



Breytingaferli íslensku stjórnarskrárinnar 2009 - 2013

Institut de recherche et
débat sur la gouvernance

Institute for Research and
Debate on Governance

Instituto de investigación
y debate sobre la gobernanza

Skrifað af: **Björn SIGBJÖRNSSON**

Samræmd af: **Marion MULLER**

Efnisyfirlit

Samantekt	5
Inngangur	9
I. Stjórnlagabætur kemst á dagskrá	11
II. Form nýrrar stjórnarskrár	23
III. Ýtt út af borðinu um sinn	33
Val á greinar frá stjórnarskráfrumvarpið	37
Helstu tímasetningar	41
Nokkrar staðreyndir um Ísland	43
Um höfundinn	45

FORMÁLI

Þær skoðanir og hugmyndir sem fram koma í þessu skjali endurspeglar ekki endilega skoðanir IRG. IRG er ekki gert ábyrgt nema sérstaklega hafi verið um það samið.

Samantekt

Viðfangsefni

Tilgangur þessarar rannsóknar er að greina breytingaferli íslensku stjórnarskrárinnar sem hófst árið 2009 - einu ári eftir að efnahagskreppan hófst.

Inntak

Höfundur kynnir félagsfræðilegt og sögulegt sjónarhorn fyrir lesandanum og ræðst í viðtæka greiningu á hinu skapandi ferli er varðar endurskoðun stjórnarskrárinnar. Reyndar var ekki einungis um einfalda endurskoðun að ræða, heldur miðaði ferlið að endurgerð á stjórnarskránni, bæði hvað varðar efni og orðalag. Þetta stjórnarskrárferli var tilraun til samvinnu þar sem notast var við tæki stjórnarinnar til að auka þátttöku hinnar margbreytilegu íslensku þjóðar. Þó það hafi verið stjórnvöld sem hrundu stjórnarskrárferlinu af stað var aðild og þátttaka Íslendinga mikil. Þeir fundu hjá sér þörf til að tjá skoðanir sínar, gildi og kröfur á þeim mismunandi vettvangi sem þeim bauðst til að ræða nýju stjórnarskrána sína. Höfundur lýsir því í smáatriðum hvernig Íslendingar tóku ferlið í sínar hendur. Útkoman varð frumvarp að stjórnarskrá sem er skrifað með einföldu og aðgengilegu orðalagi sem ekki er einungis lagalegt. Það styður á einfaldan hátt grundvallarhugmyndir hins samfélagslega sáttmála sem skilgreindar voru af íslensku þjóðinni. Innihald frumvarpsins endurspeglar nýtt jafnvægi á milli niðurstöðu um dreifingu valds og hinnar stjórnfræði-heimspekilegu niðurstöðu sem fjallar ítarlega um grundvallargildi hins íslenska samfélags.

Þetta ferli, þ.e.a.s. samstarf, samþykkt og framkvæmd á endurgerð stjórnarskrár sem felur í sér nýjan samfélagslegan sáttmála Íslendinga, náði þó ekki tilætluðum árangri. Höfundur lýsir í smáatriðum hindrunum á borð við skriffinsku og lögfræðileg atriði sem reyndust þung í vöfum og útskýra hvers vegna nýja stjórnarskráin hefur ekki enn verið samþykkt. Hann lýsir því meðal annars hvernig nýja stjórnarskrárfrumvarpið skortir lagaleg atriði svo hægt sé að fella það inn í hið ríkjandi stranga stigveldi lagalegra viðmiða. Einnig undirstrikar hann þau atriði sem vantar upp á svo stjórnarskráin öðlist stöðu lögfræðilegrar skírskotunar þegar kemur að landslögum og alþjóðlegum stofnskrám og yfirlýsingum. Af þessum sökum hafi svo áhugi og þátttaka Íslendinga í ferlinu minnkað eftir því

sem á leið, sem leiddi svo til þess að kosningum var aflýst og hin nýja ríkisstjórn og Alþingi tóku málin aftur í sínar hendur.

Viðfangsefni og niðurstöður

Þessi ferilsrannsókn er lærdómsrík fyrir vangaveltur International Network for Reflection and Proposals for a Plural Approach on Constitutions¹. Einkum sýnir hún enn og aftur fram á það að díalektík um lögmæti og samþykkt almennings sé grundvallaratriði fyrir lögmæti ríkis. Samspil þessara tveggja þátta skiptir höfuðmáli við stofnanavæðingu á samfélagslegum sáttmála í tilteknu samfélagi. Í áratugi hefur það verið viðurkennt - og IRG hefur lagt fram fjölda greininga á þessu umfjöllunarefni² - að ef aðeins er unnið að lögmæti á sama tíma og lítil áhersla er lögð á samþykkt almennings, stuðlar það að því að bilið á milli ríkis og kjósenda breikkar. Þegar lögmæti er ekki samkvæmt samþykki almennings leiðir það ekki aðeins til minnkunar á áhrifum og skilvirkni ríkisins, heldur leiðir það einnig gjarnan til mikillar spennu á milli reglugerða ríkisins og reglugerða annarra hópa, sem leiðir til svo aftur til þýðingarmikillar pólitískrar kreppu. Þessi gagnrýni hefur verið sett fram gegn hinu vestræna stöðulíkani í ýmsum löndum og alþjóðasamtökum. Það sem mælir þó með því að þátttaka þjóðfélagsins í málefnum ríkisins sé rótfest á ný – sem leiðir svo aftur til sameiningar mismunandi hugmynda um lögmæti í reglugerðum sem mótaðar eru af ríkinu, sameiningar sem er eðlislæg öllum samfélögum - er hinn ákjósanlegi vettvangur fyrir díalektík um lögmæti-samþykkt almennings um lögin.

Engu að síður staðfestir íslenska dæmið að þó þau skilyrði séu sköpuð sem talin eru stuðla að þessari sameiningu (þátttaka, pólitískur vilji, tími, samvinna o.s.frv) er það ekki nóg. Þess er einnig krafist að á sama tíma sé unnið að um lagalegri umgjörð og stofnanaumgjörð svo hún sé opin fyrir slíkum breytingum og sameiningu. Annars er hættan sú að aðeins sé tekið á seinna atriði díalektíkurinnar: samþykkt almennings um lögin. Slík viðhorf leiða til sömu afleiðinga og þeirra sem lýst er hér að ofan eða þegar lögð er áhersla á fyrri hluta díalektíkurinnar, lögmæti. Bilið á milli ríkis og þjóðfélags breikkar.

Með áherslu á samþykkt almennings náði íslenska stjórnarskrárverkefnið ekki að festa sig í sessi, hvorki innan hins íslenska né hins alþjóðlega réttarkerfis. Hvernig er þá hægt að fella gagnlegt ferli þar sem unnið er að samþykkt almennings inn í lögmæti tiltekens kerfis?

1. <http://www.institut-gouvernance.org/diversity.html>

2. <http://www.institut-gouvernance.org/spip.php?article344&lang=en>

Lögmæti verður að fela í sér samþykkt almennings. Samþykkt almennings verður að vera þess eðlis að hægt sé að fella hana inn í lögmæti... Við skulum vona að geta ríkisins til að skrásetja sjálfst sig með hjálp fjölræðis sé leið sem geti tengt saman þessar tvær fullyrðingar.

Séverine Bellina og Marion Muller

París, nóvember 2013

Inngangur

Yfirleitt hafa stórviðburðir eða grundvallarbreytingar á samfélagsskipulagi verið undanfari þess að stjórnarskrár ríkja hafa verið teknar til gagngerrar endurskoðunar eða nýjar skrifaðar. Um það geymir sagan mörg dæmi. Nokkrar þjóðir í Evrópu settu sér nýja stjórnarskrá í kjölfar Heimsstyrjaldanna fyrri og síðari, aðrar þegar þær losnuðu undan einræðisherrum eða herforingjastjórnnum og enn aðrar, og raunar fjölmargar, eftir hrun kommúnismans.

Ísland er ekki undantekning frá þessu þótt þar hafi hvorki orðið viðamiklar breytingar á stjórnskipan eins og í áðurnefndum tilvikum né landið átt í vopnaskaki eða dregist inn í stríð. Aðdragandinn að umfangsmiklu starfi við endurskoðun á stjórnarskrá íslenska lýðveldisins var hrun bankakerfisins haustið 2008.

Mikill uppgangur var í íslensku samfélagi í byrjun 21. aldarinnar. Réði þar mestu risavaxnar stóriðjuframkvæmdir og ör vöxtur banka í kjölfar einkavæðingar. Stjórnvöld og athafnamenn voru stórhuga og almenn bjartsýni og velsæld ríkti. Haft var á orði að aldrei fyrr hefðu jafn margir Íslendingar haft það jafn gott. Við þessar aðstæður leyfði fólk sér ýmislegt sem það ella hefði ekki gert. Gegn lánnum sem þá báru tiltölulega hagstæða vexti stækkaði fólk við sig húsnæðið og keypti sér dýrari bíla.

Þegar syrti í álinn á alþjóðlegum fjármálamörkuðum og bankarnir gátu ekki lengur fjármagnað sig fóru þeir í þrot. Við það var eins og íslenskt samfélag gengi á vegg. Þótt innistæður væru tryggðar töpuðu margir háum fjárhæðum við það að hlutabréf í bönkunum urðu verðlaus. Alvarlegustu afleiðingarnar voru þó vegna afleiddra áhrifa. Mörg önnur fyrirtæki fóru á hausinn eða drógu saman seglin og fjöldi fólks missti því vinnuna. Gengi gjaldmiðilsins féll, verðbólga jókst og vextir voru hækkaðir. Minna fékkst fyrir peningana og lánin hækkuðu.

Almenningi ofbauð ástandið og neitaði að sitja undir því þegjandi og hljóðalaust. Haldnir voru mótmælafundir í miðborg Reykjavíkur og þess krafist að ríkisstjórnin færi frá, yfirmenn Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins segðu af sér og að efnt yrði til kosninga. Þá var þess krafist að landinu yrði sett ný stjórnarskrá.

