



Þjóð til þings

Skýrsla stjórnlaganefndar 2011

— 1. bindi —

Útgefandi: Stjórnlaganefnd
Ritstjóri: Guðrún Pétursdóttir
Umsjón með útgáfu: Guðbjörg Eva H. Baldursdóttir
Ljósmyndir: Jón Svavarsson
Prófarkalestur: Hallfríður Helgadóttir
Prentun og bókband: Oddi hf.
Hönnun & umbrot: Guðmundur Pálsson | kontent.is

Reykjavík 2011
ISBN: 978-9979-70-907-7



Þjóð til þings

Stjórnlagabing
Ofanleiti 2
150 Reykjavík

Í lögum um stjórnlagabing nr. 90/2010, sem Alþingi samþykkti 16. júní 2010, er kveðið á um kjör og verkefni stjórnlaganefndar. Samkvæmt 3. og 4. mgr. bráðabirgðagreinar laganna skal stjórnlaganefnd undirbúa og standa að þjóðfundi um stjórnarskrármálefni, þar sem leitast skal við að kalla eftir meginsjónarmiðum og áherslum almennings um stjórnskipan landsins og stjórnarskrá og breytingar á henni. Stjórnlaganefnd skal vinna úr upplýsingum sem safnast á þjóðfundinum og afhenda stjórnlagabingi þegar það kemur saman. Þá skal nefndin annast söfnun og úrvinnslu fyrirbyggjandi gagna og upplýsinga um stjórnarskrármálefni sem nýst geta stjórnlagabingi og enn fremur leggja fram hugmyndir til stjórnlagabings um breytingar á stjórnarskrá þegar það kemur saman.

Þjóðfundur var haldinn 6. nóvember 2010 og er gerð grein fyrir framkvæmd hans og niðurstöðum í þessarari skýrslu og á vefsíðunni www.thjodfundur2010.is.

Nefndin hefur safnað upplýsingum og gögnum um stjórnarskrármálefni og gert þau aðgengileg með rafrænum hætti á vefsíðunni www.stjornlagathing.is.

Í meðfylgjandi skýrslu, sem er í tveimur bindum, koma fram hugmyndir stjórnlaganefndar um breytingar á stjórnarskrá auk sjálfstæðra úttekta, skýrslna og skýringa á gildandi rétti, sem nefndin hefur látið vinna í því skyni að auðvelda stjórnlagabingi störf sín.

Með afhendingu skýrslunnar lýkur stjórnlaganefnd störfum samkvæmt framangreindum ákvæðum laga.

Reykjavík, 24. febrúar 2011



Guðrún Pétursdóttir, formaður



Aðalheiður Ámundadóttir



Ágúst Þór Árnason



Björg Thorarensen



Ellý K. Guðmundsdóttir



Njörður P. Njarðvík (*)



Skúli Magnússon

(*) Með fyrirvara um dæmi A og B, þar sem stjórnlaganefnd var ekki falið að semja heildstæða stjórnarskrá.

Efnisyfirlit

I. þáttur	Aðfaraorð	9
II. þáttur	Störf stjórnlaganefndar	13
III. þáttur	Þjóðfundur 2010	19
1. kafli	Inngangur	22
2. kafli	Undirbúningur og framkvæmd þjóðfundar	23
3. kafli	Niðurstöður	27
	Viðauki 1. Boðsbréf	32
	Viðauki 2. Inntak stjórnarskrár í hugkorti	34
	Viðauki 3. Inntak stjórnarskrár í setningum	51
IV. þáttur	Hugmyndir að breytingum á stjórnarskrá	57
1. kafli.	Inngangur	59
	1.1 Helstu áherslur við umfjöllun	60
	1.2 Helstu gögn nefndarinnar	61
2. kafli.	Uppbygging og kaflaskipan stjórnarskrárinnar	62
	2.1 Viðhorf þjóðfundar	62
	2.2 Efni til skoðunar	62
	2.3 Umræður í nefndinni	63
3. kafli.	Undirstöður íslenskrar stjórnskipunar og helstu grunnhugtök	66
	3.1 Viðhorf þjóðfundar	67
	3.2 Efni til skoðunar	67
	3.3 Umræður í nefndinni	68
	3.4 Tillögur og valkostir	70
4. kafli.	Náttúruauðlindir og umhverfismál	74
	A) Náttúruauðlindir og eignarhald þeirra	74
	4.1 Viðhorf þjóðfundar	75
	4.2 Efni til skoðunar	75
	4.3 Umræður í nefndinni	76
	4.4 Tillögur og valkostir	78

B)	Umhverfismál og réttur almennings	79
	4.5 Viðhorf þjóðfundar	79
	4.6 Efni til skoðunar	79
	4.7 Umræður í nefndinni	80
	4.8 Tillögur og valkostir	80
5. kafli.	Mannréttindi	82
	5.1 Viðhorf þjóðfundar	83
	5.2 Efni til skoðunar	84
	5.3 Umræður í nefndinni	84
	5.4 Tillögur og valkostir	86
6. kafli.	Hlutverk og staða forseta Íslands	90
	6.1 Viðhorf þjóðfundar	91
	6.2 Efni til skoðunar	92
	6.3 Umræður í nefndinni	92
	6.4 Tillögur og valkostir	96
7. kafli.	Alþingiskosningar, kjördæmaskipan og alþingismenn	102
A)	Kosningar til Alþingis og kjördæmaskipan	102
	7.1 Viðhorf þjóðfundar	103
	7.2 Efni til skoðunar	103
	7.3 Umræður í nefndinni	104
	7.4 Tillögur og valkostir	105
B)	Réttindi og skyldur þingmanna, hæfi o.fl.	107
	7.5 Viðhorf þjóðfundar	108
	7.6 Efni til skoðunar	108
	7.7 Umræður í nefndinni	109
	7.8 Tillögur og valkostir	109
8. kafli.	Hlutverk og störf Alþingis	112
A)	Hlutverk, skipulag og starfshættir	112
	8.1 Viðhorf þjóðfundar	113
	8.2 Efni til skoðunar	113
	8.3 Umræður í nefndinni	113
	8.4 Tillögur og valkostir	114
B)	Seta ráðherra á þingi	118
	8.5 Viðhorf þjóðfundar	118
	8.6 Efni til skoðunar	118
	8.7 Umræður í nefndinni	119
	8.8 Tillögur og valkostir	120
C)	Fjárstjórnarvald	121
	8.13 Tillögur þjóðfundar	122
	8.14 Efni til skoðunar	122
	8.15 Umræður í nefndinni	123
	8.16 Tillögur og valkostir	124

D)	Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu	127
8.9	Tillögur þjóðfundar	127
8.10	Efni til skoðunar	127
8.11	Umræður í nefndinni	128
8.12	Tillögur og valkostir	129
9. kafli.	Ríkisstjórn, störf forseta og ráðherra og verkefni framkvæmdarvalds	131
A)	Skipun ráðherra og ríkisstjórnar, þingræðisreglan og ráðherrabyrgð	131
9.1	Viðhorf þjóðfundar	133
9.2	Efni til skoðunar	133
9.3	Umræður í nefndinni	134
9.4	Tillögur og valkostir	136
B)	Helstu störf forseta og ráðherra og önnur verkefni framkvæmdarvaldsins	139
9.5	Viðhorf þjóðfundar	141
9.6	Efni til skoðunar	141
9.7	Umræður í nefndinni	141
9.8	Tillögur og valkostir	142
10. kafli.	Sjálfstæði dómstóla og eftirlit þeirra með öðrum handhöfum ríkisvalds	147
10.1	Viðhorf þjóðfundar	148
10.2	Efni til skoðunar	148
10.3	Umræður í nefndinni	148
10.4	Tillögur og valkostir	151
11. kafli.	Stjórnlagaráð	155
11.1	Viðhorf þjóðfundar	155
11.2	Efni til skoðunar	156
11.3	Umræður í nefndinni	156
11.4	Tillögur og valkostir	157
12. kafli.	Samningar við önnur ríki og utanríkismál	159
A)	Þjóðréttarsamningar, framsal ríkisvalds og meðferð utanríkismála	159
12.1	Viðhorf þjóðfundar	160
12.2	Efni til umfjöllunar	161
12.3	Umræður í nefndinni	161
12.4	Tillögur og valkostir	163
B)	Samband landsréttar og þjóðaréttar	165
12.5	Viðhorf þjóðfundar	166
12.6	Efni til skoðunar	166
12.7	Umræður í nefndinni	167
12.8	Tillögur og valkostir	168
13. kafli.	Lýðræðisleg þátttaka almennings - Beint lýðræði	170
13.1	Viðhorf þjóðfundar	171
13.2	Efni til skoðunar	172
13.3	Umræður í nefndinni	172
13.4	Tillögur og valkostir	174

14. kafli.	Staða sveitarfélaga	178
14.1	Viðhorf þjóðfundar	179
14.2	Efni til skoðunar	179
14.3	Umræður í nefndinni	179
14.4	Tillögur og valkostir	180
Viðaukar		
Dæmi A	Hugmynd að nýrri stjórnarskrá	182
Dæmi B	Hugmynd að nýrri stjórnarskrá	198
V. þáttur - Úttektir		215
Stjórnarskrárákvæði um stöðu íslenskrar tungu		217
	<i>Þjörg Thorarensen, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands</i>	
Stjórnarskrárákvæði um auðlindir - lögfræðileg álitaefni		225
	<i>Skúli Magnússon, dósent við lagadeild Háskóla Íslands og ritari EFTA dómstólsins</i>	
Umhverfi í stjórnarskrá		249
	<i>Ellý Katrín Guðmundsdóttir, sviðsstjóra Umhverfis- og samgöngusviðs Reykjavíkurborgar</i>	
Samband ríkis og kirkju		258
	<i>Ágúst Þór Árnason, brautarstjóri við lagadeild Háskólans á Akureyri</i>	
Áhrif þess að jafna vægi atkvæða		267
	<i>Birgir Guðmundsson, dósent við félagsvísindadeild Háskólans á Akureyri og Grétar Þór Eyþórsson, prófessor við félagsvísindadeild Háskólans á Akureyri</i>	
Tillögur um að ráðherrar sitji ekki á þingi		284
	<i>Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands</i>	
Eftirlit Alþings með framkvæmdarvaldinu		294
	<i>Bryndís Hlöðversdóttir, lögfræðingur og rektor Háskólans á Bifröst</i>	
Reglur um ábyrgð ráðherra		303
	<i>Ragnhildur Helgadóttir, prófessor við lagadeild Háskólans í Reykjavík</i>	
Stjórnarskrárákvæði um dómstóla og hugmyndir um breytingar á stjórnarskránni		312
	<i>Eiríkur Tómasson, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands</i>	
Gerð þjóðréttarsamninga og meðferð utanríkismála í íslenskri stjórnskipun		321
	<i>Þjörg Thorarensen, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands</i>	
Þjóðaratkvæðagreiðslur í erlendum rétti: Samanburðarrannsókn		329
	<i>Dóra Guðmundsdóttir, lögfræðingur og aðjúntkt við lagadeild Háskóla Íslands</i>	
Sjálfsstjórn sveitarfélaga og stjórnarskrá		361
	<i>Ellý Katrín Guðmundsdóttir, sviðsstjóra Umhverfis- og samgöngusviðs Reykjavíkurborgar</i>	

- I. þáttur -

Aðfaraorð



Þjóð til þings
Stjórnlagagæping 2011

Aðfaraorð

Í fyrsta sinn hefur íslenskri þjóð gefist tækifæri til að hafa bein áhrif á endurskoðun eigin stjórnarskrár. Sú leið var valin, að Alþingi kysi sjö manna stjórnlaganefnd er skyldi efna til þjóðfundar um stjórnarskrá, vinna úr niðurstöðum hans og skila hugmyndum um breytingar á stjórnarskrá til þjóðkjörins stjórnlagabings sem falið er að endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Þar með átti að tryggja frekari aðkomu þjóðarinnar sjálfar að mótun grundvallarreglu um íslenska stjórnskipan og þjóðfélagsgerð.

Núgildandi stjórnarskrá ber enn merki uppruna síns. Við stofnun lýðveldis 1944 voru aðeins gerðar þær breytingar á stjórnarskrá sem beinlínis leiddu af sambandsslitum við Danmörku og stofnun lýðveldis. Þá var fyrirhugað að vinna áfram að heildarendurskoðun en af henni hefur enn ekki orðið. Endurskoðunar er þörf því að sumar greinar eru börn síns tíma, sumar aðrar óskýrar og ýmsar greinar þarfnast viðbóta, vegna þess að margt er ósagt um mikilvæg atriði stjórnskipunarinnar. Því þarf sumt að skýra, skerpa á öðru og taka á ýmsum nýmælum.

Stjórnarskrá er sáttmáli þjóðar um leikreglur til framtíðar. Ekki telst hún vera trygging fyrir næmri siðferðisvitund og heiðarleika, en hún er viðleitni til að leggja undirstöðu að réttlátu stjórnkerfi með mannréttindi og almannaheill að leiðarljósi.

Stjórnarskrá er í eðli sínu grundvallarlög sem öll önnur löggjöf byggir á og ber að virða. Hún þarf því að vera skýr, greinileg og auðskiljanleg, og taka af tvímæli um skipan valds og stjórnsýslu. Þannig er henni ætlað að tryggja þjóðina gegn misbeitingu valds. Hver þjóðfélagsþegn á að geta stuðst við stjórnarskrá lýðveldisins og haft að leiðarljósi við skilning á stjórnskipan og séð þar rétt sinn og skyldur.

- II. þáttur -

Störf stjórnlaganefndar



Þjóð til þings
Stjórnlagaping 2011

Störf stjórnlaganefndar

Alþingi kaus stjórnlaganefnd þann 16. júní 2010 samkvæmt 3. og 4. mgr. bráðabirgðagreinar laga nr. 90/2010 um stjórnlagabing. Kosin voru Aðalheiður Ámundadóttir, Ágúst Þór Árnason, Björg Thorarensen, Ellý Katrín Guðmundsdóttir, Guðrún Pétursdóttir, Njörður P. Njarðvík og Skúli Magnússon. Guðrún Pétursdóttir var kosin formaður stjórnlaganefndar á fyrsta fundi nefndarinnar þann 8. júlí 2010.

Samkvæmt ofangreindum lögum skyldi stjórnlaganefnd starfa sjálfstætt, en verkefni hennar vera í fyrsta lagi að undirbúa og standa að þjóðfundi um stjórnarskrármálefni, þar sem kallað væri eftir meginsjónarmiðum og áherslum almennings um stjórnskipan landsins og stjórnarskrá og breytingar á henni. Stjórnlaganefnd skyldi vinna úr upplýsingum sem söfnuðust á þjóðfundinum og afhenda stjórnlagabingi þegar það kæmi saman. Í annan stað skyldi nefndin annast söfnun og úrvinnslu fyrirbyggjandi gagna og upplýsinga um stjórnarskrármálefni sem nýst gætu stjórnlagabingi. Loks skyldi nefndin leggja fram hugmyndir til stjórnlagabings um breytingar á stjórnarskrá. Nokkrar frekari skýringar á starfi og hlutverki nefndarinnar komu fram í framhaldsnefndarálitum allsherjarnefndar Alþingis, m.a. þær, að almennt hlutverk nefndarinnar væri að undirbúa eiginlega vinnu stjórnlagabings, stuðla að því að hún yrði skilvirkari en ella og auka líkur á því, að stjórnlagabingi tækist að ljúka störfum sínum með frumvarpi til nýrrar stjórnarskrár. Í þessu sambandi var tekið fram, að stjórnlaganefnd gæti verið stjórnlagabingi til ráðgjafar ef þingið óskaði eftir því.

Í III. þætti skýrslunnar er gerð grein fyrir undirbúningi, framkvæmd og niðurstöðum Þjóðfundar 2010, sem haldinn var laugardaginn 6. nóvember 2010 með þátttöku 950 gesta sem valdir höfðu verið af handahófi af landinu öllu. Gerð er grein fyrir gildum sem þátttakendur vildu leggja til grundvallar íslenskrí stjórnskipan, meginhugmyndum um efni stjórnarskrárinnar, og ábendingum fundarmanna til stjórnlagabings, alþingis, fjölmiðla og annarra.

