

# FRÉTTASKÝRING: Endurskoðun stjórnarskrárinnar

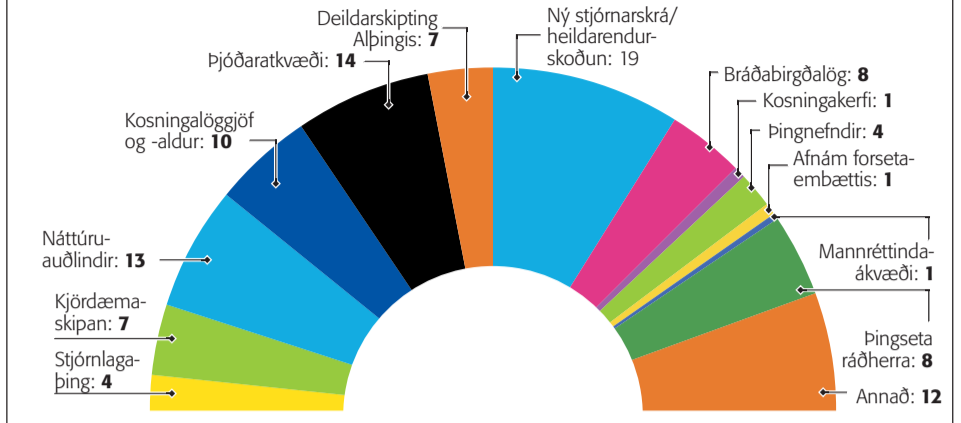
2. hluti

## STJÓRNARSKRÁ LÝÐVELDISINS ÍSLANDS

Í stjórnarskrá Íslands eru 80 greinar í sjö köflum. Þar eru skilgreind grundvallarréttindi borgaranna og stjórnskipan útlístuð:

- I. kafli:** tilgreinir að Ísland skuli vera lýðveldi og stjórnin þingbundin án þess að það sé skilgreint frekar. Einnig er kveðið á um þrískiptingu ríkisvaldsins. Lögjafarvaldið er í höndum Alþingis og forseta Íslands, framkvæmdarvaldið er hjá forsetanum en hann felur það ráðherra og öðrum stjórnvöldum sem skilgreind eru í lögum og dómsvaldið er hjá dómendum.
- II. kafli:** fjallar um forseta Íslands, hvornig standa skuli að forsetakosningum og um valdsvið forsetans. Einnig er fjallað um ráðherraábyrgð og birtingu laga.
- III. kafli:** fjallar um kjördæmaskipan, kosningarétt og kjörgengi fyrir alþingiskosningar.
- IV. kafli:** skilgreinir hver störf Alþingis eru og réttindi og völd þingmanna.
- V kafli:** fjallar um dómsvaldið og að dómendur skuli skera úr öllum ágreiningi sem verður vegna embættistakmarka yfirvalda.
- VI kafli:** um trúmál og að evangelíska lúterska kirkjan sé þjóðkirkja Íslands. Trúfrelsi er skilgreint og er öllum frjálst að stofna trúfélög og vera aðilar að þeim.
- VII. kafli:** fjallar um mannréttindi.

