



POLSKI INSTYTUT PRAW CZŁOWIEKA I BIZNESU
REPORT SERIES 1/2021

JÓN ÓLAFSSON I SALVÖR NORDAL

ISLANDZKI PROCES KONSTYTUCYJNY W LATACH 2010–2020

THE ICELANDIC CONSTITUTIONAL PROCESS, 2010–2020



UNIVERSITY OF ICELAND



Iceland 
Liechtenstein **Active**
Norway **citizens fund**

Publikacja została opracowana i opublikowana w ramach projektu „Prawa człowieka i biznes: dialog społeczny post-COVID19” realizowanego z dotacji nr K1m-0457 programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy, finansowanego z Funduszy EOG.

Treści zawarte w niniejszej publikacji stanowią wyłączną odpowiedzialność autorów.

Autorzy Jón Ólafsson, Salvör Nordal
Tłumaczenie Beata Chrostek, Małgorzata Szlendak, Beata Faracik
Korekta i opracowanie Wiesław Paszkowski

Wydawca
Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu
ul. Mireckiego 25/36,
42–200 Częstochowa
www.pihrb.org

ISBN: 978-83-940221-1-2



Niniejsza publikacja jest dostępna na warunkach licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne 4.0 – Na tych samych warunkach. Oznacza to, że będzie można dowolnie wykorzystać te utwory, w tym je kopiować, dystrybuować, wyświetlać i używać, pod warunkiem podania autora utworu. Więcej informacji o licencji znajduje się na stronie: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>

Publikacja jest dostępna bezpłatnie w wersji elektronicznej na stronie www.pihrb.org

Częstochowa, kwiecień 2021

SŁOWO WSTĘPNE

Szanowni Państwo,

Oddajemy w Państwa ręce raport, opracowany w ramach projektu Aktywni Obywatele – K1m-0457: „Prawa człowieka i biznes – dialog społeczny post-COVID19” realizowanego z dotacji nr K1m/0457 programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy, finansowanego z Funduszy EOG.

Jest to dokument podsumowujący doświadczenia islandzkiego procesu konstytucyjnego, który miał na celu odbudowanie zaufania obywateli i obywaterek do państwa po kryzysie. Narzędziem, które miało pomóc w osiągnięciu tego celu, była nowa forma dialogu oraz umowy społecznej. Islandzcy eksperci – Salvör Nordal, członkini Rady Konstytucyjnej, a następnie jej Przewodnicząca (2011) oraz Jón Ólafsson, szef projektu badawczego „Democratic Constitutional Design”, realizowanego we współpracy z kancelarią Prezesa Rady Ministrów, dzielą się w nim dobrymi praktykami oraz wnioskami i doświadczeniem z organizacji islandzkiego sondażu deliberacyjnego w 2019 r. Wspomniani eksperci, łącząc praktyczną znajomość mechanizmów konsultacyjnych z wiedzą akademicką i doświadczeniem, prezentują przydatny materiał dla osób, które chcą zainspirować się tym przykładem w swoich działaniach.

Model konsultacji oparty na deliberacji, wykorzystany w Islandii, stał się dla nas inspiracją do stworzenia miejsca w przestrzeni publicznej, w którym Polacy mogliby swobodnie podyskutować o tym, co dla nich ważne. Dlatego właśnie powstała #deliberateria – spotkanie, a właściwie szereg spotkań w miastach, podczas których rozmawiamy na temat praw człowieka w kontekście biznesu. Istotą deliberaterii jest swobodne prezentowanie własnych poglądów i szacunek do poglądów oponentów, wynikający z otwartości na różne punkty widzenia. Chcemy, by różnorodność wyrażała się także poprzez udział w konsultacjach przedstawicieli różnych grup społecznych, także tych wykluczanych. Wierzimy, że rozmowa może odbywać się w obecności barier i pomimo nich. Staramy się, by #deliberateria wyróżniała się otwartością, dostępnością i dojrzałością rozmowy. I żeby wnioski z niej wynikające nie były chowane do szuflady, ale docierały do decydentów w naszym kraju.

Mamy nadzieję, że ten raport będzie także inspiracją dla Państwa.



Beata Faracik
Prezeska Zarządu
Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu

SPIS TREŚCI

TABLE OF CONTENTS

Słowo wstępne	3
Spis treści/Table of Contents	4
Islandzki proces konstytucyjny w latach 2010–2020	5
Wprowadzenie	5
Proces reform 2010–2013	5
Rada Konstytucyjna	7
Słabe ramy prawne	9
Przyjęcie w Parlamencie	10
Debaty na temat jakości projektu ustawy	11
Wnioski konstytucyjne odrzucone przez Parlament w 2016 r.	11
Plany stopniowej zmiany konstytucji	12
Nowy rząd powraca do konstytucji	13
Konsultacje społeczne w sprawie nowych projektów zmian w 2019 r.	14
Wynik praktyczny: projekty zmian w 2021 r.	19
The Icelandic Constitutional Process, 2010–2020	23
Introduction	23
The reform process 2010–2013	23
The Constitutional Council	25
Weak legal framework	27
Reception in Parliament	28
Debates about the quality of the bill	29
Constitutional proposals rejected by Parliament in 2016	29
Plans for gradual constitutional change	30
New government returns to the constitution	31
Public consultation on new amendment bills in 2019	32
The practical outcome: Revision bills in 2021	37
Wybrana najnowsza literatura/Selected bibliography	40
Autorzy raportu/About authors	44

ISLANDZKI PROCES KONSTYTUCYJNY W LATACH 2010–2020

WPROWADZENIE

Chociaż islandzki proces konstytucyjny, zainicjowany przez islandzki rząd w 2010 r., wzbudził intensywne zainteresowanie działaczy demokratycznych, naukowców i polityków, nie przyniósł jeszcze poprawek do konstytucji. Nowością tego procesu było zaangażowanie opinii publicznej zarówno w przygotowanie nowelizacji konstytucji, jak i pisanie samego tekstu konstytucji. Istnieje wiele i skomplikowanych powodów zatrzymania procesu konstytucyjnego, które mają związek z projektem procesu, zawartością propozycji i otoczeniem politycznym.

W tym raporcie opiszemy zaangażowanie publiczne na różnych poziomach tego procesu. Zaczniemy od Narodowego Forum, jednodniowego wydarzenia z udziałem około 950 uczestników, wybranych losowo z rejestru krajowego, przechodząc do Rady Konstytucyjnej, sposobu jej wyboru i sposobów, w jakie konsultowała się z opinią publiczną. Następnie omówimy, dlaczego proces utknął w 2013 r., próby jego ożywienia w 2016 r. i wreszcie obecny proces rewizji, skupiając się na metodach konsultacji, jakie zastosowano, aby przygotować projekt nowelizacji obecnie rozpatrywany (luty 2021 r.) w islandzkim parlamencie.

PROCES REFORM 2010–2013

PLANOWANIE ZGROMADZENIA KONSTYTUCYJNEGO

Wkrótce po kryzysie bankowym, jesienią 2008 roku, nowy rząd zaproponował powołanie bezpośrednio wybieranego Zgromadzenia Konstytucyjnego w celu zmiany konstytucji Islandii. Po kryzysie zaufanie do rządu i parlamentu znacznie spadło, a zaproszenie opinii publicznej do udziału w procesie zmiany konstytucji było postrzegane jako ważny krok w odbudowie zaufania publicznego. Jednak pomysł przyznania społeczeństwu bezpośredniej roli w tworzeniu nowej konstytucji był przedmiotem gorących dyskusji od samego początku, pozostając takim przez cały czas, wywoływał kontrowersje. Ustawa została przyjęta przez Parlament w czerwcu 2010 roku. Oprócz wyboru Zgromadzenia Konstytucyjnego ostateczna ustawa 90/2010 zawierała również ważne elementy, takie jak powołanie Komisji Konstytucyjnej do organizowania i zwoływania Forum Narodowego oraz przygotowania prac Zgromadzenia Konstytucyjnego.

KOMITET EKSPERTÓW

Komisja Konstytucyjna składała się z 7 członków, pięciu z nich miało wykształcenie prawnicze, z czego trzech było ekspertami w zakresie prawa konstytucyjnego. Ich zadaniem było przygotowanie Forum Narodowego, składającego się z ok. tysiąca uczestników, opracowanie wyników Forum Narodowego, zebranie i przygotowanie dostępnych materiałów dotyczących spraw konstytucyjnych oraz przedłożenie pomysłów dot. nowelizacji konstytucji. Komisja rozpoczęła działalność w czerwcu 2010 r. Pracowała przez 8 miesięcy i przedstawiła Radzie Konstytucyjnej obszerne sprawozdanie.

Ustawa 90/2010 nie zawierała konkretnych wskazówek, jak powinno wyglądać Forum Narodowe, poza przybliżoną liczbą losowo wybranych przedstawicieli społeczeństwa.

FORUM NARODOWE

Forum Narodowe było spotkaniem dyskusyjnym, które odbyło się 6 listopada 2010 r. Jego celem było zebranie głównych poglądów i życzeń Islandczyków na temat ich konstytucji. W wydarzeniu uczestniczyło 950 osób, a około 200 pracowało za kulisami, aby zapewnić płynną realizację. W ustawie 90/2010 określono, że „w Narodowym Forum należy założyć udział około tysiąca osób, wyłonionych w drodze losowania z Systemu Ewidencji Ludności, z odpowiednim uwzględnieniem reprezentatywności uczestników z całego kraju i równego podziału ze względu na płeć, w miarę możliwości”.

Ponadto stwierdzono, że „Narodowe Forum powinno dążyć do przedstawienia głównych punktów widzenia i punktów zainteresowania opinii publicznej dotyczących sposobu organizacji rządu i konstytucji; Komisja Konstytucyjna powinna przetworzyć informacje zebrane na Forum Narodowym i przekazać je Zgromadzeniu Konstytucyjnemu, kiedy zostanie zwołane.”

W opinii uzupełniającej argumentowano, że formuła Forum Narodowego powinna odnosić się do podobnego spotkania w 2009 r. zorganizowanego przez tzw. Grupę Anthill – nieformalne zrzeszenie osób ze środowiska akademickiego i zawodowego, które połączyły siły w poszukiwaniu nowych dróg do osiągnięcia jedności narodowej w zakresie wartości i podstawowych polityk w następstwie kryzysu finansowego.¹ Poza tym, w zakresie kształtowania Forum Narodowego, żadne inne wytyczne nie zostały przekazane przez Parlament. Na spotkaniu uczestnicy zostali podzieleni na 9-osobowe grupy i zasiedli przy okrągłych stołach z moderatorem, który prowadził grupę przez całonocną dyskusję. Organizacja Forum Narodowego była dużym wyzwaniem, ale Komisja Konstytucyjna uzyskała porady od organizatorów projektu Anthill dotyczące organizacji Forum Narodowego, które ustaliło tę metodę konsultacji społecznych jako dominującą w Islandii przez kilka następnych lat (Thorarensen, s. 85–87).

Uczestników nie poproszono o żadne szczególne przygotowanie do spotkania, ani też nie przesłano im wcześniej kopii konstytucji Islandii. Spotkanie odbyło się w jednej z największych hal sportowych w Reykjavíku. Aby zapewnić satysfakcjonującą reprezentatywność, wybrano losowo nie jedną, ale cztery alternatywne próby uczestników liczące po 1000 osób, stanowiące swoje lustrzane odbicie. Oznaczało to, że jeśli ktoś z pierwszej próby nie był dostępny, wówczas osoba o podobnym profilu mogła zostać zaproszona z innych prób. Jeśli żadna z nich nie mogła wejść na miejsce, miejsce pozostało wolne. Ostatecznie w Narodowym Forum wzięło udział 950 osób w wieku 18–91 lat, niemal z równowagą płci i reprezentacją z różnych części kraju, a także z podziałem na grupy wiekowe w celu reprezentowania populacji. Nie określono żadnych innych cech. Uczestnicy siedzieli w grupach po 8 osób przy 128 stolikach, w ostatniej części niektórzy zmieniali miejsca, ale w końcu wrócili na swoje pierwotne miejsce. Przy każdym stole był moderator, którego rolą było wyjaśnienie trzech głównych tematów i pomoc w dyskusji bez brania w niej aktywnego udziału. Moderatorzy zostali wcześniej przeszkoleni i otrzymali dość szczegółowe pisemne instrukcje. Trzy główne tematy do omówienia to: ideały i wartości (45 minut); treść nowej konstytucji (70 minut) i rekomendacje Forum Narodowego (większość popołudnia). Pierwszy temat został wybrany tak, aby uczestnicy zaczęli od ogólnych zasad. W ramach niego uczestnicy zapisywali pomysły na karcie i mogli używać tyle kart, ile chcieli. Następnie zmieniali się, a każdy z uczestników przedstawiał po jednej karcie na raz i wyjaśniał, dlaczego została wybrana. Omawiając drugi temat, tj. rekomendacje dotyczące nowej konstytucji, członkowie Komisji Konstytucyjnej i Komitetu Przygotowawczego pogrupowali wartości, które uzyskały największe poparcie, w osiem kategorii. Następnie uczestnicy pogrupowali swoje pomysły dotyczące treści nowej konstytucji w tych głównych kategoriach. „Celem było pobudzenie dyskusji na temat tego, w jaki sposób wartości i ideały, które wyłoniły się w pierwszej turze, miały zostać wyrażone przy zmianie konstytucji” (Thorarensen, 2011, s. 86).

Na zakończenie Forum uczestnicy zostali zapytani o opinie na temat jego organizacji i wpływu. W sumie 93% uznało, że wyniki będą przydatne dla Zgromadzenia Konstytucyjnego; 97% było zadowolonych z organizacji Forum, 95% uznało, że Forum odniosło sukces, a 75% uznało, że jego przeprowadzenie było wzorowe.

¹ Zobacz więcej <http://www.thjodfundur2009.is/english/index.html>.

WYBÓR ZGROMADZENIA KONSTYTUCYJNEGO

Zgromadzenie Konstytucyjne zostało wybrane zaraz w listopadzie 2010 r. z ogólnej liczby 522 kandydatów. Duża liczba kandydatów była zaskoczeniem dla organizatorów i spowodowała pewne trudności zarówno dla samych kandydatów, jak i dla organizacji wyborów. Poszczególni kandydaci prowadzili kampanie samodzielnie, korzystając w większości z mediów społecznościowych. Wyniki wyborów były znane 30 listopada 2010 r. – wybrano 25 delegatów (15 mężczyzn i 10 kobiet), którzy otrzymali mandaty w dniu 2 grudnia 2010 r. W wyborach wzięło udział 83 531 osób, co stanowiło frekwencję na poziomie 35,95%.

Wynik ten został unieważniony przez Sąd Najwyższy w dniu 25 stycznia 2011 r. z powodu błędów natury technicznej w przeprowadzeniu wyborów. Nieprawidłowości te dotyczyły m.in. projektu kart do głosowania, używanie tekturowych przegród pomiędzy kabinami do głosowania w lokalach wyborczych oraz niezamknięte urny wyborcze. Nie było żadnych skarg dotyczących oszustwa lub wykroczenia. Unieważnienie wyborów wpłynęło na mandat Rady Konstytucyjnej, a następnie wpłynęło na decyzję Parlamentu o ogłoszeniu referendum.

Po unieważnieniu wyborów do Zgromadzenia Konstytucyjnego Parlament powołał w drodze uchwały Radę Konstytucyjną, o roli doradczej. Delegaci, którzy uzyskali największą liczbę głosów w wyborach do Zgromadzenia Konstytucyjnego, otrzymali mandat w Radzie. Z wyjątkiem jednej osoby wszyscy go przyjęli. Zadaniem Rady, jak określił Parlament w uchwale, byłoby zajęcie miejsca Zgromadzenia Konstytucyjnego. Otrzymałaby ona sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej i na podstawie swojej pracy i wyników Forum Narodowego przedstawiła sugestie dotyczące zmian w Konstytucji Republiki Islandii. W ten sposób poczynione dotychczas przygotowania nie poszłyby na marne, a niepowodzenie w procesie przeglądu byłoby nieznaczne.

RADA KONSTYTUCYJNA

Rada Konstytucyjna zebrała się 6 kwietnia i miała czas do końca czerwca na zakończenie prac, z możliwością przedłużenia o jeden miesiąc. Prace zakończyły się 29 lipca, kiedy Rada przedstawiła swoją propozycję Przewodniczącemu Parlamentu. Na początku prac Komisja Konstytucyjna przedstawiła swój raport i rekomendacje. Raport jest w dwóch tomach, liczących łącznie 700 stron, zawierających wiele materiałów na temat historii i treści islandzkiej konstytucji z 1944 r., zawiera sugestie dotyczące poprawek oraz dwa różne projekty nowej konstytucji. W pracach Komisji uwzględniono główne opinie i wizje wyrażone na Forum Narodowym – w rzeczywistości te opinie przeplatały się we wszystkich dyskusjach i zaleceniach Komitetu. Ponadto zamieszczono komentarz historyczny i naukowy do każdego artykułu konstytucji, a także artykuły dotyczące różnych zagadnień związanych z konstytucją.

OTWARTE I PRZEJRZYSTE ŚRODOWISKO

Parlament zażądał od Rady Konstytucyjnej prowadzenia prac w sposób otwarty i przejrzysty oraz utworzenia strony internetowej, na której obywatele mogliby śledzić jej prace. Regularne aktualizacje wersji roboczych rozdziałów były udostępniane za pośrednictwem strony internetowej i komentarze można było swobodnie zamieszczać za jej pośrednictwem. (Strony internetowe ze wszystkimi dokumentami są nadal dostępne, ale nie jest możliwe już przesłanie postępu prac. Nie są także dostępne już komentarze publiczne zgłaszane za pośrednictwem mediów społecznościowych).

