

SKOÐUN



Um gæði nýju íslensku stjórnarskrárinnar – sjötti hluti

Brandon V. Stracener skrifar © 26.10.2017 07:00

Þetta er sjötta 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 vísum henni á bug með rökstuðningi. Ennfremur hvetjum við Íslendinga til að endurskoða stjórnarskrána. Í þessari grein beinum við sjónum að gagnrýni sem varðar gæði og gerð stjórnarskrárdraga stjórnlagaráðs.

Fljótlega eftir að nýja stjórnarskráin var samin heyrðust gagnrýnisraddir úr hópi íslenskra stjórn málafræðinga og lögfræðinga sem efuðust um gæði stjórnarskrár sem óbreyttir borgarar hefðu unnið að. Við vefengjum þessar forsendur. Mikið hefur verið gert úr því að stjórnarskráin hafi verið lögð í hlut almennings („crowdsourced“) og því haldið fram að hún hafi alfarið verið skrifuð á Facebook. Það er ekki rétt. Stjórnlagaráð falaðist eftir ummælum almennings varðandi skjalið meðan það var í vinnslu, en eins og Hélène Landemore hefur bent á var framlag almennings vissulega dýrmætt en þegar öllu er á botninn hvolft hafi það „ekki verið ‚almennings sem ‚samdi‘ stjórnarskrána.“ Þeir sem sátu í stjórnlagaráði (og voru fyrst kjörnir en síðar tilnefndir af Alþingi eftir ógildingu Hæstaréttar á kosningunum) höfðu sama opinbera umboðið og tilnefndir fulltrúar á stjórnarskrárfundi Bandaríkjanna árið 1787. Um var að ræða opinbert ferli sem Alþingi stóð fyrir, en ekki einhverja yfirlýsingu byltingarsinna.

Allar götur síðan hafa fræðimenn lagt mat á nýju stjórnarskrána og hælt henni. Sem dæmi má nefna að í skýrslu um nýju stjórnarskrána sem birtist í október 2012 (Elkins, Zachary, Ginsburg og Melton: „Úttekt á íslensku stjórnarskrárdögum“, háskólanum í Chicago) var talið að nýja stjórnarskráin gæti verið í fullu gildi í 60 ár. Að sögn höfunda eru meðallíflíkur stjórnarskrár um 19 ár á hnattrænum mælikvarða. Það er mikið afrek að semja stjórnarskrá með mikilli þátttöku almennings sem hefur þrefalt hærri lífslíkur en meðaltal stjórnaskráa.

Raunar telst það hrósyrði að segja að stjórnarskráin hafi verið samin með þátttöku almennings. Ef vald ríkisstjórnar er fengið með umboði frá almenningi hlýtur þátttaka almennings að stjórn ríkis að skipta sköpum fyrir trúverðugleika hennar. Í skýrslunni frá háskólanum í Chicago kemur fram að nýja stjórnarskráin endurspeglir „verulegt framlag almennings“ og sé „vel til þess fallin að tryggja þátttöku almennings í stöðugu stjórnarferli“. Téðir fræðimenn sögðu einnig að í stjórnarskrárdögum birtist framsækin hugsun vegna þess að „þar sé á ferðinni gífurlega mikil nýbreytni og almenn þátttaka“. Árangurinn töldu þeir vera „eina merkustu stjórnarskrá sögunnar og langt yfir meðaltali stofnana samtímans“. Það að virkja almenning tryggir að stjórnin heldur áfram að þjóna almenningi. Með þátttöku almennings er samstaðan tryggð.

Um sama leyti gerði Evrópunefnd um lýðræði og lög (Feneyjanefndin) sams konar úttekt og komst að áþekktum niðurstöðum í álitum sem birtist í mars 2013. Lokaniðurstaðan staðfesti gildi þess að virkja almenning við að semja stjórnarskrá og jákvæð áhrif beinnar aðkomu borgaranna. Þetta álit er í mótsögn við fyrri gagnrýni þar sem fundið var að því að borgara skorti sérþekkingu og lögfræðimenntun.

Vitaskuld var álit Feneyjanefndarinnar ekki hafið yfir gagnrýni en víða er það samhljóma greiningu háskólans í Chicago. Í álitinu var reyndar bent á að sum ákvæðin væru „með mjög almennu orðalagi“ eða „of óljós og almenn“. Með almennum ákvæðum er skjalið gert sveigjanlegt og Íslendingum gefst færi á að skerpa á reglum þess í tímans rás. Til dæmis benti Feneyjanefndin á að það komi í hlut „lögjafans, með ítarlegri reglusetningu, að skilgreina nánar meginreglur stjórnarskrárinnar“ að því er varðar félagsleg og efnahagsleg réttindi og þriðju kynslóðar réttindi. Auk þess fór Feneyjanefndin lofsamlegum orðum um stjórnarskrárferlið sem fól í sér „forvirkt kerfi endurskoðunar á stjórnarskránni“, fagnaði „þeirri vinnu sem fram fór á Íslandi við að efla og bæta stjórnarskrá þjóðarinnar“ og lagði áherslu á að í nýju stjórnarskránni væri

lögð „áhersla á að tryggja aukið gegnsæi og skýrleika varðandi starfsemi stofnananna“.

Verði nýja stjórnarskráin lögleidd hafa breytingarferli, lög frá Alþingi, dómsúrskurðir og ummæli fræðimanna, sama hlutverki að gegna við að skerpa á túlkun ákvæða hennar. Við þessu er að búast, enda er það einkenni stöðugs og jafnframt sveigjanlegs gernings. Engin stjórnarskrá getur náð til allra hugsanlegra kringumstæðna. Rammi fyrir ríkisstjórnina (eins og núgildandi stjórnarskrá Íslands og sú nýja) skilgreinir aðeins þær útlínur sem störf stjórnvalda skulu rúmast innan. Með gerðum framtíðarinnar verða fletirnir litaðir.

Síðar voru gerðar úttektir á lokagerðinni sem eru ítarlegri en fyrri tíma gagnrýni, þar sem einkum var einblínt á ferlið. Ekki kemur á óvart að í upphafi var hafnað hugmyndinni um stjórnarskrárferli sem ekki væri í höndum sérfræðinga. Nýlegri úttektir sýna gleggri mynd af íslensku stjórnarskrárdrögunum í samanburði við önnur lönd. Hugsanlega verður nýja stjórnarskráin tekin upp í áföngum á löngum tíma, eða í heilu lagi, og kannski verða samin ný drög. Allt um það ættu Íslendingar að grípa tækifærið til þess að tryggja sér framvarðarstöðu á heimsvísu að því er varðar stjórnarskrárferli í nútímasamfélagi.

Höfundur er sérfræðingur við lagadeild Berkeley háskóla.