem fyrst og fremst lúta að skipun og starfsemi Alþingis. Megindrættirnir í skiptingu valds milli forseta (í reynd ráðherra), þingsins og dómstólanna eru óbreyttir frá 1874 eða öllu heldur 1849. Því er stjórnskipuleg staða íslenskra ráðherra nánast sú sama og Danakonungs (og ráðgjafa hans) á miðri 19. öld, þó þannig að ráðherrarnir verða að njóta stuðnings eða a.m.k. hlutleysis meirihluta Alþingis á grundvelli þingræðisreglunnar.

### Ýmsir hræðast breytingar

Allt frá því að Ísland varð lýðveldi hafa af og til heyrst háværar raddir um að tími væri kominn til að taka stjórnarskrána til heildarendurskoðunar í því skyni að breyta íslenski stjórnskipun í takt við nýja tíma. Þrátt fyrir einlægan vilja stjórnámálanna úr öllum flokkum hefur þetta ekki tekist og er þar að mínum dómi um að kenna hinn pólitísku samtryggingu flokkanna vegna þess að það hefur þjónað hagsmunum flokkanna og forystumanna þeirra að hafa sem frjálsastar hendur við stjórn landsins.

Í kjölfar efnahagshrunsins í haust sem leið hefur stór hluti þjóðarinnar risið upp og krafist þess að gerðar verði gagngerar breytingar á íslenski stjórnskipun, m.a. til þess að tryggja að hér á landi verði lýðræðislegir stjórnarhættir framvegis í heiðri hafðir. Þá hefur sú hugmynd átt vaxandi fylgi að fagna að kosið verði sérstakt stjórnlagabing, óháð Alþingi og þar með stjórnámálaflokkunum sem slíkum, til þess að endurskoða núgildandi stjórnarskrá. Í ljósi reynslunnar lýsi ég eindregnum stuðningi við þessa hugmynd og tel reyndar afar brýnt að hún verði að veruleika svo að við komumst út úr þeim vítahring sem sleginn hefur verið um óbreytta skipan þessara mála. Það eru hins vegar blikur á lofti því að mér finnst ýmislegt benda til að enn

## EIGA ÍSLENDINGAR AÐ SKRIFA NÝJA STJÓRNARSKRÁ?

einu sinni verði komið í veg fyrir að við Íslendingar eignumst okkar fyrstu raunverulegu stjórnarskrá. Það sem ég óttast fyrst og fremst í þessu sambandi er að kosningum til stjórnlagabings verði slegið á frest og í stað þess að efna til þeirra samhliða komandi þingkosningum eigi að gera það síðar, jafnvel alls ekki.

### Hvers vegna á að kjósa stjórnlagabing í vor?

Hvað er það sem mælir með því að kosið verði til stjórnlagabings samhliða fyrirhuguðum alþingiskosningum er boðaðar hafa verið 25. apríl nk.?

1) Veigamestu rökin eru að minni hyggju þau að með því móti væri, án undanbragða, komið til móts við kröfu stórs hluta þjóðarinnar um löngu tímabærar umbætur á stjórnskipun landsins. Ef ekki yrði kosið til sérstaks stjórnlagabings, sem fengi þetta hlutverk, fyrr en að afstöðnum kosningum og eftir að ný ríkisstjórn hefur tekið við völdum, er hætt við að með pólitískri samtryggingu stjórnmalaflokkanna myndi enn einu sinni takast að koma í veg fyrir endurskoðun stjórnarskrárinnar. Ýmsu mun verða borið við í þeirri viðleitni að halda óbreyttu ástandi – sem ýmsir hugsa, en fáir þora að segja upphátt um þessar mundir – svo sem því að aðrar aðgerðir séu brýnni og þær verði að hafa forgang, að allt of mikill kostnaður sé samfara stjórnlagabingi á þessum síðustu og verstu tímum og síðast en ekki síst að þjóðkjörnum fulltrúum á Alþingi sé, þegar öllu er á botninn hvolft, best treystandi til þessa vandasama verks. Í þessu efni treysta þau öfl, sem í raun og veru vilja litlu sem engu breyta, á tvennt sem hefur yfirleitt dugað þeim vel fram að þessu: Að fólk sé fljótt að gleyma og að við Íslendingar séum seinþreyttir til vandræða. Von þeirra er sú að með því að tefja málið og þæfa það um hríð muni um síðir takast að koma í veg fyrir að einhverjir aðrir en pólitískir forkólfar fái að koma að því að setja þjóðinni stjórnarskrá.