Społeczeństwo zostało zaproszone zarówno do podjęcia nieformalnej dyskusji z członkami Rady, jak i do przedstawienia formalnych sugestii, które następnie zostałyby omówione w jednym z podkomitetów Rady. Prace Rady były również dostępne w głównych mediach społecznościowych, takich jak Facebook, YouTube i Flickr, a transmisje na żywo z cotygodniowych posiedzeń Rady Konstytucyjnej można było śledzić na stronie internetowej i na Facebooku. Można było tam również znaleźć harmonogramy wszystkich posiedzeń, protokoły posiedzeń

po ich odbyciu, a także procedury pracy Rady. Trzy odrębne podkomisje Rady Konstytucyjnej zajmowały się przydzielonymi im częściami projektu konstytucji. Następnie Rada spotykała się raz w tygodniu na sesjach plenarnych, podczas których cała grupa przedstawiała i omawiała rekomendacje. W tym czasie rekomendacje zostały również opublikowane na stronie internetowej Rady, w tzw. dokumencie postępów prac, w którym każdy mógł również skomentować dotychczasowe prace lub poszczególne kwestie w tekście. Sesje plenarne zostały nagrane, a następnie udostępniono transkrypcje wszystkich dyskusji, które miały miejsce podczas tych spotkań. Z drugiej strony posiedzenia podkomitetu nie były otwarte i nie były nagrywane. Udostępniono protokoły z tych spotkań, które pokazują, jakie tematy były omawiane, ale nie odzwierciedlają szczegółowo dyskusji.

PÓŹNE ZMIANY I JEDNOMYŚLNOŚĆ

Ostateczny tekst projektu ustawy konstytucyjnej, który Rada przyjęła jednogłośnie, zawiera odniesienia do Forum Narodowego, rzeczywistego zaangażowania społecznego oraz raportu Komisji Konstytucyjnej jako wspólnych źródeł i inspiracji. Nie oznacza to jednak, że projekt dokumentu rozpatrywanego przez Radę pod koniec procesu był całkowicie jednolity. W ramach ostatniej debaty nad całością dokumentu postępów prac poszczególni członkowie mogli przedstawić formalne poprawki do tego dokumentu i zwykłą większością głosów zdecydowano, czy zmiany powinny zostać zatwierdzone, czy nie. Na tym etapie poszczególni członkowie Rady złożyli ponad sto propozycji, a około 60 z nich zostało zaakceptowanych. Tak wiele zmian, na tym stosunkowo późnym etapie, zniweczyło pracę nad całym dokumentem i oparte na konsensusie podejście Rady. W drugiej turze dyskusji głosowano nad każdym artykułem, a następnie głosowano również nad całym dokumentem. Nie wszystkie artykuły zostały zatwierdzone przez wszystkich członków, ale ostateczne głosowanie zatwierdzające dokument było jednomyślne.

KONSULTACJE

W trakcie prac Rada Konstytucyjna konsultowała się formalnie i nieformalnie z ekspertami i opinią publiczną. Rolę ekspertów można podzielić na trzy rodzaje. Przede wszystkim członkowie Rady i pracownicy mieli zróżnicowane doświadczenie. W pracach Rady uczestniczyli m.in. profesor teologii, pastor, profesor ekonomii, dwóch politologów, trzech prawników – w tym jeden specjalista od praw człowieka – działacz na rzecz praw człowieka, dwóch byłych posłów i jeden z głównych specjalistów ds. islandzkiego systemu wyborczego. Można zobaczyć jak doświadczenie członków Rady przekłada się na ilość dyskusji na temat poszczególnych artykułów w Komentarzu, który opublikowano wraz z projektem propozycji. Na przykład toczą się długie i szczegółowe dyskusje na temat artykułów dotyczących wolności wyznania, kościoła narodowego, przyrody i zasobów naturalnych, a także systemu wyborczego. Po drugie, prace Rady Konstytucyjnej pod wieloma względami opierały się na pracach Komisji Konstytucyjnej, w skład której weszli niektórzy z głównych ekspertów islandzkiego prawa konstytucyjnego. Po trzecie, każda komisja zwracała się do ekspertów na różnych etapach swojej pracy. Po czwarte, podjęto próbę uzyskania informacji zwrotnej i oceny całego dokumentu od odpowiednich ministerstw.

PRZEJRZYSTOŚĆ

Jak już wspomniano, Rada Konstytucyjna pracowała w sposób przejrzysty, a jedno cotygodniowe posiedzenie było transmitowane on-line i było w pełni dostępne dla ogółu społeczeństwa. Ponadto na stronie internetowej Rady zostały opublikowane propozycje, które można było komentować za pośrednictwem mediów społecznościowych. Obywatele mogli również przysłać pomysły, sugestie lub propozycje pocztą elektroniczną lub tradycyjną. W ten sposób ludzie mogli śledzić, jak każda propozycja zmieniała się i rozwijała z tygodnia na tydzień. Rada Konstytucyjna otrzymała 395 formalnych sugestii od osób indywidualnych, grup i organizacji pozarządowych. Odnotowano, że Rada Konstytucyjna otrzymała około 3600 komentarzy w mediach społecznościowych.

Uwagi te nie mogą być analizowane, ponieważ nie są już dostępne i prawie nie ma do nich odniesienia w komentarzu końcowym. Dlatego trudno jest ocenić wpływ tych uwag na ostateczny tekst. Wreszcie opinia publiczna wpłynęła na pracę Rady Konstytucyjnej poprzez Forum Narodowe. Mimo że Forum Narodowe rozważało wiele kwestii, nie wysunęło konkretnych propozycji. Dyskusja pokazała raczej, co najbardziej interesowało społeczeństwo. Komisja Konstytucyjna przeanalizowała wyniki Forum Narodowego i jego wynik wpłynął na pracę Rady Konstytucyjnej na wiele sposobów. W Komentarzu Rady Forum Narodowe jest wymieniane kilkakrotnie, najczęściej w ujęciu ogólnym.

Należy jednak zaznaczyć, że możliwość komentowania i udziału społeczeństwa w pracy Rady Konstytucyjnej nie była wyjątkowa. Parlament islandzki zaprasza do zgłaszania uwag na temat rozpatrywanych przepisów i aktywnie poszukuje zainteresowanych stron, a także grup i osób posiadających specjalistyczną wiedzę, aby wzięły udział w dyskusji nad propozycjami legislacyjnymi. Niedawno rząd otworzył również tak zwany portal konsultacyjny, na którym projekty polityk i propozycji legislacyjnych mogą być przedstawiane do publicznych konsultacji na jeszcze wcześniejszym etapie.

SŁABE RAMY PRAWNE

Islandzki proces konstytucyjny cierpiał na słabe ramy prawne, które od samego początku zmniejszały jego szanse powodzenia. Oto główne kwestie:

1. Nie było jasne, czy chodziło o zmianę, czy napisanie nowej konstytucji. Zaskakujące jest, jak nieprecyzyjnie wypowiadało się wielu posłów w debacie na ten temat. Używali terminów „rewizja konstytucji” i „pisanie nowej konstytucji” niemal zamiennie. Spowodowało to wiele zamieszania i niespójności w całym procesie.
2. Również mandat był niejasny, przez co nie można było z całą pewnością powiedzieć, jaka była rola Rady Konstytucyjnej (społeczeństwa), a jaka będzie rola Parlamentu. Niektórzy, w tym posłowie, sądzili, że w tym procesie można jakoś ominąć Parlament. Jednak z islandzkiego prawa konstytucyjnego jasno wynika, że konstytucja może zostać zmieniona tylko przez Parlament, a poprawki wymagają zatwierdzenia przez dwa kolejne zgromadzenia parlamentarne oddzielone od siebie wyborami parlamentarnymi.
3. Ponieważ niektórzy uważali, że Zgromadzeniu Konstytucyjnemu można by przyznać uprawnienia do zmiany konstytucji, Parlament w swoich pierwotnych planach nie zdecydował jak prace powinny być kontynuowane po zakończeniu prac przez Zgromadzenie Konstytucyjne i nie doprecyzował tej kwestii również wtedy gdy mianował Radę Konstytucyjną. Nie było więc jasne czy ma się odbyć referendum, czy należy określić pewne priorytety itp. Zamiast tego wywiązała się długa debata na temat kroków proceduralnych, tego, czy i kiedy przeprowadzić referendum, czy nadać priorytet pewnym kwestiom, czy też skonsultować się ze społeczeństwem lub innymi specjalistami od konstytucji. Gdyby proces ten został określony w przepisach dot. Zgromadzenia Konstytucyjnego lub przed powołaniem Rady Konstytucyjnej, zaoszczędziłoby to Parlamentowi wiele czasu.
4. Ramy czasowe nie dawały zbyt wiele czasu na napisanie konstytucji. Pierwotnie Zgromadzenie miało pracować 18 miesięcy z przerwą, ale ostatecznie na wykonanie zadania przydzielono mniej niż cztery miesiące.
5. Brak dialogu. Ze względu na ograniczony czas nie było możliwości dialogu między Radą a Parlamentem. Wobec niejasności co do tego, komu faktycznie przysługuje prawo do zmiany konstytucji, stosunki między Radą a Parlamentem również od początku były napięte.
6. Nie było jasnej metodologii. Na przykład rola Forum Narodowego została zdefiniowana w ten ogólny i powierzchowny sposób: „poznanie głównych poglądów i pomysłów społeczeństwa w sprawach konstytucyjnych i jej rewizji”. Niektórzy argumentowali, że Forum Narodowe służyło jako „ogólnokrajowa ankieta” dotycząca spraw konstytucyjnych, pokazująca, które zagadnienia najbardziej interesują ludzi. Później było miejsce na różne interpretacje. Współdziałanie różnych części (organów): Komitet, Forum Narodowe, Rada Konstytucyjna.

7. Napisanie nowej konstytucji jest ogromnym zadaniem i rodzi liczne pytania dotyczące kwestii i ostatecznego brzmienia tekstu, dlatego też potrzebne były jaśniejsze ramy prawne i wsparcie. Nie było do końca jasne, czy konsultacje społeczne miały koncentrować się na ogólnych zasadach i pomysłach, czy też na dokładnym brzmieniu ostatecznego tekstu.

PRZYJĘCIE W PARLAMENCIE

Projekt był przedmiotem debaty w latach 2011–2013 przede wszystkim w parlamentarnej Komisji Konstytucyjnej i Nadzoru. Rada Konstytucyjna oświadczyła w swoim ostatnim piśmie, że byłaby skłonna wziąć udział w dalszej dyskusji, gdyby Parlament zwrócił się o to formalnie. W marcu 2012 r. Parlament zwrócił się do Rady Konstytucyjnej o ponowne zebranie się na cztery dni w celu omówienia poszczególnych kwestii i pytań parlamentarnej Komisji Konstytucyjnej i Nadzoru oraz zapytał, czy Rada zaakceptuje konkretne zmiany wniosku. Rada odpowiedziała komentarzami i propozycjami, które następnie wpłynęły na dalszą dyskusję w Komisji.

REFERENDUM

Parlament zdecydował w maju 2012 r. o przeprowadzeniu referendum nie później niż 20 października 2012 r. Referendum miało na celu wzmocnienie legitymacji całej procedury po unieważnieniu wyborów do Zgromadzenia Konstytucyjnego. Jednak referendum było problematyczne i nie rozwiązało ani kwestii legitymacji, ani poszczególnych kwestii politycznych, którymi miało się zająć. Wyborcy zostali poproszeni o wyrażenie zgody na to, by Parlament prowadził dalsze prace nad nową konstytucją, w oparciu o propozycję Rady Konstytucyjnej, a ponadto zwrócono się o przedstawienie ogólnego poglądu na pięć kwestii. Referendum miało jednak charakter doradczy, a ponieważ wyniki wskazywały jedynie na ogólne nastawienie do propozycji, od razu kwestionowano, czy obligują one Parlament do określonych działań. W czerwcu 2012 r. Komisja Konstytucyjna i Nadzoru postanowiła również zwrócić się do pięciu ekspertów prawnych o przeanalizowanie „prawnych kwestii technicznych” w dokumencie. Eksperci przedstawili swoje rekomendacje kilka tygodni po referendum, proponując liczne zmiany w projekcie ustawy.

Komisja Konstytucyjna i Nadzoru ostatecznie przedstawiła zmieniony projekt konstytucji, który zawierał liczne poprawki zarówno ze strony Komisji, jak i ekspertów prawnych; był więc zupełnie inny od tego, który został przedstawiony wyborcom w referendum, co wywołało zarówno pewną krytykę, jak i sceptycyzm, co do potraktowania przez Parlament projektu Rady Konstytucyjnej. Ponadto Komisja Konstytucyjna i Nadzoru zwróciła się do Komisji Weneckiej o ocenę, która doprowadziła do jeszcze większej liczby zmian.

KONIEC STARAŃ

W miarę zbliżania się końca kadencji parlamentu – wybory zaplanowano na kwiecień 2013 r. – perspektywy projektu ustawy konstytucyjnej zaczęły rysować się coraz gorzej. Sprzeciw wobec ustawy z jednego końca politycznego spektrum, a także zmiany w ustawie, niektóre dość poważne, zwiększyły prawdopodobieństwo, że żadna większość parlamentarna ich nie zaakceptuje. Projekt był przedmiotem debaty pod koniec sesji parlamentarnej w marcu 2013 r. Podjęto próbę wyodrębnienia kilku kwestii i skłonienia Parlamentu do zatwierdzenia niektórych artykułów dotyczących m.in. zasobów naturalnych i publicznego referendum – ale bez powodzenia. Ostatecznie liderzy partii z koalicji rządowej wraz z dwoma członkami opozycji zawarli porozumienie z pozostałymi partiami o przesunięciu procesu rewizji na kolejną kadencję parlamentarną. Tymczasowo zmieniono jednak zasady nowelizacji konstytucji, aby następny parlament – gdyby taka była jego wola – mógł zmienić (lub zastąpić) konstytucję, bez konieczności czekania na zatwierdzenie zmian przez drugi parlament, tuż po wyborach.

DEBATY NA TEMAT JAKOŚCI PROJEKTU USTAWY

Wyniki referendum z 2012 r., w którym dwie trzecie wyborców zadeklarowało, że zależy im na tym, aby nowa konstytucja była oparta na projekcie Rady Konstytucyjnej, wydaje się, że zaskoczyły niektórych przeciwników „nowej konstytucji”, jak zaczęto nazywać projekt Rady Konstytucyjnej – i z pewnością doprowadziły do ponownej debaty w parlamencie i wśród opinii publicznej na temat jej jakości. Wydziały prawa czterech uniwersytetów w Islandii zorganizowały serię konferencji, na których omawiano różne aspekty ustawy i na których wyrażano znaczną krytykę. Byli nawet tacy, którzy twierdzili, że przyjęta nowa konstytucja może spowodować zamieszanie legislacyjne i sądowe, ponieważ rozstrzygnięcie wątpliwości co do interpretacji poszczególnych artykułów wymagałoby wielu spraw sądowych. Argumentowano, że jedną z przyczyn takiej niepewności był mieszany charakter nowej konstytucji, w której można było wykryć „zapożyczenia” z wielu różnych kierunków. Wskazywano również na tych spotkaniach, że nawet jeśli nie byłoby trudności z interpretacją nowego tekstu, konsekwencje niektórych zmian są trudne do przewidzenia i będą wymagały oceny, zanim ktokolwiek będzie mógł odpowiedzialnie ratyfikować nową konstytucję.

Jest prawdopodobne, że te debaty, które były prowadzone na różnych forach uniwersyteckich, spowodowały, że wielu posłów stało się mniej entuzjastycznie nastawionych do nowej konstytucji i wahało się, czy udzielić jej bezwarunkowego poparcia. Inni politycy, a także wielu zwolenników nowej konstytucji w społeczeństwie, zareagowali argumentując, że konieczność dokonywania zmian w konstytucji po jej wejściu w życie nie jest nieszczęściem i należy się tego spodziewać, biorąc pod uwagę jej nietradycyjne pochodzenie.

WNIOSKI KONSTYTUCYJNE ODRZUCONE PRZEZ PARLAMENT W 2016 R.

PO NIEPOWODZENIU

W wyborach do islandzkiego Parlamentu w kwietniu 2013 r. rządząca koalicja, która sprawowała władzę od lutego 2009 r. i doprowadziła do odrodzenia islandzkiej gospodarki, straciła większość. Nowy rząd został utworzony przez dwie partie, które w latach 1995–2007 przewodziły ogromnemu i szybkiemu wzrostowi islandzkiej gospodarki, który zdaniem wielu krytyków sprawił, że Islandia była wyjątkowo podatna na kryzysy, takie jak międzynarodowy kryzys finansowy z 2008 r. Nowy rząd był zasadniczo przeciwny projektowi konstytucyjnemu i szybko stało się jasne, że nie będzie ponownego wprowadzenia projektu ustawy konstytucyjnej. Jednak nowy rząd powołał komisję w celu omówienia ewentualnych zmian w konstytucji, które mogłyby zostać wprowadzone w trakcie kadencji rządu. Emerytowany profesor prawa został mianowany przewodniczącym komitetu, który następnie zbadał obszary wymagające reformy konstytucyjnej, sporządzając w 2014 r. raport, w którym przedstawiono sugestie dotyczące możliwych zmian i innowacji w konstytucji, zebranych wokół czterech kwestii: sposobu, w jaki społeczeństwo może domagać się przeprowadzenia narodowego referendum w sprawie nowego ustawodawstwa, zarządzania zasobami naturalnymi i ich własności, ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju oraz przekazywania suwerennej władzy na rzecz współpracy międzynarodowej.²

² „Starf stjórnafráfarnefndar 1. áfangaskýrsla” (Praca Komisji Konstytucyjnej. 1. raport okresowy), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, czerwiec 2014, <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/stjornarskra/starf-stjornarskrarnefndar-1-afangaskyrsla.pdf>.