I. Stjórnlagagæping kemst á dagskrá

Eins og áður sagði tóku að heyrast raddir um mikilvægi breytinga stjórnarskrárinnar strax eftir að bankarnir hrundu í október 2008. Á næstu vikum og mánuðum fjölgaði fylgismönnum stjórnarskrárbreytinga jafnt og þétt en misjafnt var hve langt fólk taldi nauðsynlegt að ganga. Sumir töldu nóg að breyta einstaka ákvæðum gildandi stjórnarskrár og aðrir kröfðust heildarendurskoðunar hennar en þeir sem lengst vildu ganga í þessum efnum töldu að stofna ætti nýtt lýðveldi og setja því nýja stjórnarskrá sem samín yrði frá grunni.

Helstu kröfurnar sem heyrðust lutu að lýðræðisumbótum. Fólk vildi fá meiru um mál sín ráðið en ekki var hefð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslum á Íslandi og ekki gert ráð fyrir þeim í stjórnskipuninni. Þá vildi fólk stjórnarskrárbinda ákvæði um persónukjör í Alþingiskosningum; að skert yrði á þrískiptingu ríkisvaldsins, meðal annars með því að girða fyrir setu ráðherra á Alþingi og margir sáu tormeðki á því að ráðherrar og forseti gætu setið í ótakmarkaðan tíma í embættum. Framsal á ríkisvaldi vegna þjóðréttarsamninga án þess að það væri borið undir þjóðina var líka þyrnir í augum margra en það sem fullyrða má að flestir hafi viljað að bundið yrði í stjórnarskrá var að náttúruauðlindir yrðu lýstar þjóðareign.

Auk þessa má nefna að bygging stjórnarskrárinnar var talin komin til ára sinna. Mannréttindakafli hennar var til að mynda aftast en þar sem stjórnarskrár höfðu verið endurskoðaðar á undangengnum árum og áratugum hafði þeim kafla jafnan verið fundinn staður fremst eða framarlega. Stíllinn var sömuleiðis að nokkru leyti úreltur en ákvæði stjórnarskrárinnar voru jafnan sett fram í mjög stuttu - en ekki endilega skýru - máli. Hafði oft risið ágreiningur um túlkun, og lög jafnvel verið sett sem að athuguðu máli stönguðust á við stjórnarskrána.

Samkvæmt stjórnarskránni sjálfri er Alþingi stjórnarskrárgjafinn. Það er þess að gera á henni breytingar. Samþykki Alþingi breytingar á stjórnarskránni ber að rjúfa þing, efna til kosninga og bera breytingarnar undir nýtt þing. Við samþykki nýs þings öðlast breytingarnar gildi. Það var því algjörlega undir þingheimi komið hvort orðið yrði við kröfum um breytingar á stjórnarskránni. Almenníngur hafði enga lögformlega aðkomu að málinu.

Örfá orð um sögu stjórnarskrár Íslands

Íslendingar fengu fyrst stjórnarskrá 1874 þegar Kristján níundi Danakonungur setti landinu stjórnskipunarlög. Voru þau í meginatriðum samhljóða dönsku grundvallarlögunum sem þá giltu en Alþingi Íslendinga var þó veitt löggjafarvald um íslensk sérmál. Á næstu 70 árum var stjórnarskránni breytt nokkrum sinnum, einkum til samræmis við breytta stöðu Íslands gagnvart Danmörku en einnig voru gerðar breytingar á ákvæðum um kosningarétt, skipan Alþingis, kjördæmaskiptingu og fleira. Í aðdragandanum að stofnun Lýðveldis á Íslandi 1944 voru gerðar viðeigandi breytingar á stjórnarskránni, það er að segja þær sem óhjákvæmilegar voru þar sem æðsta stjórnarform landsins breyttist úr konungsdæmi í lýðveldi með forseta. Hlutverk forsetans í stjórnskipaninni var þó um flest sambærilegt hlutverki konungs áður. Stjórnarskrá lýðveldisins var samþykkt svo að segja samhljóða í þjóðaratkvæðagreiðslu sem hér um bil allir kosningabærir landsmenn tóku þátt í.

Þótt aðeins hafi verið gerðar brýnustu breytingar á stjórnarskránni 1944 var þá þegar lagt upp með að hún skyldi endurskoðuð frá grunni. Höfðu þingskipaðar stjórnarskrárnefndir það verkefni með höndum næstu ár og áratugi. Nokkrum sinnum á lýðveldistímanum var stjórnarskránni breytt; kosningaákvæðum hennar 1959, 1968, 1984 og 1999, skipulagi þingsins 1991 og mannréttindakaflanum 1995 en aldrei varð af heildarendurskoðun.

Síðasta tilraun stjórnámálanna til að endurskoða stjórnarskrána hófst 2005 þegar sett var á fót nefnd skipuð fulltrúum allra flokka á þingi. Afrakstur tveggja ára starfs var tillaga um að breyta þeirri grein stjórnarskrárinnar sem kveður á um hvernig breyta beri stjórnarskránni. Tillagan var ekki lögð fram á þingi.

Eftir því sem leið frá falli bankanna jókst sundrunin í samfélaginu. Mótmæli færðust í aukana og þegar komið var fram í janúar 2009 voru komnir slíkir breistir í samstarf ríkisstjórnarflokkanna (Sjálfstæðisflokkur og Samfylkingin) að stjórnarskipti urðu óumflýjanleg. Við völdum tók minnihlutastjórn (Samfylkingin og Vinstrihreyfingin – grænt framboð) sem var varin falli (Framsóknarflokkur), undir forsæti Jóhönnu Sigurðardóttur (Samfylkingunni).

Jóhanna hafði oft, á löngum þingmannsferli, vakið máls á nauðsyn þess að stjórnarskráin yrði endurskoðuð og í tvígang lagði hún fram frumvarp á Alþingi (1994 og 1998) um að efna bæri til stjórnlagabings. Þegar við bættist að stuðningsflokkur minnihlutastjórnarinnar setti það skilyrði fyrir stuðningi sínum við stjórnina að efnt yrði til stjórnlagabings var einboðið að málið yrði sett á dagskrá. Það fékk svo enn frekar byr í seglin þegar forseti Lýðveldisins (Ólafur Ragnar Grímsson) sagði við stjórnarskiptin að hann teldi lagfæringar á stjórnarskránni eða samning nýrrar vera brýnt verkefni. Skipan stjórnlagabings varð því eitt af lykilmálum ríkisstjórnarinnar.

Nokkrum vikum eftir að minnihlutastjórnin tók við völdum var lagt fram frumvarp um stjórnlagabing. Að því stóðu fjórir af fimm flokkum á þingi en fimmti flokkurinn (Sjálfstæðisflokkurinn) kom í veg fyrir að það næði fram að ganga.

Minnihlutastjórnin starfaði í tæpa hundrað daga en kosið var til nýs þings 25. apríl 2009. Í kosningunum hlutu stjórnarflokkarnir meirihluta þingsæta og héldu þeir samstarfinu áfram en nú sem meirihlutastjórn. Á stuttu sumarþingi var frumvarpið endurflutt en sökum tímaskorts komst það ekki til meðferðar. Enn var það flutt haustið 2009 og eftir langar og strangar umræður var það samþykkt með 39 atkvæðum gegn einu. Ellefu þingmenn sátu hjá. Var þá komið fram í júní 2010.

Í framsöguræðu sinni sagði forsætisráðherra meðal annars:

„Ástæður þess að hugmyndir um stjórnlagabing hafa verið endurvaktar nú má einkum rekja til víðtækrar þjóðfélagssumræðu um nauðsyn þess að endurskoða grundvöll íslenska stjórnkerfisins í kjölfar bankahrunsins síðastliðið haust. 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 valdpáttá, 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. Í þeirri umræðu hefur sjónum verið beint 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. Enn er byggt á því skipulagi sem var við lýði í konungsríkinu Íslandi árið 1874 sem

*Danakonungur ákvað, skipulagi sem endurspeglar engan veginn þann raunveruleika sem nú er í íslenskum stjórn-
málum. Þetta, hæstvirtur forseti, finnst mér mjög merkilegt.
Þessi atriði skipta máli og þau skipta máli þegar við ræðum
um endurreisn þjóðfélagsins og siðferðislegra gilda innan
stjórnkerfisins hér á landi.“*

1. Fyrirkomulagið

Samkvæmt lögnum átti að kjósa almennri kosningu minnst 25 og mest 31 fulltrúa á stjórnlagabing (svigrúmið var til að tryggja yrði að ekki hallaði um of á annað kynið. Fulltrúarnir urðu á endanum 25; 15 karlar og 10 konur). Það skyldi koma saman í febrúar 2011 og hafa lokið störfum fjórum mánuðum síðar. Þar sem stjórnarskrárbreytingarvaldið var hjá Alþingi átti stjórnlagabing að vera ráðgefandi en niðurstaða þess eða væntanlegt frumvarp gat á engan hátt verið bindandi að lögum. Var þinginu sett fyrir að taka sérstaklega til umfjöllunar eftirfarandi þætti:

1. Undirstöður íslenskrar stjórnskipunar og helstu grunnhugtök hennar.
2. Skipan löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og valdmörk þeirra.
3. Hlutverk og stöðu forseta lýðveldisins.
4. Sjálfstæði dómstóla og eftirlit þeirra með öðrum handhöfum ríkisvalds.
5. Ákvæði um kosningar og kjördæmaskipan.
6. Lýðræðislega þátttöku almennings, m.a. um tímasetningu og fyrirkomulag þjóðaratkvæðagreiðslu, þar á meðal um frumvarp til stjórnskipunarlaga.
7. Framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana og meðferð utanríkismála.
8. Umhverfismál, þar á meðal um eignarhald og nýtingu náttúruauðlinda.

Stjórnlagabinginu var að auki í sjálfs vald sett að taka til umfjöllunar fleiri þætti en getið var um í lögnum.