2) Önnur veigamikil rök fyrir því að kjósa til stjórnlagabings samhliða þingkosningum eru þau að með því móti yrðu áhrif stjórnmalaflokkanna á skipan stjórnlagabingsins mun minni en ella. Það skýrist einfaldlega af því að flokkarnir munu verða of uppteknir við að tryggja völd sín og áhrif á Alþingi til þess að þeir hafi mikinn tíma aflögu til að sinna hinum kosningunum þótt þeir reyni það eflaust í einhverjum mæli. Ef kosið yrði sérstaklega til stjórnlagabings síðar gætu flokkarnir aftur á móti einbeitt sér að þeim kosningum með tilheyrandi áhrifum þeirra á þingið og störf þess.

3) Þriðja röksemdin fyrir því að kjósa til stjórnlagabings samhliða alþingiskosningum í vor er að með því yrði tryggt að stór hluta kjósenda tæki þátt í kosningum til þingsins, en segja má að forsenda fyrir því að slíkt þing geti komið sér saman um frumvarp til nýrrar eða breyttrar stjórnarskrár, sem líklegt sé að hljóti samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu, sé að það hafi umboð mikils meirihluta þjóðarinnar. Ef kosið yrði sérstaklega til þingsins er hætt við því, miðað við reyngu af sambærilegum kosningum, að kosningaþátttaka yrði mun minni en í almennum kosningum á borð við alþingiskosningar.

4) Enn fleiri rök styðja það að kosið verði til stjórnlagabings samhliða þingkosningum, eins og þau að kostnaður því samfara yrði mun minni en ella. Ef sú hugmynd yrði ofan á, sem ég tel mikilvæga, að alþingismenn og varamenn þeirra eigi ekki að vera kjörgengir til stjórnlagabings myndu slíkar samhliða kosningar valda því að þeir, sem hyggjast bjóða sig fram til stjórnlagabings, gætu þá ekki jafnframt gefið kost á sér til setu á Alþingi.

### Hvað mælir á móti tvíþættum kosningum í vor?

Hvaða rök mæla þá á móti kosningum til stjórnlagabings samhliða boðuðum þingkosningum?

1) Augljósustu rökin eru þau að of stuttur tími sé til stefnu til þess að efna til slíkra kosninga. Því er til að svara að núverandi ríkisstjórn hefur heitið því í verkefnaskrá sinni að á yfirstandandi þingi verði samþykkt lög um skipan og verkefni stjórnlagabings. Samkvæmt því er naumur tími til þess að setja slík lög, hvort sem kosið yrði til stjórnlagabings fyrr eða síðar. Þó er tíminn nægur ef vilji stendur á annað borð til þess hjá meirihluta Alþingis, enda liggja þegar fyrir lagafrumvörp og tillögur sem hafa má til hliðsjónar við setningu laganna. Að því gefnu að kosningar til þingsins yrðu persónubundnar, eins og rætt hefur verið um, gæfist væntanlegum frambjóðendum góður tími til að taka ákvörðun um framboð og undirbúa það. Ef kosið yrði 25. apríl nk. gæti

framboðsfrestur t.d. runnið út 8. apríl nk., þ.e. miðvikudaginn fyrir páska, og þá væri rúmur hálfur mánuður til stefnu til að kynna frambjóðendur fyrir þjóðinni. Í því skyni að tryggja jafnræði milli þeirra ætti sú kynning að mínu áliti að vera látlaus og á vegum hins opinbera, en sá skammti tími, sem til stefnu væri, kæmi einmitt í veg fyrir að einstakir frambjóðendur gætu lagt út í langvinna og kostnaðarsama kosningabaráttu í prófkjörstífl.

2) Önnur rök, sem heyrst hafa og sögð eru mæla á móti því að efna til stjórnlagagæpingar sem fyrst, er að vanda þurfi undirbúning þingsins og það taki langan tíma, jafnvel marga mánuði. Undir rök af þessum toga tek ég ekki, einfaldlega af þeirri ástæðu að ég tel að þingfulltrúar eigi að hafa frjálsar hendur þegar þeir koma saman, óbundnir af einhverjum fyrirfram gefnum uppskriftum um það hvað þeim sé ætlað að gera. Verkefni þeirra á aðeins að vera að semja nýja stjórnarskrá fyrir lýðveldið Ísland eða gera tillögur til breytinga á núgildandi stjórnarskrá landsins. Frekari skorður á ekki að setja hinum þjóðkjörnu fulltrúum. Þrátt fyrir það er sjálfsgagt að undirbúa þingstörfin, m.a. með því að taka saman yfirlit um þau helstu álitæfni sem æskilegt væri að taka þar til umfjöllunar. Ef stjórnlagagæpingið kæmi saman í fyrsta sinn 17. júní nk., á 65 ára afmæli lýðveldisins, gæfist nægur tími til slíks undirbúnings. Þá hefur verið gert ráð fyrir að störf þingsins taki 6-8 mánuði, þannig að frumvarp til nýrrar eða breyttrar stjórnarskrár gæti legið fyrir í byrjun næsta árs. Með því móti mætti bera það undir þjóðaratkvæði samhliða sveitarstjórnarkosningum vorið 2010.