Í IV. þætti skýrslunnar *Hugmyndir um breytingar á stjórnarskrá* er fjallað í 14. köflum um meginmálaflokka sem stjórnarskrá þarf að taka á. Í hverjum kafla er greint frá helstu viðfangsefnum og álitamálum, frá núverandi ákvæðum í stjórnarskrá, frá viðhorfum þjóðfundar til málefnis-

ins, og frá umfjöllun innan nefndarinnar. Þar sem þörf er talin á breytingum, eru loks settar fram hugmyndir um ný ákvæði og oft fleiri en einn valkostur. Í viðauka eru sýnd tvö dæmi um hvernig þessi ákvæði gætu litið út í heildstæðum stjórnarskráartextum, án þess að nefndin taki beina afstöðu til þeirra.

Í V. þætti eru 12 úttektir á ýmsum málefnum sem nefndin taldi þurfa ítarlegri umfjöllun og fól nokkrum fræðimönnum að kanna sérstaklega. Þar eru greind álitaefni sem tengjast þessum málefnum, og metin áhrif ýmissa leiða sem koma til greina við endurskoðun stjórnarskrárákvæða um viðkomandi efni.

Skýrsla stjórnlaganefndar er í tveimur bindum og hefur efni fyrra bindisins nú verið rakið. Í síðara bindinu verða þrjú þættir. Í þeim fyrsta eru skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins, samdar af hópi sérfræðinga undir ritstjórn Skúla Magnússonar og Páls Þórhallssonar. Þá gerir Aðalheiður Ámundadóttir grein fyrir helstu tillögum um breytingar á stjórnarskrá frá lýðveldisstofnun til 2010. Loks ritstýrir Ágúst Þór Árnason og skrifar í félagi við Pál Þórhallsson þátt um erlenda stjórnskipun og stjórnskipunarhugmyndir.

Fyrsti fundur stjórnlaganefndar var haldin þann 8. júlí 2010. Frá þeim tíma hefur nefndin haldið 40 fundi. Í tengslum við þjóðfund stóð nefndin fyrir borgarafundum um stjórnarskrármálefni í samvinnu við landshlutasamtök sveitarfélaga. Þeir voru haldnir á Akureyri, Bifröst í Borgarfirði, Egilsstöðum, Hvolsvelli, Ísafirði, Sauðárkróki og loks í Reykjavík. Einnig funduðu formaður og aðrir nefndarmenn með ýmsum félagsamtökum sem þess óskuðu.

Eins og áður segir var þjóðfundur haldinn í Reykjavík þann 6. nóvember 2010, tæpum fimm mánuðum eftir kosningu stjórnlaganefndar. Fundinn sátu 950 þátttakendur auk um 200 aðstoðarmanna af ýmsu tagi. Fundurinn þótti takast afar vel. Meginniðurstöður hans voru kynntar opinberlega næsta dag og birtar samtímis með gagnvirkum hætti á sérstakri vefsíðu.

Vefsíða Þjóðfundar www.thjodfundur2010.is var opnuð þann 7. september 2010. Þar er að finna upplýsingar um framkvæmd þjóðfundar og niðurstöður hans. Vefsíða helguð stjórnlagabingi www.stjornlagathing.is var opnuð mánuði síðar þann 7. október. Þar er safn upplýsinga og gagna um stjórnarskrármálefni sem opið er öllum, en vefsíðan mun einnig þjóna sérstökum þörfum stjórnlagabingmanna og þinghaldsins.

Athygli er vakin á því, að nefndinni var einungis ætlað ríflega hálf ár til verkefna sinna í heild. Til að gera tæmandi skil stórum málaflokkum og álitaefnum sem miklu skipta við endurskoðun stjórnarskrárinnar þarf meiri tíma og mannafla en stjórnlaganefnd hafði yfir að ráða. Það er þó von nefndarinnar, að verk hennar nýtist vel í því starfi sem framundan er.

Ásamt stjórnlaganefnd hafði sérstök þriggja manna undirbúningsnefnd það hlutverk að undirbúa stofnun og starfsemi stjórnlagabings, svo og þjóðfund. Forsætisnefnd Alþingis skipaði í nefndina Þorstein Magnússon (formann), Pál Þórhallsson og Sigríði Benediktsdóttur. Framkvæmdastjóri undirbúningsnefndar er Þorsteinn Fr. Sigurðsson.

Ritari stjórnlaganefndar er Guðbjörg Eva H. Baldursdóttir. Náíð samstarf hefur verið við starfsmenn skrifstofu stjórnlagabings, þau Ágústu Karlsdóttur, Berghildi Erlu Bernharðsdóttur, Finn Magnússon og Hilmi Sigurðsson.

Stjórnlaganefnd þakkar þeim öllum gott og ánægjulegt samstarf.

- III. þáttur -

Þjóðfundur 2010



Þjóð til þings
Stjórnlagabing 2011



Þjóðfundur 2010

Alþingi setti þann 16. júní 2010 lög um stjórnlagabætur nr. 90/2010, þar sem segir að til undirbúnings stjórnlagabætur skuli haldinn þjóðfundur eitt þúsund þátttakenda valinna með slembiúrtaki. Alþingi skipaði tvær nefndir til þess meðal annars að undirbúa þjóðfund: stjórnlaganefnd sem undirbúa skyldi málefnavinnu fundarins, og undirbúningsnefnd stjórnlagabætur sem bar ábyrgð á verklegum undirbúningi hans. Þjóðfundur um stjórnarskrá Íslands var síðan haldinn í Laugardalshöll í Reykjavík laugardaginn 6. nóvember 2010. Fundinn sóttu 950 manns af landinu öllu, frá 18 ára til 91 árs að aldri og var kynjaskipting nánast jöfn. Auk þeirra komu að fundinum um 200 aðstoðarmenn.

Fyrir lok fundarins voru þátttakendur beðnir að meta framkvæmd og áhrif fundarins. Nær allir töldu að niðurstöður fundarins myndu nýtast stjórnlagabætur og lýstu þátttakendur almennt yfir ánægju með skipulagningu og framkvæmd.

Í fundarsalnum sátu þátttakendur átta saman við hringborð, ásamt sérþjálfuðum leiðbeinanda, eða lóðs, sem leiddi umræðurnar á hverju borði. Dagskrá fundarins var skipt í málefnaþætti sem eftir því sem á daginn leið, dýpkuðu sífellt umræðuna um meginviðfangsefni fundarins – stjórnarskrá lýðveldisins og helstu innviði hennar.

Í fyrstu var fjallað um þau gildi sem fundarmenn vilja hafa að grundvelli nýrri stjórnarskrá og var þeim skipt í átta meginflokka. Efni stjórnarskrárinnar var síðan rætt út frá þeim. Þátttakendur greiddu atkvæði annars vegar þeim þáttum sem þeim fannst mestu skipta, og hins vegar þeim sem þeim þótti fela í sér nýjungar. Á hverju borði var svo samin setning eða málsgrein um það sem mestu hafði skipt í umræðunni. Loks gafst þátttakendum tækifæri til að koma persónulegum ábendingum á framfæri við stjórnlagabætur, Alþingi, fjölmiðla og aðra.

Úrvinnsla hófst þegar á fundinum, þar sem hvert borð dró fram megináherslur sínar. Unnið var að flokkun og framsetningu gagnanna strax að fundinum loknum, og var fram haldið næsta dag. Á blaðamannafundi síðdegis þann dag voru meginviðhorf þjóðfundarins kynnt og jafnframt gerð öllum aðgengileg á netinu. Frekari úrvinnsla, einkum í framsetningu gagnanna hefur farið fram síðan og vefsíðan uppfærð jafnóðum. Gögn frá þjóðfundi og samantekt viðhorfa er að finna á www.thjodfundur2010.is. Frumgögn eru varðveitt á Þjóðskjalasafni Íslands.

Inngangur

Segja má að Alþingi hafi gefið almenningi beina aðild að endurskoðun stjórnarskrárinnar með því að leggja til að efnt yrði til þúsund manna þjóðfundar, þar sem kallað var eftir meginsjónarmiðum og áherslum almennings um stjórnskipan landsins og stjórnarskrá og breytingar á henni. Þúsund manna slembiúrtak þar sem gætt er kynjaskiptingar og búsetu, er talið gefa marktæka mynd af þjóðinni.

Eitt meginverkefni stjórnlaganefndar var að skipuleggja vinnu þjóðfundar svo að hún yrði markviss og skilaði niðurstöðum og tillögum. Stjórnlaganefnd var falið að vinna úr viðhorfum þjóðfundarins efnislegar tillögur sem lagðar skyldu fyrir stjórnlagabing. Markmiðið var að vinna stjórnlagabings yrði skilvirkari og því auknar líkur á því að „stjórnlagabingið skili árangri í formi frumvarps sem a.m.k. meiri hluti stjórnlagabings hefur samþykkt og skila skal til Alþingis“ eins og segir í nefndarálitu með lögum um stjórnlagabing.

Ákvæði laga um þjóðfund

Í bráðabirgðaákvæði laga nr. 90 2010 um stjórnlagabing segir, að stjórnlaganefnd skuli „undirbúa og standa að þjóðfundi um stjórnarskrármálefni. Þjóðfundinn skal halda tímanlega áður en kosið verður til stjórnlagabings samkvæmt lögnum. Miða skal við að þátttakendur á þjóðfundi verði um eitt þúsund talsins og skulu þeir valdir með slembiúrtaki úr þjóðskrá þannig að gætt sé að eðlilegri skiptingu þátttakenda af landinu öllu og að kynjaskipting sé sem jöfnust. Úrtakið skal bundið við þá sem eiga kosningarrétt til stjórnlagabings og lögheimili á Íslandi. Á þjóðfundinum skal leitast við að kalla eftir meginsjónarmiðum og áherslum almennings varðandi stjórnskipan landsins og stjórnarskrá og breytingar á henni og skal nefndin vinna úr upplýsingum sem safnast á þjóðfundinum og afhenda stjórnlagabingi þegar það kemur saman.“

Framhaldsnefndarálit:

Í framhaldsnefndarálitu allsherjarnefndar um frumvarp laga til stjórnlagabings segir:

„Nefndin telur mikilvægt að efnt verði til þjóðfundar í aðdraganda stjórnlagabings í þeim tilgangi að kalla eftir meginsjónarmiðum og áherslum almennings varðandi stjórnskipan landsins, stjórnarskrá og breytingar á henni. Þjóðfundurinn verði haldinn tímanlega áður en kosið verður til stjórnlagabings samkvæmt lögnum. Miðað verði við að þátttakendur á þjóðfundi verði um eitt þúsund talsins og þeir valdir með slembiúrtaki úr þjóðskrá þannig að gætt sé að eðlilegri skiptingu þátttakenda af landinu öllu og að kynjaskipting verði sem jöfnust. Nefndin leggur til að úrtakið verði einskorðað við þá sem hafa kosningarrétt við alþingiskosningar, þ.e. hafa náð 18 ára aldri og hafa íslenskan ríkisborgararétt. Þá leggur nefndin einnig til að þeir eigi lögheimili á Íslandi en það einfaldar framkvæmdina þar sem Þjóðskrá Íslands hefur ekki upplýsingar um lögheimili þeirra sem búa erlendis og því erfitt að hafa upp á þeim lendi þeir í úrtakinu. Að öðru leyti telur nefndin að við undirbúning og kynningu þjóðfundarins sé rétt að líta til reynslunnar sem fékkst af þjóðfundinum svokallaða sem haldinn var árið 2009 á vegum „Mauraþúfunnar“.

Nefndin telur mikilvægt að þjóðfundurinn standi í nokkra daga samfelld, t.d. í þrjá daga, til þess að hann verði markvissari og að fram komi tillögur sem nýtist sem grunnur að vinnu stjórnlagabings.“

Enn fremur segir í framhaldsnefndarálitinu:

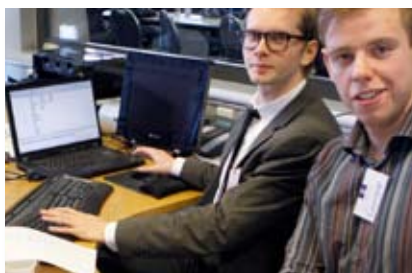
„Hlutverk stjórnlaganefndarinnar er hins vegar að undirbúa eiginlega vinnu þjóðfundar og stjórnlagabings, [...]. Þá skuli hún skipuleggja vinnu þjóðfundar þannig að hún verði markviss og skili niðurstöðum og tillögum. Loks skuli stjórnlaganefnd vinna úr niðurstöðum þjóðfundarins efnislegar tillögur sem lagðar skulu fyrir stjórnlagabing. [...] Nefndin telur að með þessu verði vinna þjóðfundar skilvirkari sem og vinna stjórnlagabings og meiri líkur séu á því að stjórnlagabingið skili árangri í formi frumvarps sem a.m.k. meirihluti stjórnlagabings hefur samþykkt og skila skal til Alþingis.“

Undirbúningur og framkvæmd þjóðfundar

Samstarfsmenn

Fyrsta verk stjórnlaganefndar var að kynna sér undirbúning og framkvæmd þjóðfundar sem haldinn var á vegum „Maurabúfunnar“ árið 2009. Í júlí 2010 komu nokkrir forsvarsmenn Maurabúfunnar á fund stjórnlaganefndar og tókst strax gott samstarf. Í ágúst var samið við Guðjón Má Guðjónsson um að stýra undirbúningi á fundaðlaði og umræðuformi þjóðfundar 2010 og jafnframt var Finnur Torfi Magnússon ráðinn sem tæknistjóri fundarins. Á skrifstofu stjórnlagabings voru komin til starfa: Þorsteinn Fr. Sigurðsson framkvæmdastjóri, Berghildur Erla Bernharðsdóttir fjölmiðlafulltrúi og Ágústa Karlsdóttir þjónustufulltrúi. Þá starfaði Guðbjörg Eva H. Baldursdóttir lögfræðingur að undirbúningi sem starfsmaður stjórnlaganefndar. Þetta var sérlega samhentur hópur sem vann skipulega og þétt saman með stjórnlaganefnd og undirbúningsnefnd stjórnlagabings og var samvinnan bæði ánægjuleg og með eindæmum skilvirk. Þarna var valinn maður í hverju rúmi og kann stjórnlaganefnd þeim öllum bestu þakkir fyrir frábæra samvinnu og góðan árangur.

Auk þeirra sem áður hafa verið nefndir fá eftirtaldir sérstakar þakkir fyrir aðstoð við undirbúning og framkvæmd Þjóðfundar 2010: Gunnar Jónatansson, Sigrún Þorgeirsdóttir, Þorgils Völundarson, Bjarni Snæbjörn Jónsson og Lárus Ýmir Óskarsson. Einnig er borðstjórum og svæðisstjórum á þjóðfundi þakkað fyrir mikið og gott starf, svo og öllum öðrum sem áttu þátt í velgengni Þjóðfundar 2010.



Þjóðfundarþátttakendur

Samkvæmt lögum skyldu þátttakendur á þjóðfundi vera um eitt þúsund talsins, valdir með slembiúrtaki úr þjóðskrá. Til þess að ná þessum fjölda þurfti að bjóða mun fleirum. Að ráði sérfræðinga Þjóðskrár var farin sú leið að velja fyrst af handahófi 1000 manna úrtak, en bæta síðan við fjórum sambærilegum úrtökum þannig að hver aðalmaður hefði að baki sér fjóra varamenn sem kalla mætti til, einn af öðrum, ef þörf krefði. Ef enginn hinna fimm mögulegu gesta gæti tekið þátt í fundinum, yrði viðkomandi sæti autt.

Tvenns konar boðsbréf voru send í pósti í lok september. Annars vegar boð til aðalfulltrúa um þátttöku í fundinum og hins vegar til varamanna, þar sem þeir voru inntir eftir áhuga. Bréfunum var fylgt eftir með símtali. Formlegri skráningu lauk á miðnætti 20. september 2010. 478 aðalfulltrúar þekktust boðið og 1191 varafulltrúar lýstu sig reiðubúna til að mæta. Haft var samband við varafulltrúa í kjölfarið til að fullmanna fundinn, allt til 5. nóvember 2010. Með þessu móti urðu þátttakendur Þjóðfundar 2010 alls 950 talsins.