Þá var kveðið á um að efna skyldi til þjóðfundar til undirbúnings stjórnlagabingi. Eitt þúsund Íslendingar, valdir með slembiúrtaki úr þjóðskrá, skyldu sitja fundinn en á honum yrði leitast við að kalla eftir meginsjónarmiðum og áherslum almennings varðandi stjórnskipan landsins og stjórnarskrá. Sjö manna stjórnlaganefnd, kosin af Alþingi, skyldi undirbúa og standa að þjóðfundinum og vinna úr upplýsingum sem þar myndu safnast og afhenda stjórnlagabingi. Að auki skyldi

nefndin annast söfnun og úrvinnslu fyrirliggjandi gagna og upplýsinga um stjórnarskrármálefni og enn fremur leggja fram hugmyndir til stjórnlagabings um breytingar á stjórnarskrá. Formaður nefndarinnar var kjörin dr. Guðrún Pétursdóttir, dósent við Háskóla Íslands og framkvæmdastjóri Stofnunar Sæmundar fróða (rannsókn- og þjónustustofnun á sviði sjálfbærrar þróunar og þverfræðilegra viðfangsefna).

2. Þjóðfundurinn

Tillaga um efna til þjóðfundar eitt þúsund Íslendinga kom fram við meðferð frumvarpsins í þinginu. Var hún hugsuð til að gefa fleirum en þeim sem kjörnir yrðu til setu á stjórnlagabinginu færi á að koma að vinnu við að móta hugmyndir og tillögur um breytingar á stjórnarskránni.

Fyrirmyndin var sótt til fundar sem dugmiklir einstaklingar með brennandi áhuga á samfélagsmálum stóðu að haustið 2009 en verkefni hans var að fjalla um og taka afstöðu til þess hvernig samfélag Íslendingar vildu byggja í framtíðinni.

Yfir 1.200 manns sátu þjóðfundinn 2009 og völdu meðal annars þau gildi sem þeir vildu að yrðu í hávegum höfð í endurreistu samfélagi. Þau gildi sem efst urðu á blaði voru heiðarleiki, virðing, réttlæti, jafnrétti, kærleikur, ábyrgð, frelsi, jöfnuður, sjálfbærni og lýðræði. Einnig voru valdir málaflokkar sem vera skyldu leiðarljós þjóðarinnar til framtíðar. Þar komu fyrst menntamál, atvinnulíf, umhverfismál, velferð og fjölskyldan.

Stjórnlaganefnd horfði til skipulags og framkvæmdar fundarins 2009 við undirbúning hins formlega þjóðfundar um stjórnarskrármálefni. Má því segja að almenningur hafi lagt grunninn að fyrirkomulaginu og þar með aðkomu sinni að endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Þjóðfundurinn fór fram 6. nóvember 2010. Skipulag hans var þannig að þátttakendum var skipað níu og níu við borð og þar tjáðu þeir hugmyndir og skoðanir sínar um tiltekin málefni undir stjórn hlutlauss umræðustjóra. Byrjað var á að fjalla um þau gildi sem fundarmenn vildu að lögð yrðu til grundvallar nýrri stjórnarskrá og voru þau flokkuð í átta meginflokka. Innihald stjórnarskrárinnar var síðan rætt út frá þeim. Þátttakendur greiddu atkvæði annars vegar þeim þáttum sem þeim fannst mestu skipta, og hins vegar þeim þáttum sem þeim fannst fela í sér nýjungar. Á hverju borði var svo samin setning eða málsgrein um það sem mestu hafði skipt í umræðunni.

Fundurinn stóð daglangt og þegar upp var staðið var niðurstöðum borða safnað saman og úrvinnsla hafin. Þau gildi sem fundarmenn vildu að lögð yrðu til grundvallar nýrri stjórnarskrá voru einkum jafnrétti, mannréttindi, heiðarleiki, lýðræði, réttlæti, virðing, ábyrgð og frelsi.

Athygli vekur að gildi eins og heiðarleiki, réttlæti og ábyrgð voru fulltrúum beggja þjóðfunda ofarlega í huga en þau var ekki að finna í gildandi stjórnarskrá. Í því sambandi má hafa í huga að enn var skammt liðið frá hruni bankanna og staðfestur grunur uppi um að lög hefðu verið brotin við rekstur þeirra auk þess sem enginn vildi gangast við ábyrgð á óförunum. Má telja að þau mál hafi setið í fólki.

Til að veita frekari innsýn í afstöðu og innlegg íslensks almennings til þeirra atriða sem hafa bæri að leiðarljósi við endurskoðun stjórnarskrárinnar fer hér stutt samantekt stjórnlaganefndar á efnisflokkum þjóðfundarins.

LAND OG ÞJÓÐ - Gildi og gildistengd atriði sem lúta að sjálfstæði ríkisins, menningu og landshögum, svo sem framsýni, gildi íslenskrar tungu og landsbyggðar.

Stjórnarskráin er sáttmáli sem tryggir fullveldi og sjálfstæði Íslendinga og er skrifuð fyrir fólkið í landinu. Stjórnarskráin á að standa vörð um íslenska tungu, menningu og auðlindir þjóðarinnar. Hún verði kynnt í skólum og almenningi tryggð áhrif á ákvarðanir í þjóðmálum. Efla skal ímynd Íslands, stuðla að fjölmenningu og aðskilnaði ríkis og trúfélaga.

SIÐGÆÐI - Almenn siðferðileg gildi án sérstakra tengsla við stjórnskipun eða stjórnsmál, svo sem heiðarleiki, virðing, ábyrgð, umburðarlyndi, sanngirni og samkennd.

Stjórnarskráin skal byggja á siðferðisgildum. Siðgæðispema nýrrar stjórnarskrár skal vera mannvirðing, tjáningarfrelsi og tillitssemi. Lögð sé áhersla á heiðarleika kjörinna fulltrúa, embættismanna, lög og siðareglur. Til að efla og bæta siðgæði þjóðarinnar þarf að kenna siðfræði í skólum landsins og auka samfélagslega ábyrgð almennings. Á Íslandi skal valdhöfum settur skýr rammi þar sem mannvirðing, ábyrgð og skyldur við þegna landsins eru höfð að leiðarljósi.

MANNRÉTTINDI - Gildi sem liggja til grundvallar eða tengjast viðteknum mannréttindum, svo sem jafnrétti og jafnræði, tjáningarfrelsi, menntun, trúfrelsi og eignaréttur.

Allir skulu njóta mannréttinda samkvæmt alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem Ísland hefur lofað að virða, svo sem tjáningarfrelsis, friðhelgi einkalífs, trúfrelsis og eignaréttar. Tryggja skal jafnræði fyrir lögum óháð kyni, trú, þjóðerni,

kynþætti, búsetu og kynhneigð. Allir skulu njóta jafns réttar til náms, heilbrigðisþjónustu og lágmarksframfærslu. Vægi atkvæða verði jafnt.

RÉTTLÆTI, VELFERÐ OG JÖFNUÐUR - Gildi og gildistengd atriði sem lúta almennt að réttlæti, velferð og jöfnuði, til dæmis með tilliti til menntunar, heilbrigði og framfærslu.

Tryggja skal öllum landsmönnum mannsæmandi lífskjör óháð kyni, kynþætti, aldri, búsetu, vinnu, þjóðerni, trúarskoðun, efnahag, fötlun, kynhneigð eða skoðunum. Allir skulu hafa jafnan rétt til framfærslu, menntunar, heilbrigðisþjónustu og félagsþjónustu. Lífeyrisréttindi skulu öllum tryggð. Vægi atkvæða skal vera jafnt og refsilög skýr.

NÁTTÚRA ÍSLANDS, VERND OG NÝTING - Gildi og gildistengd atriði sem lúta að umhverfi, þar á meðal auðlindum, svo sem sjálfbærni, umhverfisvernd og þjóðareign.

Náttúra og auðlindir landsins eru óframseljanleg þjóðareign sem ber að vernda, umgangast og nýta á sjálfbæran hátt þannig að aðgengi almennings sé tryggt. Setja þarf skýr lög um eign- og nýtingarrétt þjóðarinnar á auðlindum, náttúru og lífríki. Náttúru Íslands og auðlindir ber að vernda fyrir komandi kynslóðir.

LÝÐRÆÐI - Hvers kyns gildi og gildistengd atriði sem lúta beint að þátttöku þjóðarinnar í stjórn ríkisins, svo sem þjóðaratkvæði og kosningaréttur. Einnig gildi tengd forsendum lýðræðis, til dæmis miðlun upplýsinga.

Á Íslandi skal vera virkt og gagnsætt lýðræði. Vægi atkvæða verði jafnt í einu kjördæmi, kosningar með persónukjöri, þingseta þingmanna háð tímatakmarkunum og þeim fækkað. Lýðræðið byggi á þrískiptingu valds og skýrum lögum um þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg málefni. Skipan dómara skal endurskoðuð. Kjósendur með jafnan atkvæðisrétt geti einir breytt stjórnarskrá.

VALDDREIFING, ÁBYRGÐ OG GAGNSÆI - Gildi og gildistengd atriði sem lúta almennt að uppbyggingu ríkisins og meðferð ríkisvalds, svo sem dreifing valdsins, gegnsæi og stöðugleiki. Einnig gildi (og gildistengd atriði) sem lúta að störfum einstakra stofnana og handhafa ríkisvalds og ábyrgð þeirra.

Tryggja þarf þriggreiningu valds þar sem hlutverk og ábyrgð ráðamanna séu skýr. Ráðherrar skulu ekki gegna þingmennsku ásamt ráðherraembætti. Stjórnarskráin ætti að tryggja gagnsæi og eftirlit með stjórnsýslu. Fagmennska ráði för við ráðningar í störf í stjórnsýslunni. Endurskoða þarf vald forseta Íslands og taka

afstöðu til neitunarvalds hans. Takmarka ætti þann tíma sem alþingismenn mega sitja á þingi. Tryggja þarf sjálfstæði dómstóla.

FRÍÐUR OG ALÞJÓÐASAMVINNA - Gildi og gildistengd atriði sem lúta að stöðu Íslands í samfélagi þjóðanna, svo sem öryggi, friður og hlutleysi.

Ísland sé sjálfstætt og fullvalda ríki sem leggi áherslu á samvinnu við aðrar þjóðir, sérstaklega á norðurslóðum. Ísland sé málsvari friðar og taki þátt í alþjóðasamstarfi í þeim tilgangi. Öryggi landsins skal tryggt. Ísland taki virkan þátt í samstarfi um náttúruvernd, sjálfbæra nýtingu auðlinda, vernd mannréttinda og þróunar- og hjálparstarfi. Ísland sé herlaust og kjarnorkuvopnalaust.