NOWE PROPOZYCJE ZMIAN

Następnie komisja, w skład której wchodziłi posłowie wszystkich partii politycznych w parlamencie, kontynuowała swoje prace. Nie opracowała więcej raportów, ale wiosną 2016 r. przedstawiła trzy projekty nowelizacji konstytucji na podstawie dyskusji ujętej w raporcie z 2014 r. Zgodnie z pierwszym projektem konstytucja miała otrzymać dodatkowy artykuł wprowadzający nowy mechanizm umożliwiający społeczeństwu domaganie się referendum w sprawie nowej legislacji. Drugi projekt wprowadzał nowy artykuł dotyczący ochrony środowiska, a trzeci – artykuł dotyczący narodowej własności zasobów naturalnych, co uniemożliwiałoby nabywanie zasobów naturalnych jako własności prywatnej. Zasoby naturalne zostałyby zdefiniowane jako własność narodowa, a podmioty prywatne byłyby zobowiązane do płacenia za ich użytkowanie lub dzierżawę. Chociaż ten artykuł miał obejmować wszystkie zasoby naturalne, podczas debaty głównym zmartwieniem był islandzki przemysł rybny, którego quasi-własność kwot połowowych była mocno krytykowana w ostatnich latach.

W związku z kryzysem rządowym, który wybuchł w tym samym czasie, gdy okazało się, że premier był powiązany z funduszami offshore należącymi do jego żony, ujawnionymi w tzw. Papierach Panamskich, ustawy szybko straciły na znaczeniu. Świeży skandal – po którym premier został usunięty ze stanowiska – z kolei ponownie rozpałił grupy aktywistów popierających „nową konstytucję” – projekt ustawy wypracowany przez Radę Konstytucyjną – domagających się złożenia przez nowy rząd projektu ponownie do ratyfikacji przez Parlament. Ale nowy rząd, składający się z tych samych partii i którego rolą było tylko zapewnienie ciągłości działań do czasu nowych wyborów, które miały odbyć się później tej jesieni, już nie poparł projektu. Z kolei premier wystąpił z projektem aktu wprowadzającego zmiany, co do których Komisja Konstytucyjna była zgodna. Chociaż te ustawy rzeczywiście rozwiewały wiele obaw, które kierowały pracami Rady Konstytucyjnej nad jej propozycjami, wszystkie zostały odrzucone przez Parlament. Powody odrzucenia były raczej proste: z jednej strony projektom ustaw brakowało poparcia ze strony tych, którzy w ogóle sceptycznie odnosili się do potrzeby zmiany konstytucji, z drugiej strony sprzeciwiały się im partie, które wciąż liczyły na to, że „nowa konstytucja” zostanie ratyfikowana przez ten Parlament.³

PLANY STOPNIOWEJ ZMIANY KONSTYTUCJI

ŚMIERĆ PROJEKTU POPIERANEGO PRZEZ SPOŁECZEŃSTWO?

W kampanii wyborczej z 2016 r. działacze z pewnością starali się ożywić „nową konstytucję”, ale tylko jedna partia polityczna – Partia Piratów – zadeklarowała, że będzie pracować nad przywróceniem projektu ustawy do parlamentu po wyborach. Partie, które utworzyły nowy rząd koalicyjny – liberalno-konserwatywna partia niepodległościowa oraz dwie małe partie, które powstały w następstwie kryzysu z 2008 r. – nie podjęły próby wznowienia procesu konstytucyjnego i dały do zrozumienia, że konstytucja nie jest dla nich priorytetem politycznym. Ten brak zainteresowania wydawał się częściowo spowodowany tym, co postrzegali jako brak entuzjazmu dla projektu wśród ogółu społeczeństwa. Chociaż w społeczeństwie panowała powszechna życzliwość i poparcie, jak wykazały badania opinii publicznej przy kilku różnych okazjach, kwestia ta nie wydawała się wpływać na zachowania wyborcze w wyborach parlamentarnych. Z tego powodu partie koalicyjne były ewidentnie niezainteresowane ożywieniem projektu konstytucyjnego.

Jednocześnie projekt konstytucyjny nadal cieszył się dużym zainteresowaniem, a nawet entuzjazmem za granicą. Stały strumień publikacji naukowych odnosił się do prac Rady Konstytucyjnej jako wyjątkowych, a nawet

³ Prawo konstytucyjne (ochrona środowiska, zasoby naturalne, referenda), sprawa 841, ustawa, 25 sierpnia 2016 r., <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/?ltg=145&mnr=841>.

twierdzono, że zmieniła ona samą koncepcję tego, jak można przeprowadzić reformę konstytucyjną w konsultacji ze społeczeństwem. Twierdzono, że rząd Islandii pod silnym wpływem grup interesu, zwłaszcza największych firm z branży rybackiej, nie przeprowadził reformy konstytucyjnej, ponieważ zagrażała ona pozycji „baronów rybackich”, którzy nie byłoby w stanie eksploatować najważniejszego zasobu Islandii – ryb. Powody są jednak prawdopodobnie bardziej złożone. Mieszanka politycznego pragmatyzmu i uzasadnionych zastrzeżeń co do słuszności przyjęcia projektu ustawy Rady Konstytucyjnej najprawdopodobniej odegrała większą rolę, niż jakakolwiek konkretna grupa interesu mogłaby odegrać w utraceniu tego projektu.

NOWY RZĄD POWRACA DO KONSTYTUCJI

Utworzony w 2016 r. rząd upadł latem 2017 r. z powodów niezwiązanych z debatą nad rewizją konstytucji. Wybory w październiku tego roku nie wyłoniły wyraźnego zwycięzcy. Po kilku tygodniach negocjacji powstała szeroka koalicja lewicowo-prawicowa z premierem z partii Lewica-Zieloni. W skład rządu wchodził także liberalno-konserwatywna Partia Niepodległości i wiejska Partia Progresywna – te same partie, które razem posiadały większość parlamentarną w latach 2013–2016. Chociaż te dwie partie były tak samo niezainteresowane reformą konstytucyjną jak poprzednio, nowa umowa koalicyjna zawierała zobowiązanie do przeprowadzenia procesu reformy konstytucyjnej, zmierzającej do całkowitej zmiany konstytucji Islandii w czasie dwóch kadencji parlamentarnych. Wynikało to z poglądu nowego premiera, że opinia publiczna oczekuje od rządu kontynuacji obiecanej od dawna zmiany konstytucji. Zgodnie z porozumieniem w ramach prac nie zamierzano sięgać ponownie do projektu Rady Konstytucyjnej, raczej planowano rozpoczęcie nowego procesu rewizji i nowego programu konsultacji społecznych, próbując uzyskać szerokie poparcie społeczne (i polityczne) dla projektu. Premier zadeklarowała, że w tych działaniach zostaną wykorzystane dobrze zbadane metody konsultacji społecznych oraz przeprowadzony zostanie sondaż deliberacyjny w celu dokładnego zrozumienia ukształtowanych poglądów opinii publicznej, które następnie zostaną wykorzystane jako podstawa propozycji zmian.

NOWE PROPOZYCJE

Ponieważ nowy rząd zdecydował się zrewidować wysiłki w zakresie zmiany konstytucji, dyskusja publiczna w Islandii kontynuowana po niepowodzeniu reformy konstytucyjnej w 2013 r. z pewnością wyartykułowała kilka kwestii, które były zarówno kontestowane, jak i – przez wielu – postrzegane jako przedmiot pilnej reformy konstytucyjnej.

Najbardziej znaczącym z nich był nowy artykuł o zarządzaniu zasobami naturalnymi i ich własności, kwestii niezwykle istotnej dla islandzkiej opinii publicznej. Badania opinii społecznej wykazały niemal 90% poparcie dla zmiany konstytucji w taki sposób, aby uniemożliwić osobom prywatnym lub grupom wejście w faktyczne posiadanie własności zasobów naturalnych. Powszechnie wspierane jest również konstytucyjne żądanie ochrony środowiska i zapewnienia zrównoważonego rozwoju w przypadku wszelkiej eksploatacji przyrody i zasobów naturalnych. Równie ważna, ale z wielu powodów bardziej skomplikowana, jest kwestia bezpośredniej kontroli publicznej nad ustawodawstwem poprzez z jednej strony referenda krajowe, z drugiej zaś inicjatywy obywatelskie, które mogą uczynić grupy publiczne bardziej bezpośrednim uczestnikiem prac legislacyjnych.

PREZYDENT

Wiele artykułów konstytucyjnych dotyczących urzędu prezydenta również uznano za przestarzałe, niezręcznie odzwierciedlające specyfikę dziewiętnastowiecznego duńskiego systemu politycznego (Islandia, przez wieki część Królestwa Danii, uzyskała niepodległość w 1918 r.). Dla wielu przestarzały był również pomysł, że ministrowie, którzy zostali oskarżeni o naruszenie swoich obowiązków lub nadużywanie swojego urzędu, powinni

być postawieni w stan oskarżenia przez parlament i sądzeni w specjalnym sądzie. Wreszcie od dawna szeroko argumentowano, że dotychczasowe konstytucyjne sformułowania dotyczące okoliczności, w których rząd Islandii może zrezygnować z części swojej suwerennej władzy ze względu na potrzeby współpracy międzynarodowej, są sprzeczne z tym, co faktycznie ma miejsce we współpracy międzynarodowej, a zatem musi zostać zmienione.

Kiedy nowy rząd wznowił proces zmiany konstytucji, był on uśpiony przez prawie dwa lata, ale w rzeczywistości rezultaty pracy Rady Konstytucyjnej były martwe przez prawie pięć lat. Oczywiście, wśród zwolenników Rady Konstytucyjnej, którzy widzieli w ustawie konstytucyjnej wolę i poglądy Islandczyków, były pewne nadzieje, że rząd powróci teraz do tego projektu. Premier zaznaczyła jednak, że nie jest to jej zamiarem, choć wyraziła również wolę pełnego konsultowania propozycji Rady Konstytucyjnej w nowym procesie i opartych na nich propozycji zmian, które zostaną uznane za wykonalne.

RÓŻNICE MIĘDZY OBECNYM A WCZEŚNIEJSZYM PROCESEM

Należy dokonać wyraźnego rozróżnienia między wcześniejszymi wysiłkami a odnowionym planem rewizji konstytucji. Dotyczy to również bezpośrednio metod konsultacji społecznych. Trudno jest twierdzić, że projekt ustawy Rady Konstytucyjnej był wynikiem crowdsourcingu – lub że jej projekt można nazwać konstytucją crowdsourcingową. Jednak była to kwestia percepcji, co silnie argumentowali zwolennicy „nowej konstytucji”, że powinna być tak postrzegana, a zatem nacisk na bezpośredni udział społeczeństwa w rewizji konstytucji stał się centralną kwestią w każdym programie zmiany konstytucji.

Z drugiej strony nowa metoda konsultacji, tj. sondaż deliberatywny, została zaprojektowana tak, aby uczestnictwo było raczej przypadkowe niż otwarte, tj. opierając się na losowaniu; premier chciał wykorzystać dobrze znaną i zaufaną metodę konsultacji, która mimo że nie zapraszała otwarcie żadnego obywatela do wzięcia udziału, opierałaby się na szeroko zakrojonych konsultacjach, w ramach których przedstawione zostałyby całe spektrum różnych poglądów i miałyby one wpływ na ostateczny wynik.

Forum Narodowe nie było, ściśle mówiąc, spotkaniem deliberacyjnym, ponieważ uczestników nie proszono o omówienie zalet i wad swoich poglądów ani przedstawienie argumentów za lub przeciw poglądom i omawianym kwestiom politycznym. Zamiast tego zachęcano ich do wyrażania swoich poglądów – zarówno pod względem tego, co uważali za najważniejsze wartości, które powinny kierować zmianą konstytucji, jak i tego, co ich zdaniem powinno być traktowane priorytetowo w przyszłym porządku konstytucyjnym Islandii. Od uczestników nie oczekiwano przedstawiania argumentów w obronie swoich poglądów, ani też nie byli oni zmuszeni do kwestionowania poglądów wyrażanych przez innych. Z drugiej strony, w sondażu obywatelskim uczestnicy byli zachęceni do dyskusowania przeciwstawnych poglądów, oceny argumentów i próby zrozumienia kompromisów towarzyszących różnym wyborom. W rezultacie można zaobserwować i ocenić zmianę opinii oraz otrzymać wskazówki dotyczące poszczególnych rozważanych kwestii politycznych. Forum Narodowe nie daje takich wskázówek, choć oczywiście sugeruje, jakie ogólne priorytety i wartości dominują w danej chwili. Forum Narodowe, podobnie jak sondaż deliberatywny, zostało oparte na reprezentatywnej próbie populacji Islandii.

KONSULTACJE SPOŁECZNE W SPRAWIE NOWYCH PROJEKTÓW ZMIAN W 2019 R.

Od stycznia 2019 r. nowy premier starała się przeprowadzić proces konsultacyjny jednocześnie z bardziej tradycyjnym dążeniem do osiągnięcia szerokiego konsensusu między partiami politycznymi reprezentowanymi w parlamencie co do ograniczonych zmian w konstytucji. Chociaż niektóre partie opozycyjne opowiedziały się za przywróceniem projektu Rady Konstytucyjnej, wszystkie partie zjednoczyły się, biorąc udział w konsultacjach, a ich liderzy spotykali się regularnie w celu omówienia różnych propozycji zmian.

SONDAŻ DELIBERATYWNY

Stanford's Center for Deliberative Democracy, kierowane przez Jamesa Fishkina, było głównym orędownikiem metodologii sondażu deliberatywnego (SD; Deliberative Poll) w konsultacjach społecznych. SD łączy tradycyjne badania opinii publicznej ze zorganizowanymi spotkaniami deliberacyjnymi, aby zbadać, czy i jak poglądy mogą się zmienić poprzez udział w rozważaniach, podczas których rzetelne i bezstronne informacje są dostarczane wybranej losowo minipubliczności, która następnie jest proszona o przedyskutowanie określonej sprawy lub spraw przy wsparciu moderatora. Podczas typowego spotkania deliberacyjnego 200 do 400 osób jest podzielonych na grupy 9–12-osobowe i ma jeden lub dwa dni na omówienie jednej lub kilku kwestii politycznych. Przed spotkaniem i ponownie po jego zakończeniu uczestnicy są ankietowani w sposób umożliwiający porównanie odpowiedzi i określenie, czy ich poglądy uległy zmianie.

WSTĘPNA ANKIETA

Zazwyczaj pierwszym krokiem w SD jest zwykle badanie opinii publicznej na losowej próbie, której członkowie są następnie zapraszani na spotkanie dyskusyjne nieco później. Podejmowane są starania, aby pracować z próbą możliwie najbardziej reprezentatywną przy użyciu losowania warstwowego. Należy również zadbać o to, by uczestnicy spotkania byli reprezentatywni dla próby, której pierwotnie byli częścią podczas wstępnego badania.

W tym konkretnym przypadku badanie opinii publicznej przeprowadzono latem 2019 r. na próbie 4500 osób (1500 było w losowej próbie z krajowego rejestru Islandii, 3000 było członkami panelu internetowego, z którego Instytut Nauk Społecznych korzystał regularnie dla swoich ankiet). Osoby z panelu internetowego zostały zaproszone do udziału drogą mailową, z drugą grupą skontaktowano się telefonicznie. Nieco mniej niż 50% z obu grup odpowiedziało pozytywnie i zostało zaproszonych na spotkanie. Ostatecznie 232 osoby przyjęły zaproszenie i wzięły udział w spotkaniu, które odbyło się w dniach 9–10 listopada 2019 r.

Pierwotne badanie – badanie opinii przeprowadzone latem 2019 r. – nie w pełni odzwierciedlało rodzaj pytań politycznych, które były potrzebne do docelowego spotkania deliberacyjnego, ponieważ ważne jest, aby przedstawić uczestnikom jasne alternatywy. Ankieta, którą uczestnicy wypełniali przed spotkaniem i jej porównanie z wynikami drugiej ankiety przeprowadzonej po spotkaniu, stanowiły więc ostatecznie rzeczywiste źródła informacji wykorzystane w sporządzonym raporcie, a nie porównanie z oryginalną ankietą.⁴

ORGANIZACJA SPOTKANIA DELIBERACYJNEGO

Ponieważ SD jest próbą wykorzystania ankietowania i deliberacji we wspólnym ćwiczeniu, kluczową częścią jego organizacji jest przygotowanie i przeprowadzenie właściwego spotkania deliberacyjnego. Na jakiś czas przed spotkaniem uczestnicy otrzymują materiał informacyjny, z którym powinni się wcześniej zapoznać. Takie materiały są zwykle proste, ale zawierają informacje dla wszystkich uczestników bez zakładania dużej wcześniejszej wiedzy. Uczestnicy zostali również przekierowani na stronę internetową, na której mogli, jeśli chcieli, uzyskać dostęp do większej ilości materiałów na temat konstytucji oraz wcześniejszych rewizji i prac rewizyjnych.⁵ Nie chodzi jednak o to, aby wszyscy uczestnicy byli specjalistami w temacie będącym przedmiotem dyskusji, ale po prostu o dostarczenie wystarczających informacji, aby mogli formułować opinie polityczne w taki sam sposób, w jaki każdy odpowiedzialny obywatel powinien być w stanie to zrobić przed dokonaniem wyboru – czy to w ramach zwykłych wyborów parlamentarnych lub w referendum w określonej sprawie. Klarowne materiały informacyjne mogą być zaprojektowane tak, aby zaspokoić różne potrzeby różnych grup – dla dzieci może być potrzebna inna

⁴ „Future of Democracy in Iceland, Revision of the constitution”, październik 2019, https://felagsvisindastofnun-verkefni.hi.is/wp-content/uploads/2020/12/endurskodun_stjornarskrar_en.html.

⁵ Materiał jest teraz dostępny na stronie projektu DCD, <http://stjornarskra.hi.is/en/resources/>.

prezentacja niż dla dorosłych. W tym przypadku jednak nie podjęto takiej próby – materiał miał raczej ułatwić uczestnikom wyobrażenie sobie różnego rodzaju argumentów, które można rozsądnie przedstawić na poparcie przeciwstawnych poglądów.

