

SKOÐUN



Um gæði nýju íslensku stjórnarskrárinnar – fimmti hluti

Stephen M. Duvernay skrifar · 5.10.2017 07:00

Þetta er fimmta greinin í flokki greina eftir þrjá sérfræðinga í stjórnskipunarrétti við lagadeildina í Berkeley-háskóla í Kaliforníu. Við skoðum þá gagnrýni sem stjórnarskrárferlið á Íslandi hefur sætt og vísun henni á bug með rökstuðningi. Enn fremur hvetjum við ykkur til að endurskoða stjórnarskrána. Í þessari grein beinum við sjónum að gagnrýni sem varðar gæði og gerð stjórnarskrárdraganna.

Eitt af því, sem stjórnarskrárdrögunum hefur verið fundið til foráttu, er að annaðhvort sé þeim ekki lokið, eða þau eru aðeins yfirlýsing um „vilja“ þjóðarinnar. Reyndar eru stjórnarskrárdrögin fullgerð grundvallarlöggjöf sem markar stjórnvöldum ramma. Þeim er ætlað að eiga við um þjóðina alla án þess að taka fyrir öll ágreiningsatriði samfélagsins. Stjórnarskrá á ekki að hafa að geyma svör við öllum spurningum, enda væri það ekki hægt, en alltaf má endurskoða hana og breyta henni er fram líða stundir. Stjórnarskrárdrögunum má breyta með lögum, en annars má leysa mál með opinberum umræðum á Alþingi og innan ríkisstjórnarinnar í heild. Stjórnarskrárdrögin eru annað og meira en viljayfirlýsing. Þetta er sáttmáli sem er í senn svo sterkur og sveigjanlegur að hann getur fleytt íslensku samfélagi til framtíðar.

Sumir hafa gagnrýnt stjórnarskrárdrögin fyrir að vera ekki nógu róttæk og benda á að

Þau breyti ekki miklu um stjórnun Íslands. Reyndar er það jákvætt. Íslenskt samfélag er ekki svo grátt leikið að byltingar sé þörf. Þegar samin er stjórnarskrá þarf að miðla málum, og hefur Ágúst Þór Árnason bent á að almennt hefur ríkt samkomulag um stjórnarskrárbreytingar á Íslandi frá stofnun lýðveldisins. Þetta er viðeigandi að því er varðar gerð stjórnarskrár. Ef einhver einn hópur nær að ráða fyrirhuguðum ákvörðunum um stjórnarskrárbreytingar standa aðrir hópar verr. Stjórnarskrárdrögin endurspeglar þannig viðeigandi málamiðlun. Það væri sannarlega undarlegt ef stjórnarskrárdrögin væru róttæk, vegna þess að Stjórnlagaráð hafði úr ýmsu að móða í upphafi.

Drögin eru byggð á reynslu Íslendinga af fyrri stjórnarskrám (dönsku stjórnarskránni frá 1849, fyrstu íslensku stjórnarskránni frá 1874, stjórnarskránni frá 1920, og núgildandi stjórnarskrá sem samþykkt var í júní 1944). Stjórnlagaráð fylgdi aðferðum við gerð stjórnarskrár sem hafa þróast um allan heim á undangengnum tveimur öld. Stuðst var við vinnu þjóðfundar og tveggja binda skýrslu frá sérfræðingum í stjórnarskrárnefnd. Því er rétt að líta á stjórnarskrárdrögin sem afleiðingu þróunar en ekki byltingar. Þar er stuðst að stórum hluta við núgildandi stjórnarskrá landsins og þar að auki litið til reynslunnar í öðrum löndum.

Aðrir hafa gagnrýnt stjórnarskrárdrögin og sagt að þau væru of róttæk, og borið því við að um sé að ræða gagngerar breytingar á stjórn landsins. Það er ekki rétt. Þrátt fyrir að almenningur hafi tekið virkan þátt í að semja stjórnarskrána, sem er einsdæmi, er þar enn í gildi venjulegt þingræði eins og í núverandi stjórnarskrá. „Róttækustu“ atriðin eru þrjú ný ákvæði: 65. grein, sem heimilar að lög, sem Alþingi hefur samþykkt, séu borin undir þjóðaratkvæði; 66. grein, sem heimilar kjósendum að leggja mál beint fyrir Alþingi; og loks 113. grein, þar sem kveðið er á um stjórnarskrárbreytingar skuli staðfestar með þjóðaratkvæðagreiðslu. Að öðru leyti er gert ráð fyrir stjórnkerfi í líkingu við það sem tíðkast í öðrum þingræðisríkjum í Evrópu.

Þátttaka almennings

Vissulega er í ríkari mæli en áður gert ráð fyrir markvissari þátttöku almennings með þessum ákvæðum til beins lýðræðis, en þar er ekki kveðið á um að löggjafarvaldið sé fært til almennings með beinum hætti. Frumkvæði er ekki bindandi og því leiða ákvæði af þessu tagi til aukinna skoðanaskipta og samstarfs, en þjóðin fær ekki að segja Alþingi fyrir verkum hvað varðar lagasetningu almennt. Þetta er framför miðað við núgildandi fyrirkomulag, þar sem kjósendur hafa lítil sem engin ráð til þess að hafa áhrif á völd Alþingis.

Alþingi er elsta þjóðþing í heimi. Slíkri hefð lýkur ekki með stjórnarskrárrögunum. Þvert á móti eru þau merkur áfangi til að efla lýðræði á Íslandi. Núgildandi stjórnarskrá Íslands var til dæmis breytt árið 1995 til að samræma hana evrópskum mannréttindaákvæðum, og í stjórnarskrárrögunum eru þau ákvæði eflað enn frekar í átt að nútímalegum kröfum um frelsi einstaklingsins. Í stjórnarskrárrögunum birtist nútímalegur skilningur á mannréttindum. Eldri ákvæði eru skýrð og skerpt, en þeim er í raun ekki breytt. Í stjórnarskrárrögunum er að finna sveigjanleika og möguleikann á breytingum. Það sem skiptir ef til vill mestu er að þar er eflt hlutverk og réttur íslensku þjóðarinnar til samtarfs við yfirvöld og eftirlits með þeim.

Höfundur er sérfræðingur við lagadeild Berkeley háskóla.

Fréttablaðið