3. Stjórnlagaping kjörið

Mikill áhugi var á setu á stjórnlagapingi því 522 gáfu kost á sér. Kom sá mikli áhugi stjórnvöldum í opna skjöldu og þurfti að breyta ákvæðum laga um gerð kjörseðils því gildandi fyrirkomulag gerði engan veginn ráð fyrir svo mörgum valmöguleikum á kjörseðli. Að sama skapi þurfti að lögfesta breyttar aðferðir við talningu atkvæða í ljósi þess hve frambjóðendur voru margir.

Undir lok nóvember var gengið til kosninga. Hver atkvæðisbær maður gat veitt allt að 25 frambjóðendum atkvæði. Kjörsókn var 37% sem var umtalsvert minni kjörsókn en venjulega á Íslandi. Til samanburðar má nefna að í þjóðaratkvæðagreiðslu um gildistöku laga (Icesave) í mars 2010 var þátttakan 63%, 73% tóku þátt í sveitarstjórnarkosningum sama ár, 85% í alþingiskosningum 2009 og 63% í forsetakosningum 2004.

Ágætt þversnið af samfélaginu valdist til setu á stjórnlagapingið. Í hópnum voru háskólakennarar, læknar, fjölmiðlafólk, nemi, bóndi, listamaður, prestur, lögfræðingar, athafnamaður og forystumaður verkalýðsfélags svo eitthvað sé nefnt. Yfir helmingur var það sem kalla má þjóðkunnir Íslendingar vegna framkomu í fjölmiðlum, einkum í tengslum við störf sín. Kveðið var á um í lögum að stjórnlagapingsfulltrúar fengju laun alþingismanna á meðan stjórnlagaping starfaði.

Stjórnlagapingið átti að koma saman 15. febrúar 2011 og ljúka störfum eigi síðar en að fjórum mánuðum liðnum. Samhliða kjöri þess vann stjórnlaganefndin hörðum höndum að undirbúningi meðal annars að gerð viðamikillar skýrslu; annars vegar um undirbúning, framkvæmd og viðhorf Þjóðfundar 2010, hugmyndir að breytingum á stjórnarskrá og úttektir sérfræðinga um ákveðin álitamál og hins vegar um skýringar á ákvæðum gildandi stjórnarskrár, breytingasögu

hennar og samantekt um stjórnarskrárfestu og stjórnarskipun nokkurra erlendra ríkja.

En áformin fóru á annan veg. Hæstarétti Íslands höfðu borist kærur um framkvæmd kjörsins til stjórnlagabings og í lok janúar 2011 ógilti rétturinn kosninguna. Taldi hann meðal annars að ekki hefðu verið uppfyllt skilyrði laga um leynilegar kosningar þar sem kjörseðlar voru strikamerktir með númeri í samfelldri hlaupandi töluröð; vikið hefði verið frá ákvæðum laga um að kjósa bæri í kjörklefum (pappaskilrúm voru notuð til að skilja að kjósendur); ekki hefði verið hægt að læsa kjörkössum; og ekki hefðu verið kvaddir til sérstakir fulltrúar til að gæta réttinda frambjóðenda við framkvæmd kosninganna líkt og lög kváðu á um. Var þetta niðurstaða réttarins þrátt fyrir að ekki hefðu komið upp dæmi um, né grunur léki á, að áður nefnd atriði hefðu haft áhrif á sjálfa kosninguna eða niðurstöðu hennar.

Eftir að Hæstiréttur hafði ógilt kosninguna þurftu stjórnvöld að vega og meta næstu skref. Almennt var talið að þrír kostir væru í stöðunni: Að hætta við að halda stjórnlagabingið, að efna til nýrra kosninga, og að skipa þá er hlutu kosningu til setu í stjórnlagaráð en við það yrðu fulltrúar ekki þjóðkjörnir heldur skipaðir af Alþingi. Var síðast nefndi kosturinn valinn. Borin var upp sérstök þingsályktunartillaga um skipun ráðsins en starf þess og umgjörð skyldi að öðru leyti fara eftir því sem fram kom í lögnum sem giltu um stjórnlagabing. Þessi skipan mála var samþykkt á Alþingi með 30 atkvæðum gegn 21. Sjö þingmenn sátu hjá. Stjórnlagaráð tók til starfa í apríl. Fyrsta verk þess var að kjósa formann úr röðum fulltrúa og varð Salvör Nordal, forstöðumaður Siðfræðistofnunar Háskóla Íslands, fyrir valinu.

4. Starfshættir stjórnlagaráðs og aðkoma almennings

TStjórnlagaráð setti sér sjálft verklagsreglur og ákvað skipulag starfsins. Annars vegar starfaði það í þremur verkefnanefndum og hins vegar í einni málstofu. Fengu fulltrúar að velja sér nefnd til að sitja í en þær voru: A-nefnd sem fjallaði um grunngildi, ríkisborgararétt og þjóðtunguna, uppbyggingu og kaflaskipan stjórnarskrárinnar, náttúruauðlindir og umverfismál og mannréttindi.

B-nefnd sem fjallaði um undirstöður íslenskrar stjórnarskipunar og hlutverk, stöðu, störf og verkefni forseta Íslands, Alþingis, ríkisstjórnar og sveitarfélaga.

C-nefnd sem fjallaði um stjórnlagaráð, lýðræðislega þátttöku almennings, dómstóla og eftirlit þeirra með öðrum valdhöfum, alþingiskosningar og utanríkismál.

Á fyrri hluta starfstíma ráðsins unnu nefndirnar í sínum málaflokkum. Byrjað var á umræðum og hugmyndavinnu með hliðsjón af fyrirliggjandi gögnum en svo voru efnisatriði dregin saman í drög að frumvarpi til stjórnarskrár. Síðari hluta starfstímans var varið í skipulega meðferð alls ráðsins á drögum sem leiddi að lokum til endanlegs frumvarps til stjórnarskrár sem afhent var Alþingi.

Vinnutilhögunin var á þá leið að verkefnanefndirnar kynntu tillögur sínar fyrir öðrum fulltrúum, svo á opnum fundum og í framhaldinu voru þær gerðar aðgengi- legar á vefsíðu stjórnlagaráðs. Í kjölfarið gátu þær tekið breytingum með hliðsjón af skoðunum fulltrúa, umsögnum fræðimanna og stofnana og erindum almen- nings. Þannig mótuðust tillögurnar í samræðum fulltrúa ráðsins innbyrðis og við fræðimenn og almenning.

Stjórnlagaráð setti sér þrjú leiðarstef sem það gekk út frá við nálgun sína á verkefnið. Voru það valddreifing, gegnsæi og ábyrgð. Um það fyrstnefnda er það að segja að leitast var við að auka valddreifingu með skýrari aðgreiningu valdhafanna þriggja; löggjafarvalds, framkvæmdavalds og dómvalds og kveða á um aukna þátttöku almennings í ákvörðunum. Auknu gegnsæi og upplýsingas- kyldu opinberra aðila var ætlað að tryggja betur rétt borgaranna gagnvart stjórn- völdum. Í því skyni var til dæmis réttur fjölmiðla færður í stjórnarskrá og vernd upplýsinga aukin. Við endurskoðun á valdþáttum og valdmörkum ríkisins var svo lögð áhersla á að öllu valdi fylgdi ábyrgð.

Í gegnum allt ferlið var rík áhersla lögð á aðkomu almennings. Var það í góðu samræmi við forsöguna, það var jú stofnað til verksins eftir kröfu almennings þar um. Tölvu- og samskiptatæknin var nýtt til hins ítrasta. Vikulegir fundir stjórn- lagaráðs voru sendir út í beinni útsendingu á vefsíðu þess og Facebook-síðu og dagskrá funda og fundargerðir voru birtar. Almennungi gafst líka kostur á að fylgjast með þróun væntanlegs frumvarps og gera athugasemdir á öllum stigum. Þá kallaði ráðið eftir erindum sem vörðuðu stjórnarskrána eða ferlið með einhver- jum hætti og birti á vefsíðunni. Fjöldi slíkra erinda barst og oft svöruðu stjórn- lagaráðsfulltrúar þeim í athugasemdakerfi. Gátu líflegar umræður spunnist milli þeirra og almennings þar sem ólík sjónarmið komu fram um efni, nálgun, orðalag og annað. Orðið var frjálst en það skilyrði sett að sendandi kæmi fram undir nafni.

Erindin voru af ýmsum toga, stór og smá, sértæk og víðtæk og bárust einkum frá einstaklingum en einnig féлага- og hagsmunasamtökum. Þeir málaflokkar sem brunnu á fólki voru lýðræðisumbætur, kosningakerfið, mannréttindamál af ýmsu tagi, auðlinda- og umhverfismál, trúmál, hlutverk forsetans, dýravernd, friðarmál og herleysi, þjóðtungan, einkaeignarrétturinn og þjóðaratkvæðagreiðslur svo það

helsta sé nefnt. Sem dæmi um sértækari málefni má nefna ríkisborgararétt, skipun dómara, landráð, eftirlit með starfsemi leynilögreglu, takmörkun auðvaldsins, rétt almennings til að fara um landið, fjármál stjórnmalaflokka, bann við þegn-skylduvinnu, titla ráðherra, lágmarksframfærslu, vexti, sjálfstæði ákæruvaldsins, mengun, skattamál og hagsmuni fólks með litla menntun.

Við nánari athugun á erindunum kemur í ljós að fjölmargt af því sem barst stjórn-lagaráði var svo að finna í frumvarpi þess til stjórnarskrár. Ekki er hins vegar gott að segja til um hvort erindin urðu ein og sér til þess að svo fór því stjórn-lagaráð hafði jú úr talsverðu að móða eftir hinn fjölmenna þjóðfund og hugmyndir stjórnlaganefndar. Þó má slá föstu - og það má lesa úr athugasemdum einstakra stjórnlagaráðsfulltrúa - að erindin hafi haft sín áhrif á endanlegu niðurstöðuna enda ætlunin að taka mark á þeim. Sumar tillögurnar áttu svo augljóslega betur heima í almennum lögum en stjórnarskrá.