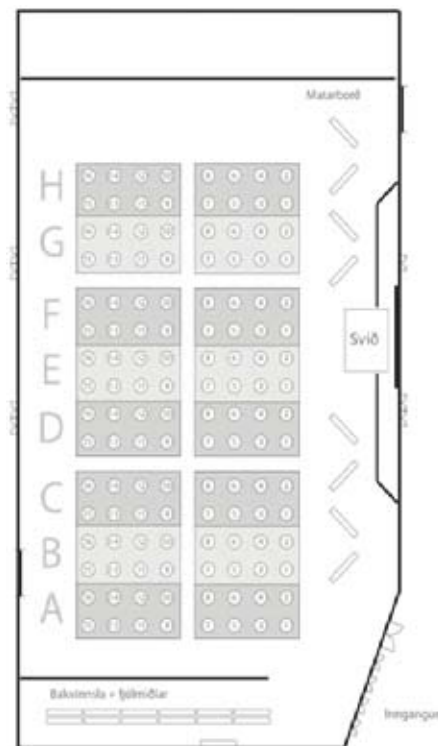
Þjóðfundur 2010 var haldinn laugardaginn 6. nóvember 2010 í Laugardalshöll í Reykjavík. Fundurinn hófst kl. 9:00 og lauk kl. 18:00. Auk þátttakenda komu um 200 manns að framkvæmd fundarins.



Vinnulag á þjóðfundi

Jafnræði þjóðfundargesta var leiðarljós við skipulag vinnunnar. Leitast var við að tryggja, að allir tækju þátt í umræðum og mótun viðhorfa. Í því skyni var gestum skipað til borðs átta saman ásamt einum utanaðkomandi og sérþjálfuðum leiðbeinanda eða „lóðs“. Hann útskýrði viðfangsefni hvernar vinnulotu og leiðbeindi um framvindu hennar án þess að skipta sér af efni umræðunnar.

Gert var ráð fyrir 128 borðum, og höfðu átta svæðisstjórar umsjón með 16 borðum hver, leystu vandamál sem upp komu, og fylgdust með því að allt gengi að óskum. Þar sem þátttakendur voru 950 var borðum fækkað nokkuð, og sum voru ekki alveg fullmönnuð.



Skipulag í fundarsal

Dagskrá þjóðfundar

Dagskrá fundarins var skipt í nokkra þætti.

Hugsjónir og gildi

Í fyrstu lotu (45 mínútur) var fjallað um hugsjónir og gildi sem grundvöll nýrrar stjórnarskrár. Í þessum verkþætti var jafnframt ætlunin að skapa jákvætt andrúmsloft og tengsl milli þátttakenda.

Allir skrifuðu eina hugsjón eða gildi á lítið spjald og gátu fengið eins mörg spjöld og þeir vildu. Síðan voru þau lögð fram eitt í senn og fylgt stuttlega úr hlaði. Þannig var farið hring eftir hring uns öll spjöldin höfðu verið kynnt. Lóðs flokkaði þau jafnóðum eftir innihaldi og felldi burt augljósar endurtekningar.

Þá kom að forgangsröðun eða kosningu. Hver og einn valdi fimm gildi og greiddi þeim atkvæði með því að merkja viðkomandi miða með striki. Lóðs tók saman þau tíu hugtök (miða) sem fengu flest atkvæði og skráði þau á NIÐURSTÖÐUBLAÐ UM GILDI. Öllum miðum (líka þeim sem engin atkvæði fengu) var til haga haldið og þeir skráðir.

Niðurstaðan birtist í svokölluðu „orðaskýi“ sem sýnir þau orð sem oftast komu fram á niðurstöðublöðum um gildi. Stærð orðsins á myndinni ræðst af því hversu oft það var nefnt.



Hugsjónir og gildi sem ný stjórnarskrá skal byggja á.

Inntak nýrrar stjórnarskrár

Í næsta þætti (70 mínútur) voru settar fram tillögur um inntak nýrrar stjórnarskrár. Eins og áður skráðu menn á miða einstök atriði sem þeim finnst að stjórnarskrá eigi að innihalda eða taka á.

Á sama tíma vann stjórnlaganefnd að því að setja fram átta meginflokka með hliðsjón af gildunum.

Þeir voru:

- siðgæði,
- mannréttindi,
- valddreifing, ábyrgð og gagnsæi,
- lýðræði,
- náttúra Íslands vernd og nýting,
- réttlæti, velferð og jöfnuður,
- friður og alþjóðasamvinna,
- land og þjóð.



Kosið var um inntak stjórnarskrárinnar. Rauðir miðar fyrir mikilvægi, en bláir fyrir nýnæmi.

Að loknu hádegishléi flokkuðu þátttakendur hugmyndirnar um inntak stjórnarskrár í þessa meginflokka. Með því skyldi hvetja til hugleiðinga og umræðna um inntakið og gildin.

Nú fékk hver þátttakandi úthlutað einum flokki og var falið að kynna efnid á nýju borði. Þar var eingöngu fjallað um þennan eina flokk, og urðu umræður þar með sérhæfðari. Að þeim loknum hjálpuðust menn við að flokka saman skyld efni, grísjá endurtekningar og ganga úr skugga um, að ekkert hefði gleymst.

Þá var komið að forgangs röðun með einfaldri kosningu. Atkvæði voru greidd með litlum límmiðum, þremur rauðum og þremur bláum. Rauðu atkvæðin fyrir mikilvægi en þau bláu fyrir nýnæmi.

Að lokinni atkvæðagreiðslu var miðunum raðað eftir atkvæðavægi sem auðveldaði þátttakendum að sjá hvar megináherslur borðsins lágu. Hver og einn skráði hjá sér það inntak sem hafði fengið ráðandi kosningu. Aftur voru miðar notaðir og aðeins ein hugmynd sett á hvern. Þessa miða geymdu menn sem veganesti þegar þeir færu aftur á sitt heimaborð.

Með hliðsjón af atkvæðagreiðslunni var mótuð setning með megininntaki viðkomandi flokks. Í henni fólust skilaboð um einkenni nýrrar stjórnarskrár lýðveldisins. Nægur tími var gefinn til samráðs og setningin síðan skrifuð á sérstakt blað. Úrval þeirra var lesið upp í fundarlok. Þær er allar að finna í kaflanum *Viðhorf þjóðfundar*.

Nú fór hver og einn á sitt heimaborð og kynnti það sem gerst hafði í sínum flokki. Þannig fengu allir hugmynd um hvernig flokkarnir og umræða um inntak stjórnarskrárinnar höfðu þróast.

Ábendingar þjóðfundar

Markmið næstu verklotu var að draga fram ábendingar, ráð eða tilmæli til þeirra sem halda áfram með og ljúka vinnu við nýja stjórnarskrá. Ábendingar gátu t.d. verið til stjórnlagabings, Alþingis, fjölmiðla eða annarra. Hver og einn fékk (mest) fimm spjöld, skráði eina ábendingu á hvert og lagði þær svo fram með sama hætti og áður - hring eftir hring við borðið.



Setningar um inntak stjórnarskrár voru skráðar á sérstök blöð.



Ábendingarspjald

Loks var kosið með því að hver setti strik á þrjú spjöld. Ábendingum var raðað eftir atkvæðavægi, en öllum haldið til haga. Lóðs valdi eina ábendingu sem fengið hafði góða kosningu, og fór hún áfram sem VALIN ÁBENDING.

Kynning og mat á fundinum

Markmið síðasta verkþáttarins var að gefa fundarmönnum hugmynd um megin skilaboð fundarins. Lóðsar lásu upp á sviði, fyrir þátttakendur, úrval 50 setninga um hin ýmsu þemu, ásamt völdum ábendingum.



Matsblað



Niðurstöður

Þegar gögn Þjóðfundar eru metin er brýnt að hafa eðli fundarins í huga. Saman kom nær þúsund manns sem ekki eru sérfræðingar á sviði stjórnskipunar, heldur almennir borgarar. Afurð fundarins endurspeglar samræður þessa fólks daglangt um grunnildi samfélagsins og þau málefni sem ræða þarf þegar ný stjórnarskrá er samin. Ótal hugmyndir komu fram og var leitast við að forgangsraða til að draga fram megináherslur. Markmiðið var ekki að skera úr um mál, heldur að beina athygli að þeim atriðum sem Þjóðfundarþátttakendur töldu brýnt að taka á. Vinnulag fundarins og gögn hans gefa ekki tilefni til að túlka afstöðu fundarins til einstakra mála, heldur er vakin athygli á ákveðnum málefnum sem stjórnlagabingi og valdhöfum er ætlað að vinna úr.

Hér verður því ekki gerð tilraun til að túlka niðurstöður Þjóðfundar 2010. Gögnin eru einfaldlega sett fram þannig, að hver og einn getur skoðað þau og metið að eigin vild. Þau eru öllum aðgengileg á netinu á vefsíðu Þjóðfundar 2010 www.thjodfundur2010.is. Frekari túlkun og flokkun getur orðið viðfangsefni þeirra sem þess kjósa.

Gögnin eru gefin út samkvæmt skilmálum notandaleyfis Skapandi Almennings (Creative Commons Attribution-Share Alike 3.0 Unported License).





Dæmi um orðaský

Gildi og hugsjónir

Gildi og hugsjónir sem þjóðfundarþátttakendur lögðu áherslu á, voru sett í svokallað orðaský sem endurspeglar með stærð orðsins hve oft það var nefnt.

Listinn hér á síðunni sýnir þau orð sem nefnd voru og hve oft hvert þeirra kom fyrir.

Síðgæði

heidarleiki:	280
virðing:	262
ábyrgð:	160
umburðarlyndi:	44
samngirni:	39
samkennd:	35
kærleikur:	33
síðferði:	29
samvinna:	20
agi:	18
höfsemi:	17
mannvirðing:	14
skyldurækni:	13
skynsemi:	12
samstaða:	11
umhyggja:	10
víðsýni:	10
samábyrgð:	7
tillitsemi:	7
samheldni:	7
hugrekki:	5
heilindi:	4
jákvæðni:	4
mannleg reisn:	4
vinna:	4
bjartsýni:	4
sannsgli:	4
hreinskilni:	4
óháð trúarbrögðum / ákv. hugm.fr:	3
kristni:	3
áreiðanleiki:	3
dugnaður:	3
góður:	3
húsmæðragildi:	3
kristin gildi:	2
góðvild:	2
framþróun:	2
von:	2
sannleikur:	2
metnaður:	2
rökfesta:	2
hreinkleiki:	1
þekking:	1
samviskusemi:	1
dómgreind:	1
gleði:	1
náungakærleikur:	1

Lýðræði

lýðræði:	328
stöðug þjóðaratkvæða-greiðsla:	5
persónukjör:	3
upplýsingafrelsi:	3
upplýsingaflæði:	3
lýðræðislegar kosningar: ..	1
kosningaréttur:	1

Mannréttindi

jafnrétti:	456
mannréttindi:	301
frelsi:	288
jafnræði:	46
tjáningarfrelsi:	37
menntun:	35
trúfrelsi:	20
eignarréttur:	12
athafnafrelsi:	6
fríðhelgi:	5
frelsi einstaklingsins:	5
tryggð:	4
barnavernd:	4
málfrelsi:	4
atvinna:	3
fjölskyldugildi:	3
persónufrelsi:	3
réttindi barna:	3
trú:	3
fræðsla/menntun:	3
fordómaleysi:	2
takmörkun:	2
ótrúbundinn:	2
persónuvernd:	2
félagafrelsi:	1
fjölbreytileiki:	1
jafn búseturéttur:	1
skoðanafrelsi:	1
frjálsræði:	0

Náttúra Íslands, vernd og nýting

auðlind:	64
náttúra:	40
sjálfbærni:	34
umhverfi:	19
vernd:	15
auðlindavernd:	7
landvernd:	7
þjóðareign:	5
auðlindaeign:	5
sameignarréttur:	4
virðing fyrir náttúru:	3
varðveisla auðlinda:	3
auðlind í eigu þjóðar:	3
auðlindanýting:	1

Fríður og alþjóðasamvinna

öryggi:	78
fríður:	15
hlutleysi:	10
fríðhelgi:	2
hernaðarlegt hlutleysi:	2
alheimsmeðvitund:	2

Valddreifing, ábyrgð og gagnsæi

gagnsæi:	49
skýr:	24
valddreifing:	20
einfalldleiki:	12
stöðugleiki:	8
festa:	5
sýnileikur:	4
valdmörk:	4
stjórnskipun:	4
forsetavald:	3
réttarríki:	3
efnd:	3
auðskilinn:	2
löggaesla:	2
sýnileg stjórnarskrá:	2
löghlýðni:	2
fyrirbygging:	2
regla:	2
dómsmál:	2
skipulag:	2
nýsköpun:	2
raunsæi:	2
núttímalegur:	1
skiljanlegur:	1
ráðherraábyrgð:	1

Réttlæti, velferð og jöfnuður

réttlæti:	290
traust:	94
velferð:	46
menntun:	35
jöfnuður:	31
heilbrigði:	15
samhjálp:	7
vinna:	4
velferðarkerfi:	4
lífsgæði:	4
tækifæri:	4
framfærsla:	3
ekki stéttaskipting:	3
heilsugæsla:	3
þjónusta:	3
jöfn tækifæri:	2
jafna mismunur:	2
almannahéill:	2
almannaréttur:	2
launaréttlæti:	2
almannahagsmunir:	2
lágmarkslífskjör:	2
kennsla:	1

Land og þjóð

sjálfstæði:	126
framτίðarsýn:	11
framsýni:	5
þjóðin/fólkið:	4
íslenska:	3
þjóðarhéill:	3
auðlegð:	2
menning:	2
stolt:	2
þjóðarhagur:	2
sáttmál:	2
þjóðfrelsi:	2
landréttindi:	1
þjóðarvitund:	1
samgöngur:	1
landsbyggðarréttur:	1
ímýnd:	1
fullveldi:	1
skilningur og von:	1
þegnaskylda:	1

Inntak stjórnarskrár

Inntak stjórnarskrár var sett fram með tvennum hætti. Annars vegar skráðu menn á miða þau atriði sem þeir töldu brýnt að stjórnarskrá tæki á. Miðarnir voru síðan flokkaðir í átta meginþemu.

Hins vegar sömdu menn setningar sem endurspegluðu þau atriði sem mest áhersla hafði verið lögð á við þeirra borð, eftir nánari umfjöllun hvers þema.

Inntak stjórnarskrár

Miðar

Þegar borðfélagar höfðu kynnt og rætt þau hugtök sem nefnd voru á miðum, voru miðarnir flokkaðir í eftirtalda átta flokka:

- Siðgæði
- Mannréttindi
- Valldreifing, ábyrgð og gagnsæi
- Lýðræði
- Náttúra Íslands, vernd og nýting
- Réttlæti, velferð og jöfnuður
- Friður og alþjóðasamvinna
- Land og þjóð

Efni hvers flokks var síðan greint og sett fram með svokölluðu hugkorti (e. mind-map). Það er byggt upp eins og tré. Í upphafi hefur það aðeins gildar greinar, en hægt er að opna æ grennri greinar til að nálgast nákvæmari gögn.

Á netinu lítur hugkortid svona út:



Hugkort sem sýnir niðurstöður um inntak stjórnarskrár. Þegar kortið er skoðað á netinu, má smella á +merkið við enda hvers ramma til að sjá hvað hann hefur að geyma. (sjá á www.thjodfundur.is). Í viðauka 2 má sjá inntak hugkortsins, flokkað eftir æ finni greinum.

Setningar

Eftir ítarlegar umræður um hvern flokk og forgangsöröðun efnis, var samin setning um það sem borðfélögunum þótti mestu skipta. Þar sem unnið var að hverjum flokki á 16 borðum, urðu til 16 setningar um hvern flokk. Þessar setningar voru orðagreindar og settar fram í orðaskýi, á sama hátt og gildin áður. Á netinu má smella á einstök orð og sjá allar setningar um hvert þeirra.