SPOTKANIE DELIBERACYJNE – TEMATY

Bardzo ważną częścią materiałów informacyjnych są argumenty, które można przedstawić na poparcie poszczególnych propozycji politycznych i przeciwko nim. Spotkanie deliberacyjne powinno umożliwić uczestnikom zrozumienie i rozważenie różnych propozycji politycznych, ponieważ jego celem jest pokazanie, jakiego wyboru dokonałby ogół społeczeństwa, gdyby każdy miał podobną możliwość omówienia i rozważenia kwestii politycznych. Chociaż z pewnością SD może być również wykorzystane w innych tematach, takich jak oczekiwania dotyczące przyszłych ustaleń lub określania polityki w odniesieniu do ogólnego problemu, takiego jak systemy emerytalne, reforma walutowa lub polityka imigracyjna, sprawdza się ono szczególnie dobrze przy badaniu możliwych wyborów, które wymagają rozważenia, np. w odniesieniu do zmiany konstytucji.⁶

Sondaż deliberacyjny zorganizowano wokół sześciu kwestii politycznych kluczowych dla przeglądu konstytucji:

1. Urząd i rola prezydenta Islandii.
2. Trybunał Stanu i uprawnienie Parlamentu do wniesienia aktu oskarżenia.
3. Mechanizmy zmiany konstytucji.
4. Referenda narodowe i inicjatywy obywatelskie.
5. Okręgi wyborcze, waga głosów i głosowanie według kolejności.
6. Współpraca międzynarodowa i przekazanie suwerennej władzy.

Grupy liczyły od ośmiu do dziewięciu osób, oprócz sekretarza i moderatora. Sekretarze robili notatki podczas dyskusji, aby uzyskać dobry ogólny obraz dyskusji w grupach, a w szczególności pokazać, jak grupa radziła sobie z kontrowersjami. Nie powinno być presji ze strony samej grupy, czy też całego spotkania jako takiego, na osiągnięcie jakiegokolwiek konsensusu. Sondaż deliberacyjny jest zaprojektowany tak, aby umożliwić zrozumienie, co się dzieje, gdy różne osoby dzielą się doświadczeniem uczenia się i rozważania, a nie pokazanie, jak różni ludzie mogą dojść do wspólnego wniosku. Ponieważ uczestnicy byli ankietowani przed spotkaniem i po nim, główny nacisk położono na to, czy i później zmieniają swoje poglądy lub będą mieć pewność co do poglądów, które mieli już przed udziałem w spotkaniu. Ankiety były rozdzielone tak, aby śledzić poszczególne osoby, ale w dalszej pracy z danymi usunięto spersonalizowane informacje, jednak nie informacje o grupach, do których każdy z uczestników dołączył na początku spotkania deliberacyjnego. Uczestnicy wypełnili pierwszą ankietę przed rozpoczęciem dyskusji, ale skoro materiały informacyjne otrzymali wcześniej, należy założyć, że byli zaznajomieni z przedstawionymi tam argumentami.

Każdy temat był omawiany przez maksymalnie półtorej godziny, a następnie odbywała się sesja pytań i odpowiedzi z panelem specjalistów, którzy byli w stanie odpowiedzieć na pytania, które każdy stół mógł zadać na temat jednego lub innego problemu, który pojawił się w ich dyskusji. Każdy stół miał możliwość zadania dwóch pytań – co oczywiście oznaczało, że w każdej sesji zostały opracowane 54 pytania. Po skategoryzowaniu pytań i upewnieniu się, że każdy stół miał okazję zadać przynajmniej jedno pytanie podczas spotkania, moderator poprosił wybrane grupy, aby przedstawiły jedno z ich pytań. Sesje pytań i odpowiedzi trwały nieco ponad pół godziny, a po nich nastąpiła przerwa, zanim grupy zajęły się kolejnym tematem. W sumie spotkanie odbyło się w pełnej zgodności z metodą Sondażu Deliberacyjnego (Deliberative Poll) Jamesa Fishkina. Jego udział w spotkaniu zapewnił również najlepsze dostępne konsultacje dotyczące najlepszych praktyk.

⁶ Materiały informacyjne dla uczestników, https://felagsvisindastofnun-verkefni.hi.is/wp-content/uploads/2020/05/Kynningarefni_en.pdf.

FACYLITACJA OBRAD

Dużo uwagi poświęcono stworzeniu przyjaznej atmosfery, w której różne poglądy były traktowane z równym szacunkiem, a sprzeczne opinie nie powinny budzić podejrzeń ani wrogości. Osoby odwiedzające miejsce konsultacji mogły uczestniczyć w spotkaniu, obserwować obrady i wysłuchać sesji pytań i odpowiedzi. Przed spotkaniem aktywnie zachęcano posłów i liderów partii do złożenia krótkiej wizyty. Jednak odwiedzający również podlegali jasnym wytycznym. Nie mogli brać udziału w dyskusji przy stołach i proszeni byli o to, aby w przerwach nie przeszkadzać i nie angażowali uczestników w rozmowy na tematy spotkania. Ponieważ w sondażu deliberatywnym celem jest zrozumienie, w jaki sposób poglądy zmieniają się (lub pozostają takie same) w trakcie i po, uczestnicy mają szansę zwiększyć swoją wiedzę i zrozumienie poszczególnych kwestii, a także zaangażować się w dyskusję na ich temat z innymi osobami, wszelkie zewnętrzne zakłócenia, zwłaszcza gdy są powodowane przez gości, którzy chcą wesprzeć określony program, szkodzi temu celowi. Te wytyczne były ogólnie przestrzegane, a incydenty, kiedy konieczne było poproszenie gości o wycofanie się, były bardzo nieliczne. Nikt nie został poproszony o wyjście.

Dyskusja na temat tego, czy konieczne jest zapewnienie integralności spotkania poprzez ograniczenie dostępu do niego, rozgorzała, kiedy na początku spotkania kilku działaczy, zwolenników Rady Konstytucyjnej, rozprowadzało kopie „nowej konstytucji”. Grupa, która żądała, aby rząd zamiast ponownych konsultacji społecznych w sprawie konkretnych propozycji zmian konstytucji zobowiązywał się do ponownego wprowadzenia projektu Rady Konstytucyjnej, zebrała się przed wejściem na spotkanie, a niektórzy z jej członków pozostali, by obserwować dyskusję i słuchać sesji pytań i odpowiedzi z zaproszonymi ekspertami. Postanowiono nie reagować w żaden sposób na ich obecność i poproszono ich po prostu o przestrzeganie wytycznych zebrania, co w zasadzie było respektowane.

STWORZENIE WYGODNEGO ŚRODOWISKA DO DYSKUSJI

To czy uczestnicy czują się mile widziani i doceniani, ma pierwszorzędne znaczenie dla spotkania deliberacyjnego, aby zapewnić wyniki, które można traktować poważnie. Uczestnicy muszą wiedzieć, że organizatorzy spotkania są świadomi, że poświęcają oni na spotkanie czas, jaki mogliby przeznaczyć na inne wartościowe zajęcia, a także muszą mieć poczucie, że ich wkład ma znaczenie. W trakcie samego spotkania uczestnicy muszą czuć się komfortowo w swoich grupach przy stołach i mieć równe szanse co pozostali członkowie grupy, aby wyrazić swoje poglądy i argumenty – że zostaną wysłuchani i mają szansę wytłumaczyć się innym uczestnikom. Muszą też oczywiście być chętni do słuchania innych i jednocześnie być dociekliwi co do powodów, jakie mają inni uczestnicy, aby wyrazić swoje poglądy, a także szanować różne pomysły i poglądy. Wreszcie samo miejsce spotkania, jak również jedzenie i napoje zapewnione podczas spotkania, muszą być dobrej jakości i obfite.

Na posiedzeniu konstytucyjnym dołożono wszelkich starań, aby jak najlepiej sprostać tym wymaganiom. W trakcie spotkania i po jego zakończeniu powszechnie przyznawano, że atmosfera na początku była napięta. Najwyraźniej niektórzy uczestnicy czuli się nieswojo uczestnicząc w spotkaniu, zwłaszcza, że obecność działaczy konstytucyjnych podkreślała, że samo spotkanie nie ma całkowicie neutralnego charakteru i mogą istnieć powody, aby nie wziąć w nim udziału. Chociaż już na samym początku zdecydowano, że aktywiści otrzymają dokładnie taki sam dostęp do spotkania jak inni goście, to ich obecność wyraźnie wpłynęła na początkową atmosferę. Jednak to się zmieniło podczas spotkania. Także osoby bezpośrednio zaangażowane w pracę z uczestnikami i zaspokajające ich różne potrzeby podczas spotkania odczuły, że drugiego dnia atmosfera się rozluźniła.

Moderatorzy i sekretarze przy stołach odegrali główną rolę w zapewnieniu uczestnikom komfortu. Wszyscy przeszli jednodniową sesję szkoleniową z Jamesem Fishkinem i jego asystentką Alice Siu, a większość z nich wcześniej moderowała dyskusje w grupach fokusowych oraz w różnych innych podobnych miejscach. Przeważnie z łatwością prowadzili dyskusję przy stołach i było jedynie kilka przypadków skarg ze strony uczestników na doświadczenie związane z dyskusją. Po spotkaniu uczestnicy zostali poproszeni o ocenę

jakości moderacji, a ogólna ocena była dość wysoka – 98% uczestników stwierdziło m.in., że w ich grupie każdy uczestnik miał równe szanse wzięcia udziału w dyskusji.⁷

Należy tutaj podkreślić, jako część ogólnej oceny spotkania, że jedzenie i napoje były z pewnością cenioną częścią ram spotkania. Kawa i lekkie przekąski były dostępne przy wejściu na salę, a w przerwach uczestnicy mieli zawsze dostęp do zimnych i ciepłych napojów. W oba dni zaserwowano lekki lunch, a pod koniec drugiego dnia odbyło się przyjęcie z winem i piwem.

Samo spotkanie odbyło się w dużej sali konferencyjnej, w której uczestnicy przebywali przez cały czas. Nie było pokoi dla grup, wszystkie dyskusje toczyły się przy stołach w sali konferencyjnej, a gdy zaproszeni eksperci wchodzili na sesje pytań i odpowiedzi, ludzie pozostawali na swoich miejscach. Tak więc każda osoba sama decydowała, kiedy wstać i trochę się poruszać. Było to zawsze możliwe, oczywiście w przerwach, ale także podczas sesji dyskusyjnych można było swobodnie się poruszać.

JASNE I STANOWCZE WYTYCZNE

Wydaje się, że największe znaczenie dla zachowania produktywnej, zdyscyplinowanej i przyjaznej atmosfery, a także zapewnienia uczestnikom komfortu, miały dwie rzeczy: 1) praca z jasnymi i prostymi wskazówkami, które nie są naginane ani zmieniane podczas spotkania oraz 2) upewnienie się, że przyjazne nastawienie przeważa zarówno w zajmowaniu się konkretnymi życzeniami obecnych, jak i w trzymaniu się wytycznych.

Z perspektywy czasu obecność działaczy konstytucyjnych na spotkaniu dostarczyła organizatorom cennego doświadczenia. Zawsze należy się spodziewać, że sondaż deliberacyjny spotka się z pewną krytyką lub oporem, ponieważ może być postrzegany przez grupy aktywistów jako sposób na znalezienie usprawiedliwienia dla ominięcia żądań, które grupa może postrzegać jako centralne. W tym przypadku działacze konstytucyjni nie sprzeciwiali się debacie na spotkaniu jako takiej, ale wątpili w motywację rządu i dlatego łatwo mogli stworzyć wśród uczestników poczucie, że są wykorzystywani przez rząd do uzasadnienia polityki, która w rzeczywistości była inna od tego, czego naprawdę chcieli Islandczycy.

Zadaniem, przed jakim stanęli wówczas organizatorzy, było zatem wzmocnienie doświadczenia uczestników, że to, co robią, nie będzie ani ignorowane, ani nadużywane. Krótko mówiąc, zaufanie uczestników do samego projektu nie było dane i należało je wzmocnić. Osiągnięto to nie poprzez odważne stwierdzenia na temat znaczenia ćwiczenia jako takiego, ale po prostu wskazując na dobrze udokumentowany i zasadniczo naukowy charakter wyników. Premier miałaby po prostu przedstawić wyniki zarówno ilościowe, jak i jakościowe, które należałoby wziąć pod uwagę, a zatem ćwiczenie to nie było jedynie pozornym procesem konsultacji, ale w rzeczywistości eksperymentem w debacie konstytucyjnej, który służyłby zarówno jako źródło propozycji zmian konstytucyjnych, jak i dowód opinii publicznej, którego nie można po prostu zignorować.

Premier przemówiła do uczestników spotkania na początku obrad, a drugiego dnia złożyła wizytę ponownie, prezentując w ogólnym zarysie reformę konstytucyjną i zapewniając, że wyniki sondażu będą miały wpływ na treść i kierunek ewentualnych propozycji zmian.

CROWDSOURCING

Grupa badawcza Democratic Constitutional Design była zaangażowana w organizację, zaprojektowanie i przeprowadzenie sondażu deliberacyjnego, ściśle współpracując z Instytutem Badań Nauk Społecznych (Social Science Research Institute), któremu Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zleciła realizację projektu. W tym samym czasie

⁷ „Endurskoðun stjórnaðskrár Íslands” Niðurstöður umræðufundar 2019 („Rewizja konstytucji Islandii” Wyniki spotkania dyskusyjnego w 2019 r.), s. 152, https://felagsvisindastofnun-verkefni.hi.is/wp-content/uploads/2020/06/Endurskoðun_stjornarskrar.pdf.

grupa zaprojektowała i przeprowadziła kolejny eksperyment konsultacji społecznych we współpracy z islandzką organizacją non-profit, Citizens Foundation. Organizacja ta od 2010 r. tworzy oprogramowanie i fora internetowe do demokratycznych konsultacji i podejmowania decyzji, pracując najpierw z władzami miasta Reykjavík, a następnie z innymi gminami w Islandii. Fundacja Obywatelska współpracowała również z różnymi partnerami w całej Europie, a obecnie jest zaangażowana w projektowanie forów dyskusyjnych online z takimi partnerami, jak Szkockie Zgromadzenie Narodowe i Bank Światowy.

Eksperyment powstał jako inicjatywa crowdsourcingowa w internecie o nazwie Better Iceland. Celem było zebranie pomysłów i argumentów na temat propozycji konstytucyjnych dotyczących ośmiu różnych tematów omawianych podczas sondażu deliberatywnego, a oprócz nich także ochrony środowiska oraz zarządzania i własności zasobów narodowych.

W wersji oryginalnej zagadnienia polityki zostały przedstawione w sposób ogólny i zarysowano kilka wstępnych propozycji. Uczestnicy mogli następnie dodawać własne propozycje polityczne lub przedstawiać argumenty za lub przeciw propozycjom już figurującym na forum internetowym. Argumenty zostały umieszczone w dwóch strumieniach poniżej omawianej propozycji – jeden zawierał argumenty za, a drugi argumenty przeciw. Uczestnicy nie mieli jednak możliwości wejścia w bezpośrednią interakcję między sobą. Ponieważ opinie były powiązane tylko z propozycjami, których dotyczyły, argumenty mogły być powiązane tylko pośrednio z argumentami po drugiej stronie. Oba nurty zawierały zatem zbiór argumentów – w niektórych przypadkach bez wątpienia będących także powtórzeniem i przeformułowaniem argumentów już podanych. Głosowanie za i przeciw było również dozwolone.⁸

Deliberacja online była reklamowana w mediach społecznościowych, głównie na Facebooku, gdzie informacje o tej inicjatywie trafiały do docelowych odbiorców. Można było również zaangażować się bezpośrednio poprzez Facebooka, co umożliwiło inną i bardziej typową debatę online, w której niektórzy ludzie wyrażali również wrogość do projektu, zwłaszcza ci, którzy czuli, że „nowa konstytucja” została zdradzona przez nowy, zainicjowany przez rząd plan rewizyjny.

W sumie jednak ponad 1000 osób zgłosiło propozycje lub argumenty polityczne na forum internetowym i utworzono ożywione strumienie debat na temat wielu głównych tematów, będących przedmiotem rewizji. Choć nie przeprowadzono szczegółowej analizy uczestnictwa, szybkie spojrzenie na uczestników pokazuje, że brały w niej udział młodsze osoby i osoby niekoniecznie zainteresowane debatą konstytucyjną. Należało się tego również spodziewać, ponieważ w ramach promocji inicjatywy nacisk położono nie na całościowy projekt zmiany konstytucji, ale raczej na konkretne kwestie mające na celu zaangażowanie ludzi w komentowanie propozycji zmian konstytucji w sprawach, na których im zależy.

Ciekawe było to, że o ile temat, który od lat był aktywnie dyskutowany i dla wielu osób pozostał najważniejszą kwestią zmiany konstytucji, czyli narodowa własność zasobów naturalnych, od początku wyraźnie angażował zdecydowaną większość z tych, którzy weszli na forum, to inna kwestia powoli go dogoniła i stała się dominująca, a mianowicie kwestia reformy wyborczej. Obecnie konstytucja dopuszcza radykalną nierówność w głosowaniu, gdzie wyborcy na niektórych obszarach wiejskich mają relatywnie dużo więcej przedstawicieli niż wyborcy z okolic stolicy, Reykjavíku. Dlatego nadal źródłem wielkiej frustracji jest to, że głosy w tych obszarach liczą się o wiele więcej niż głosy w obszarach miejskich.

WYNIK PRAKTYCZNY: PROJEKTY ZMIAN W 2021 R.

W memorandum przedstawionym w 2018 r. jako przybliżony plan proponowanej reformy konstytucyjnej premier wskazała sześć głównych kwestii, które miały być przeanalizowane w procesie nowelizacji. Dwa z nich, ochrona środowiska oraz zarządzanie i własność zasobów naturalnych, zostały przedstawione do publicznej

⁸ Nadal możliwy jest dostęp do portalu i przeglądanie obrad online. Automatyczne tłumaczenie jest dostępne na stronie: <https://betraisland.is/community/1017>.

dyskusji jako projekty ustaw na rządowym portalu konsultacyjnym wiosną 2019 r., pozostałe cztery – władza wykonawcza i prezydencja, referenda na żądanie społeczeństwa i na żądanie mniejszości posłów, przekazanie suwerennej władzy na rzecz współpracy międzynarodowej oraz klauzule nowelizujące konstytucję – zostały poruszone w trakcie Sondażu deliberatywnego, z dodaniem dwóch dodatkowych tematów: islandzki system wyborczy i Trybunał Stanu.