## TILLÖGUR AÐ BREYTINGUM Á LÝÐVELDISSTJÓRNARSKRÁNNI 1944–2009



## ENDURSKOÐUN STJÓRNARSKRÁRINNAR 1944–2007



### SAGA STJÓRNARSKRÁRINNAR

**1874:** Stjórnarskrá um hin sérstaklega mál-efni Íslands. 22 tillögur um breytingar til 1918.

**1903:** Breytingar vegna heimastjórnar á Íslandi (innlent framkvæmdarvald).

**1915:** Almennur kosningaréttur innleiddur.

**1918:** Ísland fullvalda ríki.

**1920:** Stjórnarskrá konungsríkisins Íslands. 14 breytingatillögur til 1944. Þingmenn 42.

**1929:** Heimskreppa

**1934:** Kjördæmaskipan fest, þingmönnum fjölgað í 49.

**1942:** Kosningafyrirkomulagi breytt, þingmenn 52.

**1944:** Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

**1949:** Óeirðir á Austurvelli er Alþingi kaus um þingsályktunartillögu um hvort Ísland ætti að ganga í NATO.

**1952:** Heildarendurskoðun

**1959:** Kosningakerfinu breytt, þingmenn 60.

**1968:** Kosningaaldur lækkaður úr 25 í 20 ár.

**1972:** Endurskoðun

**1973:** Eldgos braust út í Vestmannaeyjum.

**1978-1983:** Heildarendurskoðun

**1980:** Vigdís Finnbogadóttir kjörin forseti.

**1986:** Ronald Reagan og Mikhail Gorbachev funda í Reykjavík.

**1987:** Einstakar greinar og ákvæði til skoðunar án breytinga

**1989:** Fyrsta Bónus-verslunin opnuð.

**1991:** Deildarskipting Alþingis afnumin.

**1993-1994:** Einstakar greinar og ákvæði til skoðunar án breytinga

**1997-1998:** Einstakar greinar og ákvæði til skoðunar án breytinga

**1999:** Kjördæmaskipan breytt. Sex kjördæmi með lögum.

**2004:** Ólafur Ragnar Grímsson, forseti Íslands, sýnaði lögum um eignarhald á fjölmiðlum staðfestingar.

**2005-2007:** Heildarendurskoðun

**2009:** Endurskoðun hafin. Stjórnlagáþing í undirbúningi.

# Þjóðin semur grundvallarlögin

Endurskoðun stjórnarskrárinnar hefur staðið yfir nær óslitið allan lýðveldistímamann. Enn standa þó eftir lítt breytt grundvallarlög íslenskrar stjórnskipunar. En þjóðin vill marka leið til nýrrar framtíðar og hyggst gera það án aðkomu kjörinna fulltrúa á Alþingi.

Tilraunir til heildarendurskoðunar stjórnarskrárinnar hafa staðið yfir nær óslitið allt frá lýðveldisstofnun árið 1944. Þær hafa allar mistekist. Hins vegar hafa ýmsar breytingar verið gerðar; sumar mjög afmarkaðar en aðrar víðtækari í seinni tíð eins og breytingar á starfsháttum Alþingis og endurskoðaður mannréttindakafli.

Á hverjum tíma hefur þrýstingurinn á endurskoðun ýmist komið frá Alþingi, og þá iðulega stjórnarandstöðunni, eða frá fólkinu. Oft má greina rót þeirrar kröfu í ríkjandi efnahagsástandi; erfiðleikar skapa gerjun í samfélaginu. Sú skoðun hefur verið sett fram að aldrei hafi verið jafn mikill þrýstingur á að endurskoðun stjórnarskrárinnar fari fram, og verði lokið innan tiltölulega skamms tíma. Krafan kemur frá þjóðinni og hún hyggst annast þetta vandasama verk án afskipta kjörinna fulltrúa sinna á Alþingi.

### Hvað á heima hvar?

Í stjórnarskránni eru ákvæði um meðferð ríkisvalds, hlutverk helstu handhafa þess og samspil þeirra á milli. Réttindi borgaranna í samskiptum við ríkisvaldið eru færð til bókar og hömlur lagðar við því að á grundvallarréttindi sé gengið. En það er ekkert einfalt mál að skilgreina hvað á heima í stjórnarskrá og hvað ekki. Grunnreglur þarf að setja fram á knöppu en skýru máli. Fjöldmörg atriði, sem við fyrstu sýn eiga heima í stjórnarskránni, verður að skilja eftir fyrir almenna lögjafann og fjárveitingarvaldið. Markmið verða því að vera ljós og forðast verður að setja í stjórnarskrá almennar stjórnsmálalegar yfirlýsingar.