3) Loks hefur því verið borið við að ekki sé unnt að kjósa stjórnlagagæping fyrir en búið sé að breyta stjórnarskránni, en skv. 1. mgr. 79. gr. hennar verður það ekki gert nema með því að samþykkja frumvarp til stjórnarskrárbreytingar á yfirstandandi Alþingi, efna síðan til þingkosninga og samþykkja frumvarpið loks óbreytt af því þingi sem kosið verður í vor. Því er til að svara að sem fyrr segir mælir ekkert á móti því að lög um skipan og starfshætti stjórnlagagæpingar og kosningar til þess verði samþykkt á því þingi sem nú situr. Það væri síðan á grundvelli þeirra laga sem kosið yrði til stjórnlagagæpingar samhliða þingkosningum. Það eina, sem eftir stæði, væri að fá stjórnlagagæpinginu það stjórnarskrárbundna verkefni að endurskoða gildandi stjórnarskrá með því að semja frumvarp til nýrrar stjórnarskrár eða breytinga á þeirri, sem nú gildir, þannig að það frumvarp yrði borið undir þjóðaratkvæði til endanlegrar samþykktar eða synjunar. Ef stjórnarskrárbreyting þessa efnis yrði samþykkt á yfirstandandi þingi og síðan staðfest óbreytt á þingi eftir kosningar myndi stjórnlagagæpingið við það öðlast þá stöðu sem að framan greinir. Ef svo færi á hinn bóginn að nýtt þing myndi hafna stjórnarskrárbreytingunni, sem væri harla ólíklegt eftir að stjórnlagagæpingið hefði verið kosið, yrði verkefni þess takmarkaðra, þ.e. að semja frumvarp til nýrrar eða breyttrar stjórnarskrár sem yrði þá sent Alþingi til frekari meðferðar samkvæmt núgildandi stjórnarskrá. Að sjálfsgögðu yrði að gera ráð fyrir báðum þessum möguleikum í fyrirhuguðum lögum um stjórnlagagæping sem er lagatæknilega hægur vandi.

### **Ekki má glata þessu tækifæri**

Eins og áður segir hafa forystumenn stjórnsmálaflokkanna reynst ófærir um að setja hinu íslenska lýðveldi viðeigandi stjórnarskrá. Vegna þess að úrelt stjórnskipun hefur, ásamt ýmsu öðru, stuðlað að þeim manngerðu efnahagshamförum, sem yfir okkur Íslendinga hafa dunið, er afar brýnt að stjórnskipuninni verði breytt og það sem allra fyrst. Nú er lag til þess og ef það verður ekki nýtt er alls óvíst hvenær slíkt færi gefst að nýju. Líklega þyrfti að bíða eftir nýju áfalli af mannavöldum til þess að svo yrði. Af þeim sökum skora ég á alla þá, sem vilja ýta hinni aldagömlu og úr sér gengnu stjórnskipun til hliðar, að taka höndum saman og sjá til þess að kosið verði til sérstaks stjórnlagagæpingar samhliða alþingiskosningum í vor svo að þjóðin fái tækifæri til að koma að samningu nýrrar eða breyttrar stjórnarskrár án milligöngu flokkanna.

*Höfundur er prófessor í stjórnskipunarrétti við lagadeild Háskóla Íslands*

Stytt útgáfa af þessari grein byrtist í Fréttablaðinu þann 14. febrúar 2009. Þessa útgáfu greinarinnar sendi Eiríkur höfundi í tölvupósti þann 27. febrúar 2009.

# EIGA ÍSLENDINGAR AÐ SKRIFA NÝJA STJÓRNARSKRÁ?

## 13.5 Viðauki 5

Niðurstöður Þjóðfundar um stjórnskrána