II. Form nýrrar stjórnarskrár

Atkvæðagreiðsla um drög stjórnlagaráðs að frumvarpi til nýrrar stjórnarskrár fór fram dagana 26. og 27. júlí. Hafði þannig tekist til við samningu þeirra að mikil eindrægni ríkti við atkvæðagreiðsluna. Greidd voru atkvæði um hverja grein fyrir sig og flestar samþykktar með öllum greiddum atkvæðum. Að endingu voru greidd atkvæði um frumvarpið í heild og var það samþykkt einróma.

Frumvarpið var afhent forseta Alþingis, Ástu R. Jóhannesdóttur, 29. júlí 2011. Var þá liðið næstum tvö og hálf tölur frá því að ferlið hófst með ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að efna til stjórnlagabings.

(Til að ekki komi til misskilnings er rétt að taka fram að í eftirfarandi umfjöllun er til hægðarauka talað í nútíð þótt frumvarp stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá hafi ekki verið samþykkt þegar þetta er skrifað. Þá er stundum talað um nýju stjórnarskrána þótt vitaskuld sé um að ræða frumvarp.)

Samkvæmt frumvarpinu, sem felur í sér heildarendurskoðun á gildandi stjórnarskrá, er ný stjórnarskrá í níu köflum í stað sjö og samanstendur af 114 greinum í stað 81.

Hefst hún á aðfaraorðum, einkonar ávarpi Íslendinga til sjálfra sín. Eru þau eftirfarandi:

„Við sem byggjum Ísland viljum skapa réttlátt samfélag þar sem allir sitja við sama borð. Ólíkur uppruni okkar auðgar heildina og saman berum við ábyrgð á arfi kynslóðanna, landi og sögu, náttúru, tungu og menningu.

Ísland er frjálst og fullvalda ríki með frelsi, jafnrétti, lýðræði og mannréttindi að hornsteinum.

Stjórnvöld skulu vinna að velferð íbúa landsins, efla menningu þeirra og virða margbreytileika mannlífs, lands og lífríkis.

Við viljum efla friðsæld, öryggi, heill og hamingju á meðal okkar og komandi kynslóða. Við einsetjum okkur að vinna með öðrum þjóðum að friði og virðingu fyrir jörðinni og öllu mannkyni.

Í þessu ljósi setjum við okkur nýja stjórnarskrá, æðstu lög landsins, sem öllum ber að virða.“

Kaflaskipting nýju stjórnarskrárinnar er sem hér segir:

- kafli Undirstöður gr. 1 – 5
- kafli Mannréttindi og náttúra gr. 6 – 36
- kafli Alþingi gr. 37 – 75
- kafli Forseti Íslands gr. 76 – 85
- kafli Ráðherrar og ríkisstjórn gr. 86 – 97
- kafli Dómsvald gr. 98 – 104
- kafli Sveitarfélög gr. 105 – 108
- kafli Utanríkismál gr. 109 – 112
- kafli Lokaákvæði gr. 113 – 114

Til samanburðar er kaflaskipting gildandi stjórnarskrár eftirfarandi:

- kafli Stjórnarform og grundvöllur stjórnskipunnar gr. 1 – 2
- kafli Forsetinn og framkvæmdarvald gr. 3 – 30
- kafli Alþingiskosningar gr. 31 – 34
- kafli Alþingi gr. 35 – 58
- kafli Dómstólar gr. 59 – 61
- kafli Þjóðkirkjan og trúfrelsi gr. 62 – 64
- kafli Mannréttindi gr. 65 – 81

1. Helstu nýmæli

Það kann að hljóma undarlega en meðal nýmæla í frumvarpinu er skýr framsetning. Gamla stjórnarskráin var þannig skrifuð að hægt var að skilja einstök ákvæði hennar á nokkra vegu sem kostaði oft deilur og jafnvel dómsmál. Stjórnlagaráð lagði sig því í framkróka við að hafa frumvarpið skýrt.

Uppbyggingin er einnig önnur eins og sjá má við samanburð á kaflaskiptingunni hér að framan. Mannréttindakaflinn er mun framar í þeirri nýju og kaflinn um

Alþingi fyrir framan kaflann um forsetann. Þá er nýmæli að hafa sérstaka kafla um utanríkismál og sveitastjórnarstigið. Einnig er náttúrunni (sem er Íslendingum mjög hjartfólgin og skiptir einnig miklu máli í efnahagslegu tilliti) gert hátt undir höfði með því að gera málefnum hennar skil í sérstökum kafla ásamt mannréttindum. Hvað náttúruna áhrærir má nefna að ákvæði um sameiginlega og ævarandi eign þjóðarinnar á auðlindum er í frumvarpinu en eftir slíku höfðu margir kallað um árábil og annað þess efnis að stjórnvöldum beri að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru og áhrif framkvæmda þar á.

Meðal nýrra ákvæða í mannréttindahlutanum má nefna að kveðið er á um að öllum skuli tryggður réttur til að lifa með reisn, og að það sem er barni fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir í málum sem það varðar. Einnig er mælt fyrir um að barni skuli tryggður réttur til að tjá skoðanir sína í öllum málum sem það varðar og að taka skuli réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur þess og þroska.

Talsverðar breytingar voru gerðar á kaflanum um Alþingi í því augnamiði að bæta löggjafarstarfið. Leitast er við að efla samráð á milli meiri- og minnihluta á þingi, meðal annars með því að gera kröfu um samþykki aukins meirihluta þingmanna í tilteknum málum. Sérstakri stofnun er falið að skoða hvort lög standist stjórnarskrá og eftirlits- og fjárstjórnarhlutverk þingsins er eftt.

Kosningakerfið var tekið til heildarendurskoðunar. Atkvæði allra kjósenda skulu vega jafnt (mikill munur er á því; landsbyggðinni í hag) og opnað er fyrir persónukjör. Þjóðaratkvæðagreiðslur eru innleiddar sem og möguleiki almennings til að leggja fram þingmál á Alþingi. Beint lýðræði er því aukið til muna og Ísland þannig í hópi þeirra þjóða sem tryggja sem best rétt almennings til þátttöku í opinberum ákvörðunum.

Talsverðar breytingar voru gerðar á ákvæðum um forsetann. Má þar nefna að hann skal ekki sitja lengur en í þrjú kjörtímabil (tólf ár) til koma í veg fyrir valdabreytu og stöðnun. Almennt var dregið úr valdheimildum forsetans en um leið kveðið skýrar á um hlutverk hans. Þá er nýmæli að hann beri ábyrgð á stjórnarathöfnum sínum og að kveða beri á um refsíabyrgð hans í lögum.

Ráðherrum er ekki heimilt að sitja í sama embættinu lengur en í átta ár og eru rökin þau sömu og í tilviki forsetans; að koma í veg fyrir valdabreytu og stöðnun. Af öðru nýmæli í kaflanum um ráðherra og ríkisstjórn má nefna að sé alþingismaður skipaður ráðherra viku hann þingsæti og varamaður tekur þingsæti hans, ríkisstjórnin skal árlega leggja skýrslu fyrir Alþingi um störf sín og framkvæmd ályktana þingsins, hæfni og málefnaleg sjónarmið skulu ráða þegar ráðherrar

veita opinber embætti, ráðherrar bera upplýsinga- og sannleiksskyldu gagnvart Alþingi og í mikilvægum og stefnumarkandi málum tekur ríkisstjórnin sameiginlega ákvörðun og verður því fjölskipað stjórnvald við tiltekna aðstæður.

Ekki er ástæða til að tíunda hér sérstaklega ákvæði kaflans um dómstóla en í þeim næsta, um sveitarfélög, gætir ýmissa grasa. Sveitarfélögin skulu hafa næga burði og tekjur til að sinna lögbundnum verkefnum og sjálfsstjórn þeirra er aukin. Þá á Alþingi að hafa samráð við sveitarfélög við undirbúning lagasetningar sem með beinum hætti varðar málefni þeirra og íbúum er gefinn kostur á að óska eftir atkvæðagreiðslu um málefni sveitarfélags.

Í frumvarpinu er kveðið á um meðferð utanríkismála með skýrari hætti en í gildandi stjórnarskrá. Ráðherrum er gert skylt að veita utanríkismálanefnd Alþingis upplýsingar um utanríkis- og varnarmál og hafa samráð við nefndina vegna mikilvægra utanríkismála. Ekki má styðja við aðgerðir sem fela í sér beitingu vopnvalds, aðrar en þær sem Ísland er skuldbundið af samkvæmt þjóðarrétti, nema að fengnu samþykki Alþingis. Þá er heimilt að framselja ríkisvald til alþjóðlegra stofnana sem Ísland á aðild að í þágu friðar og efnahagssamvinnu en bera þarf undir þjóðaratkvæðagreiðslu ef framsal er verulegt.

Í lokakaflanum er fjallað um stjórnarskrárbreytingar en gert er ráð fyrir að eftirleiðis verði breytingar bornar undir atkvæði allra kosningabærra manna.

Að öllu samanteknu má fullyrða að allar helstu kröfurnar sem fram komu í kjölfar bankahrunsins um breytingar á stjórnarskrá hafi ratað í frumvarpið. Miklar lýðræðisumbætur voru gerðar, skerpt var á þrískiptingu valds og kveðið á um þjóðareign á náttúruauðlindum.

2. Meðferð Alþingis og þjóðaratkvæðagreiðsla

Ekki lá ljóst fyrir í hvaða farveg málið færi eftir að það hafði verið afhent Alþingi. Eins og áður var getið hafði Alþingi eitt, vald til að breyta stjórnarskránni samkvæmt ákvæði gildandi stjórnarskrár og að sama skapi var það aðeins á færi þingmanna að flytja þingmál. Ríkur vilji var þó fyrir því að þjóðin fengi að segja sitt álit á frumvarpinu áður en Alþingi afgreiddi það endanlega. Var það meðal annars eindregin afstaða fulltrúa í stjórnlagaráði.