Dæmi um ábendingar

Til Alþingis

„Að Alþingi virði í hvívetna störf og útkomu vinnuframlags og tillagna Þjóðfundar 2010 og Stjórnlagabings og láti hagsmunatengsl ekki hafa áhrif á göfugt starf.“

„Hættið að pexa, farið að vinna saman.“

„Setja þarf skýran ramma um vald og hlutverk forseta Íslands.“

„Setjið hag landsmanna ofar flokkshagsmunum og vinnið saman sem ein heild.“

Til stjórnlagabings

„Þjóðfundurinn 2010 endurspeglar marktækt afstöðu þjóðarinnar til nýrrar stjórnarskrár. Takið mark á niðurstöðum fundarins.“

„Ákvæði um þjóðareign á auðlindum og vernd ósnortinnar náttúru í stjórnarskrá.“

„Standið vörð um velferð, skóla og heilbrigðiskerfi þjóðarinnar.“

„Ný stjórnarskrá verði stutt, hnitmiðuð og á læsilegu formi!“

„Ný stjórnarskrá fari í þjóðaratkvæðagreiðslu áður en Alþingi fær hana til meðferðar.“

Til fjölmiðla

„Fjölmiðlar þurfa að hafa að leiðarljósi hlutleysi óháð eignarhaldi auk þess að stunda upplýsandi blaðamennsku.“

„Vandaða umfjöllun byggja á alvöru rannsóknarfréttamennsku.“

Ábendingar þjóðfundar

Þátttakendur á Þjóðfundinum sömdu ábendingar til þeirra sem halda munu áfram vinnu við nýja stjórnarskrá, einkum stjórnlagabings og Alþingis, en einnig til annarra.

Þátttakendur völdu síðan þá ábendingu sem send var frá þeirra borði. Þær skiptust sem hér segir:

Ábendingar til Alþingis

- Um vinnubrögð Alþingis (15)
- Um að virða stjórnlagabing og/eða þjóðfund (10)
- Um auðlindir (2)
- Um annað (6)

Ábendingar til stjórnlagabings

- Um að virða þjóðfund (27)
- Um auðlindir og náttúruvernd (14)
- Um mannréttindi (12)
- Um vinnubrögð og ferli (9)
- Um hagsmuni þjóðar (8)
- Um grunngildi (7)
- Um skýrleika stjórnarskrár (5)
- Um kosningamál (4)
- Um Alþingi (2)
- Annað (1)

Ábendingar til fjölmiðla

- Um að virða Þjóðfund (2)
- Um kynningu og faglega umfjöllun (3)



Mat þjóðfundarþátttakenda á fundinum

Í fundarlok svöruðu þátttakendur nokkrum spurningum um framkvæmd fundarins og væntingar til árangurs af honum.



Yfir 90% þjóðfundarþátttakenda töldu að niðurstöður þjóðfundarins myndu nýtast stjórnlagabing.

Að sama skapi voru yfir 90% þjóðfundarþátttakenda ánægðir með fundarform þjóðfundar.

Úrvinnsla

Úrvinnsla hófst þegar á fundinum, þar sem hvert borð dró fram megin áherslur sínar. Fimmtíu manna hópur vann áfram að flokkun og framsetningu gagnanna strax að fundinum loknum, og var þeirri vinnu fram haldið næsta dag. Á blaðamannafundi síðdegis þann dag voru meginviðhorf þjóðfundarins kynnt og jafnframt gerð öllum aðgengileg á netinu. Frekari úrvinnsla, einkum í framsetningu gagnanna hefur farið fram síðan og vefsíðan uppfærð jafnóðum. Gögn frá þjóðfundi og samantekt viðhorfa er að finna á www.thjodfundur2010.is. Frumgögn eru varðveitt á Þjóðskjalasafni Íslands.



Viðauki 1.

Boðsbréfin



Reykjavík 8. september 2010

Ágæta

Okkur er ánægja að tilkynna þér að þú hefur valist til setu á **Þjóðfundi um stjórnarskrá Íslands**. Þjóðfundurinn verður haldinn laugardaginn 6. nóvember næstkomandi. Til fundarins eru boðaðir eitt þúsund fulltrúar, valdir af handahófi úr þjóðskrá. Þú ert einn af **aðalfulltrúum** á fundinum. Þér gefst því einstakt tækifæri til þess að hafa **bein áhrif** á endurskoðun stjórnarskrár Íslands.

Sérstök nefnd, stjórnlaganefnd, mun vinna úr upplýsingum sem safnast á Þjóðfundi og afhenda stjórnlagabingi er kemur saman í febrúar 2011. Kosið verður til stjórnlagabings 27. nóvember næstkomandi.

Þjóðfundarfulltrúar fá greidda þóknun sem tekur mið af launum þingmanna á stjórnlagabingi, eða 17.500 krónur. Þá fá þátttakendur utan höfuðborgarsvæðisins greiddan kostnað vegna ferða og fría hótलगistingu (sjá fyrirkomulag á vefsíðu). Hér að neðan eru skráningarupplýsingar og á heimasíðu Þjóðfundar, www.thjodfundur2010.is, er frekari upplýsingar að finna. Í kjölfar skráningar verða þér sendar upplýsingar um skipulag fundarins og leiðbeiningar um hvernig þú getur undirbúið þig ef þú vilt.

Með stjórnlagabingi og undirbúningi þess eru farnar nýjar leiðir að mótun stjórnarskrár Íslands og þjóðinni sjálfri boðið að leggja fram eigin hugmyndir strax í upphafi. Það er því einlæg von okkar að þú sért reiðubúin að taka þátt í Þjóðfundi og leggja þitt af mörkum til að móta nýja stjórnarskrá og framtíð lýðveldisins Íslands – þjóð til þings!

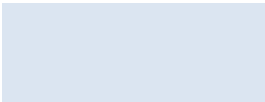
Með vinsemd og virðingu,
Stjórnlaganefnd

*Aðalheiður Ámundadóttir, Ágúst Þór Árnason, Björg Thorarensen,
Ellý Katrín Guðmundsdóttir, Guðrún Pétursdóttir, Njörður P. Njarðvík, Skúli Magnússon*

Þjóð til þings

Skráning: Vinsamlegast farðu inn á vefsíðu Þjóðfundar 2010: www.thjodfundur2010.is og ýttu á flipann „Þátttakendur“ síðan á „skráningarhnappinn“ og sláðu svo inn kennitölu þína og loks eftirfarandi þáttökunúmer þitt: [] Skráningarformið skýrir sig svo sjálf. Þarfnist þú aðstoðar á fundinum má láta þess getið við skráningu. Ef þú átt ekki kost á að skrá þig á netinu, getur þú sent nafn, kennitölu og símanúmer ásamt þáttökunúmerinu hér að ofan á netfangið: skraning@thjodfundur2010.is. Þér gefst einnig kostur á að skrá þig í síma 580-8009 og fá gögn send í pósti. Skráningu lýkur á miðnætti 20. september n.k. og fólk fær staðfestingu á skráningu senda til sín. Með sama hætti ertu beðin um að láta vita hafir þú ekki hug á þátttöku.

Upplýsingar: Þjóðfundur um stjórnarskrá verður haldinn í Laugardalshöllinni í Reykjavík laugardaginn 6. nóvember 2010. Fundurinn hefst kl. 9:00 og lýkur kl. 18:00. Nánari upplýsingar á www.thjodfundur2010.is og í síma 580-8009.




Reykjavík 8. september 2010

Ágæti 

Þjóðfundur um stjórnarskrá Íslands verður haldinn laugardaginn 6. nóvember næstkomandi. Þátttakendur verða eitt þúsund talsins valdir af handahófi úr þjóðskrá. Nú þegar hafa eitt þúsund aðalfulltrúar fengið send bréf þar sem óskað er eftir þátttöku þeirra á fundinum. Auk þeirra verður hópi manna, sem valinn er með sama hætti, boðið að skrá sig sem varafulltrúar. Okkur er ánægja að tilkynna þér að þú ert einn þeirra og gefst þér hér með kostur á að skrá þig sem **varafulltrúi**. Forfallist aðalfulltrúar kann að verða haft samband við þig og óskað eftir þátttöku þinni í Þjóðfundum.


Sérstök nefnd, stjórnlaganefnd, mun vinna úr þeim upplýsingum sem safnast á Þjóðfundum og afhenda stjórnlagabætur er kemur saman í febrúar 2011. Kosið verður til þingsins 27. nóvember næstkomandi.

Þjóðfundarfulltrúar fá greidda þóknun sem tekur mið af launum þingmanna á stjórnlagabætur, eða 17.500 krónur. Þá fá þátttakendur utan höfuðborgarsvæðis greiddan kostnað vegna ferða og fría hótलगistingu (sjá fyrirkomulag á vefsíðu). Hér að neðan eru skráningarupplýsingar.

Með stjórnlagabætur og undirbúningi þess eru farnar nýjar leiðir að mótun stjórnarskrár Íslands og þjóðinni sjálfri boðið að leggja fram eigin hugmyndir strax í upphafi. Það er því einlæg von okkar  að þú sért reiðubúinn að mæta á þjóðfundinn, ef á þarf að halda, og leggja þitt af mörkum til mótun nýrrar stjórnarskrár og framtíð lýðveldisins Íslands – þjóð til þings!

Með vinsemd og virðingu,
Stjórnlaganefnd

*Aðalheiður Ámundadóttir, Ágúst Þór Árnason, Björg Thorarensen,
Ellý Katrín Guðmundsdóttir, Guðrún Pétursdóttir, Njörður P. Njarðvík, Skúli Magnússon*

Skráning: Vinsamlegast farðu inn á vefsíðu Þjóðfundar 2010: www.thjodfundur2010.is og ýttu á flipann „Þátttakendur“ síðan á „skráningarhnaппinn“ og sláðu svo inn kennitölu þína og loks eftirfarandi þátttökunúmer þitt: . Skráningarformið skýrir sig svo sjálf. Þarfnist þú aðstoðar á fundinum má láta þess getið við skráningu. Ef þú átt ekki kost á að skrá þig á netinu, getur þú sent nafn, kennitölu og símanúmer ásamt þátttökunúmerinu hér að ofan á netfangið: skraning@thjodfundur2010.is. Þér gefst einnig kostur á að skrá þig í síma 580-8009 og fá gögn send í pósti. Skráningu lýkur á miðnætti 20. september n.k. og fólk fær staðfestingu á skráningu senda til sín. Með sama hætti ertu beðnum að láta vita hafir þú ekki hug á þátttöku.

Upplýsingar: Þjóðfundur um stjórnarskrá verður haldinn í Laugardalshöllinni í Reykjavík laugardaginn 6. nóvember 2010. Fulltrúar eru beðnir um að mæta kl. 8:30 og hefst fundurinn kl. 9:00 og lýkur kl. 18:00. Nánari upplýsingar á www.thjodfundur2010.is og í síma 580 8009.

Þjóð til þings

Viðauki 2.

Inntak stjórnarskrár í hugkorti, rakið frá sverum til æ finni greina

I. Siðgæði

- I.1 Hagsmunatengsl alþingismanna og stjórn málaflokka*
- I.1.1* Kjörnir fulltrúar og æðri embættismenn mega ekki þiggja gjafir eða hlunnindi, laun annars staðar frá
- I.1.2* Forseti sýni gott siðgæði, ekki taka við gjöfum frá stórfyrirtækjum eða mæta í einkaveislur stórfyrirtækja
- I.1.3* Ákvæði um tengsl ráðamanna við hagsmunaaðila, tryggja hlutleysi
- I.1.4* Þingmenn sitji ekki í stjórnnum einkafyrirtækja
- I.1.5* Fjárstyrkir til stjórn málastarfsemi mega eingöngu vera veittir af einstaklingum ekki félagasamtökum né stéttarfélögum
- I.1.6* Styrkir til stjórn málaflokka verði opinberir
- I.1.7* Útrýma áhrifum frímúrara á þjóðfélagið
- I.1.8* Allir í framboði í opinber embætti þurfi að skýra frá öllum eignum og hagsmunatengslum
- I.1.9* Gegnsæi stjórn málaflokka
- I.2 Grunnildir*
- I.2.1* Stjórnarskráin byggi á ákveðnum (samþykktum) siðferðisgildum
- I.2.2* Þakklæti fyrir það sem við höfum
- I.2.3* Heiðarleiki í fyrirrúmi
- I.2.4* Við eigum að sýna umburðarlyndi
- I.2.5* Heiðarleiki og gegnsæi sé virt
- I.2.6* Gildin eiga að koma í upphafi stjórnarskrár
- I.2.7* Halda í kristin gildi
- I.2.8* Vil að þjóðin beiti sér í því að vinna sem ein heild
- I.2.9* Innleiða húmanísk gildi í stjórnarskrá
- I.2.10* Þingheimur á að vera jákvæður
- I.3 Lög og reglugerðir, eftirlit og viðurlög*
- I.3.1* Aðfór að spillingu
- Spilling verði viðurkenndur glæpur
 - Þegar bankamenn eða þingmenn eru með háar skuldir að það sé ekki hægt að stroka út skuld
 - Umgangast ekki sjóði almennings eins og sína eigin
- I.3.2* Hamla einokun stórfyrirtækja
- I.3.3* Virkt eftirlit
- Eftirlit fyrirtækja
 - Sjálfstæðar mats- og eftirlitsstofnanir
 - Herða eftirlit með endurskoðendum
 - Hert eftirlit með opinberri stjórnsýslu
- I.3.4* Að lögð verði meiri áhersla á samræmi dóma og framkvæmdahlíð refsinga
- Samræma refsingar
 - Strangari dóma við ofbeldisglæpum
 - Afplánun refsingar skal hefjast strax að loknum dómi
 - Skýra þarf betur samfélagsþjónustu þegar hún er notuð í refsiskyldu



- Þegnskylduvinna/refsing valkostur í stað fangavistar
- Alvarleg afbrot fyrir ekki
- Að refsiramma í lögum verði framfylgt og viðeigandi stofnanir fyrir hendi
- Endurskoða fyrningarlög
- Íslenskir ríkisborgar séu ekki framseldir til annarra landa
- Skýr refsiramma fyrir afbrot og ábyrgð skilgreind

I.4 Efla siðgæðisvitund þjóðarinnar

- I.4.1* Siðareglur Íslendinga sem sameiningartákn
- I.4.2* Almenn nám miðist við að efla lýðræðisvitund, virðingu við aðra og siðgæði
- I.4.3* Halda vörð um siðmenntun þjóðarinnar

I.5 Skyldur almennings

- I.5.1* Borgaralegar skyldur
- I.5.2* Allir bera ábyrgð á náunganum, þjóð og landi
- I.5.3* Frelsi til athafna fylgir ábyrgð
- I.5.4* Virða náungann óháð litarhætti og trúarbrögðum
- I.5.5* Kveðið verði á um skyldur einstaklinga í samfélaginu
- I.5.6* Tjáningarfrelsi án þess að ógna öryggi annarra
- I.5.7* Að vinna ekki öðrum mein

I.6 Siðfræði einkageirans

- I.6.1* Aukin samfélagsábyrgð fyrirtækja
- I.6.2* Tryggja virka samkeppni
- I.6.3* Kennitölum verði ekki úthlutað eins og ekkert sé
- I.6.4* Siðfræði fyrirtækja (siðareglur)
- I.6.5* Stjórnendur fyrirtækja beri meiri ábyrgð
- I.6.6* Að aðskilja fjárfestingar fyrirtækja og banka
- I.6.7* Bannað að ráðstafa lífeyri landsmanna í áhættu
- I.6.8* Ný gjaldþrotalög
- I.6.9* Hver sá sem stjórnar og er formaður beri fulla ábyrgð á því sem er gert

I.7 Siðareglur opinberra starfsmanna

- I.7.1* Heiðarleiki og réttssýni Alþingis
- I.7.2* Nefnd kosin af fólkinu sem passi upp á siðferði alþingismanna
- I.7.3* Búa til siðareglur/lög fyrir Alþingi sem alþingismönnum ber að vinna eftir
- I.7.4* Skattþeningur skal ekki fara í að reka stjórn mála flokka
- I.7.5* Valdbeiting bönnuð, menn megi ekki nýta sér vald sitt til hagnaðar eða til að brjóta á öðrum
- I.7.6* Lögð áhersla á heiðarleika kjörinna fulltrúa og embættismanna
- I.7.7* Prestar sem hafa hlotið dóm í mannlegum samskiptum víki úr starfi

I.8 Fjölmíðlar/fjórða valdið

- I.8.1* Fjölmíðlavaldið sýni ábyrgð gagnvart þegnumum
- I.8.2* Fjölmíðlar verði í dreifðu eignarhaldi
- I.8.3* Ákvæði um hlutverk, hlutleysi og ábyrgð fjölmíðla
- I.8.4* Fjölmíðlar óháðir pólitískum skoðunum í umfjöllun
- I.8.5* Skilgreina fjórða valdið
- I.8.6* Tryggja frjálsa fjölmíðlun