Uppbygging stjórnarskrárinnar sýnir að hún er að stofni til frá 19. öld. Valdahlutföll milli helstu stofnana ríkisins endurspeglar því ekki í henni og almennt er viðurkennt að uppsetning textans

verði að breytast. Þannig er talið eðlilegt að kaflinn um Alþingi fari á undan köflum um aðra handhafa ríkisvalds sem veigamesti handhafi ríkisvalds og þungamiðja þess fulltrúalýðræðis sem einkennir íslenska stjórnskipan. Einnig að kafla um mannréttindi sé gert hærra undir höfði í uppröðun einstakra kafla til að undirstrika um hvað grundvallarlögin raunverulega snúast.

### Leitið og þér munuð ekki finna

„Sá sem opnar stjórnarskrána til að finna útlitun á lýðræði að hætti Íslendinga verður fljótt fyrir vonbrigðum,“ skrifaði Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands, árið 2005. „Orðið lýðræði kemur þar hvergi fyrir. Heldur ekki þingræði. Ekki er þar þrískipting ríkisvaldsins nefnd berum orðum og grundvallarstofnanir íslenska lýðræðiskerfisins, eins og ríkisstjórn og Hæstiréttur, eru þar hvergi nefndar á nafn – þótt tilvist þeirra megi að vísu ráða af samhenginu.“

Í raun reyndri hafa erlendir fræðimenn í stjórnlagafræðum, sem lesið hafa íslensku stjórnarskrána, komist að þeirri niðurstöðu að hér ríki forsetaræði, líkt og í Bandaríkjunum. Kannski er það vegna þess að forsetinn kemur fyrir í þriðjung á áttatíu greinum hennar.

### Ein eða þrjár?

Íslendingum hefur þrisvar verið sett stjórnarskrá; konungsstjórnarskráin 1874, fullveldisstjórnarskráin 1920 og lýðveldisstjórnarskráin 1944. Á þessum sjöttu árum voru gerðar ýmsar breytingar en eftir sem áður eru stjórnarskrárnar þrjár mjög líkar. Ekki er að furða þó lýðveldisstjórnarskráin líkist forvera sínum þar sem meðvituð ákvörðun var tekin um litlar sem engar breytingar. Þær voru unnar í lýfti með því fororði að heildar-

endurskoðunin færi fram strax eftir að lýðveldi verði stofnað. Í greinargerð með þingsályktunartillögu um endurskoðun stjórnarskrárinnar árið 1944 kemur fram að almenn óánægja var með stjórnarskrána eins og hún var samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslunni þá um sumarið. „Þjóðin virðist á einu máli um það, að stjórnskipunarlög þau, sem við nú búum við, séu á margan hátt svo gölluð og úrelt, að ekki verði lengur við unað.“ Kemur fram að þjóðarvilji til stofnunar lýðveldis hafi komið í veg fyrir að almenningur sýndi óánægju sína með plaggjó.

### Endurskoðun

Í reynd hafa fjórar nefndir verið settar á fót til að endurskoða stjórnarskrána frá því að ákvæðið var að slíta sambandinu við Danmörku og stofna lýðveldi 1944. Sú fyrsta var kjörin af Alþingi árið 1942 og vann að nauðsynlegustu breytingum vegna lýðveldisstofnunarinnar, og fékk tólf manna liðsáka árið 1945 til að takast á við heildarendurskoðun. Árið 1947 tók önnur nefnd við sem starfaði til ársins 1952. Næst var kjörin stjórnarskrárnefnd árið 1972 sem starfaði stutt. Fjórdra stjórnarskrárnefndin var skipuð 1978 og starfaði til ársins 1983. Hún komst lengst og skilaði hún skýrslu til þingflokka sem hafði að geyma tillögur að nýrri stjórnarskrá. Þar var tekið á öllum þáttum stjórnarskrárinnar nema kjördæmaskipuninni. Nefndin taldi sig þó eiga eftir að fjalla betur um ýmsa þætti, svo sem eignarréttarákvæði og mannréttindi sem ágreiningur var um innan nefndarinnar. Síðast starfaði nefnd á vegum forsætisráðuneytisins árin 2005 til 2007 og endurskoðunin sem nú fer í hönd byggir að töluverðu leyti á vinnu þeirrar nefndar.