Úr varð að í byrjun október 2011 (Alþingi er sett 1. október ár hvert) tók þingið frumvarp stjórnlagaráðs til meðferðar í formi skýrslu. Eftir fimm mánaða yfirlegu í einni af fastanefndum þingsins (stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd) lá ferillinn fyrir:

Efna skyldi til ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu haustið 2012 og í framhaldinu, og með hliðsjón af niðurstöðunum, yrði frumvarpið tekið til þinglegrar meðferðar. Auk þess sem greiða bæri atkvæði um frumvarpið í heild skyldi leyta eftir afstöðu þjóðarinnar til sérstakra mikilvægra álitafna sem það vörðuðu. Var þetta fyrirkomulag samþykkt með 35 atkvæðum gegn 15 í þinginu.

Við meðferð sína fékk þingnefndin ýmsa sérfræðinga til að veita álit sitt á frumvarpi stjórnlagaráðs. Þá sendu fjölmargir aðilar nefndinni umsagnir þar sem ýmist var lýst þörf á úrbótum eða stuðningi við að frumvarpið yrði lagt til grundvallar nýrri stjórnarskrá.

Stjórnlagaráð kom saman til funda nokkra daga í mars 2012 og lýsti afstöðu sinni til þeirra álitafna sem vaknað höfðu. Eftir skoðanaskipti þess og þingefndarinnar voru gerðar smávægilegar breytingar á orðalagi frumvarpsins og mótaðar fimm spurningar sem bornar voru upp samhliða frumvarpinu í þjóðaratkvæðagreiðslu sem fram fór 20. Október 2012.

Fyrir þjóðaratkvæðagreiðsluna var kynningarefni sent inn á hvert heimili í landinu, þar sem bornar voru saman, lið fyrir lið, gildandi stjórnarskrá og tillögur um breytingar. Kosningaþátttakan var rétt innan við 50 prósent. Meirihluti kjósenda sagði já við öllum spurningum. Niðurstöðurnar fyrir hverja spurningu um sig voru eftirfarandi:

Þjóðaratkvæðagreiðslu spurningar	Hlutfall já	Hlutfall nei	Hlutfall ósvarað/ógilt
1. Vilt þú að tillögur stjórnlagaráðs verði lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá?	já 64,2%	nei 31,7%	ósvarað/ógilt 4,2%
2. Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði náttúruauðlindir sem ekki eru í einkaeygu lýstar þjóðareign?	já 74,0%	nei 15,2%	ósvarað/ógilt 10,8%
3. Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði ákvæði um þjóðkirkju á Íslandi?	já 51,0%	nei 38,3%	ósvarað/ógilt 10,6%
4. Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði persónukjör í kosningum til Alþingis heimilað í meira mæli en nú er?	já 68,5%	nei 18,9%	ósvarað/ógilt 12,6%
5. Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði ákvæði um að atkvæði kjósenda alls staðar að af landinu vegi jafnt?	já 58,2%	nei 29,3%	ósvarað/ógilt 12,5%
6. Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði ákvæði um að tiltekið hlutfall kosningarbærra manna geti krafist þess að mál fari í þjóðaratkvæðagreiðslu?	já 63,4%	nei 23,1%	ósvarað/ógilt 13,5%

Sé aðeins litið til þeirra sem tóku afstöðu svöruðu frá 57% til 83% spurningunum játandi. 67% kjósenda sem tóku afstöðu til fyrstu spurningarinnar vildu að tillögur stjórnlagaráðs yrðu lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá.

3. Frumvarp lagt fram á Alþingi

20. nóvember 2012 var mælt fyrir frumvarpi til heildarendurskoðunar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands á Alþingi. Í því fólust talsverð tímamót því þótt stjórnarskránni hefði nokkrum sinnum verið breytt og margsinnis verið lögð fram frumvörp til breytinga á einstökum köflum eða greinum hafði frumvarp til heildarendurskoðunar aðeins einu sinni komið fyrir þingið. Var það árið 1983. Þá mælti þáverandi forsætisráðherra (Gunnar Thoroddsen) fyrir slíku frumvarpi en það hlaut ekki frekari framgang í þinginu.

Endanlega frumvarpið var samið af sérfræðingahópi á vegum Alþingis en grundvallaðist í öllum meginatriðum á tillögu stjórnlagaráðs. Hafði hópurinn

gert nokkrar breytingar sem hann mat nauðsynlegar eftir lagatæknilega úttekt sem gerð var að forskrift þingsins auk þess sem tekið var mið af niðurstöðum þjóðaratkvæðagreiðslunnar. Lét hópurinn þess getið að hann teldi nauðsynlegt að fram færi heildstæð úttekt á málinu.

Vert er að nefna sérstaklega eina breytingu. Í tillögu stjórnlagaráðs voru gerðar nokkrar breytingar á orðalagi ákvæða um trúfrelsi og stöðu þjóðkirkjunnar (um 76% þjóðarinnar tilheyra þjóðkirkjunni) frá því sem var í gildandi stjórnarskrá. Var ekki kveðið á um stöðu þjóðkirkju heldur einungis að í lögum mætti kveða á um kirkjuskipan ríkisins. Í kjölfar þjóðaratkvæðagreiðslunnar þótti aftur á móti vera tilefni til að áfram yrði kveðið á um stöðu þjóðkirkju í stjórnarskrá og var slíku ákvæði því bætt inn.

Frumvarpið var flutt af meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar þingsins. Formaður hennar var Valgerður Bjarnadóttir (Samfylkingin). Í framsöguræðu hennar kom fram að óskað yrði eftir álitum Feneyjanefndarinnar (ráðgjafarnefnd Evrópuráðsins um stjórnskipunarmál) á frumvarpinu en þar til það bærisk væri þinginu ekkert að vanbúnaði að fara í djúpa efnislega vinnu. „...auðvitað verður stjórnarskráin okkar heimagerð þótt við leitum áhlits á henni hjá erlendum aðilum,“ voru lokaorð hennar.

Varaformaður nefndarinnar, Álfheiður Ingadóttir (Vinstri hreyfingin – grænt framboð) rifjaði upp í sinni ræðu, það sem hún sagði ólíkan og einstakan aðdraganda og vinnulag við undirbúning frumvarpsins frá því sem áður hefði verið. Ekki hefði aðeins ein tylft þingmanna og sérfræðinga komið að, heldur hundruð, þúsund og tugþúsundir manna.

Í þeim anda lýstu þær Valgerður og Álfheiður þeim vilja sínum að hver og einn einasti þingmaður kæmi að málinu og í því skyni var frumvarpinu vísað til meðferðar allra átta fastanefnda Alþingis. Var slíkt afar óvenjulegt ef ekki einstakt.

En þó flutningsmenn frumvarpsins og fylgismenn þess leggðu af stað fullir bjartsýni um að það fengi vandaða, málefnalega og yfirgripsmikla meðferð í þinginu vissu þeir að róðurinn yrði þungur. Stóru stjórnarandstöðuflokkarnir tveir (Sjálfstæðisflokkur og Framsóknarflokkur) voru andvígir málinu og gátu hindrað framgang þess með málþófi. Og til þess að gera langa sögu stutta þá gerðu þeir það. Andstaða þeirra byggðist á mörgum þáttum, stórum sem smáum. Töldu þeir málið komið vanreifað inn í þingið, ekki hefði verið farið eftir ábendingum um nauðsyn heildstæðrar úttektar, ófaglega hefði verið unnið að málinu, breyta þyrfti stjórnarskránni í því sem næst fullkominni sátt stjórnmalaflokkanna sem alls ekki væri til staðar, stjórnlagaráð hefði starfað á veikum grunni eftir ógildingunni

Hæstaréttar á kosningunni til stjórnlagabings, lítil þátttaka hefði verið í þjóðaratkvæðagreiðslunni um frumvarp stjórnlagaráðs og fræðimenn teldu frumvarpið vanbúið, svo eitthvað sé nefnt. Á síðari stigum gerðu þeir svo efnislegar athugasemdir við fjölmargar greinar frumvarpsins.

4. Forsetinn segir sína skoðun

Forseti Íslands sem óneitanlega er einn helsti fræðimaður landsins á sviði stjórnskipunarréttar (doktor í stjórn málafræði og fyrrverandi prófessor við Háskóla Íslands og lagði sem slíkur stund á rannsóknir á íslenska stjórnkerfinu) hafði að mestu haldið sig til hlés í ferlinu. Í nýársávarpi sínu 1. janúar 2013 gerði hann málið hins vegar að umfjöllunarefni og lagði dóm á málið:

„Góðar hugmyndir birtust í tillögum stjórnlagaráðs og njóta margar víðtæks stuðnings. Ný ákvæði um rétt þjóðarinnar til að krefjast atkvæðagreiðslu um hin stærstu mál, ótvíræð þjóðareign á auðlindum, aukið sjálfstæði dómstóla og víðtækari mannréttindi – allt er þetta og margt annað til bóta.

Því er miður að nú um áramótin blasir við að umræðan um nýja stjórnarskrá er á ýmsan hátt komin í öngstræti. Í stað samstöðu um sáttmálann geisa djúpstæðar deilur og virtir fræðimenn við háskóla landsins hafa áréttað að margt sé óskýrt og flókið í tillögunum. Lítil sem engin umræða hefur orðið um hið nýja stjórnkerfi sem tillögurnar fela í sér, hvernig samspili Alþingis, ríkisstjórnar og forseta yrði háttað. Þó er ætlunin að leggja ríkisráðið [vettvangur forseta og ríkisstjórnar þar sem forseti staðfestir einkum lög og aðrar mikilvægar stjórnarráðstafanir] niður. Þjóðhöfðinginn og ríkisstjórn hefðu þá engan vettvang til samráðs þegar þörfin væri brýn. Forystusveit sem þjóðin sýndi afgerandi traust í kosningum yrði þegar hún tæki sæti í ríkisstjórn svipt almennu málfrelsi á Alþingi.

Einstaklingum yrði auðveldað að ná þingsetu í krafti fjölmiðlafrægðar; dregið umtalsvert úr áhrifum flokka og persónubundin barátta innan þeirra háð allt til kjördags; hlutur landsbyggðar reyndar líka rýrður mjög. Formenn

stjórnsmálaflokka gegndu ekki lengur sérstöku hlutverki við myndun ríkisstjórnna. Þar myndi forseti lýðveldisins stýra för í mun ríkara mæli en áður.