Osiem tematów lub problemów było więc częścią pierwotnego planu rewizji. Cała ósemka była reprezentowana w ćwiczeniu Crowdsourcing, w którym jeden z tematów dodanych – reforma systemu wyborczego – okazał się angażować największą liczbę uczestników.

Premier zaznaczyła jednak na wstępie, że zamierza dążyć do konsensusu wśród liderów partii reprezentowanych w parlamencie, co do zmian konstytucyjnych, które ostatecznie powinna wprowadzić. W miarę rozwoju sytuacji między partiami politycznymi nie pojawił się konsensus. Bardziej konserwatywne partie w ogóle bagatelizowały potrzebę reformy konstytucyjnej lub argumentowały, że chociaż niektóre uzupełnienia mogą być potrzebne, aby zaktualizować konstytucję, ogólnie rzecz biorąc wprowadzanie zmian w dokumencie, który został już przetestowany w znacznej ilości spraw sądowych i orzeczeń sądowych, a ponadto okazał się całkowicie zadowalający, gdy kraj stanął w obliczu ekstremalnych trudności w trakcie i po kryzysie finansowym, było złym pomysłem.

Odwrotny pogląd wyrazili liderzy i rzecznicy partii, które poparły reformę konstytucyjną i poparły pomysł przywrócenia projektu Rady Konstytucyjnej do parlamentu. Czuli, że fragmentaryczne zmiany konstytucyjne podważają jednoznaczny pogląd większości Islandczyków, którzy chcieli, aby ich politycy ratyfikowali „nową konstytucję”.

Kancelaria Premiera przygotowała projekt ustawy, która miałaby zmienić drugi rozdział konstytucji dotyczący Prezydenta Republiki i władzy wykonawczej. Projekt ustawy tylko luźno nawiązywał do sondażu deliberatywnego, który wywołał krytykę wraz z krytyką ze strony działaczy konstytucyjnych, którzy po raz kolejny poczuli, że Islandczycy nie żądają stopniowej zmiany, ale szybkiego powrotu do „nowej konstytucji”. Poprawiona wersja zaprezentowana we wrześniu zawierała znacznie więcej z procesu konsultacji i można ją postrzegać jako będącą pod wyraźnym wpływem debat na posiedzeniu obrad, a zwłaszcza biorąc pod uwagę trendy, które można było dostrzec w sposobie kształtowania się poglądów podczas spotkania, jak wyraźnie pokazały ankiety przeprowadzone przed i po spotkaniu.⁹

Ponieważ jednak liderom partii nie udało się znaleźć żadnej wspólnej płaszczyzny w zakresie wspólnej propozycji nowej ustawy konstytucyjnej, premier ostatecznie sama złożyła projekt do parlamentu, w ostatniej próbie szukania poparcia poza przynależnością partyjną dla pewnych zmian, które wyraźnie zgadzały się z poglądami islandzkich wyborców. Projekt ustawy, nad którym obecnie (luty 2021 r.) dyskutuje Parlament, proponuje zmiany w rozdziale dotyczącym prezydencji i władzy wykonawczej – w tym także zniesienie Trybunału Stanu – oraz nowe artykuły konstytucyjne dotyczące ochrony środowiska, własności i gospodarowania zasobami naturalnymi i ochrony języka islandzkiego.

Tak więc ostatecznie tylko dwie kwestie, które zostały uwzględnione w obradach sondażu deliberatywnego, przełożyły się na faktyczną propozycję nowelizacji: prezydencja i Trybunał Stanu. Bliższe przyjrzenie się tej części projektu pokazuje jednak, że w wielu pytaniach projekt Premiera albo uwzględnia efekty spotkania deliberacyjnego, albo przynajmniej kształtuje proponowane zmiany w taki sposób, aby odpowiadały ogólnemu duchowi spotkania deliberacyjnego.

Chociaż niniejszy artykuł nie zagłębia się w szczegóły kwestii konstytucyjnych, które znalazły się w centrum sondażu deliberatywnego, kilka przykładów pomoże zrozumieć, w jaki sposób pomógł on zwiększyć innowacyjną siłę propozycji premiera.

⁹ Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (forseti Íslands, ríkisstjórn o.fl.), 466. mál, lagafrumvarp, <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/?ltg=151&mnr=466>.

PRZEGLĄD WYBRANYCH PROPOZYCJI BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM DYSKUSJI

PREZYDENT

Obrady na spotkaniu bardzo wyraźnie pokazały, że istnieje duża niepewność społeczna co do przyszłości islandzkiej prezydencji. Istnieje ograniczone poparcie dla zwiększenia władzy Prezydenta, który w oczach opinii publicznej odgrywa w dużej mierze rolę ceremonialną, ale jednocześnie pełni ważną symboliczną funkcję, jako jedyny w Islandii urzędnik wybierany bezpośrednio. Z drugiej strony nie ma istotnego ruchu w kierunku zmniejszenia władzy prezydenta. Prezydent Islandii ma de facto prawo weta w stosunku do ustawodawstwa i kilku innych kwestii. Tego islandzka opinia publiczna nie chce zmieniać, a obrady na spotkaniu deliberacyjnym tylko to potwierdziły. Jednak ze względu na historyczne pochodzenie islandzkiej konstytucji nadal zawiera ona kilka archaicznych sformułowań, które sugerują, że Prezydent może być w stanie zdobyć większą władzę, niż przewiduje porządek konstytucyjny, i jest to ewidentnie źródło niepewności i argument za wprowadzaniem pewnych zmian wyjaśniających i upraszczających jego rolę. W projekcie ustawy podjęto pewne kroki w tym kierunku.

Kolejną kwestią, która wydaje się stwarzać dodatkową niepewność, jest sposób wyboru Prezydenta. Obecnie wybierany jest kandydat, który uzyska największą liczbę głosów w jednej turze. Należy się jednak spodziewać, że liczba kandydatów w wyborach prezydenckich wzrośnie (taki trend już można zaobserwować), tak że większy rozkład głosów na wielu kandydatów może doprowadzić do wyboru prezydenta z niewielkim procentem poparcia. W sondażu deliberacyjnym widoczne było skłanianie się do poglądu, że należy to zmienić albo przez przeprowadzenie dwóch tur wyborów prezydenckich, albo poprzez zastosowanie jakiegoś systemu głosowania rankingowego, aby zapewnić, że wybrana osoba uzyska poparcie ponad połowy głosów wyborczych. W obecnym projekcie ustawy proponuje się system preferencyjny, podobny do tego w Irlandii.

TRYBUNAŁ STANU

Wreszcie, jeśli projekt zostanie przyjęty, Trybunał Stanu zostanie zniesiony. To również bardzo zgadza się z poglądami, które można było postrzegać jako wyłaniające się i umacniające się podczas spotkania deliberacyjnego. Jednym z powodów wątpliwości opinii publicznej co do obecnego systemu, zgodnie z którym Parlament może głosować w sprawie postawienia w stan oskarżenia byłego lub urzędującego ministra, który będzie następnie ścigany i sądzony przez specjalny sąd, jest niedawna sprawa przeciwko Geirowi H. Haarde, premierowi Islandii w latach 2004–2007. Pan Haarde został skazany za zaniedbanie konstytucyjnego obowiązku odbywania posiedzeń ministerialnych w ważnych sprawach państwowych w miesiącach poprzedzających kryzys finansowy w 2008 r., co zostało również uznane za poważną porażkę w przygotowaniu kraju do kryzysu, z powodu którego trzy główne banki Islandii – wszystkie z dużymi międzynarodowymi portfelami – zbankrutowały.¹⁰

Ogólnie rzecz biorąc, nawet jeśli niektórzy obserwatorzy mogliby wskazać, że wysiłek konsultacyjny z pewnością nie wystarczył, aby zapewnić, że wszystkie kwestie, które wymagają przeglądu, zostaną faktycznie poddane rewizji, nadal jednak ze względu na poniesiony wysiłek zaistniał znaczny przepływ horyzontalny od „rozważanej opinii publicznej” do rzeczywistych propozycji politycznych, co jest oczywiście celem wszelkich konsultacji społecznych.

SUKCESY, PORĄŻKI I KONFLIKTY

Jak wskazano na początku niniejszego opracowania, dziesięcioletnie konsultacje społeczne w sprawie konstytucji Islandii nie zaowocowały wprowadzeniem żadnych trwałych zmian. Pierwotnie dobrze znany i dobrze udoku-

¹⁰ IRR13110314 / 3.11 Althingi v Geir Hilmar Haarde, wyrok Court of Impeachment nr 3/2011 z dnia 23 kwietnia 2012 r.

mentowany proces nadal należy postrzegać w kategorii porażki, a jest jeszcze za wcześnie, aby stwierdzić, czy obecne wysiłki na rzecz reform, wraz z ich formą konsultacji społecznych, będą udane, czy też częściowo udane.

Niemniej należy zauważyć kilka pozytywnych zmian. Po pierwsze, prace Rady Konstytucyjnej ukształtowały dyskusję na temat konstytucji w Islandii i wprowadziły ją do debaty publicznej w sposób, który radykalnie zmienia to, jak zwykły Islandczyk doświadcza konstytucji. Nie jest również możliwe, aby jakiegokolwiek wysiłki reformatorskie ignorowały propozycje Rady Konstytucyjnej. Dlatego jej pracy nie można w żaden sposób uznać za porażkę, nawet jeśli nie osiągnięto celu, jakim jest napisanie całej nowej konstytucji.

Ponadto kwestia konstytucyjna zmieniła opinię publiczną w Islandii – a nawet poza jej granicami – na temat wykorzystania i możliwości udziału społeczeństwa w skomplikowanych kwestiach politycznych. Prawdopodobnie jako rezultat tych zmian zobaczymy bardziej konkretne kroki w kierunku zaangażowania społeczeństwa w procesy polityczne na wielu różnych poziomach.

THE ICELANDIC CONSTITUTIONAL PROCESS, 2010–2020

INTRODUCTION

Although the Icelandic Constitutional process, initiated by the Icelandic government in 2010, has gained intense attention from democratic activists, scholars and politicians, it has not yet produced constitutional amendments. The novelty of the process was the engagement of the public both in preparing for the constitutional revision as well as in writing the actual constitutional text. There are many and complex reasons why the constitutional process came to a halt which have to do with the design of the process, content of the proposals and political environment.

In this report we will describe the public engagement at different levels in the process. We will start with the National Forum, a one day event with about 950 participants, randomly chosen from the national registry, then discuss the constitutional council, how it was elected and the ways in which it consulted the public in its work. We will then discuss why the process stalled in 2013, attempts to revive it in 2016 and finally the current revision process, focusing on the consultation methods that have been applied to prepare for the revision bill now (February 2021) under consideration in the Icelandic parliament.

THE REFORM PROCESS 2010–2013

PLANNING FOR A CONSTITUTIONAL ASSEMBLY

Shortly after the banking crisis in the fall of 2008, a new government proposed to establish a directly elected Constitutional Assembly to revise Iceland's constitution. After the crisis the trust in government and Parliament dropped significantly and inviting the public to participate in the constitutional revision process was seen as an important step in rebuilding public trust. However, the idea to give the public a direct role in creating a new constitution was hotly debated from the beginning and continued to generate heated discussion throughout. The bill was accepted by the Parliament in June 2010. In addition to electing a Constitutional Assembly the final Act 90/2010 also included important features such as the creation of a Constitutional Commission to organize and convene a National Forum and to prepare the work of the Constitutional Assembly.

COMMITTEE OF EXPERTS

The Constitutional Commission consisted of 7 members, five of them had a legal background of which three were experts in constitutional law. Their task was to prepare a National Forum consisting of around one thousand participants, to process the results of the National Forum, collect and prepare available materials relating to constitutional matters and submit ideas on constitutional revision. The Commission started in June 2010. It worked for 8 months and delivered an extensive report to the Constitutional Council.

The Act 90/2010 did not contain specific direction as to how the National Forum should be structured apart from approximate numbers of randomly chosen members of the public.

NATIONAL FORUM

The National Forum was a discussion meeting held on 6 November 2010. Its goal was to gather the main views and wishes among Icelanders about their constitution. 950 people participated in the event, and some 200 worked behind the scenes to ensure a smooth execution. Act 90/2010 specified that “participation of approximately one thousand people should be assumed for the National Forum, selected by means of random sampling from the National Population Register, with due regard to a reasonable distribution of participants across the country and an equal division between genders to the extent possible”. Furthermore it stated that “The National Forum should endeavour to call for the principal viewpoints and points of emphasis of the public concerning the organisation of the country’s government and its constitution; the Constitutional Commission shall process the information collected at the National Forum and deliver it to the Constitutional Assembly when it convenes.”

In a supplementary opinion it was argued that the format of the National Forum should take some notice of a similar gathering in 2009 organized by the so-called Anthill group – an informal association of people from academia and professional life who joined forces in seeking new ways to achieve a national unity on values and basic policies in the wake of the financial crisis.¹ Apart from that no other directions came from the Parliament on the design of the National Forum. At the meeting participants were divided into groups of 9 and seated at round tables with a moderator who led the group through the day’s discussion. Organizing the National Forum was a great challenge but the constitutional commission got advice from organizers of the Anthill project regarding organising the National Forum, which established this method of public consultation as the dominating approach in Iceland for the next few years. (Thorarensen p. 85–87).

Participants were not requested to prepare in any particular way for the meeting nor were they sent a copy of Iceland’s constitution beforehand. The meeting took place in one of the largest sports halls in Reykjavík. To ensure satisfactory distribution, not one but four alternative samples of 1000 individuals were randomly selected mirroring each other. This meant that if someone from the first sample was not available to attend then a person with a similar profile could be invited from the other samples. If none of these were able to step in the seat remained vacant. Eventually 950 people aged 18–91 attended the National Forum, with almost equal gender balance and representation from different parts of the country as well as distribution between age groups to represent the population. No other characteristics were specified. Participants were seated in groups of eight at 128 tables, at the last part some people changed seats but then returned to the original seat in the end. At each table a moderator whose role was to explain the three main topics and help the discussion along without taking an active part in it. The moderators were trained beforehand and also received fairly detailed instructions on paper. The three main topics to be discussed were: Ideals and values (45 minutes); contents of the new constitution (70 minutes) and recommendations from the National Forum (most of the afternoon). The first topic, was chosen to get people started on general terms. There people wrote ideas on a card and could use as many cards as they wanted. Then they took turns and each participant introduced one card at a time and explained why it was chosen. When discussing the second topic, the recommendations for a new constitution, the members of the constitutional commission and the Preparatory committee grouped the values that had received most support into eight categories. The participants then grouped their ideas on the contents of the new constitution under these main categories. “With the aim being to stimulate discussion on how the values and ideals that emerged from the first round were to be given expression when it came to amending the constitution.” (Thorarensen p. 86)

At the end of the Forum, participants were asked about their views of its organization and impact. A total of 93% felt that the results would be of use to the constitutional assembly. Ninety-seven percent were satisfied with the Forum organization, 95% felt that the forum was a success, and 75% felt that the actual execution of the forum was exemplary.

¹ See more <http://www.thjodfundur2009.is/english/index.html>.

ELECTING THE CONSTITUTIONAL ASSEMBLY

The Constitutional Assembly was directly elected in November 2010 from a total number of 522 candidates. The large number of candidates was a surprise to organizers and caused some difficulties both for the candidates themselves and for the organization of the elections. Individual candidates campaigned independently using, for the most part, social media. The results of the elections were known on 30 November 2010 and 25 delegates were elected, 15 men and 10 women who received their credentials on 2 December 2010. A total of 83,531 people took part in the elections which amounted to 35.95% participation.

The result was invalidated by the Supreme Court on 25 January 2011 due to faults of a technical nature in conducting the elections. Such faults included the design of the ballot papers, the use of cardboard partitions between polling booths and unlocked ballot boxes. There was no complaint of fraud or wrongdoing. The invalidation of the election affected the mandate of the constitutional council and later influenced the Parliamentary decision to call for a referendum.

Following the invalidation of the elections for the Constitutional Assembly the Parliament appointed an advisory Constitutional Council by a parliamentary resolution. The delegates who received the greatest number of votes in the elections to the Constitutional Assembly would be offered a seat on the Council. All but one accepted the seat. The Council's task, as the Parliament specified in a parliamentary resolution, would be to take the place of the Constitutional Assembly. It would receive the Constitutional Committee Report, and on the basis of its work and the results of the National forum, make suggestions on amendments to the Constitution of the Republic of Iceland. In this way the preparations that had already been made would not be wasted and the setback in the review process almost none.

THE CONSTITUTIONAL COUNCIL

The Constitutional Council convened on April the 6th and had until the end of June to complete its work with the possibility of one month extension. The work ended July 29th when the Council presented its proposal to the Speaker of the Parliament. At the beginning of the work The Constitutional committee delivered its report and recommendations. The report is in two volumes, a total of 700 pages containing a lot of material on the history and contents of the 1944 Icelandic constitution, suggestions on amendments, and two different draft proposals for a new constitution. The Committee's work took into account the main sentiments and views expressed in the National Forum – in fact these sentiments were intertwined in all the Committee's discussions and recommendations. Furthermore a historical and scholarly commentary on every article of the constitution was included as well as papers on different issues related to the constitution.

OPEN AND TRANSPARENT ENVIRONMENT

The Constitutional Council was required by the Parliament to work in an open and transparent environment and set up a web page where the public could follow its work in progress. The web pages are still available with all the documents but it is not possible to see the development of the progress document. Regular updates of draft chapters were made accessible through the site and comments could be made freely through the web page. The public comments through social media is no longer available. . The public was also invited both to engage in an informal discussion with Council members and make formal suggestions that would then be discussed in one of the Council's subcommittees. The Council's work was also available on major communicative media such as Facebook, Youtube and Flickr and live broadcast (live stream) from the Constitutional Council's weekly meetings could be followed on the web page and on Facebook. There people could also find schedules of all meetings, minutes of

meetings after they were held as well as the Council's work procedures. The Constitutional Council's three separate subcommittees dealt with their assigned parts of the draft constitution. The Council then met once a week in plenary sessions where recommendations were introduced and discussed by the whole group. At that time the recommendations were also published on Council's website, in a so-called progress document where anyone could also comment on the work so far or on particular issues in the text. The plenary sessions were recorded and transcripts were later made available of all discussion that took place in these meetings. The subcommittee meetings on the other hand were not open and not recorded. Minutes of those meetings were made available which show what topics were discussed but do not reflect the discussion in detail.