Stjórnlaganefnd

- I.8.7 Réttlát umræða og sanngirni í umfjöllun fjölmiðla
- I.9 *Virðing*
- I.9.1 Virðing við land þjóð, fjölskyldur og börn
- I.9.2 Virðing gagnvart mannauði og margbreytileikanum
- I.9.3 Mannvirðing og tillitsemi óháð stétt og stöðu
- I.9.4 Virðing fyrir eignum þjóðar og einstaklinga
- I.9.5 Á Alþingi ríki gagnkvæm virðing
- I.9.6 Ríkisstjórn stuðli að uppbyggjandi mannsanda
- I.9.7 Tryggja rétt manna og dýra til góðs aðbúnaðar
- I.9.8 Fordómalaust Ísland
- I.10 *Trúmál*
- I.10.1 Nýta kirkju í samfélagsþjónustu
- I.10.2 Lög og reglur nái yfir trúarbrögð og iðkun þeirra
- I.10.3 Gagnsæi í rekstri og starfi trúfélaga
- I.10.4 Að trúboð sé bannað í opinberum stofnunum svo sem leikskólum og öðrum skólum
- I.10.5 Að tryggt sé að öll trúfélög séu aðskilin frá ríkinu
- I.10.6 Halda í það að hin evangelíska kirkja skal vera þjóðkirkja á Íslandi

II. Mannréttindi

- II.1 *Tryggja lýðræðisleg réttindi fólks (óháð skoðunum, efnahag, kyni, uppruna, kynhneigð, litarhætti og trúarbrögðum)*
- II.1.1 Ákvæði um fjölbreytileika einstaklingsins, allir eru jafn mikilvægir
- Að öllum sé sýnd virðing óháð trú/lit/kyni
 - Bæta lífsgæði minnihlutahópa
- II.1.2 Skýr skilgreining og áhersla á mannréttindi í stjórnarskrá
- Kafli um manninn, réttindi og skyldur hans eiga að vera fremst.
 - Kafli um þing og forseta eiga að vera aftast í stjórnarskrá
 - Skilgreining mannréttinda og jafnréttis
 - Allir jafnir fyrir lögum og njóti mannréttinda
 - Fyrirtæki njóti ekki mannréttinda
 - Ítarlegri umfjöllun um grundvallarmannréttindi
 - Mannréttindi tryggð
 - Mannréttindi séu ofar auðgildi
- II.1.3 Mikilvægt að hnykkt sé á tilteknum grundvallaratriðum sem varða mannréttindi
- Réttur til vatns verði tryggður sem mannréttindi
 - Umhverfismál eru mannréttindi komandi kynslóða
 - Skilgreina rétt komandi kynslóða
 - Ákvæði sem banna mansal
 - Engan má beita pyntingum né annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu
 - Réttaröryggi íbúa tryggt, hleranir o.þ.h. ómögulegar nema með dómsúrskurði
 - Kjör eldri borgara er ekki hægt að skerða með lögum
 - Einstaklingar njóti vafans í baráttu við ríki eða stórfyrirtæki
 - Tryggð verði réttindi barna
 - Að táknmal sé viðurkennt sem íslenskt tungumál
 - Réttindi fatlaðra og annarra minnihlutahópa verði tryggð
 - Taka skal einelti í grunnskólum alvarlega
- II.1.4 Að Íslendingar séu öflugir þátttakendur í alþjóðlegri samvinnu um mannréttindamál
- Mannréttindi eru einn af hornsteinum lýðveldisins og íslenska ríkinu ber að taka þátt í alþjóðlegri samvinnu um mannréttindi og fylgja alþjóðlegum skuldbindingum þar að lútandi
 - Fullgilda mannréttinasáttmála SP
- II.1.5 Skýr ákvæði um réttindi, ábyrgð og skyldur innflytjenda sem um leið endurspeglar mannréttindi og mannúð við meðferð málefna þeirra
- Einfaldar og strangar reglur um innflytjendur
 - Afbrotamenn með erlendan ríkisborgarrétt afpláni dóma í sínu heimalandi
 - Erlendum ríkisborgara sem býr á Íslandi í tvö ár og er maki íslensks ríkisborgara sé ekki vísað úr landi við hjónaskilnað
 - Innflytjendur þurfa að leggja fram sakavottorð

- Gerist erlendur borgari brotlegur gegn lögum er hægt að vísa honum úr landi
- Opið fjölmenningsarsamfélag
- Ákveðnar reglur gilda um ríkisborgararétt sem gildi fyrir alla
- Innflytjendur þurfa að standast ákveðnar kröfur til þess að fá ríkisborgararétt, t.d. að læra íslensku, skila inn sakavottorði og taka þátt í þjóðfélaginu
- Skylda að bjóða upp á íslenskunámskeið og jafnvel að tryggja að þau séu sótt

II.2 *Að stjórnkerfið virði einstaklinginn og frelsi hans*

- II.2.1 Frelsi tryggt, skoðana, tjáningar, trú, féлага, atvinnu
- II.2.2 Allir skuli njóta friðhelgi einkalífs og fjölskyldu
- II.2.3 Skilgreina hugtök, frelsi, mannréttindi, o.fl.
- II.2.4 Skilgreining á frelsi einstaklingsins
- II.2.5 Tryggja frelsi þegna til athafna á ábyrgan hátt
- II.2.6 Að geta tjáð skoðanir sínar án ótta
- II.2.7 Virðing gagnvart mannréttindum/lögum

II.3 *Að trúfélögum verði ekki mismunað og sátt verði náð um samband ríkis og þjóðkirkju*

- II.3.1 Samspil ríkis og þjóðkirkju
 - Að kirkjan heyri áfram undir ríkið
 - Aðskilnaður ríkis og kirkju
 - Niðurskurður hjá þjóðkirkju
 - Að standa vörð um kristna trú í skóla og samfélagi, ríkiskirkja
 - Ekkert trúboð í skólum heldur aukin trúarbragðafræðsla
- II.3.2 Að tryggt verði að trúfélögum verði ekki mismunað
 - Að börn skuli ekki vera skráð í trúfélag móður við fæðingu
 - Jafnræði milli trúfélaga
 - Trúfélög fái ekki opinbera styrki
- II.3.3 Kirkjur verði heimspekisetur

II.4 *Að hælisleitendur og aðrir þeir er til landsins leita hljóti mannúðlega meðferð*

- II.4.1 Engum verði vísað úr landi nema samkvæmt íslenskum lögum
- II.4.2 Hælisleitendur sem bíða eftir úrskurði njóti fullra atvinnuréttinda og réttinda til náms
- II.4.3 Athuga þarf stöðu hælisleitenda og finna úrræði við hæfi
- II.4.4 Mannúðleg meðferð á málum innflytjenda og flóttamanna

II.5 *Málskotsréttur einstaklinga og hópa vegna opinberra framkvæmda*

III. **Valldreifing, ábyrgð og gagnsæi**

III.1 *Þrískipting ríkisvaldsins sé skilvirk þ.e. sjálfstæði hvers sé tryggt*

- III.1.1 Þrískipting valdsins - að framkvæmdarvaldið eigi ekki sæti á Alþingi
- III.1.2 63 þingmenn séu frjálsir fyrir ríkisstjórninni
- III.1.3 Aðgreining framkvæmda- og löggjafarvaldsins
- III.1.4 Styrkja þingræðið

III.2 *Að lögð verði áhersla á skilvirka og öfluga stjórnsýslu sem starfar sem ein heild*

III.2.1 *Endurskoða embættismannakerfið þannig að ráðningar verði undir eðlilegum formerkjum og byggðar á ótvíræðri hæfni og nauðsynlegri þekkingu og réttindi séu sambærileg við það sem gerist á vinnumarkaði*

- Ráðuneytissjórar og helstu embættismenn skammtímaráðnir - sex ár
- Gegnsæjar mannráðningar af hálfu hins opinbera
- Ráðning embættismanna skuli einskorðast við þekkingu þeirra, getu og hæfni, ekki pólitíska stöðu
- Skipun í embætti verði ekki á valdi ráðherra
- Að ráðherra ráði ráðuneytisstjóra hverju sinni
- Fyrirbyggja pólitískar ráðningar og einkaklúbbavæðingu
- Opinberir starfsmenn sem brjóta lög eða sýna



- vanrækslu í starfi eiga ekki að fá að gegna slíkum störfum aftur
 - Sérrettindahópar séu ekki varðir í stjórnarskrá, sbr. dómarrar lífsráðnir - fella niður lífsráðningu
- III.2.2 Byggt verði á skýrum ákvæðum um gagnkvæmar skyldur ríkisins og þegnanna
- Reglur um ríkisábyrgð fyrir einkafyrirtæki
 - Skyldur þegnanna
 - Fyrirmæli um þegnskyldu
 - Umboðsmann fyrir almannafé
- III.2.3 Skilgreina rétt ríkis á ráðstöfun ríkiseigna. Ríkið á ekki að vera rekið sem einkahlutafélag
- III.2.4 Lækka óþarfa kostnað hjá ríkinu eins og t.d. hætta með bíla og bílstjóra ráðherra
- III.2.5 Að agi og virðing sé ráðandi í stjórnsýslunni
- III.2.6 Að ríkið standi ekki í fyrirtækjarekstri
- III.3 Meira gagnsæi í stjórnkerfinu og atvinnulífinu*
- III.3.1 Tryggja sjálfstæði eftirlitsstofnana - fjármálaeftirlit, þjóðhagsstofnun o.fl.
- III.3.2 Eftirlit með þeim sem hafa valdið
- III.3.3 Forsætisráðherra upplýsi þjóðina reglulega um stöðu mála á þjóðarþúinu - t.d. einu sinni í mánuði undir forskriftinni opið, gagnsætt og óspillt þjóðfélag
- III.3.4 Gagnsæi ákvarðana þings, ráðuneyta, sveitarstjórna og annarra opinberra ráðamanna
- III.3.5 Hægt sé að rekja hvers konar niðurstöður og hver tók hvaða ákvarðanir
- III.3.6 Ráðherrar skipi ekki í stöður
- III.3.7 Að valið sé í öll embætti m.t.t. reynslu, og menntun við hæfi, ekki klíkuskap
- III.4 Sjálfstætt og skilvirkt dómskerfi þar sem skipun æðstu embættismanna er hafin yfir allan vafa og pólitíska spillingu*
- III.4.1 Að vanda sérstaklega við skipun dómara
- Skipun Hæstaréttar ekki hjá ráðherra heldur 2/3 þings
 - Valnefnd metur hæfi dómara. Forseti tilnefnir dómara og 2/3 hluta Alþingis þarf til þess að staðfesta skipun dómara
 - Ráðherrar velji ekki dómara
 - Hæstaréttardómarar séu kjörnir af almenningi
 - Forseti skipi dómara Hæstaréttar eftir tillögu Hæstaréttar sjálfs
 - Val á dómurum skal vera gegnsætt eftir fyrirfram skilgreindu ferli
 - Dómarar ekki pólitískt ráðnir
 - Skipun dómsvalds fái breiðari stuðning á bak við val á Hæstaréttardómurum
 - Hæstiréttur sé kosinn af þjóðinni
- III.4.2 Að réttarkerfið verði gert skilvirkara með fjölgun dómstiga
- Hraðvirkara dómskerfi með einfaldari lögum
 - Stofnað verði til sáttardómstóls
 - Þrískipt dómsvald - héraðsdómur, millistig, Hæstiréttur
 - Komið verði á fót millidómstól á milli héraðsdóms og Hæstaréttar. Hæstiréttur sinni fordæmisgefandi málum
- III.4.3 Að fyrir hendi séu skýr ákvæði um meðferð mála er varða ábyrgð ráðherra og þingmanna
- Landsdómur falli út, en almennir dómstólar komi í staðinn
 - Stjórnlagaðómstóll fari með vald yfir Alþingi, ráðherrum og dómurum
 - Landsdómur sé ekki pólitískt kosinn



- III.4.4 Dómskerfið sé hafið yfir hagsmunaaðila þ.e. tryggja sjálfstæði dómstóla
- III.4.5 Fjölskipaður stjórnlagadómstóll stofnaður
- Stjórnlagadómstóll fjalli um brot á ráðherraábyrgð - hafi vald til að víkja ráðherrum frá (og þingmönnum)
 - Stjórnarskrárdómstóll sem tryggi að stjórnarskráin sé virt
- III.4.6 Réttarfar - dómsstig, aðgreining rannsóknar- og dómsvalds
- III.5 Ráðherraábyrgð verði tryggð í verki ekki bara í orði*
- III.5.1 Ráðherraábyrgð fyrnist fyrst eftir átta til tíu ár
- III.5.2 Mál ráðherra fyrnast ekki fyrir en eftir 15 ár
- III.5.3 Kjörnir fulltrúar (ráðherrar/alþingismenn) viti og beri ábyrgð á störfum sínum (afgöllum í starfi t.d.)
- III.5.4 Ráðherraábyrgð meðhöndluð sem önnur ákærumál hjá saksóknara
- III.6 Stjórnvöld séu gerð ábyrgari og þingmenn starfi bara á einum vettvangi, það er heildarinnar*
- III.6.1 Einstaklingsábyrgð þingmanna og ráðamanna
- Ef alþingismenn brjóta á stjórnarskránni verði þeim refsað
 - Alþingismenn hlíti sömu lögum og reglum og aðrir - njóti ekki þinghelgi
 - Brot alþingismanna fyrnist ekki
 - Stjórnmalamenn bera ábyrgð á gjörðum sínum
 - Að ef þingmaður hefur brotið af sér missi hann ævilanga möguleika á að fara á þing aftur
 - Ekki verði hægt að náða þingmenn sem brjóta af sér.
 - Ráðherrar og þingmenn séu ábyrgir fyrir gerðum sínum /sæti ábyrgð
 - Refsiábyrgð embættismanna, ef málefni sem þeir ná í gegn brjóta á stjórnarskrá
- III.6.2 Alþingismenn gegnsærir hvað varðar tengsl við málefni þ.e. heiðarleiki
- Kjörnir aðilar geri grein fyrir hagsmunatengslum
 - Þingmenn skili inn skýrslu um sín störf x sinnum á ári sem almenningur hefur aðgang að
 - Þingmenn ákveði ekki eigin launakjör
 - Að þingmenn komi úr öllum stéttum samfélagsins
 - Þingmönnum ber að vinna að þjóðarhagsmunum (þvert á flokka)
 - Alþingismenn skulu ætíð hafa hagsmuni þjóðar í huga
 - Kjörnir aðilar séu bundnir af því sem þeir segjast standa fyrir í kosningum
- III.7 Skýr skil ríkisvalds og sveitarfélaga og ákvæði um ábyrgð og skyldur í stjórnun sveitarfélaganna*
- III.7.1 Bætt skilgreining á valdsviði kjörinna fulltrúa
- III.7.2 Sveitarstjórnarstig: Formfesta, samskipti, fjárhagsleg tengsl tveggja stjórnsýslustiga
- III.7.3 Réttur sveitarfélaga til að ráða sínum málum má ekki stangast á við þjóðarhagsmuni
- III.7.4 Grundvöllur sveitarfélaganna sé tryggður og sjálfsákvörðunarréttur þeirra og verkefni
- III.8 Setja sterkan grunn undir starfsemi fjármálakerfisins á Íslandi*
- III.8.1 Allir bankar eiga að vera ríkiseign

- III.8.2 Fækka lífeyrissjóðum
- III.8.3 Hlutverk seðlabanka komi fram í stjórnarskrá
- III.8.4 Skýrar fjármálareglur fyrir banka og fjármögnunarfyrirtæki
- III.8.5 Hertara fjármálaeftirlit
- III.8.6 Eftirlit með fjármálastofnunum sé í höndum óháðra erlendra aðila
- III.8.7 Lántaka ríkisins bönnuð

IV. Friður og alþjóðasamvinna

IV.1 Ísland er sjálfstætt land

- IV.1.1 Sjálfstæðið er mikilvægast í samskiptum við aðrar þjóðir
 - Tryggja efnahagslegt sjálfstæði landsins
 - Tryggja fullveldi Íslands í gegnum alþjóðasamstarf
 - Kveða á um rétt Íslendinga gagnvart auðlindum landsins í alþjóðasamningum
 - Alþjóðasamvinna en passa upp á sjálfstæði landsins
- IV.1.2 Þjóðin höfð með í ráðum í sambandi við utanríkismál
 - Framsal á fullveldi í þjóðaratkvæðagreiðslu
 - Valdaafsal bannað
 - Ísland fái lokaorðið í öllum sínum málum
 - Að ekki sé hægt að framselja sjálfstæði Íslendinga
- IV.1.3 Öryggi landsins sé tryggt
 - Skilgreind hver sé varnarstefna Íslands
 - Öll umferð með kjarnorkuvopn í íslenskri land- og lofthelgi er bönnuð
 - Vernd gegn ógnunum