Ýmsar ríkisstjórnir lýðveldistímans hefðu í þessari skipan vart orðið til og hin nýju ákvæði að öllum líkindum komið í veg fyrir myndun minnihlutastjórnar Samfylkingar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs í janúar 2009. Forsætisráðherra fengi agavald yfir ráðherrum annarra flokka og gæti einn rekið þá alla; virðist sem tillögumenn telji að helsti galli íslenskrar stjórnskipunar á undanförunum áratugum hafi verið að forsætisráðherrum – og reyndar forse-tinn líka – hefðu þurft enn meiri völd.

Frumvarpið að nýrri stjórnarskrá felur vissulega í sér gagnleg ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur, þjóðareign og mannréttindi, en það býr líka til allt annað stjórnkerfi en við höfum búið að frá lýðveldisstofnun; yrði tilraun um stjórnkerfi sem ætti sér engan líka á Vesturlöndum.

[...]

Á fundi ríkisráðs í gær hvatti ég til samstöðu allra flokka með víðsýni og sáttavilja að leiðarljósi, að vegferð stjórnarskrármálsins yrði mörkuð á þann hátt að tryggð væri vönduð meðferð og í forgang settar breytingar sem ríkur þjóðarvilji veitir brautargengi. Aðeins þannig næðist farsæl niðurstaða.

Við megum ekki festa stjórnarskrármálið í fjötrum átaka og aflrauna á Alþingi. Slíkt sæmir hvorki hinni upphaflegu heitstrengingu um nýjan sáttmála Íslendinga né heldur virðingu fyrir þeirri samstöðu sem mótaði gildistöku núverandi stjórnarskrár.“

Viðbrögðin við þessum orðum forsetans voru í fullu samræmi við afstöðu manna til málsins. Andstæðingar þess glöddust yfir þeim en fylgismenn gagnrýndu þau og sögðu túlkun forsetans um að tillögurnar fælu í sér aukin völd forsetaembættisins ranga.

III. Ýtt út af borðinu um sinn

Álit Feneyjanefndarinnar barst um miðjan febrúar 2013. Í því voru ýmsar athugasemdir. Þóttu margar greinar frumvarpsins of almennt og óljóst orðaðar og valdajafnvægi og samspil þings, ríkisstjórnar og forseta flókið og skorta samræmi. Í heild hlupu athugasemdir nefndarinnar á tugum og snertu flesta kafla frumvarpsins. Sagði nefndin að þar sem stutt væri í þinglok (kosningar voru ákveðnar 27. apríl) væri hugsanlega affarasælast að breyta aðeins breytingarákvæði stjórnarskrárinnar og bíða með heildarendurskoðunina til nýs þings.

Næstu tvær vikur stóð yfir mikið pólitískt argaþras um málið. Stutt var í boðuð þinglok og eftir því sem dagarnir liðu minnkuðu líkurnar á að frumvarpið kæmi til atkvæða. Ekki verða þær skylmingar raktar hér en þó má geta þess að þegar allar horfur voru á að málið myndi daga uppi bar einn þingmanna stjórnarandstöðunar, Þór Saari (Hreyfingin), sem var einlægur stuðningsmaður stjórnarskrárbreytinganna fram formlega vantrauststillögu á ríkisstjórnina þar sem hann taldi hana ætla að svíkja þjóðina í málinu. Var tillagan felld með naumindum; 32 atkvæðum gegn 29.

Lyktir málsins í þinginu voru þær að formenn stjórnarflokkanna, Árni Páll Árnason (Samfylkingin) og Katrín Jakobsdóttir (Vinstrihreyfingin – grænt framboð) sem bæði höfðu verið kjörin nýir formenn flokka sinna í febrúar, auk Guðmundar Steingrímssonar (þingmaður utan flokka) lögðu til leið til að halda vinnu við frumvarpið áfram á nýju kjörtímabili. Var frumvarp þar um samþykkt með 25 atkvæðum gegn tveimur en 21 þingmaður sat hjá. Nýtt þing er hins vegar með öllu óbundið af þeirri samþykkt.

Ekki þarf að hafa mörg orð um það að þessi málalok urðu einlægum fylgismönnum stjórnarskrárbreytinganna mikil vonbrigði. Meðal stjórnarþingmanna sem sátu hjá og studdu þar með ekki leið flokksformanna sinna voru Jóhanna Sigurðardóttir forsætisráðherra og áðurnefndar Álfheiður Ingadóttir og Valgerður Bjarnadóttir. Vonbrigðin náðu langt út fyrir Alþingi og ekki síst inn í raðir þess fólks sem skipaði stjórnlagaráð. Fannst því sem vinna þess væri að engu orðin.

Menn þar á bæ dóu hins vegar ekki ráðalausir og níu af 25 fulltrúum skipuðu sæti ofarlega á listum stjórnmalaflokkanna í Alþingiskosningunum, þar af voru sex í framboði fyrir nýjan flokk (Lýðræðisvaktin) sem hafði stjórnarskrárumbætur að helsta stefnumáli. Enginn stjórnlagaráðsfulltrúanna náði þó kjöri til Alþingis.

1. Framhaldið óljóst

Þegar þetta er skrifað (maí 2013) er óvíst hvert framhald stjórnarskrármálsins verður. Flokkarnir (Framsóknarflokkur og Sjálfstæðisflokkur) sem stóðu harðast gegn breytingunum náðu bestum árangri í kosningunum og mynduðu ríkisstjórn. Í stefnuyfirlýsingu hennar segir að áfram verði unnið að endurskoðun stjórnarskrárinnar „með breiða samstöðu og fagmennsku að leiðarljósi.“ Áhersla verði lögð á ákvæði um þjóðareign á auðlindum og um þjóðaratkvæðagreiðslur um lög Alþingis, að frumkvæði verulegs hluta kjósenda. Endurskoðun stjórnarskrárinnar skuli fara fram undir umsjón og á ábyrgð Alþingis en vinna undanfarinna ára verði höfð til hliðsjónar. Áhersla verði lögð á gagnsæi og upplýsta umræðu með þátttöku almennings.

Ekki er nánar vikið að málinu og því ekki ljóst hvað átt er við með „vinnu undanfarinna ára.“ Þó má ætla að verið sé að vísa til starfa stjórnlagaráðs og þeirrar vinnu sem unnin var í kringum það. Sé svo – og raunar hvort sem svo er eða ekki – kann sú mikla vinna sem að baki er að gagnast í framtíðinni. Burt séð frá tillöggunum sjálfunum fengu umræður um stjórnarskrána að gerjast í samfélaginu og miklum upplýsingum um málefnið var safnað saman. Ef og þegar aftur verður farið af stað er því í heilmikið að sækja.

Ef litið er yfir ferlið og reynt að leggja mat á það kemur margt til álita. Þótt kallað hefði verið eftir stjórnarskrárbreytingum í kjölfar bankahrunsins er umdeilanlegt hvort það ákall kom frá þjóðinni (eins og hægt er að skilgreina það hugtak) eða aðeins háværum minnihluta hennar. Eins er umdeilanlegt hvort bráð nauðsyn var á endurskoðuninni eftir Hrunið. Þar mættust jafnólík sjónarmið og það að eðlilegt væri að ráðast í verkið eftir svo afdrifaríkan atburð í sögu þjóðar og hitt að hvernig unnt var að takast á við áföllin í kjölfar falls bankanna sýndi svo ekki yrði um villst að gildandi stjórnarskrá hefði staðist tímans tönn og því engin þörf á endurskoðun nú.

Það er líka álitaefni – og því var oft velt upp í umræðunni – hvort eðlilegt sé að gera breytingar á stjórnarskránni í andstöðu við einn stærsta og rótgrónasta stjórnmálaflokk landsins (Sjálfstæðisflokkurinn). Hefð er fyrir mjög breiðri pólitískri sátt um stjórnarskrárbreytingar á Íslandi. Á móti má spyrja hvort eðlilegt sé að einn eða tveir flokkar í stjórnarandstöðu á Alþingi berjast svo hatrammlega gegn vilja meirihlutans.

Mismunandi mælikvörðum var líka beitt í umræðunni en slíkt er auðvitað alþekkt í allri pólitískri umræðu. Sem dæmi má nefna að stuðningsmenn breytinganna

notuðu niðurstöðu hinnar ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu sem rök í baráttu sinni en 67% kjósenda sem tóku afstöðu vildu að tillögur stjórnlagaráðs yrðu lagðar til grundvallar nýrri stjórnarskrá. Andstæðingarnir bentu hins vegar á að kosningaþátttakan hefði verið innan við 50%. Það er svo túlkunaratriði hvort það er mikil eða lítil þátttaka. Það er vissulega lítil þátttaka miðað við kosningaþátttöku á Íslandi en vel yfir meðallagi þegar litið er til þátttöku í þjóðaratkvæðagreiðslum víða um heim.

Ógilding Hæstaréttar á kosningunni til stjórnlagabings þvældist svo í umræðunni allt ferlið. Framkvæmd kosninga á Íslandi hafði að mestu verið óaðfinnanleg til þessa og því afskaplega óheppilegt að ekki hefði verið staðið hárrétt að málum. Andstæðingar breytinga héldu þeirri staðreynd mjög á lofti og töldu að þá þegar hefði átt að slá ferlið af. Stuðningsmenn breytinganna töldu Hæstarétt hins vegar hafa verið mjög óbilgjarnan í úrskurði sínum því ekkert hefði komið fram um að ágallarnir á framkvæmd kosninganna hefðu haft áhrif á úrslit þeirra.

Enn má spyrja hvort Alþingi hafi haldið rétt á spilunum eftir að því var afhent frumvarp stjórnlagaráðs. Þrjú mánuðir liðu þar til málið var lagt fram í þinginu og það tók sér rúma fimm mánuði að ákveða að efna skyldi til ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu. Frumvarp var svo lagt fram í mars 2012 en samþykkt í maí og síðan leið um hálf ár þar til þjóðaratkvæðagreiðslan fór fram. Ekki fyrr en að henni lokinni gat eiginleg meðferð þingsins á málinu hafist. En þá lá þó ekki fyrir sú heildstæða lagatæknilega úttekt á frumvarpinu sem almennt var talin þörf á að gera.