LATE STAGE CHANGES AND UNANIMITY

The final text of the Constitutional bill, which the Council unanimously adopted, contains references to the National Forum, the actual public engagement and to the Constitutional Commission report as common sources and inspirations. This however does not mean that there was full unity on the draft document considered by the Council towards the end of the process. As a last debate on the progress document as a whole took place individual members could present formal amendments to this document and a simple majority vote was used to decide whether the changes should be approved or not. At that stage more than one hundred proposals were submitted by individual Council members and around 60 of those proposals were approved. That many changes at this rather late stage did frustrate the work on the whole document, and consensual approach of the council. In the second round of discussion, each article was voted on, and then the document as a whole was also voted on. Not all articles were approved by all the members, but the final vote approving the document was unanimous.

CONSULTATIONS

During the work of the Constitutional Council it consulted experts and the public, both formally and informally. The role of experts can be separated in three. First of all there was varied expertise among the council members and staff members. On the council there were e.g. a professor of theology, a pastor, a professor of economics, two political scientists, three lawyers – one of them a specialist in human rights – a human rights activist, two former MPs and one of the main specialists on Iceland's electoral system. One can see how expertise within the Council is reflected in the amount of discussion about particular articles in the Commentary, which it published along with its draft proposal. For instance, there are long and detailed discussions about the articles on religious freedom, the national church, nature and natural resources as well as the electoral system. Second, the work of the Constitutional Council relied in many ways on the work of the Constitutional Commission, which itself included some of the main experts in Icelandic constitutional law. Third, each committee reached out to experts at various stages of its work. Fourth, there was some attempt to seek some feedback and assessment on the whole document from relevant ministries.

TRANSPARENCY

As already mentioned, the Constitutional Council was committed to working in an open environment and one weekly meeting was streamed on-line fully open for the general public. In addition, proposals were published on the Council's web-page where people could comment through social media. Members of the public could also send in ideas, suggestions or proposals by e-mail or regular mail. In this way people could follow how each proposal changed and developed from one week to the next. The Constitutional Council received 395 formal suggestions from individuals, groups and NGOs. It has been claimed that the Constitutional Council received around 3600 comments on social media. These comments cannot be analyzed since they are not available anymore and

there is hardly any reference to these comments in the final Commentary. Therefore it is difficult to assess the impact of these comments on the final text. Finally the public influenced the work of the Constitutional Council through the National Forum. Although the National Forum considered numerous issues, it did not come up with particular proposals. Rather, the discussion showed what the public was most interested in. The Constitutional Committee analysed the outcome of the National Forum and its outcome did influence the work of the Constitutional Council in many ways. In the Council's Commentary, the National Forum is mentioned several times, most often in general terms.

It should be pointed however, that the opportunity offered to the public to comment and participate by the Constitutional Council was not unique. The Icelandic parliament does invite comments on legislation under consideration and actively seeks out stakeholders as well as group and individuals with specialised knowledge to contribute to the discussion of legislative proposals. More recently the government has also opened a so-called consultation portal where draft policy – and legislative proposals can be put out for public commentary at an even earlier stage.

WEAK LEGAL FRAMEWORK

The Icelandic constitutional process suffered from a weak legislative framework which diminished its chances of success from the very beginning. Here are the central issues:

1. It was unclear whether the task was to revise or write a new constitution. It is surprising how imprecise many MPs were in the debate in their treatment of this issue. They used the terms “revision of the constitution” and “writing a new constitution” almost interchangeably. This caused a lot of confusion and inconsistency throughout the process.
2. The mandate was also unclear which made it impossible to say for sure what was the role of the constitutional council (the public) and what would be the role of the Parliament. Some thought, MPs included, that the Parliament could somehow be bypassed in the process. It is however clear in Icelandic constitutional law that the constitution can only be changed by the Parliament and amendments require approval by two successive parliaments with parliamentary elections in-between.
3. Since some thought that a Constitutional Assembly could be given the power to change the constitution, the Parliament, in its original planning had not determined how it should continue the work once the Assembly would have completed its task, and did not clarify this issue when it appointed the Constitutional Council. Whether a referendum was to be held, whether certain priorities should be stated etc. Instead, a long debate ensued about procedural steps, whether and when to have a referendum, whether to prioritize certain issues or whether to consult the public or other constitutional specialists. If this process had been spelled out in the law of the Constitutional Assembly or before appointing the Constitutional Council, it would have saved Parliament much time.
4. The time frame did not allow for much time for actual constitution writing. Originally the Assembly was supposed to work for 18 months with an interval, but, in the end, it was accorded less than four months to complete the task.
5. Lack of dialogue. Given the limited time there was no possibility for dialogue between the council and the Parliament. Given the confusion about who was actually entitled to change the constitution relations between Council and parliament were also strained from the beginning.
6. There was no clear methodology. For example, the role of the National Forum was defined in this general and superficial way: to “find out the main views and ideas of the public on constitutional matters and its revision.” Some argued that the National Forum served as a “national survey” on constitutional matters, showing which issues people were mostly interested in. There has been space for different interpretations later. Interplay between different parts (bodies): Committee, National Forum, Constitutional Council

7. Writing a new constitution is an enormous task and raises numerous questions about issues and final wording of the text, therefore a clearer legislative framework and support was also necessary. It was not really clear whether the public consultation was to be focused on general principles and ideas or on the exact wording of the final text.

RECEPTION IN PARLIAMENT

The bill was debated from 2011 until 2013 primarily within the Constitutional and Supervisory Committee of the Parliament. The Constitutional Council stated in its final letter that it would be willing to take part in further discussion if formally requested to do so by Parliament. In March 2012 the Parliament asked the Constitutional Council to convene again for four days to discuss particular issues and questions from the Constitutional and Supervisory Committee of the Parliament, and asked if the Council would accept specific changes to the Proposal. The council did respond with comments and proposal which then impacted further discussion in the Committee.

REFERENDUM

The Parliament decided in May 2012 to hold a referendum no later than 20 October 2012. The referendum was meant to strengthen the legitimacy of the whole procedure after the invalidation of the Constitutional Assembly election. However the referendum was problematic and failed to solve both the legitimacy issue and the particular policy questions it was meant to address. Voters were asked to give their approval that Parliament should continue to work on a new constitution based on the Constitutional Council proposal, and in addition to that a general view on five issues was requested. The referendum however was advisory and since the results only indicated general attitudes towards the proposals it was immediately contested whether they obligated Parliament to act in some particular way. The Constitutional and Supervisory Committee had also decided in June 2012 to ask five legal experts to analyse „legal technical issues“ in the document. The experts submitted their recommendations a couple of weeks after the referendum, proposing numerous changes in the draft bill.

The Constitutional and Supervisory Committee finally presented a revised proposal of the constitution which included numerous revisions both from the committee and the legal experts; it was therefore quite different from the one that had been presented to the voters at the referendum, which caused both some criticism and evoked skepticism about the Parliament's treatment of the Constitutional Council draft. Moreover the Constitutional and Supervisory Committee asked the Venice Commission for evaluation which led to even more changes being made.

END OF THE EFFORT

As the Parliament moved close to the end of its term – elections were scheduled for April 2013 – the prospects of the constitutional bill grew darker. Opposition to the bill from one end of the political spectrum, as well as changes in the bill, some quite serious, increased the likelihood that no parliamentary majority could be relied upon to pass it. The draft was debated towards the end of the parliamentary session in March 2013. There was some attempt to take out a few issues and to get Parliament to approve some articles on e.g. natural resources and public referendums – but without success. Finally the leaders of the parties in the government coalition, together with two members of the opposition, reached a deal with the other parties to postpone the revision process to the next parliamentary term. The amendment rules for the constitution however were temporarily changed, so that if the next parliament so wished, it would be able to amend (or replace) the constitution without having to wait for a second parliament to approve of the changes, after fresh elections.

DEBATES ABOUT THE QUALITY OF THE BILL

The results of the 2012 referendum – in which two thirds of voters declared that they wanted a new constitution to be based on the draft proposed by the Constitutional Council may have surprised some of the opponents of the “new constitution” as the Constitutional Council’s bill now began to be called – and it certainly led to a renewed debate in parliament and among the public about its quality. The law departments of four universities in Iceland organized a series of conferences where different aspects of the bill were discussed and where considerable criticism was voiced. There were even those who claimed that once adopted, the new constitution might create legislative and judicial confusion, since it would require numerous court cases to settle uncertainties about the interpretation of individual articles. One reason for such uncertainty, it was argued, was the mixed nature of the new constitution, in which “borrowings” from many different directions could be detected. Also, it was pointed out during these meetings, even where there would not be difficulties about how to interpret the new text, the consequences of some of the changes were unclear and would need to be assessed before anyone could responsibly ratify the new constitution.

It is likely that these debates which were conducted at different university forums caused many MP’s to become less enthusiastic about the new constitution and hesitant to give it unconditional support. Other politicians as well as many supporters of the new constitution among the public, reacted by arguing that having to make amendments to the constitution after its taking effect was no disaster and to be expected given its untraditional origins.

CONSTITUTIONAL PROPOSALS REJECTED BY PARLIAMENT IN 2016

AFTER THE FAILURE

In the elections to the Icelandic parliament in April 2013 the parties of the governing coalition, who had been in power since February 2009 and had led the resurrection of the Icelandic economy lost their majority. A new government was formed by two parties that from 1995 to 2007 had presided over the huge and rapid growth of the Icelandic economy that for many critics also had made Iceland extremely vulnerable to crises such as the international financial crisis of 2008. The new government was fundamentally opposed to the constitutional project, and it quickly became clear that there would be no reintroduction of the constitutional bill. However, the new government appointed a committee to discuss possible changes in the constitution that could be introduced during the government’s term. A retired law professor was appointed chairman of the committee which then went on to explore areas for constitutional reform, producing a report in 2014 where suggestions were made on possible amendments and innovations in the constitution around four issues: a way for the public to demand national referendums on new legislation, the management and ownership of natural resources, environmental protection and sustainability and the transfer of sovereign power for the benefit of international cooperation.²

² „Starf stjórnarskrárnefndar. 1. áfangaskýrsla”, Office of the Prime Minister, June 2014, <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/stjornarskra/starf-stjornarskrarnefndar-1-afangaskyrsla.pdf>.

NEW AMENDMENT PROPOSALS

The committee, which was composed of MPs of all political parties in parliament, then continued its work. It did not produce more reports, but in the spring of 2016 it presented three bills to amend the constitution based on the discussion in the 2014 report. According to the first the constitution would get a new article that would describe a new mechanism allowing the public to demand a referendum on new legislation. The second bill introduced a new article on environmental protection and the third an article on the national ownership of natural resources which would make it impossible to acquire natural resources as private property. Natural resources would be defined as national property and private agents would be required to pay for their use or lease. While this article was supposed to cover all natural resources, in debating it the main concern was the Icelandic fishing industry, whose quasi ownership of fishing quotas has been criticised heavily in recent years.

Due to a governmental crisis that exploded at the same time, when it was revealed that the Prime Minister was connected to offshore funds, owned by his wife, revealed in the so-called Panama papers, the bills quickly lost their importance. The fresh scandal – after which the Prime Minister was forced out of office – on the other hand reignited activist groups supporting the “new constitution” – the draft bill created by the Constitutional Council – who demanded that a new government would again propose it for ratification in Parliament. But the new government, composed of the same parties, and whose role was only to fill in until new elections were to be held later that fall, was no more supportive of the bill. The Prime minister on the other hand did put forward an amendment bill proposing the changes that the Constitutional committee had agreed on. Although these bills did speak to many of the concerns that had driven the Constitutional Council in the first place, they were all rejected by parliament. The reasons for the rejection were rather simple: On the one hand the bills lacked the support of those who were skeptical about the need for constitutional change at all, on the other they were opposed by those parties who still were hoping for the “new constitution” to be ratified by this parliament.³

PLANS FOR GRADUAL CONSTITUTIONAL CHANGE

DEATH OF A PUBLICLY SUPPORTED PROJECT?

In the election campaign of 2016 activists certainly tried to revive the “new constitution” but only one political party – the Pirate party – actually declared that it would work on reintroducing the bill in parliament after the elections. The parties that formed a new coalition government – the liberal–conservative independence party and two small parties that had come into existence in the aftermath of the 2008 crisis – made no attempt to restart the constitutional process and made clear also that they did not consider the constitution a political priority. This lack of interest seemed partly caused by what they saw as a lack of enthusiasm about the project among the general public. Although there was common benevolence and support in society, as opinion polls showed on several different occasions, the issue did not seem to affect voting behaviour in parliamentary elections. For their reason the coalition parties were manifestly uninterested in reviving the constitutional project.

At the same time the constitutional project continued to be seen with great interest and even enthusiasm from abroad. A steady stream of academic publications referred to the Constitutional Council's work as unique and it was even claimed that it had changed the very idea of how constitutional reform could be achieved in consultation with the public. The claim that the Icelandic government, under the heavy influence of special interest groups, especially the biggest companies in the fishing industry, had failed to carry the constitutional reform

³ Stjórnarskipunarlög (umhverfisvernd, náttúruauðlindir, þjóðaratkvæðagreiðslur), 841. mál, lagafrumvarp, 25 August 2016, <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/?ltg=145&mnr=841>.

through because it threatened the position of “fisher-barons” who would not be able to exploit Iceland’s most important resource – the fish. The reasons however are probably more complex. A mixture of political pragmatism, and justifiable reservations on the wisdom of adopting the Constitutional Council bill in all likelihood played a larger role than any particular special interest group could do in killing the project.

NEW GOVERNMENT RETURNS TO THE CONSTITUTION

The government formed in 2016 collapsed during the summer of 2017 for reasons unrelated to the constitutional revision debate. Elections in October that year produced no clear winner. After a few weeks of negotiations a broad left to right coalition was formed with a Prime Minister from the Left-Green party. The government also included the liberal-conservative Independence party and the rural based Progressive party – the very parties that together had held a parliamentary majority 2013 to 2016. Although these two parties were as uninterested in constitutional reform as before, the new coalition agreement contained a commitment to bringing the constitutional reform process forward, aiming at a complete revision of the Icelandic constitution over the period of two parliamentary terms. This was the result of the new Prime Minister’s view that the public expected the government to follow up on a long promised revision of the constitution. The revision, according to the agreement, would not return to the Constitutional Council draft, but rather embark on a new revision process and a new public consultation program, attempting to get broad public (and political) support for the project. The Prime Minister declared that well researched public consultation methods would be used in this effort, and a Deliberative poll conducted in order to get a detailed understanding of well considered views of the public, which would then be used to underpin amendment proposals.

THE NEW PROPOSALS

As the new government decided to revisit the constitutional revision effort, public discussion in Iceland continuing after the failure of the constitutional reform in 2013, had certainly articulated a few issues that were both contested and – by many – seen as the object of urgent constitutional reform.

The most prominent of these was a new article on the management and ownership of natural resources, an extremely important issue for the Icelandic public. Opinion polls had shown up to 90% support for amending the constitution to prevent private individuals or groups from acquiring a de facto ownership of natural resources. Widely supported is also a constitutional demand that the environment be protected, and sustainability ensured in all exploitation of nature and natural resources. Also important, but for many reasons a more complicated issue, is the question of direct public control over legislation through on the one hand national referendums and on the other citizen initiatives that might make public groups a more direct participant in legislative efforts.

THE PRESIDENT

Many of the constitutional articles dealing with the office of the president were also considered dated, reflecting in awkward ways the arrangements of the Danish political system in the 19th century (Iceland, for centuries a part of the Danish Kingdom, gained its independence in 1918). Also dated was for many the idea that ministers who stand accused of having violated their duties or abused their office should be indicted by parliament and tried in a special court. Finally it has for a long time been argued extensively that current constitutional formulations about the circumstances under which the Icelandic government can give up some of its sovereign power due to the needs of international cooperation conflict with what is in fact the case in international cooperation and therefore must be revised.

When the new government restarted the constitutional revision process it had been dormant for almost two years, but in fact the Constitutional council effort had been dead for almost five years. Of course there were some hopes among supporters of the Constitutional Council who saw its constitutional bill as presenting the will and views of the Icelandic people, that the government would now return to that project. But the prime minister made clear that this was not her intention, although she also expressed her willingness that the proposals of the Constitutional Council be fully consulted in the new process and amendment proposals based on them as considered feasible.

DIFFERENCES BETWEEN THE CURRENT EFFORT AND THE EARLIER ONE

Therefore a clear distinction must be drawn between the earlier effort and the renewed revision plan. This also concerns the public consultation methods directly. It is a stretch to claim that the Constitutional Council bill was a result of crowdsourcing – or that its draft can be referred to as the crowdsourced constitution. Yet it was a matter of perception, strongly argued by supporters of the “new constitution” that it should be seen as such and the emphasis on direct public participation in revising the constitution therefore has become a central issue for any constitutional revision program.

The new consultation method on the other hand – i.e. the Deliberative Poll – was designed to make participation random rather than open: i.e. by relying on random sampling, the Prime minister wanted to exploit a well known and trusted consultation method which, even if it did not openly invite any citizen to take part, would be based on a broad consultation effort where a spectrum of different views could be represented and have their effect on the eventual outcome.

The National Forum was not, strictly speaking, a deliberative gathering since participants were not asked to discuss the pros and cons of their views or to present arguments for or against views and policy issues under discussion. Instead they were encouraged to articulate their views – both in terms of what they felt were the most important values that should guide the revision of the constitution and what in their view should be prioritized in Iceland’s future constitutional order. Participants neither felt compelled to provide arguments to defend their views, nor would they necessarily challenge views expressed by others. In the DP on the other hand participants were directed toward discussing opposed views, evaluating arguments and seeking to understand the trade-offs accompanying different choices. As a result opinion change can be observed and evaluated and guidance received about the specific policy issues under consideration. The National forum gives no such guidance, although it does of course suggest what general priorities and values are dominating at the moment. The National Forum was, just as the Deliberative poll, based on a representative sample of the Icelandic population.