IV.2 Alheimsvitund - allir geri sér grein fyrir þætti Íslands í hinu stóra samfélagi jörð

- IV.2.1 Stöndum vörð um mannréttindi á heimsvísu
 - Umburðarlyndi gagnvart öðrum þjóðum
 - Styðji við mannréttindi og tjáningarfrelsi í öðrum löndum
 - Vinni gegn ólöglegri landtöku, kúgun og aðskilnaðarstefnu
- IV.2.2 Taki þátt í alþjóðasamstarfi til að tryggja hagsæld og frið á milli landa og þjóða
 - Ísland verði aðili að öllum helstu sáttmálum SP
 - Alþjóðasáttmálar sem eru undirritaðir verði virtir
 - Heiðarleiki í samskiptum við aðrar þjóðir
 - Ísland taki þátt í að móta reglur á alþjóðasviði og alþjóðareglur um mannréttindi og viðskipti og taki með því ábyrgð
 - Taka frumkvæði í fiskveiðistjórnun og jarðfræðirannsóknunum
 - Ísland ásælist ekki náttúruauðlindir annarra þjóða
- IV.2.3 Ísland láti að sér kveða á alþjóðavettvangi
 - Ákvæði sem stuðla að trausti Íslands meðal þjóða
 - Virðing við aðrar þjóðir
 - Ísland láti gott af sér leiða meðal þjóðanna

IV.3 Ísland taki virkan þátt í alþjóðasamvinnu og hafi samstarf og samvinnu við önnur hagkerfi

- IV.3.1 Tryggja að stjórnarskrá takmarki ekki þátttöku í alþjóðasamstarfi
 - Stuðla að góðu samstarfi við alþjóðasamfélagið
 - Alþjóðasamvinna um menntun
 - Nýta reynslu annarra þjóða í ýmsum málum
 - Innganga í hverskonar alþjóðleg samtök háð þjóðaratkvæðagreiðslu
- IV.3.2 ESB
 - Stjórnarskráin geri kleift að Ísland geti gengið í ESB
 - ESB á ekki að setja okkur lög heldur við sjálf
 - Göngum ekki í ESB
 - Skýra fyrir almenningi um hvað það snýst að vera aðili að ESB áður en kosið er
 - Sjálfstæði tryggt jafnvel innan ESB
- IV.3.3 Ísland taki virkan þátt í alþjóðaviðskiptum
 - Stíga varlega til jarðar í alþjóðaviðskiptum, ekki fara fram úr okkur
 - Útflutningur á sérhæfðri þekkingu
 - Sameiginlegt regluverk í viðskiptum
 - Bankar í eigu útlendinga
 - Útlendingar og auðmenn hafi takmarkaðan rétt til kaupa á landi hérlendis
- IV.3.4 Að utanríkisþjónustu sé sniðinn stakkur eftir vexti

- Fækka og sameina sendiráð
- Ræðismenn í stað sendiráða

IV.4 *Stjórnarskráin fjalli um og taki afstöðu til friðar, hernaðarbandalaga og þátttöku í stríði*

- IV.4.1 Ísland tekur ekki þátt í stríði gegn öðrum þjóðum
- IV.4.2 Ísland er hlutlaust friðarríki
- IV.4.3 Ísland sé herlaust og hernaðarlega hlutlaust
- IV.4.4 Ísland sé í fararbroddi við að stuðla að friði í heiminum
- IV.4.5 Ísland styður ekki stríðsrekstur annarra þjóða
- IV.4.6 Ráðherra geti ekki einhliða tekið ákvarðanir um stríð
- IV.4.7 Stuðningur við stríð er háður þjóðaratkvæðagreiðslu

IV.5 *Auka norrænt samstarf*

- IV.5.1 Aukið samstarf við Norðurlönd
- IV.5.2 Aukin samvinna N-Atlandshafsþjóða - Íslands, Grænlands, Færeyja, Noregs
- IV.5.3 Gera norrænu löndin að einu ríki
- IV.5.4 Utanríkisþjónustan rekin í samvinnu við Norðurlöndin

IV.6 *Íslenska þjóðin styður friðar- og hjálparstarf í heiminum*

- IV.6.1 Áhugamannafélögum falin skipulagning hjálparstarfs í þróunarríkjum
- IV.6.2 Þjóða þróunarríkjum þekkingu í orkumálum
- IV.6.3 Auka þróunaraðstoð til þriðja heims landa
- IV.6.4 Raunaðstoð við grasrót þróunarríkja
- IV.6.5 Hagsmunir Íslendinga eru í forgangi í neyð, en þó í hófi
- IV.6.6 Aukið samstarf björgunarsveita á alþjóðavettvangi
- IV.6.7 Vera fyrst á stað til aðstoðar á hamfarasvæðum
- IV.6.8 0,1 % af þjóðarhag verði veitt til þróunaraðstoðar
- IV.6.9 Sjúkdómavarnir verði tryggðar í alþjóðasamningum

IV.7 *Leitað eftir samstarfi við aðrar þjóðir í umhverfismálum og náttúruvernd með sjálfbærni í huga*

- IV.7.1 Alþjóðasamvinna í umhverfismálum
- IV.7.2 Taka virkan þátt í alþjóðastarfi um náttúruvernd
- IV.7.3 Athuga strax stefnu Íslands vegna Norðurheimskautssvæðisins
- IV.7.4 Alþjóðasamvinna um auðlindanýtingu
- IV.7.5 Vinnum að sjálfbærni í alþjóðasamstarfi

V. **Land og þjóð**

V.1 *Nauðsynlegt að skilja og skilgreina hvað fullvalda þjóð sé*

- V.1.1 Ísland sé sjálfstætt ríki, stjórnað af Íslendingum
- V.1.2 Tryggja hagsmuni þjóðarinnar
- V.1.3 Kjörnir fulltrúar vinni með hagsmuni þjóðarinnar að leiðarljósi
- V.1.4 Ísland er lýðveldi
- V.1.5 Samvinna yfirvalda og almennings
- V.1.6 Efla samstöðu í þjóðarsálinni
- V.1.7 Að Ísland sé lýðveldi

V.2 *Skýr, aðgengileg og einföld stjórnarskrá sem ekki er auðvelt að breyta*

- V.2.1 Að stjórnarskráin verði framsækin og metnaðarfull
 - Stjórnarskráin ávarpi fólkið (svipað og stjórnarskrá Þýskalands) þar sem talað sé um manninn, en ekki landið
 - Að grunnildi þjóðarinnar séu tryggð umfram utanað-komandi gildi við gerð laga og reglugerða
 - Trú á kraft og feegurð lífsins, samfélagsins og einstaklingsins
 - Stjórnarskrá á að tryggja vel sjálfsákvörðunarrétt þjóðarinnar
 - Þjóðfélagsleg hugsjón - inspiration (ekki þjóðernishygga)
 - Skilgreina almannahagsmuni
 - Setja manngildi ofar verðgildi
 - Stjórnarskráin sé þannig virkjuð að almannahagsmundir og auðlindir

- hafi forgang
 - Fyrsta grein, ákveðin grunnildi sem við viljum að þjóðin starfi eftir
- V.2.2 Stjórnarskrá tryggi að lög séu skýr og einföld og farið sé eftir þeim
- Setja lagaeftirlitsmann sem ber saman öll lög við stjórnarskrá þannig að lög samræmist stjórnarskrá
 - Stjórnarskráin tryggi öryggi þjóðfélagsins
 - Stjórnarskráin fjalli um réttindi og skyldur þjóðarinnar
 - Stjórnarskráin á að fjalla um stjórnskipulag
 - Fylgja eftir stjórnarskránni
- V.2.3 Að stjórnarskráin sé skýr og aðgengileg - sé nýtt, kynnt og notuð
- Stjórnarskrá: 1. kafli stuttur og skýr, 2. kafli nánari skýringar
 - Tryggja upplýsingu um stjórnarskrána
 - Að stjórnarskráin sé skilmerkileg og auðskilin
 - Að stjórnarskráin sé vel sýnileg almenningi, kynnt og send á heimili landsins
 - Stjórnarskráin sé kynnt í grunnskóla
 - Stjórnarskrá á mannamáli, skýrar meiningar
 - Stjórnarskráin þarf að vera skýr og skiljanleg
 - Stjórnarskráin sé kennd/kynnt fyrir elstu nemendum grunnskóla
- V.2.4 Skýr ákvæði um hvernig breyta má stjórnarskránni
- Ekki séu í stjórnarskrá ákvæði sem Alþingi er heimilt að breyta
 - Ákvæði um endurskoðun stjórnarskrár með jöfnu millibili
 - Stjórnarskrárbreytingar eiga að lúta ströngu ferli
 - Stjórnarskrá verði ekki breytt nema með aðkomu stjórnarskrárgjafans
- V.3 *Framtíðarsýn og stefnumörkun um að skila því sem okkur er gefið til framtíðar*
- V.3.1 Ímynd Íslands sé vernduð innanlands sem utan
- V.3.2 Að tryggt sé að til sé langtímastefna í sem flestum málaflokkum sem fylgt sé eftir
- V.3.3 Hugsa til framtíðar
- V.3.4 Íslandsstofa verði starfrækt og haldi utan um ímyndarmál Íslands
- V.3.5 Að allar breytingar varðandi auðlindir þjóðarinnar falli undir þjóðar-atkvæðagreiðslu
- V.3.6 Áhersla á nýsköpun og nýtingu á hugviti
- V.4 *Standa vörð um sameiginleg þjóðareinkenni Íslendinga*
- V.4.1 Íslenska er þjóðartungan
- V.4.2 Standa vörð um íslenska tungu í ræðu og riti og sérstaklega í skólum
- V.4.3 Verndun og efling íslenskrar tungu
- V.4.4 Íslenska fánann skal nota sem oftast og ekki takmarka óhóflega
- V.4.5 Virða skjaldarmerki, fána og þjóðsöng Íslands og vernda íslenska tungu
- V.4.6 *Ísland er land þitt* verði þjóðsöngur
- V.4.7 Nýjan þjóðsöng
- V.5 *Íslensk náttúra, auðlindir og menningararfur sé virt í stjórnarskránni*
- V.5.1 Halda í menningararfinn og sögu þjóðarinnar
- V.5.2 Halda í við þróun heimsins þrátt fyrir að haldið sé í menningu, svo Ísland dragist ekki aftur úr
- V.5.3 Menning og listir skulu í hávegum hafðar og sú starfsemi styrkt og varin í stjórnarskrá



- V.6 *Eignarréttur er friðhelgur*
- V.6.1 Virða skal eignarrétt einstaklingsins
- V.6.1 Að tryggja eignarréttinn
- V.6.1 Vel skilgreindur eignarréttur
- V.6.1 Eignarréttarákvæði tryggi jafnan rétt lántakanda og lánveitenda vegna lögheimilis.
- V.7 *Sátt náð um sameiginlega hagsmuni í byggðamálum*
- V.7.1 Sameina höfuðborgarsvæðið
- V.7.2 Einhverskonar byggðastefna, landsbyggðin er snilld
- V.7.3 Tryggja að íslenskur landbúnaður haldi áfram
- V.7.4 Standa vörð um atvinnulíf í öllum landshlutum
- V.7.5 Ekki leita til útlanda með sérfræðisþjónustu þegar Íslendingar eru færir um að veita hana
- V.7.6 Lægri skatt á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu
- V.7.7 Bættar reglur í samgöngumálum
- V.7.8 Tryggja sveitum landsins búsetuskilyrði
- V.7.9 Frelsi til búsetu
- V.8 *Öryggi borgaranna verði tryggt*
- V.8.1 Grunnþjónusta samfélagsins tryggð, t.d. heilbrigðis-, samgöngu- og menntakerfi
- V.8.2 Öryggishagsmunir t.d. í samgöngum njóti forgangs
- V.8.3 Tryggja jafna heilbrigðisþjónustu í öllum landshlutum
- V.8.4 Mataröryggi; að þjóðin og landið geti fætt þjóðina
- V.8.5 Trygg löggæsla
- VI. Réttlæti, velferð og jöfnuður**
- VI.1 *Allir jafn rétt háir fyrir lögum*
- VI.1.1 Jafnrétti á öllum sviðum s.s. kynja, búsetu, kynhneigð, litarháttar o.s.frv.
- VI.1.2 Að tryggja öllum jafnan rétt að þeim gæðum sem landið hefur að bjóða
- VI.1.3 Konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna
- VI.1.4 Tryggja jafnan rétt foreldra við forsjá barna. Tryggja rétt barna til umgengni við foreldra
- VI.1.5 Jafnrétti til fæðingarorlofs á milli karls og konu
- VI.1.6 Sömu lög fyrir alla
- VI.1.7 Tryggja réttlæti fyrir alla þegna
- VI.1.8 Að réttarkerfið verði réttlátt og að öllum málum verði fylgt eftir, að ríkið geri upp miskabætur og rukki svo gerandann. Að þolandinn þurfi ekki að standa í því
- VI.1.9 Að sett séu lög sem vernda þjóðina gegn hagsmunum valdamikilla einstaklinga
- VI.2 *Standa vörð um menntun landsmanna*
- VI.2.1 Íþróttir og tómstundir tryggðar öllum börnum til 18 ára
- VI.2.2 Skólaskylda til 18 ára aldurs
- VI.2.3 Þengskylda á alla landsmenn. Allir ganga í gegnum námskeið hjá hjálparsveitum landsins áður en 18 ára aldri er náð
- VI.2.4 Tryggja fjölbreytni í menntun og atvinnuuppbyggingu
- VI.2.5 Að allir hafi sama aðgang að menntun óháð fjárhag



- VI.2.6 Að ákveðin kennsla um samfélagið í heild sé í grunnskólum
VI.2.7 Gjaldfrjáls leikskóli
- VI.3 *Jafn réttur til heilbrigðisþjónustu, óháð tekjum og búsetu*
VI.1.3.1 Öll börn eigi tryggja lækniþjónustu (þar með tannlækningar, augnlækningar, sálfræðingar o.fl. sé fyrir hendi)
VI.1.3.1 Leyfa einkavæðingu á heilbrigðisstofnunum
VI.1.3.1 Gunnlækniþjónusta í heimabyggð
VI.1.3.1 Réttur til staðgöngu í barneignum tryggður
- VI.4 *Einfalt og réttlátt skattkerfi*
VI.4.1 Einfaldað skattkerfi
VI.4.2 Álögð gjöld má aðeins nota samkvæmt upphaflegum tilgangi s.s. útvarpsgjald, vegagjald, bensíngjald o.s.frv. og þau mega ekki hækka vísitölur sem hafa áhrif á lán
- VI.5 *Réttlæti í starfskjörum og vinnuréttindum*
VI.5.1 Tryggja atvinnu
VI.5.2 Jafnrétti í launamálum, eyða launamisrétti
VI.5.3 Að nám sé ávallt ávinningur í launum
VI.5.4 Að þingmenn og ráðherrar fái launahækkun í samræmi við almenna borgara
- VI.6 *Verndun velferðarkerfis*
VI.6.1 Fjölskyldan njóti verndar
VI.6.2 Ríkið hafi með höndum grunnþjónustu fyrir þegnana
VI.6.3 Öllum sé tryggður réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis og annarra vandamála
VI.6.4 Allir eigi rétt á vinnu/framfærslu
VI.6.5 Að ekki sé tekið af þeim sem minnst mega sín
VI.6.6 Tryggja öldruðum mannsæmandi lífskjör
VI.6.7 Tryggja öllum grunnframfærslu
VI.6.8 Allir hafi rétt á húsaskjóli
VI.6.9 Allir hafa jafnan rétt til þess að eiga heimili
VI.6.10 Börnum sé tryggð velferð og vernd
VI.6.11 Kjör almennings er ekki hægt að skerða með lögum
- VI.7 *Réttlætis verði gætt varðandi grunnframfærslu og lífeyri*
VI.7.1 Einn lífeyrissjóður, allir jafnir, líka ríkisstarfsmenn
VI.7.2 Allir njóti sömu lífeyrisréttinda, bæði á almenna markaðnum og hinum opinbera
VI.7.3 Ráðherrar og hæstaréttardómarar og aðrir embættismenn skulu njóta sömu lífeyriskjara og almenningur
VI.7.4 Tryggja öllum mannsæmandi kjör
VI.7.5 Að gamalt fólk geti átt pening án þess að tapa á því
VI.7.6 Að laun, bætur og réttindi skerðist ekki við giftingu
VI.7.7 Ellilífeyrisþegum sé frjálst að vinna eins lengi og þeir hafi heilsu til sem skerðir ekki lífeyrisgreiðslur
VI.7.8 Tryggja réttindi ellilífeyrisþega á eldri árum
- VII. Náttúra Íslands, vernd og nýting**
VII.1 *Hver kynslóð búi þeirri næstu betri kjör og gangi ekki á landsins gæði og auðlindir*
VII.1.1 Allar endurnýjanlegar auðlindir skal nýta með sjálfbærum hætti. Ef óvissa er um hvað telst sjálfbær nýting skal auka varúð. Undanþágur ekki leyfðar
VII.1.2 Að virkja fallvötn í sátt við þjóðina
VII.1.3 Sjálfbær nýting náttúruauðlinda
VII.1.4 Nýting orku sé skynsamleg
VII.1.5 Stefna ber að sjálfstæði þjóðar í orkumálum og afhendingaröryggi orku