### Þjóðfundur

Hugmyndin um stjórnlagáþing,

eða þjóðfund eins og margir vilja kalla samkomuna, er ekki ný af nálinni. Hún kom strax fram við upphaf lýðveldistímans. Stjórnlagáþingið sem ráðgjafarhópur ríkisstjórnarinnar undirbýr hefur töluvert verið í umræðunni, án þess að skýr svör hafi fengist um hvornig til þess verði valið og hver umgerð þess verður. Eðlilegt er að líta til þeirra hugmynda sem hafa verið settar fram í frumvörpum á Alþingi á síðastu árum. Jóhanna Sigurðardóttir forsætisráðherra lagði fram hugmyndir um stjórnlagáþing árið 1995 og ekki ólíklegt að til þess verði horft nú. Í stuttu máli var gert ráð fyrir 41 kjörnum fulltrúa og miðað var við að störfum þingsins lyki innan tveggja ára. Hugmyndir Framsóknarflokksins, sem settar voru fram nýlega, gera ráð fyrir 63 fulltrúum en aðeins sex mánaða starfstíma.

### Verkefnið fram undan

Deilur um embætti forseta Íslands, sem náðu athygli alþjóðar við sýnun forseta á staðfestingu fjölmiðlafrumvarpsins 2004, hefur ekki síst vakið athygli almennings á hversu óljós stjórnarskráin er. Í kjölfarið hafa komið fram hugmyndir um að rétt sé að leggja embættið niður. Aðrir hafa komið auga á möguleika til að gera grundvallarbreytingar á embættinu og forseti starfi sem forseti Alþingis. Með því yrði honum fundið veigamikil hlutverk sem gæti styrkt Alþingi gagnvart framkvæmdarvaldinu, eins og var rætt í fyrsta hluta fréttaskýringarinnar. Forseti Alþingis í dag er valinn af stjórnarmeirihlutunum eða framkvæmdarvaldinu. Með þessu móti mætti tryggja að verkstjórn þingsins verði óháð átökum á milli stjórnar og stjórnarandstöðu og styrkja lögjafarvaldið eins og svo mjög er kallað eftir. Að því sögðu er ljóst að nauðsynlegt er að skýra stöðu og hlutverk forsetans svo friður sé um embætti þjóðhöfðingjans.

Auðlindaákvæði stjórnarskrárinnar og ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur hafa verið skilgreind sem forgangsmál í þeirri vinnu sem á að klára fyrir vorið. Auðlindanefnd mótaði tillögu að ákvæði árið 2000 sem fjallar um að náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti verði lýstar þjóðareign. Von er til að byggt verði á þeirri vinnu.

Núgildandi stjórnarskrá geymir fá ákvæði um efnis sem leggja þarf fyrir þjóðina til úrskurðar í þjóðaratkvæðagreiðslu, enda hefur slík atkvæðagreiðsla ekki verið haldin á lýðveldistímanum. Skýlaus krafa er um að þessu verði breytt og möguleikar að almenningur hafi frekari tækifæri til að koma beint að ákvörðunum sem þá varðar.

### Ef þing kemur saman

Þegar, og ef, stjórnlagáþing kemur saman á þessu ári verður einnig að setja ákvæði um utanríkismál, sem eins og gefur að skilja hafa fengið auknið vægi frá 1944. Eins verður að hafa í huga þann möguleika að Ísland gangi í Evrópusambandið, og við því verður að bregðast með ákvæðum sem gera ráð fyrir því að hluta ríkisvaldsins færist öðrum á hönd.

Þótt heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar sé aðkallandi segir sagan að það er ekki hlaupið að því að draga upp texta sem allir sætta sig við. Það má líka spyrja sig að því hversu langt þarf að ganga. Lönng saga tilrauna gefur kannski tilefni til að álykta sem svo að þörfin til byltinga á grunnreglum samfélagsins sé ekki fyrir hendi.



FRÉTTASKÝRING SVAVAR HÁVARÐSSON svavar@frettabladid.is

Annar hluti af fjórum Á fimmtudag: Kosningalög og kjördæmaskipan