PUBLIC CONSULTATION ON NEW AMENDMENT BILLS IN 2019

Starting in January 2019 the new Prime Minister sought to conduct a consultation process simultaneously with a more traditional effort to achieve a broad consensus among the political parties represented in the parliament about limited constitutional amendments. Although some parties in the opposition declared themselves in support of reintroducing the Constitutional Council’s bill, all parties united in taking part in a consultation effort, their leaders meeting regularly to discuss the different amendment proposals.

THE DELIBERATIVE POLL

Stanford’s Center for Deliberative Democracy, headed by James Fishkin, has been a leading proponent of the DP methodology in public consultation. A DP mixes traditional opinion polls with organised deliberative meetings to examine

whether and how views may change through participation in a deliberation where solid and unbiased information is provided to a randomly selected mini-public, which then is asked to discuss a particular matter or matters with the help of a moderator. In the typical deliberative meeting 200 to 400 people are divided into groups of 9–12 and given one or two days to discuss one or several policy matters. Participants are surveyed before the meeting and again after the meeting ends in a way that makes it possible to compare the answers and determine whether views have changed.

THE INITIAL SURVEY

Usually the first step in a DP is an ordinary opinion poll with a random sample whose members are then invited to join a deliberative meeting a little later. An effort is made to work with a sample as representative as possible using stratified sampling and it is also a concern that the participants in the meeting are representative of the sample they were originally part of in the initial survey.

In this particular case, an opinion poll was conducted in the summer of 2019 with a sample of 4500 (1500 were in a random sample from the Icelandic national registry, 3000 were members of an internet panel that the Social Science Research Institute was using for their regular surveys). The individuals in the internet panel were invited by email to take part, the other group was contacted by telephone. A little less than 50% responded from both groups and were invited to join the meeting. 232 people eventually accepted the invitation and participated in the meeting which was held 9–10 November 2019.

The original survey – the opinion poll conducted in the summer of 2019 – did not fully reflect the kind of policy questions that were needed for the eventual Deliberative meeting since it is important to present participants with clear policy alternatives. The survey that participants completed before the meeting and its comparison with the results of the second survey conducted after the meeting therefore in the end were the real sources of information used in the report made, not a comparison with the original survey.⁴

ORGANIZING THE DELIBERATIVE MEETING

Since a DP is an attempt to use surveying and deliberation in a joint exercise, a key part of its organisation has to do with preparing and conducting the actual deliberative meeting. Participants receive briefing material some time before the meeting that they are expected to study in advance. Such materials are usually kept simple, but informative for all participants without assuming much prior knowledge. Participants were also directed to a website where they could, if they so desired, access more material about the constitution and previous revisions and revision efforts.⁵ The point however is not to make every participant a specialist in the topic for discussion but simply to provide sufficient information for them to be able to form policy opinions in the same way every responsible citizen should be able to do before making a choice – whether in ordinary parliamentary elections or in a referendum on a specific issue. Clearly briefing materials may be designed to meet different needs of different groups – for children a different presentation may be needed than for adults. In this case however no such attempt was made – rather the material would make it easier for participants to imagine the different kinds of arguments that may reasonably be given to support opposed views.

THE DELIBERATIVE MEETING – THEMES

A very important part of the briefing materials are arguments that can be made in support of particular policy proposals and against them. The deliberative meeting should make it possible for participants to understand and

⁴ “Future of Democracy in Iceland, Revision of the constitution”, October 2019, https://felagsvisindastofnun-verkefni.hi.is/wp-content/uploads/2020/12/endurskodun_stjornarskrar_en.html.

⁵ Material now accessible through the DCD project site, <http://stjornarskra.hi.is/en/resources/>.

consider different policy proposals, since its purpose is to show what choices the general public would make if everyone would be given a similar opportunity to discuss and consider policy issues. While a DP can certainly also be used on other topics as well, such as expectations about future arrangements or in framing policies on a general problem such as pensions systems, currency reform or immigration policies, it works particularly well in examining the possible choices that need to be considered e.g. in constitutional revision.⁶

The deliberative poll was organised around six policy issues central to the constitutional review:

1. The office and role of the president of Iceland
2. The Court of impeachment and the parliament's power of indictment
3. The constitution's amendment mechanisms
4. National referendums and citizen initiatives
5. Electoral constituencies, vote weight and ranked voting
6. International cooperation and transfer of sovereign power

The groups had 8–9 participants in addition to a secretary and a moderator. The secretaries took notes during the discussion in order to get a good general picture of the discussion in the groups as well and in particular show how the group dealt with controversies. There should be no pressure in the group or from the meeting in general on the groups to form any kind of consensus. A Deliberative Poll is designed to understand what happens when different individuals share an experience of learning and deliberating, not to show how different people might come to a common conclusion. Since the participants were surveyed before and after the meeting the main focus was on whether and then how they would either change their views or rest assured in the views they already had before they participated in the meeting. The surveys were administered so as to track individuals, but in the further work with the data personalized information was removed, not however information about the groups that each participant joined at the beginning of the deliberative meeting. Participants filled out the first survey before the discussion started, but since they had received the briefing materials in advance, it must be assumed that they were familiar with the arguments presented there.

Each topic was discussed for up to one and a half hours and was followed by a Q&A session with a panel of specialists who were able to answer the questions each table might have about one or other issue that had come up in their discussion. Each table was given the opportunity to submit two questions – which meant of course that 54 questions would be produced for every session. After categorising the questions and making sure that every table got its opportunity to ask at least one question during the meeting a moderator asked a selection of groups to present one of their questions. The Q&A sessions took a little more than half an hour and were followed by a break before the groups would embark on the next topic. On the whole the meeting was done in full compliance with James Fishkin's DP method. His participation in the meeting also ensured the best available consultation on best practice.

FACILITATING THE DELIBERATION

Great care was given to creating a friendly atmosphere where different views were treated with equal respect and conflicting opinions should not create suspicion or hostility. Visitors were welcome to attend the meeting to observe the deliberation and listen in on the Q&A sessions. Before the meeting MPs and party leaders were actively encouraged to pay a short visit. However visitors were also subject to clear guidelines. They could not take part in the discussion at the tables and were asked not to interfere or engage participants in conversations about the topics of the meeting during breaks. Since in a Deliberative Poll the aim is to understand how views change (or remain the same) during and after participants get a chance to increase their knowledge and understanding of particular issues as well as engaging in a discussion about them with peers, any external interference, especially when it is brought by guests who want to further a specific agenda, is detrimental to that objective. These guidelines were on the whole respected, and incidents where guests had to be asked to step back were very few. No one was asked to leave.

⁶ Briefing materials for participants, https://felagsvisindastofnun-verkefni.hi.is/wp-content/uploads/2020/05/Kynningarefni_en.pdf.

It did evoke some discussion about whether it was necessary to ensure the integrity of the meeting by restricting access to it, when at the beginning of the meeting a number of activist supporters of the Constitutional Council distributed copies of the “new constitution.” The group, who demanded that the government, instead of conducting renewed public consultation on specific amendment proposals to the constitution, would commit itself to reintroducing the Constitutional Council’s bill, gathered in front of the entrance of the meeting venue and some of its members then stayed to observe the discussion and listen to the Q&A sessions with the invited experts. It was decided not to react to their presence in any way, and they were simply asked to respect the guidelines of the meeting, which was done, for the most part.

CREATING A COMFORTABLE DELIBERATIVE ENVIRONMENT

It is of primary importance for a deliberative meeting in order to provide results that can be taken seriously that participants feel welcome and appreciated. They must understand that meeting organisers are aware they are taking time from other valuable activities and also must feel that their contribution matters. Once in the meeting itself participants must feel comfortable in their groups at the tables and that they have an equal chance as other group members to voice their views and arguments – that they will be listened to and that they have a chance to explain themselves to other participants. They must also of course be willing to listen to the others and be at the same time inquisitive about reasons that other participants have for expressing views, and willing to respect different ideas and outlooks. Finally the facilities as well as the food and refreshments provided during the meeting must be of good quality as well as abundant.

In the constitutional meeting great care was taken to meet these demands in the best possible way. During the meeting and after it was over, it was generally acknowledged that the atmosphere at the beginning had been mixed. Clearly some of the participants felt uneasy about participating, especially since the presence of constitution activists emphasised that the meeting itself was not an entirely neutral venue and that there might be reasons for not taking part. Although it was decided early on that the activists would be given exactly the same access to the meeting as other visitors, clearly their presence affected the atmosphere at the beginning. However this changed during the meeting. It was also the feeling of those directly engaged in working with participants and serving their various needs in the meeting, that on the second day the atmosphere had become more relaxed.

The moderators and secretaries at the tables played a major role in making the participants feel comfortable. They had all been given a one day training session with Jim Fishkin and his assistant Alice Siu and most of them had previously moderated discussion in focus groups and at various other similar venues. For the most part they conducted the discussion at the tables with ease, and there were few incidents of complaints from participants about the discussion experience. After the meeting participants were asked to rate the quality of moderation and the overall rating was quite high – 98% of participants said e.g. that in their group every participant got an equal chance to take part in the discussion.⁷

It should be emphasised here as a part of the overall evaluation of the meeting that food and refreshments was certainly an appreciated part of the general meeting framework. Coffee and light snacks were available as participants entered the venue, during breaks participants could always have access to cold and warm drinks. There was a light lunch served both days and at the end of the second day there was a wine and beer reception.

The meeting itself took place in a big conference hall where participants stayed the whole time. There were no breakout rooms for the groups, all discussion was conducted at the tables in the conference hall and when the invited experts entered for the Q&A sessions, people stayed in their places. So it was for each person himself or herself to decide when to get up and move around a bit. This was always possible, during breaks of course, but also during the discussion sessions people could freely move around.

⁷ “Endurskoðun stjórnarskrár Íslands” Niðurstöður umræðufundar 2019, p. 152, https://felagsvisindastofnun-verkefni.hi.is/wp-content/uploads/2020/06/Endurskodun_stjornarskrar.pdf.

CLEAR AND FIRM GUIDELINES

At the end of the day two things appear also to have been of the greatest importance to preserve a productive, disciplined and friendly atmosphere in addition to making things comfortable for participants: 1) to work with clear and simple guidelines that are neither bent nor changed during the meeting and 2) make sure that a friendly attitude is prevalent in dealing with both specific wishes of those present and in sticking to the guidelines.

In hindsight the presence of the constitution activists at the meeting provided a valuable experience for organisers. It is always to be expected that a deliberative poll faces some criticism or resistance since it may be seen by activist groups as a way to find justification to sidestep demands that the group may see as central. In our case the constitutional activists did not object to the deliberation in the meeting as such, but they doubted the government's motivation and therefore could easily have created the feeling among participants that they were being used by the government to justify policies that in fact were different from what the Icelandic people actually wanted.

The task the organisers faced, then, was to strengthen the experience by the participants that what they were doing would neither be ignored nor be abused. In short, the trust of participants in the project itself was not a given and needed to be reinforced. This was achieved not by making any bold statements about the importance of the exercise as such, but simply by pointing to the well documented and essentially scientific nature of the results. The Prime minister would simply be presented with both quantitative and qualitative results that would have to be taken into account and therefore the exercise was not simply a phantom consultation process but actually an experiment in constitutional deliberation that would serve as both a resource for constitutional amendment proposals and as evidence of public views that could not simply be ignored.

The Prime Minister addressed the meeting at the beginning of the deliberations, and visited again on the second day, talking about constitutional reform in general and giving assurances that the results of the deliberative poll would influence the content and direction of the eventual amendment proposals.

CROWDSOURCING

The research group Democratic Constitutional Design was involved in organising, designing and conducting the Deliberative Poll, working closely with the Social Science Research Institute, which the Prime Minister's office contracted for the project. The group at the same time designed and conducted another public consultation experiment in collaboration with an Icelandic non-profit organisation, Citizens Foundation. This organisation has since 2010 developed software and online forums for democratic consultation and decision-making, working first with the Reykjavík city government, then with other municipalities in Iceland. The Citizens' Foundation has also worked with diverse partners across Europe and is currently involved in designing online deliberative forums with such partners as the Scottish National Assembly and the World Bank.

The experiment was set up as a crowdsourcing exercise on a web called Better Iceland. The goal was to gather ideas and arguments about constitutional proposals dealing with eight different topics, the topics discussed in the Deliberative Poll and in addition to those, environmental protection and the management and ownership of national resources.

In an original version the policy issues were presented in a general manner and a few initial proposals outlined. Participants could then add their own policy proposals or present arguments for or against proposals already in place at the online forum. Arguments were placed in two streams below a proposal under discussion – one stream contained the arguments for and the other the arguments against. Participants however were not given an opportunity to engage directly with each other. Since contributions were only linked to the proposals they were about, the arguments could only indirectly be connected to arguments on the other side. Both streams, therefore would contain a collection of arguments – in some cases no doubt also repetitions and reformulations of arguments already made. Voting up and voting down was also allowed.⁸

⁸ The online deliberation can still be accessed and reviewed. Automatic translation is available on the site: <https://betraisl-land.is/community/1017>.

The online deliberation was advertised via social media, mainly on Facebook, where information about the exercise was brought to target audiences. It was also possible to engage directly on Facebook which provided for a different and a more typical online debate where some people would also express hostility toward the project, especially those who felt that the “new constitution” was being betrayed by the new government initiated revision plan.

All in all, however, more than 1000 individuals entered policy proposals or arguments on the online forum and lively deliberation streams were created on many of the central topics up for revision. Although a detailed analysis of the participation has not been made, a quick look at the participants shows younger people and people not necessarily interested in the constitutional debate in general participating in the crowdsourced exercise. This was also to be expected, since in the effort to advertise the exercise, the emphasis was not on the overall constitutional revision project but rather on particular issues meant to engage people in commenting on constitutional amendment proposals on issues that they cared about.

It was interesting to see, that while a topic that had for years been discussed actively and for many people remained the most important constitutional revision issue, national ownership of natural resources, to begin with clearly engaged a great majority of those who entered the forum, another issue slowly caught on and became dominant, namely the question of election reform. Currently the constitution allows for radical inequality in voting, where voters in some rural areas have relatively speaking many more representatives than voters in the areas in and around the capital, Reykjavík. It therefore continues to be a source of great frustration that votes in these areas count a lot more than votes in urban areas.

THE PRACTICAL OUTCOME: REVISION BILLS IN 2021

In a memorandum presented in 2018 as a rough plan of the proposed constitutional reform the Prime minister identified six main issues to be examined in a revision process. Two of these, environmental protection and the management and ownership of natural resources were presented for public discussion as draft bills on the governmental consultation portal in the spring of 2019, the other four – executive power and the presidency, referendums by public demand and by demand of a minority of MPs, transfer of sovereign power for the benefit of international cooperation and the constitution’s amendment clauses – were taken up in the Deliberative Poll, with two additional topics added: the Icelandic election system and the Court of impeachment.

Eight topics or issues were thus a part of the original revision plan. All eight were represented in the Crowdsourcing exercise, where one of the added topics – reform of the election system turned out to engage the greatest number of participants.

The Prime Minister however also made it clear at the outset that she intended to seek consensus among leaders of the parties represented in the Parliament on which constitutional amendments she should eventually follow up on. As things then developed, no consensus emerged among the political parties. The more conservative parties tended to downplay the need for constitutional reform at all, or argue that while some additions might be needed to update the constitution, it was on the whole a bad idea to make changes to a document that already had been tested in a number of court cases and juridical decisions and had furthermore proved perfectly satisfactory when the country faced extreme difficulties during and after the financial crisis.

The opposite view was expressed by leaders and spokespersons of parties that had supported constitutional reform and cast their support behind the idea of reintroducing the Constitutional Council’s bill in parliament. They felt that piecemeal constitutional changes undermined the unequivocal view of the majority of Icelanders, who wanted their politicians to ratify the “new constitution”.

The Prime Minister’s office produced a draft bill that would amend the second chapter of the constitution which deals with the president of the republic and executive power. The draft bill only loosely referred to the Deliberative poll which evoked criticism along with the criticism from constitutional activists who once more felt that the

Icelandic people were not demanding gradual change but a swift return to the “new constitution”. A revised version presented in September contained much more from the consultation process and can be seen as under clear influence of the debates at the deliberative meeting, and, especially as taking into account the trends that could be seen in how views developed during the meeting as the surveys taken before and after the meeting clearly showed.⁹

Since however the party leaders then failed to find any common ground on a joint proposal for a new constitutional bill, the Prime minister eventually submitted a bill to the parliament on her own, in a last attempt to seek support beyond party affiliations for some changes that clearly rhymed with the views of the Icelandic voters. The bill, which currently (February 2021) is under discussion by Parliament, proposes amendments to the chapter on the presidency and executive power – this also includes abolishing the Court of impeachment – and new constitutional articles on environmental protection, the ownership and management of natural resources and on the protection of the Icelandic language.

So, in the end only two of the issues that were included in the deliberation of the deliberative poll made it all the way into an actual amendment proposal: the presidency and the court of impeachment. A close look at that part of the bill however shows that in a number of questions the Prime Minister’s bill either takes the deliberative meeting into account or at least shapes the proposed amendments in such a way as to be in agreement with the general spirit of the deliberative meeting.

While this paper will not delve into the particulars of the constitutional questions that were at the center of the Deliberative poll, a few examples will help understand how the deliberative poll helped increase the innovative strength of the Prime minister’s proposals.

SOME INSIGHT INTO PROPOSALS DEBATED

THE PRESIDENT

The deliberations at the meeting showed very clearly that there is considerable public uncertainty about the future of the Icelandic presidency. There is limited support to increasing the power of the president, who in the public eye plays a ceremonial role for the most part, yet has an important symbolic function as the only directly elected official in Iceland. On the other hand there is no real movement toward making the president’s power less than it is today. The Icelandic president has a de facto veto power over legislation and a few other issues. This the Icelandic public does not want to change and the deliberation at the deliberative meeting only served to confirm that. However because of the historical origins of the Icelandic constitution it still contains several archaic formulations that suggest that the president may be able to acquire more power than the constitutional order actually foresees, and this is clearly a source of some insecurity about the president and a reason for making certain changes clarifying and simplifying his/her role. In the proposed bill, some steps are taken in that direction.