- VII.1.6 Sjálfbært Ísland!
- VII.1.7 Skynsöm nýting og verndun án öfga
- VII.1.8 Umboðsmaður komandi kynslóða
- VII.1.9 Að við verðum sjálfbær í landbúnaði
- VII.1.10 Skýr framtíðarsýn í umhverfismálum. Sjálfbærni sé höfð að leiðarljósi við ákvarðanatöku
- VII.1.11 Samfélagsleg ábyrgð gagnvart auðlindum og umhverfi
- VII.1.12 Stuðla skal að sjálfbærni í iðnaði og þjónustu eins og hægt er innan skynsamlegra marka. Veljum íslenskt!
- VII.1.13 Áhersla á menntun í vistfræði
- VII.1.14 Nýsköpun og vistvæn orka
 - Hvetja skal til nýsköpunar í orkumálum
 - Virkja hafstrauma við landið
 - Vistvænir orkugjafar
 - Aðstoð ríkis til að ýta undir vistvæna orkugjafa almennra borgara
 - Nýta vindorkuna
 - Tækniþróun til sjálfbærni
 - Samræma orkuverð hjá einstaklingum og fyrirtækjum
 - Orkuverð sé ekki á útsölu fyrir erlenda aðila
- VII.1.15 Réttindi komandi kynslóða tryggð til sömu gæða
- VII.2 Náttúruvernd sé á einhvern hátt bundin í stjórnarskrá*
- VII.2.1 Þjóðin varðveiti náttúru landsins, tilvistargildi sé æðra nýtingargildi
- VII.2.2 Stuðla að jafnvægi í lífríkinu
- VII.2.3 Ekki hægt að afturkalla verndað umhverfi/vernd á umhverfi
- VII.2.4 Öll skógrækt fari í umhverfismat
- VII.2.5 Lög um náttúruvernd með sjálfbæra þróun að leiðarljósi
- VII.2.6 Náttúra Íslands njóti vafans þegar ákvarðanir eru teknar
- VII.2.7 Verndun ósnortinna svæða
- VII.2.8 Náttúru sé ekki spillt fyrir skyndilausnir í efnahagsmálum
- VII.2.9 Vernda náttúru fyrir komandi kynslóðir
- VII.2.10 Tryggja með eftirliti að lögum og reglugerðum um náttúruvernd sé framfylgt
- VII.2.11 Ferðafrelsi um náttúru með virðingu og fullri ábyrgð
 - Aðgengi fólks að náttúruauðæfum landsins
 - Tryggja aðgengi að almenningum, afréttum og þjóðlendum
 - Ferðafrelsi sé um hálandi Íslands
 - Virða náttúru Íslands og ganga vel um
 - Rétt almenninga til umgengis um landið með skilyrðum um umgengni
 - Gjaldtaka af ferðamönnum til sjálfbærrar nýtingar
 - Sekt við slæmri umgengni landsins
- VII.2.12 Verða forystuþjóð í náttúruvernd
- VII.3 Skilgreina sameiginlegar auðlindir þjóðar í stjórnarskrá*
- VII.3.1 Auðlindir skulu vera í eigu þjóðarinnar. Fyrirtæki/einstaklingar hafa afnotarétt
- VII.3.2 Allar auðlindir landsins tryggðar í eigu Íslendinga (allra)
- VII.3.3 Að auðlindir séu með öllu óframseljanlegar
- VII.3.4 Nýtingarréttur auðlinda skal vera í eigu þjóðarinnar
- VII.3.5 Auðlindir (haf, vötn, jarðhiti, afréttur o.s.frv.) séu í eigu þjóðarinnar
- VII.3.6 Fiskimið í þjóðareign
- VII.3.7 Hvað er sameign þjóðarinnar?
- VII.3.8 Fórna aldrei auðlindum þjóðarinnar í alþjóðasamningum
- VII.3.9 Allar auðlindir í lofti, á landi, á sjó, á hafsbotni og í iðrum jarðar verði í þjóðareign
- VII.3.10 Tryggja að auðlindir geti ekki verið í eigu erlendra aðila eða fyrirtækja
- VII.3.11 Að vatn, fiskur, orka og náttúruauðæfi séu í eigu þjóðarinnar
- VII.3.12 Auðlindir skulu ekki vera seldar af hendi íslenska ríkisins
- VII.3.13 Þjóðarauðlindir aldrei til sölu!
- VII.4 Lýðræðisleg málsmeðferð í auðlindastjórnun og öðrum umhverfismálum*
- VII.4.1 Þjóðin kys um auðlindir (þjóðaratkvæðagreiðsla þegar á að taka ákvarðanir um notkun auðlinda)



- VII.4.2 Kjósa ef það á að breyta náttúrunni t.d. stórar virkjanir
 - VII.4.3 Stofnað verði auðlindaráð sem tekur endanlega ákvörðun
 - VII.4.4 Endurgera orkusamninga eftir ákveðinn tíma ca. 20 ár
 - VII.4.5 Þjóðfundur verði kallaður til við ákvarðanatöku í stærri umhverfismálum
 - VII.4.6 Gæta hófsemi í höftum og úthlutunum á auðlindum
- VII.5 Arður af auðlindum renni til þjóðarinnar*
- VII.5.1 Skattlagning verði meira umhverfis- og auðlindagjöld en skattar á launatekjur. Stjórnarskrá setur rammann
 - VII.5.2 Auðlindasjóður að hætti olíusjóðs Norðmanna þar sem ákveðinn hluti arðs af auðlindum er ávaxtaður og hver kynslóð getur eytt einhverju hámarki t.d. 20%
- VII.6 Eignar- og nýtingarréttur auðlinda sé skýr og taki tillit til almennra sjónarmiða um eignarrétt*
- VII.6.1 Tryggja að hagsmunahópar geti ekki náð yfirráðum yfir auðlind
 - VII.6.2 Ekki hægt að veðsetja réttindi til auðlindanna
 - VII.6.3 Allir hafa fiskveiðirétt
 - VII.6.4 Jöfn tækifæri Íslendinga til nýtingar á auðlind
 - VII.6.5 Framsal auðlinda aðeins í skamman tíma
 - VII.6.6 Auðlindir séu eign þess sem á landið sem þær eru á
 - VII.6.7 Staðbundinn byggðakvóti
 - VII.6.8 Endurskoða kvótamál í landbúnaði og til sjávar og gæta hófsemi
 - VII.6.9 Skilgreina eignarréttinn betur - tengja við ábyrgð, er hægt að eiga hvað sem er?
 - VII.6.10 Kvótasala úr byggðalagi verði óheimil
 - VII.6.11 Leggja niður núverandi fiskveiðikerfi
 - VII.6.12 Fiskveiðikvótinn verði aftur eign allra landsmanna
 - VII.6.13 Afnema alla kvóta til eignar
 - VII.6.14 Skýr lög um auðlindir og eignarrétt
 - VII.6.15 Betri reglur um notkun og nýtingu auðlinda
- VII.7 Forysta í umhverfismálum*
- VII.7.1 Ímynd Íslands, passa uppá hana, grænt hreint land
 - VII.7.2 Ísland er vistvæn þjóð og beitir sér fyrir náttúruvernd á alþjóðlegum vettvangi
 - VII.7.3 Að Íslendingar leitist við að vera grænni / lífrænni / vistvænni
 - VII.7.4 Ísland beiti sér í verndun jarðar, alþjóðasamningar
 - VII.7.5 Lögbundið eftirlit með náttúruspjöllum t.d. mengun
 - VII.7.6 Ákvæði um skyldu ríkis (stofnana) til að fylgjast með hættulegri mengun frá verksmiðjum
 - VII.7.7 Ríkið stuðli að flokkun úrgangs
 - VII.7.8 Tryggja rétt þegna til aðgengis að góðu drykkjarvatni
 - VII.7.9 Réttur almennings til að njóta ómengaðs umhverfis
 - VII.7.10 Vernda vatnssvæði
 - VII.7.11 Dælum ekki ólífrænum efnum í hafið
 - VII.7.12 Minnka sóun: endurvinnsla - endurnýting - sorp
 - VII.7.13 Umhverfismál eru mannréttindamál komandi kynslóða



VIII. Lýðræði

VIII.1 *Almenningur hafi meiri aðkomu að þjóðmálum með skýrum lögum um þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg málefni*

- VIII.1.1 Rafrænar kosningar verði notaðar við þjóðaratkvæðagreiðslur
- VIII.1.2 Ódýrar þjóðaratkvæðagreiðslur, með stífum skilyrðum og góðum upplýsingum
- VIII.1.3 Þjóðaratkvæði um stórmál sé gilt, Alþingi geti ekki breytt niðurstöðu
- VIII.1.4 Tryggja rétt þegna til neitunarvalds
- VIII.1.5 Skýr lög um þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg málefni
- VIII.1.6 Setja skýrari lög um þjóðaratkvæðagreiðslu
- VIII.1.7 Þjóðin fái að kjósa um ágreiningsmál sem upp koma
- VIII.1.8 Þjóðin geti farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu með einhverjum lágmarks undirskriftum/fjölda
- VIII.1.9 Ungt fólk undir 18 ára aldri fái greiðan aðgang til að koma sínum skoðunum á framfæri á málefnalegan hátt

V.III.2 *Embætti forseta Íslands*

- V.III.2.1 Skera þarf úr um framtíð forsetaembættisins og ná sátt um það
 - Leggja niður forsetaembættið
 - Forsetaembættið verði áfram og hafi áfram neitunarvald
 - Forseti Alþingis í stað forseta Íslands
 - Þjóðkjörinn þjóðhöfðingi
 - Forsetinn kosinn í beinni kosningu
- V.III.2.2 Endurskoða forsetavald þannig að hlutverk hans sé skýrt og afmarkað og að sátt sé um hversu víðtækt vald hann skuli hafa
 - Tekin skýr afstaða til hvort forseti eigi að hafa neitunarvald
 - Forseti með skýrt afmarkað hlutverk
 - Efla vald forseta og setja inn varaforseta
 - Forseti lýðveldisins skal einungis vera sameiningartákn
 - Forseti lýðveldisins á að bera ábyrgð á stjórnarathöfnum
 - Forsetinn hafi virkt vald og ábyrgð
 - Færa ákvæði um handhafa forsetavalds nær nútímaaðstæðum, þ.e. hvenær er þörf
 - Málskotsréttur forseta aukinn
 - Forseti er fulltrúi fólksins, ópólitískur
 - Forseti skipar ráðherra sem fara með framkvæmdarvaldið að t.d. franskri eða finnskri fyrirmynd, þ.e.a.s. með forseta og forsætisráðherra
 - Forseta settur siðarammi
 - Forseti skal ekki gera upp á milli afreka fólks
- VIII.2.3 Að skýr ákvæði séu um kjörgengi og tímalengd þjónustu forseta
 - Forseti sitji ekki lengur en 12 ár
 - Meðmælum með framboði til forseta Íslands verði fjölgað
 - Forseti sitji ekki lengur en tvö kjörtímabil
 - Kjörinn forseti hafi ekki setið á þingi né hafi tekið þátt í pólitísku starfi
 - Til framboðs forseta þurfi 3-5000 meðmælendur
 - Fleiri skilyrði fyrir forsetaframboði

V.III.3 *Skilgreina hlutverk og starfsemi þingsins*

- V.III.3.1 Eftirlitshlutverk Alþingis áréttað
- V.III.3.2 Reglur um nefndir þingsins

- V.III.3.3 Breyta vinnutíma Alþingis í takt við þjóðina
- V.III.3.4 Ekki leynilegar kosningar á Alþingi
- V.III.3.5 Viss fjöldi þingmanna hafi möguleika á að ná málum úr nefnd í atkvæðagreiðslum - síðan ef til vill þjóðaratkvæði
- V.III.3.6 Forseti Alþingis skal kosinn samhliða alþingiskosningum
- V.III.3.7 Minnka vald forseta Alþingis
- V.III.3.8 Trúnaðarráð Alþingis sett í anda stéttarfélaga
- V.III.3.9 Skýr gildi sem Alþingi vinnur eftir
- V.III.3.10 Tryggja mætingu alþingismanna, láta 2/3 þurfa til að samþykkja lög
- V.III.3.11 Stjórnarskrá kveði skýrt á um hvert ákvörðunarvald þjóðar og þings sé
- V.III.3.12 Fækka alþingismönnum niður í 33
- V.III.3.13 Fækka alþingismanna í mest 37 og ráðherra mest átta manns
- V.III.3.14 Alþingi fylgi gildum stjórnarskrárinnar
- V.III.3.15 Alþingi sé virðingarvert

V.III.4 Skilgreina með skýrum hætti kjör, hlutverk, fjölda og kjörtímabil alþingismanna

- VIII.4.1 Þingmenn sitji hámark tvö kjörtímabil
- VIII.4.2 Takmarka tíma (kjörtímabil) bæði forseta og þingmanna (t.d. tvö kjörtímabil)
- VIII.4.3 Seta á Alþingi takmörkuð við fjögur ár í senn
- VIII.4.4 Alþingismaður sitji ekki meira en tvö kjörtímabil
- VIII.4.5 Þingmenn skuli aðeins sitja til 67 ára aldurs
- VIII.4.6 Að á Alþingi sitji þverskurður þjóðar eða hópar sem kallaðir til ráðgjafar
- VIII.4.7 Hægt að kjósa þingmann út
- VIII.4.8 Alþingismenn séu ekki eldri en 35 ára
- VIII.4.9 Hámarks starfsaldur á þingi
- VIII.4.10 Þingmaður sitji á þingi fyrir þann flokk sem hann er kosinn fyrir. Gangi hann úr flokki víki hann af þingi
- VIII.4.11 Þingmenn og ráðherrar hafi óflekkað mannorð
- VIII.4.12 Að þingmaður sitji ekki í fleiri en tveimur nefndum og sé það innifalið í þingmannslaunum hans
- VIII.4.13 Skýr ákvæði um réttindi og skyldur alþingismanna
- VIII.4.14 Þingmenn séu aðeins bundnir af eigin samvisku og almannaheill

VIII.5 Skilgreina með skýrum hætti skipan, setu, starf og valdsvið ráðherra

- VIII.5.1 Setja strangar reglur um vald ráðherra, takmarka vald ráðherra
- VIII.5.2 Völd ráðherra til stórra ákvarðana ávallt endurskoðuð af fagmönnum.
- VIII.5.3 Ráðherrar faglega ráðnir (en vinna undir stjórn lýðræðislega kjörinna alþingismanna)
- VIII.5.4 Samráð ráðherra: Ákvarðanir ráðherra verði samvinnuverkefni en ekki einstaklingsákvörðun
- VIII.5.5 Ráðherra sitji ekki lengur en tvö kjörtímabil
- VIII.5.6 Ráðherra sitji ekki lengur en fjögur ár
- VIII.5.7 Að forsætisráðherra sé kosinn beinni kosningu
- VIII.5.8 Forsætisráðherra sé æðsti fulltrúi þjóðarinnar
- VIII.5.9 Í öllum ríkisstjórnnum séu fagráðherrar