Á það ber einnig að líta að allt kjörtímabilið stóðu stjórnvöld í stórræðum. Vegna falls bankanna þurfti að sinna mörgum viðamiklum verkefnum; fjárlagagerð var flóknari en vanalega, Ísland var í prógrammi hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og stóð einnig í erfiðum og tímafrekum deilum við Breta og Hollendinga (Icesave). Þá var ráðist í viðamiklar breytingar á skattkerfinu, fiskveiðistjórnunarkerfinu og skipulagi stjórnarráðsins sem voru að mestu í andstöðu við vilja stjórnarandstöðuflokkanna. Þessi mál útheimtu öll orku og tíma og sköpuðu djúpan ágreining millum stjórnar og stjórnarandstöðu.

Var gengið til góðs? Þegar upp er staðið hljóta menn í öllu falli að hafa lært eitthvað á ferlinu, hvort heldur er í vinnubrögðum eða pólitískri framgöngu, og taka þann lærdóm með sér ef og þegar næst verður lagt af stað.

2. Almennur áhugi á stjórnarskránni (og konur stjórnunðu för!)

Hvað sem leið pólitískri meðferð og umræðu kom glögglega í ljós í ferlinu að talsverður áhugi er á stjórnarskránni og stjórnarskrármálefnum meðal íslensku þjóðarinnar. Fjöldi frambjóðenda til stjórnlagabings (522) og góð þátttaka í þjóðfundinum (eitt þúsund voru boðaðir og næstum allir mættu) bera því vitni auk allra athugasemdanna sem einstaklingar gerðu á meðan á vinnu stjórnlagaráðs stóð og við frumvarpið meðan það var til meðferðar á Alþingi. Þá var talsvert um að almenningur skrifaði greinar um málið í blöð eða á blog og margir tjáðu skoðanir sínar á opnum fundum og í innhringitímum útvarpsstöðvanna. Enn fremur má nefna að starfrækt eru frjáls og óháð félagasamtök um stjórnarskrármálefni. Áréttu ber að sá áhugi sem hér er nefndur laut ekki aðeins að nauðsyn þess að heildarendurskoðun á stjórnarskránni færi fram heldur einnig hinu; að varlega yrði farið í sakirnar og jafnvel að henni yrði ekki breytt.

Og örstutt í lokin. Það voru einkum konur sem stjórnunðu för í gegnum allt ferlið. Jóhanna Sigurðardóttir forsætisráðherra, Ásta R. Jóhannesdóttir, forseti Alþingis, dr. Guðrún Pétursdóttir, formaður stjórnlaganefndar, Salvör Nordal, formaður stjórnlagaráðs, Valgerður Bjarnadóttir, formaður stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis og Álfheiður Ingadóttir, varaformaður stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis. Með einföldun og svolitlu skáldaleyfi má segja að karlar (formenn stjórnarandstöðuflokkanna) hafi komið í veg fyrir að ferlið næði fram að ganga.

Val á greinar frá stjórnaarskrárfumvarpið

5. gr. Skyldur borgaranna. Stjórnvöldum ber að tryggja að allir fáí notið þeirra réttinda og þess frelsis sem í þessari stjórnaarskrá felast. Allir skulu virða stjórnaarskrá þessa í hvítetna, sem og þau lög, skyldur og réttindi sem af henni leiða.

7. gr. Réttur til lífs. Allir hafa meðfæddan rétt til lífs.

9. gr. Vernd réttinda. Yfirvöldum ber ætíð að vernda borgarana gegn mannréttindabrotum, hvort heldur sem brotin eru af völdum handhafa ríkisvalds eða annarra.

10. gr. Mannhelgi. Öllum skal tryggð mannhelgi og vernd gegn hvers kyns ofbeldi, svo sem kynferðisofbeldi, innan heimilis og utan.

15. gr. Upplýsingaréttur. Öllum er frjálst að safna og miðla upplýsingum. Stjórnsýsla skal vera gegnsæ og halda til haga gögnum, svo sem fundargerðum, og skrásetja og skjalfesta erindi, uppruna þeirra, ferli og afdrif. Slíkum gögnum má ekki eyða nema samkvæmt lögum. Upplýsingar og gögn í fórum stjórnvalda skulu vera tiltæk án undandráttar og skal með lögum tryggja aðgang almennings að öllum gögnum sem opinberir aðilar safna eða standa straum af. Listi yfir öll mál og gögn í vörslu hins opinbera, uppruna þeirra og innihald, skal vera öllum aðgengilegur. Söfnun, miðlun og afhendingu gagna, geymslu þeirra og birtingu má aðeins setja skorður með lögum í lýðræðislegum tilgangi, svo sem vegna persónuverndar, friðhelgi einkalífs, öryggis ríkisins eða lögbundins starfs eftirlitsstofnana. Heimilt er í lögum að takmarka aðgang að vinnuskjölum enda sé ekki gengið lengra en þörf krefur til að varðveita eðlileg starfsskilyrði stjórnvalda.

Um gögn sem lögbundin leynd hvílir yfir skulu liggja fyrir upplýsingar um ástæður leyndar og takmörkun leyndartíma.

17. gr. Frelsi menningar og mennta. Tryggja skal með lögum frelsi vísinda, fræða og lista.

29. gr. Bann við ómannúðlegri meðferð. Í lögum má aldrei mæla fyrir um dauðarefsingu. Engan má beita pyndingum né annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Nauðungarvinnu skal engum gert að leysa af hendi.

31. gr. Bann við herskyldu. Herskyldu má aldrei í lög leiða.

32. gr. Menningarverðmæti. Dýrmætar þjóðareignir sem heyra til íslenskum menningararfi, svo sem þjóðminjar og fornhandrit, má hvorki eyðileggja né afhenda til varanlegrar eignar eða afnota, selja eða veðsetja.

33. gr. Náttúra Íslands og umhverfi. Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Öllum ber að virða hana og vernda.

Öllum skal með lögum tryggður réttur á heilnæmu umhverfi, fersku vatni, ómennguðu andrúmslofti og óspilltri náttúru. Í því felst að fjölbreytni lífs og lands sé viðhaldið og náttúruminjar, óbyggð víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Fyrri spjöll skulu bætt eftir föngum. Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og réttur náttúrunnar og komandi kynslóða sé virtur.

Með lögum skal tryggja rétt almennings til að fara um landið í lögmætum tilgangi með virðingu fyrir náttúru og umhverfi.

36. gr. Dýravernd. Með lögum skal kveðið á um vernd dýra gegn illri meðferð og dýrategunda í útrýmingarhættu.

Helstu tímasetningar

Bank system collapse - October 2008

Minority government assumes power- 1 February 2009

Bill of Constitutional Assembly presented - 4 November 2009

Bill on Constitutional Assembly approved - 16 June 2010

National Assembly held - 6 November 2010

Elections for Constitutional Assembly - 27 November 2010

Vote declared invalid - 25 January 2011

Constitutional Council appointed - 24 March 2011

Constitutional Council meets for the first time - 6 April 2011

Constitutional Council delivers bill for Constitution - 29 July 2011

Constitutional Council's bill presented in the form of a report to the Althingi - 4 October 2011

Proposal for a referendum on the bill submitted - 20 March 2012

Proposal for referendum approved - 24 May 2012

Referendum takes place - 20 October 2012

Bill to amend the Constitution presented - 16 November 2012

Venice Commission delivers its opinion - 20 February 2013

A bill submitted to delay the process - 6 March 2013

Bill to delay the process approved - 28 March 2013

Nokkrar staðreyndir um Ísland

Íbúafjöldi	320,000
Kosningabærir menn	230,000
Höfuðborg	Reykjavík
Opinbert tungmál	Íslenska
Stjórnarfar	Lýðveldi
Þing	Alþingi
Fjöldi þingmanna	63
Fjöldi ráðherra	8 - 10
Aðild að EFTA	Frá 1970 (stofnár 1960)
Aðild að EES	Frá 1994 (stofnár 1994)
Aðild að Schengen	Frá 2001 (stofnár 1985)
Aðild að NATO	Frá 1949 (stofnár 1949)
Aðild að Sameinuðu Þjóðunum	Frá 1946 (stofnár 1945)

Um höfundinn

Björn Þór Sigbjörnsson

Björn Þór Sigbjörnsson (born 1972) is an Icelandic journalist residing in Reykjavik. He worked for years at the newspaper Fréttablaðið - the largest Icelandic newspaper in terms of circulation - and at the National Radio. Since 2011 he has worked as an independent author of books and articles. He is one of the two main authors of “Iceland in the centuries 2001-2010” (JPV Útgáfa publishing house 2012), extensive annals covering the major events in Icelandic society in the first decade of the 21st century.

Séverine Bellina

Séverine Bellina er núverandi framkvæmdastjóri IRG. Hún lauk doktorsprófi í opinberri stjórnsýslu og hefur sérhæft sig í stjórnarháttum, stofnanavæðingu valds og stöðluðu fjölræði í Afríku. Hún hefur starfað hjá franska utanríkisráðuneytinu sem ráðgjafi um lýðræðisleg stjórnarfarsmálefni og tekið virkan þátt í uppkasti að hinni frönsku aðferð um þróunarsamvinnu á stjórnarháttum. Hún hefur einnig starfað sem sérfræðingur hjá Democratic Governance Group Bureau (UNDP-BDP) í Dakar og Osló og sem ráðgjafi framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Hún er kennari við Sciences Po í París.

Marion Muller

Marion Muller er með rannsóknarmastersgráðu í stjórn mála- og félagsfræði með sérhæfingu í þróunarstjórn málum frá Sciences Po Bordeaux í Frakklandi og BS-gráðu í stjórn málafræði og stjórnsýsluvísindum frá háskólanum í Granada á Spáni. Eftir nokkrar vettvangsrannsóknir í Tógó, Suður-Afríku og Níger samræmði hún frumkvæðisrétt almennings til endurskoðunar á stjórnsýslunni fyrir Franska utanríkisráðuneytið. Hún hefur starfað hjá IRG sem verkefnafulltrúi í verkefnum “Legitimacy and rootedness of powers” og “Reform of Public Institutions”. Hún starfar nú sem ráðgjafi fyrir opinbert stjórn skipulag og alþjóðlega samvinnu hjá ýmsum samtökum, þar á meðal IRG.