Another issue that seems to create additional insecurity is the way the president is elected. Currently the candidate who gets the largest number of votes in a single round is elected. It is to be expected however that the number of candidates in presidential elections will increase (such developments have already begun) so that a greater distribution of votes over many candidates may lead to the election of a president with a rather small percentage of the vote. In the Deliberative poll there was visible movement toward the view that this should be changed either by having two rounds in presidential elections, or by using some kind of a ranked vote system to ensure that whoever is elected has the support of more than half of the voters. In the current bill a preferential system similar to the one in Ireland is proposed.

⁹ Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (forseti Íslands, ríkisstjórn o.fl.), 466. mál, lagafrumvarp, <https://www.althingi.is/thing-storf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/?ltg=151&mnr=466>.

THE COURT OF IMPEACHMENT

Finally the Court of impeachment will be abolished if the proposal is passed. This also very much concurs with views that could be seen as emerging and becoming stronger during the deliberative meeting. One reason for doubts among the public about the current system according to which the Parliament can vote to indict a former or sitting minister who will then be prosecuted and tried by a special court, is the recent case against Geir H. Haarde, Prime minister of Iceland 2004–2007. Mr. Haarde was convicted for neglecting to fulfil his constitutional duty to hold ministerial meetings about important state matters in the months preceding the financial crisis in 2008, which was also seen as an important failure in making the country fit to face a crisis due to which three of Iceland's major banks – all with large international portfolios – went bankrupt.¹⁰

On the whole, even if some observers might point out that the consultation effort certainly was not enough to ensure that all the issues that need to be revised actually will be taken up for revision, it is still the case that due to the effort there is considerable horizontal flow from “considered public opinion” and to actual policy proposals which of course is the aim of any public consultation effort.

SUCCESSSES, FAILURES AND CONFLICTS

As pointed out at the outset of this paper, ten years of public consultation on the Icelandic constitution have not resulted in any permanent amendments being made. The original well known and well documented process must still be seen as a failure, and it is too early to say whether the current reform effort, with its form of public consultation will be successful or partly successful.

Several positive developments must nevertheless be acknowledged. First, the work of the Constitutional Council has shaped constitutional discussion in Iceland and brought it to the public debate in a way that dramatically changes the way the ordinary Icelander experiences the constitution. It is also impossible for any reform effort to sidestep the proposals of the Constitutional Council. Therefore its work cannot in any way be judged to be a failure, even if the goal to write a whole new constitution was not reached.

Furthermore the constitutional issue has transformed public view in Iceland – and indeed elsewhere – on the use and possibilities of public participation in complicated policy matters. It is likely that we will as a result see more concrete steps towards bringing public engagement to policy processes at many different levels.

¹⁰ IRR13110314/3.11 Althingi v Geir Hilmar Haarde, Judgment of the Court of Impeachment No 3/2011 23 April 2012.

WYBRANA NAJNOWSZA LITERATURA

SELECTED BIBLIOGRAPHY

Árnason Ágúst Thór, *A Review of the Icelandic Constitution—popular sovereignty or political confusion*, „Tijdschrift voor Constitutioneel Recht” 2011, nr 3, s. 342–351.

Árnason Vilhjálmur, *To Model a New Way of Democracy. The Case of National Forums in Iceland*, w: *Developing Democracies. Democracy, Democratization and Development*, red. M. Bøss, J. Møller i S-E. Skaaning, Aarhus University Press, 2013, s. 203–216.

Árnason Vilhjálmur, *Democratic Practices, Governance, and the Financial Crash*, w: *Iceland's Financial Crisis. The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction*, red. Valur Ingimundarson, Philippe Urfalino, Irma Erlingsdóttir, Routledge 2016.

Árnason Vilhjálmur, *Financial collapse and democratic reconstruction in Iceland*, w: *Retrenchment or renewal? Welfare states in times of economic crisis*, red. Guðmundur Jónsson i Kolbeinn Stefánsson, Nordic Centre of Excellence Nordwel, Helsinki 2013, s. 329–347.

Árnason Vilhjálmur, *Icelandic politics in light of normative models of democracy*, „Icelanding Review of Politics & Administration” 2018, nr 1, s. 35–60.

Árnason Vilhjálmur, Nordal Salvör, *Moral Culture and the Financial Crisis in Light of the Icelandic Experience*, „Midwest Studies in Philosophy” 2018, XLII.

Bergmann Eiríkur, *Participatory Constitutional Deliberation in the Wake of Crisis: The Case of Iceland*, w: *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, red. Min Reuchamps, Jane Suiter, ECPR Press 2016.

Bergmann Eiríkur, *Iceland and the International Financial Crisis. Boom, Bust and Recovery*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2014.

Bernburg Jón Gunnar, *Economic Crisis and Mass Protest. The Pots and Pans Revolution in Iceland*, Routledge, London – New York 2016.

Bernburg Jón Gunnar, Víkingsdóttir Anna Soffía, *Political opportunity, framing, and mobilization in Iceland's post-crash protests*, w: *Iceland's Financial Crisis: The Politics of Blame, Protest, and Reconstitution*, red. Valur Ingimundarson, Phillippe Urfalino, Irma Erlingsdóttir, Routledge, London – New York 2016.

Bernburg Jón Gunnar, *Overthrowing the Government: A case Study in Protest*, w: *Gambling Debt: Iceland's Rise and Fall in the Global Economy*, red. Paul Durrenberger, Gísli Pálsson, University Press of Colorado, Boulder (Colorado) 2015, s. 63–77.

Blokker Paul, Bergsson Baldvin Thor, *The Constitutional Experiment in Iceland*, w: *Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien: Neubeginn oder Verfall eines Systems?*, red. Ellen Bos, Kálmán Pócza, Nomos, Baden-Baden 2014, s. 154–74.

Blokker Paul, *The Imaginary Constitution of Constitutions*, „Social Imaginaries” 2017, t. 3, nr 1, s. 167–193.

Blokker Paul, *Varieties of Populist Constitutionalism: The Transnational Dimension*, „German Law Journal” 2019, t. 20, nr 3, s. 332–350.

Burgess Susan, Keating Christine (Cricket), *Occupy the Social Contract! Participatory Democracy and Iceland's Crowd-Sourced Constitution*, „New Political Science” 2013, t. 35, nr 3, s. 417–431.

Elkins, Zachary, Ginsburg Tom, Melton James, *A Review of Iceland's Draft Constitution. Comparative Constitutions Project*, <http://comparativeconstitutionsproject.org/wp-content/uploads/CCP-Iceland-Report.pdf?6c8912>.

Elster Jon, *Icelandic Constitution-Making in Comparative Perspective*, w: *Iceland's Financial Crisis. The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction*, red. Valur Ingimundarson, Philippe Urfalino, Irma Erlingsdóttir, Routledge 2016.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *On the draft new Constitution of Iceland*, 2013, opinion number 702.

Fishkin James S., *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, Oxford 2009

Fishkin James S., *Democracy When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*, Oxford University Press, Oxford 2018.

Ginsburg Tom, Huq Aziz Z., *How to Save a Constitutional Democracy*, University of Chicago Press, Chicago 2018.

Gylfason Thorvaldur, Meuwese Anne, *Digital Tools and the Derailment of Iceland's New Constitution*, CESifo Working Paper Series 2016.

Gylfason Thorvaldur, *Constitution on Ice*, w: *Iceland's Financial Crisis. The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction*, red. Valur Ingimundarson, Philippe Urfalino, Irma Erlingsdóttir, Routledge 2016.

Gylfason Thorvaldur, *Putsch: Iceland's Crowd-Sourced Constitution Killed by Parliament*. <http://www.verfassungsblog.de/de/putsch-icelands-crowd-sourced-constitution-killed-by-parliament>.

Helgadóttir Ragnhildur, *Lessons Concerning Constitutional Borrowing from the Icelandic Draft Constitution*, academia.edu.

Helgadóttir Ragnhildur, *Which Citizens?—Participation in the Drafting of the Icelandic Constitutional Draft of 2011*, Blog of the International Journal of Constitutional Law.

Hudson Alexander, *When Does Public Participation Make a Difference? Evidence From Iceland's Crowdsourced Constitution*, „Policy and Internet” 2018, 10 (2).

Hudson Alexander, *The Veil of Participation. Citizens and Political Parties in Constitution-Making Processes*, Cambridge University Press 2021.

Iceland's Financial Crisis: The Politics of Blame, Protest, and Reconstitution, red. Valur Ingimundarson, Phillippe

Urfalino, Irma Erlingsdóttir, Routledge, London – New York 2016.

Jerrett Eileen, *Blueberry Soup*, Wilma's Wish Productions 2013.

Johnsen Guðrún, i Sigurgeirsdóttir Sigurbjörg, *Public Trust in Pre – and Post-Crisis Iceland (II): Institutionalized Mistrust*, w: *The Return of Trust? Institutions and the Public after the Icelandic Financial Crisis*, red. T.O. Sigurjónsson, D.L. Schwartzkopf, M. Bryant, Emerald Publishing, Bingley 2018.

Kok Alexander, *Icelandic National Forum 2010*, Participedia – <http://participedia.net/en/cases/icelandic-national-forum-2010>.

Kolbeins Guðbjörg Hildur, *The Icelandic Media Coverage of the Constitutional Assembly Election*, „Icelandic Review of Politics & Administration” 2012, t. 8, nr 2, s. 367–388.

Landemore Hélène, *Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment*, „The Journal of Political Philosophy” 2015, 23 (2), <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jopp.12032>.

Landemore Hélène, *What Is a Good Constitution? Assessing the Icelandic Constitutional Proposal*, w: *Assessing Constitutional Performance*, red. T. Ginsburg, A. Huq, Cambridge University Press, Cambridge 2016, s. 71–98.

Landemore Hélène, *Deliberative Democracy as Open, Not (Just) Representative Democracy*, „Daedalus” 2017, 146 (3), s. 51–63.

Landemore Hélène, *Inclusive Constitution-Making and Religious Rights: Lessons from the Icelandic Experiment*, „Journal of Politics” 2017, 79 (3), s. 762–779.

Landemore Hélène, *Open Democracy. Reinventing Popular Rule for the 21st Century*, Princeton University Press, Princeton 2020.

Maboudi Tofigh, Nadi Ghazal P., *Crowdsourcing the Egyptian Constitution: Social Media, Elites, and the Populace*, „Political Research Quarterly” 2016, 69 (4), s. 716–731.

Meuwese Anne, *Popular Constitution-Making: The Case of Iceland*, w: *Social and Political Foundations of Constitutions*, red. D. Galligan, M. Versteeg, Cambridge University Press, Cambridge 2013.

Nordal Salvör, *Constitutional Revision: A Weak Legislative Framework Compounded by Political Disputes*, w: *Iceland's Financial Crisis. The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction*, red. Valur Ingimundarson, Philippe Urfalino, Irma Erlingsdóttir, Routledge 2016.

Nordal Salvör, *The work of the 2011 Constitutional Council: a democratic experiment institution-making*, w: *Icelandic Constitutional Reform: People, Processes, Politics (2010–2017)*, red. Á.Th. Árnason, C. Dupré, Routledge, London 2020.

Ólafsson Jón, *An experiment in Iceland: Crowdsourcing a Constitution?*, academia.is.

Ólafsson Jón, *The Icelandic Constituent Assembly: A Study in Failure*, w: *Iceland's Financial Crisis. The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction*, red. Valur Ingimundarson, Philippe Urfalino, Irma Erlingsdóttir, Routledge 2016.

Ólafsson Jón, *When Experts and Crowd Disagree*, w: *Icelandic Constitutional Reform: People, Processes, Politics (2010–2017)*, red. Á.Th. Árnason, C. Dupré, Routledge, London 2020.

Önnudóttir Eva Heiða, Harðarson Ólafur Þ., *Policy performance and satisfaction with democracy*, „Icelandic Review of Politics & Administration” 2011, 7 (2), s. 411–429.

Óskarsdóttir Stefanía, *People versus politicians: the political aftermath of the financial crisis in Iceland*, „Open Citizenship” 2013, 4 (1).

Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution, red. Xenophon Contiades, Alkmene Fotiadou, Routledge 2016.

Pasquino Pasquale, *Constituent Power and Authorization: Anatomy and Failure of a Constitution-Making*, w: *Iceland's Financial Crisis. The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction*, red. Valur Ingimundarson, Philippe Urfalino, Irma Erlingsdóttir, Routledge 2016.

Suteu Silvia, *Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons from Iceland and Ireland*, „Boston College International and Comparative Law Review” 2015, t. 38, nr 2 <https://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol38/iss2/4>.

The Icelandic Federalist Papers, red. David Carillo, Institute of Governmental Studies Press, Berkeley 2018.

Thorarensen Björg, *Constitutional Reform Process in Iceland—Involving the People in the Process* (Oslo-Rome International Workshop on Democracy, Oslo, November 2011).

Thorarensen Björg, *The people's contribution to constitutional changes: Writing, advising or approving? Lessons from Iceland*, w: *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*, red. Xenophon Contiades, Alkmene Fotiadou, Routledge 2016.

Thorarensen Björg, *Why the making of a crowd-sourced Constitution in Iceland failed*, „Constitution Making and Constitutional Change”, 26 luty 2014.

Thorarensen Björg, *Constitutional Consequences of the Economic Crisis in Iceland*, „Diritto Pubblico” 2015, 3, s. 723–748.

Thorarensen Björg, *The Constitutional Council: Objectives and Shortcomings of an Innovative Process*, w: *Iceland's Financial Crisis. The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction*, red. Valur Ingimundarson, Philippe Urfalino, Irma Erlingsdóttir, Routledge 2016.

Thorarensen Björg, *The Impact of the Financial Crisis on Icelandic Constitutional law: Legislative Reforms, Judicial Review and Revision of the Constitution*, w: *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, red. Xenophon Contiades, Ashgate 2013, s. 263–283.

Torfason Hjörtur, *Influential Constitutional Justice: Some Icelandic Perspectives*, World Conference on Constitutional Justice, Cape Town, 23–24 stycznia 2009.

Valtysson Bjarki, 2014. „Democracy in Disguise: The Use of Social Media in Reviewing the Icelandic Constitution.” *Media, Culture, and Society* 36(1), s. 3–19.

AUTORZY RAPORTU

ABOUT AUTHORS

JÓN ÓLAFSSON jest profesorem kulturoznawstwa na Uniwersytecie Islandzkim. Jego zainteresowania badawcze obejmują teorię kultury i filozofię polityczną, a najnowsze artykuły dotyczą kultury politycznej, w tym kwestii sprzeciwu i akcji protestacyjnych; demokracji epistemicznej, zaangażowania demokratycznego i demokracji deliberacyjnej. Obecnie prowadzi projekt badawczy „Democratic Constitutional Design” (DCD). Współpracował również z rządem Islandii w kwestiach dotyczących etyki w życiu publicznym (public ethics). W latach 2010–2013 pracował nad kodeksami etycznymi dla ministrów, urzędników i pracowników państwowych, a w 2018 r. przewodniczył grupie roboczej ds. zaufania do rządu i służby publicznej, która we wrześniu 2018 r. przedstawiła Prezesowi Rady Ministrów raport wraz z propozycjami zmian. Jest członkiem-założycielem Gagnsæi, islandzkiego oddziału Transparency International. <https://constitution.hi.is>

JÓN ÓLAFSSON is professor of Cultural Studies at the University of Iceland. His research interests combine cultural theory and political philosophy and his most recent papers deal with political culture, including dissent and protest action; epistemic democracy, democratic engagement and democratic constitutional design. He now leads a research project on Democratic Constitutional Design. Jón has also worked with the Icelandic government on public ethics issues. From 2010 to 2013 he led work on ethical codes for government ministers, public servants and state employees, and in 2018 he chaired a working group on trust in government and public service which submitted a report and proposals to the Prime Minister in September 2018. He is a founding member of Gagnsæi the Icelandic chapter of Transparency International. <https://constitution.hi.is>

SALVÖR NORDAL, doktor filozofii, jest Rzeczniczką Praw Dziecka w Islandii od 2017 r. Przy jej Biurze funkcjonuje Rada Dzieci, w której młodzi ludzie uczą się demokracji i dyskusji o wspólnych sprawach w praktyce.

Dr Nordal wykłada również na Uniwersytecie Islandzkim, a wcześniej była dyrektorem Centrum Etyki na Uniwersytecie Islandzkim i adiunktem w dziedzinie filozofii. Pani Nordal była członkiem grupy roboczej ds. etyki w ramach Specjalnej Komisji Śledczej Parlamentu islandzkiego w latach 2009–2010, badającej upadek Banku Islandzkiego. Do Zgromadzenia Konstytucyjnego została wybrana w 2010 r., a w 2011 r. przewodniczyła Radzie Konstytucyjnej. Obecnie jest członkiem Nordyckiej Komisji Bioetyki. Główne obszary badawcze dr Nordal dotyczą bioetyki i filozofii politycznej, z naciskiem na demokrację i udział społeczeństwa (obywateli) w podejmowaniu decyzji.

SALVÖR NORDAL, PhD in philosophy, is the Ombudsman for Children in Iceland since 2017. She also teaches at the University of Iceland but previously she was director of the Centre for Ethics at the University of Iceland and assistant professor in philosophy. She has been working on the issue of privacy in connection with genetic research and published some papers on the issues. Ms. Nordal was Member of a Working Group on Ethics as part of a Special Investigation Commission of the Icelandic Parliament, 2009–2010, investigating the fall of the Icelandic Bank. She was elected to the constitutional Assembly in 2010 and chaired the Constitutional Council in 2011. Currently she is a member of the Nordic Committee on Bioethics. Dr. Nordal main research areas are in bioethics and political philosophy with emphasis on democracy and public participation in decision-making.



POLSKI INSTYTUT PRAW CZŁOWIEKA I BIZNESU
REPORT SERIES 1/2021