VIII.6 Framsækin hugmyndafræði og ábyrg framkvæmd lýðræðis

- VIII.6.1 Ný lýðræðishugsun
 - Þjóðarúrtak stjórn landinu frá 0-100 ára, börn, fatlaðir, aldraðir
 - Tryggja að þjóðfundur eða þjóðþing sé haldinn á vissra ára fresti til að stilla af stefnu þjóðarinnar
 - Halda þjóðfund fjórða hvert ár til að ákveða hverjir sitji á Alþingi
 - Ákvæði um þjóðfund verði sett í lög
- VIII.6.2 Ábyrg og opin framkvæmd lýðræðis
 - Ekki geti fáið skuldbundið þjóðina í mikilvægum málum
 - Að standa vörð um sjálfstæði þjóðarinnar
 - Að fólk þurfi ekki að óttast ríkisstjórnina sem það kaus til valda
 - Gestaræðumaður á Alþingi (opnara Alþingi) vekur

- athygli þingmanna á mismunandi málum
 - Leyfa almenningi að koma með frumvörp samkvæmt skýrum reglum
- VIII.7 Endurskoða lagaramma um kjördæmaskipan og framkvæmd kosninga*
- VIII.7.1 Framkvæmd kosninga
- Takmörkun á fjármögnun í kosningabaráttu
 - Styrkir til stjórnmalaflokka verði opinberir
 - Að óflokksbundnir einstaklingar með lagamenntun séu kjörnir af þjóðinni til að halda utan um Alþingi
 - Að stjórnmalaflokkar fái engin framlög úr ríkissjóði
 - Nútímavæða framkvæmd kosninga
 - Hægt sé að kjósa af öllum listum. Þá er raðað eftir röð
 - Persónukjör til Alþingis
 - Útstrikanir hafi meira vægi
- VIII.7.2 Kjördæmaskipan skilgreind
- Einmenningskjördæmi
 - Gera landið að einu kjördæmi
 - Tvö kjördæmi - höfuðborgarsvæði/landsbyggð - sami fjöldi þingmanna fyrir hvort kjördæmi + 1 fyrir fjölmennara
 - Hafa landið eitt kjördæmi - fyrstu 63 þingmenn komast á þing
- VIII.7.3 Atkvæðavægi
- Jafnt vægi atkvæða í (þing)kosningum, óháð búsetu. Jafnvægi atkvæða í kjördæmi
 - Atkvæðavægi landsbyggðarfólks verði aukið
 - Vægi atkvæða verði óbreytt
 - Að auð atkvæði og atkvæði þeirra sem mæta ekki á kjörstað eigi sér málsvara á Alþingi
 - Þegar bankamenn eða þingmenn eru með háar skuldir að það sé ekki hægt að stroka út skuld
 - Umgangast ekki sjóði almennings eins og sína eigin
- VIII.7.4 Hamla einokun stórfyrirtækja
- VIII.7.5 Virkt eftirlit
- Eftirlit fyrirtækja
 - Sjálfstæðar mats- og eftirlitsstofnanir
 - Herða eftirlit með endurskoðendum
 - Hert eftirlit með opinberri stjórnsýslu
- VIII.7.6 Að lögð verði meiri áhersla á samræmi dóma og framkvæmdahlið refsinga
- Samræma refsingar
 - Strangari dóma við ofbeldisglæpum
 - Afplánun refsingar skal hefjast strax að loknum dómi
 - Skýra þarf betur samfélagsþjónustu þegar hún er notuð í refsiskyldu
 - Þegniskylduvinna/refsing valkostur í stað fangavistar
 - Alvarleg afbrot fyrnist ekki
 - Að refsiramma í lögum verði framfylgt og viðeigandi stofnanir fyrir hendi
 - Endurskoða fyrningarlög
 - Íslenski ríkisborgar séu ekki framseldir til annarra landa
 - Skýr refsiramma fyrir afbrot og ábyrgð skilgreind
- VIII.8 Efla siðgæðisvitund þjóðarinnar*
- VIII.8.1 Siðareglur Íslendinga sem sameiningartákn
- VIII.8.2 Almennt nám miðist við að efla lýðræðisvitund, virðingu við aðra og siðgæði
- VIII.8.3 Halda vörð um siðmenntun þjóðarinnar
- VIII.9 Skyldur almennings*
- VIII.9.1 Borgaralegar skyldur
- VIII.9.2 Allir bera ábyrgð á náunganum, þjóð og landi
- VIII.9.3 Frelsi til athafna fylgir ábyrgð
- VIII.9.4 Virða náungann óháð litarhætti og trúarbrögðum
- VIII.9.5 Kveðið verði á um skyldur einstaklinga í samfélaginu
- VIII.9.6 Tjáningarfrelsi án þess að ógna öryggi annarra
- VIII.9.7 Að vinna ekki öðrum mein
- VIII.10 Siðfræði einkageirans*
- VIII.10.1 Aukin samfélagsábyrgð fyrirtækja

- VIII.10.2 Tryggja virka samkeppni
- VIII.10.3 Kennitölum verður ekki úthlutað eins og ekkert sé
- VIII.10.4 Siðfræði fyrirtækja (siðareglur)
- VIII.10.5 Stjórnendur fyrirtækja beri meiri ábyrgð
- VIII.10.6 Að aðskilja fjárfestingar fyrirtækja og banka
- VIII.10.7 Bannað að ráðstafa lífeyri landsmanna í áhættu
- VIII.10.8 Ný gjaldþrotalög
- VIII.10.9 Hver sá sem stjórnar og er formaður beri fulla ábyrgð á því sem er gert

VIII.11 *Siðareglur opinberra starfsmanna*

- VIII.11.1 Heiðarleiki og réttssýni Alþingis
- VIII.11.2 Nefnd kosin af fólkinu sem passar upp á siðferði alþingismanna
- VIII.11.3 Búa til siðareglur/lög fyrir Alþingi sem þeim ber að vinna eftir
- VIII.11.4 Skattþeningur skal ekki fara í að reka stjórnmalaflokk
- VIII.11.5 Valdþinging bönnuð, menn mega ekki nýta sér vald sitt til hagnaðar eða til að brjóta á öðrum
- VIII.11.6 Lögð áhersla á heiðarleika kjörinna fulltrúa og embættismanna
- VIII.11.7 Prestar sem hafa hlotið dóm í mannlegum samskiptum víki úr starfi

VIII.12 *Fjölmiðlar/fjórða valdið*

- VIII.12.1 Fjölmiðlavaldið sýni ábyrgð gagnvart þegnum
- VIII.12.2 Fjölmiðlar verði í dreifðu eignarhaldi
- VIII.12.3 Ákvæði um hlutverk, hlutleysi og ábyrgð fjölmiðla
- VIII.12.4 Fjölmiðlar óháðir pólitískum skoðunum í umfjöllun
- VIII.12.5 Skilgreina fjórða valdið
- VIII.12.6 Tryggja frjálsa fjölmiðlun
- VIII.12.7 Réttlát umræða og sanngirni í umfjöllun fjölmiðla

VIII.13 *Virðing*

- VIII.13.1 Virðing við land, þjóð, fjölskyldur og börn
- VIII.13.2 Virðing gagnvart mannauði og margbreytileikanum
- VIII.13.3 Mannvirðing og tillitsemi óháð stétt og stöðu
- VIII.13.4 Virðing fyrir eignum þjóðar og einstaklinga
- VIII.13.5 Á Alþingi ríki gagnkvæm virðing
- VIII.13.6 Ríkisstjórn stuðli að uppbyggjandi mannsanda
- VIII.13.7 Tryggja rétt manna og dýra til góðs aðbúnaðar
- VIII.13.8 Fordómalaust Ísland

VIII.14 *Trúmál*

- VIII.14.1 Nýta kirkju í samfélagsþjónustu
- VIII.14.2 Lög og reglur nái yfir trúarbrögð og iðkun þeirra
- VIII.14.3 Gagnsæi í rekstri og starfi trúfélaga
- VIII.14.4 Að trúboð sé bannað í opinberum stofnunum svo sem leikskólum og öðrum skólum
- VIII.14.5 Að tryggt sé að öll trúfélög séu aðskilin frá ríkinu
- VIII.14.6 Halda í það að hin evangelíska kirkja skal vera þjóðkirkja á Íslandi



Viðauki 3

Inntak stjórnarskrár í setningum, sem flokkaðar eru eftir þemum

Siðgæði

- Stjórnarskráin skal byggja á siðferðisgildum. Efli siðferðisvitund þjóðarinnar, tilgreini grunngildi íslensks samfélags, alþingsmenn skulu endurnýja tengsl sín við atvinnulífið, stuðli að virðingu, mannréttindum, lögum og lúti lögbundnum siðareglum.
- Settar verði siðareglur fyrir samfélagið, stjórnkerfið, þingmenn og fjölmiðla og þær kenndar á öllum skólastigum.
- Siðgæðisþema nýrrar stjórnarskrár er mannvirðing, tjáningarfrelsi og tillitssemi við alla hópa, bætt siðferði ráðamanna og aukin ábyrgð og jákvæðni ráðamanna.
- Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands skal tryggja - að tjáningarfrelsi sé tryggt og virkt - aðskilnað ríkis og trúfélaga - að ekki sé gengið á rétt annarra - að refsingu megi fullnægja með samfélagsþjónustu – að stjórnarskrá lýðveldisins verði virt að fullu.
- Alþingi hlíti niðurstöðu stjórnlagabþings, nýrrar siðanefndar fólksins og alþingismenn fái sömu eftirlaunakjör og almenningur, en að auki missi þeir rétt til endurkjörs brjóti þeir af sér.
- Lögð sé áhersla á heiðarleika kjörinna fulltrúa og embættismanna, og lög og siðareglur hertar gagnvart opinberum starfsmönnum. Ráðningar í dómstóla skulu vera ópólitískar, Ísland láti gott af sér leiða meðal þjóðanna og Íslendingar bera ábyrgð á gjörðum sínum til að afla sér trausts.
- Alþingi setji sér siðareglur og siðgæðisvörður geti beitt viðurlögum séu þær brotnar. Ráðningar verði faglegar, spilling viðurkennd sem glæpur og siðfræði skal kennd í skólum. Alþingismenn skulu koma fram við þjóðina af heiðarleika, verði þeir uppvisir að öðru skulu þeir víkja úr starfi.
- Til að efla/auka/bæta siðgæði þjóðarinnar þarf að kenna siðfræði í skólum landsins og auka samfélagslega ábyrgð almennings. Embættismenn þjóðarinnar þurfa að starfa eftir siðareglum, sem og fyrirtæki í einka- og ríkiseigu. Pólitísk áhrif mega ekki hafa áhrif á siðgæði fjölmiðla.
- Ekki má skerða kjör almennings með lögum og ábyrgð ráðamanna skal vera skýr með heiðarleika að leiðarljósi, án þess að nýta völdin sér til framdráttar.
- Gildin eiga að koma í upphafi í stjórnarskrá. - Sjálfbær þróun er siðgæði. - Siðgæði verði hluti af grunnmenntun. - Aðskilja skal ríki og kirkju.
- Tryggt verði að Alþingi setji lög um refsiramma og að þeim verði framfylgt á viðeigandi stofnunum til að réttlæti fyrir alla náí fram að ganga.
- Þjóðarúrtak leggi siðareglur Íslendinga sem eigi við einn og alla leg gagnsæi sé í rekstri og starfi allra félagasamtaka, fjölmiðla, stjórnmalaflokka og trúfélaga.
- Á Íslandi skal virðing í hávegum höfð, pólitískum ráðningum og kennitöluflakki útrýmt, refsilöggjöf hert og spillingu eytt.
- Kjörnir fulltrúar og embættismenn starfi eftir settum siðareglum þar sem meðal annars er lagt bann við setu þeirra í stjórn fyrirtækja og að þeir þiggi hvorki gjafir né styrki. Sérstök áhersla er lögð á samfélagslega ábyrgð stjórnenda fyrirtækja.
- Á Íslandi skal valdhöfum settur skýr rammi með siðareglum þar sem mannvirðing, ábyrgð og skyldur við þegna landsins er haft að leiðarljósi.
- Íslenskir samfélagsþegnar skulu halda í kristin gildi, vera heiðarlegir, misnoti ekki vald sitt sér til hagnaðar eða til að brjóta á öðrum og að kjörnir fulltrúar beri ábyrgð.

Mannréttindi

- Allir skulu jafnir, njóta jafnréttis til náms og launa. Gæta þarf réttinda barna, m.a. með lögfestingu barna- og mannréttinasáttmála S.þ.



- Allir skulu njóta mannréttinda samkvæmt grunngildum þeirra mannréttindasáttmála sem Ísland hefur samþykkt. Skylda stjórnvalda er að vernda þau og virða.
- Í stjórnarskrá Íslands skal vernda mannréttindi allra þegna óháð sérkennu einstaklinga. Áhersla skal lögð á réttindi minnihlutahópa, rétt allra til náms og einnig skal eignarréttur ætíð tryggður.
- Allir skulu vera frjálsir og jafnir fyrir lögum, þeim tryggð mannsæmandi framfærsla og jafn aðgangur að grunnlífsgæðum svo sem menntun, heilbrigðisþjónustu og hreinu vatni.
- Stjórnarskrá tryggi að allir hafi jafnan rétt til heilbrigðisþjónustu, náms og lágmarksframfærslu óháð búsetu. Mannréttindi skuli ávallt vera hornsteinn lýðveldisins.
- Stjórnarskráin skal tryggja jafnrétti allra þegna landsins óháð kyni, trú, þjóðerni, lit, búsetu, getu og kynhneigð og því ættu slík ákvæði, ásamt ákvæðum um jöfnun atkvæðisréttar að standa fremst í henni.
- Mannréttindarákvæði tryggi að allir séu jafnir fyrir lögum óháð kyni, kynhneigð, kynþætti, skoðunum og trú.
- Allir þegnar eru jafnir fyrir lögum og hafa sama aðgang að menntun og heilbrigðisþjónustu óháð fjárhag, búsetu, þjóðerni og trú.
- Nauðsynlegt er að tryggja börnum og eldri borgurum öryggi og frelsi og hlúa að réttindum þeirra. Einnig er mikilvægt að virða tjáningarfrelsi einstaklingsins.
- Ný stjórnarskrá á að tryggja jafnrétti þegnanna og velferð þar sem grunnþjónusta er styrkt. Ísland í sátt og samlyndi.
- Áfram áhersla á jöfn mannréttindi alls fólks, til að mynda menntun og friðhelgi einkalífs. Einnig áhersla á nýjungar t.d. að leggja niður landsdóm, greiða fyrir fjölmenningsarsamfélagi og viðurkenna táknmal.
- Jafnrétti einstaklinga til náms, trúar, tjáningar, starfs og búsetu, nú og um ókomna framtíð, verði ofar auðgildi. Atkvæðavægi verði jafnt óháð búsetu.
- Við viljum jafnrétti, trúfrelsi, tjáningarfrelsi og eignarréttur sé tryggður, og að vernd gegn ríkisvaldi, stórfyrirtækjum og hvers kyns ógnunum sé tryggð.
- Tryggja skal rétt barna, jafnréttis til náms og heilbrigðisþjónustu, jöfn laun kynjanna og frelsi til tjáningar.
- Mannréttindi tryggja jafnrétti allra þegna hvort sem það er gagnvart lögum, lágmarksframfærslu, frelsi til athafna, heilbrigðisþjónustu, vægi atkvæða og skoðanafrelsis. Að friðhelgi heimilisins brjóti ekki á rétti einstaklingsins, en sé þó gætt. Að þjóðin sé upplýst um og þekki stjórnarskrá sína.
- Tryggja skal öllum þegnum landsins grunnframfærslu þeim til lífsbjargar, menntun, sömu laun fyrir sömu vinnu og að réttindi barna séu virt.

Valddreifing, ábyrgð og gagnsæi

- Kjörnir fulltrúar hafi reynslu eða menntun sem nýtist í starfi, seta þeirra takmörkuð og hagsmunatengsl ljós, eftirlit fjármálastofnana (sé) hjá erlendum aðilum.
- Raunveruleg þrískipting valds þar sem ráðherrar skulu vera fagmenntaðir og sitja ekki á Alþingi, þingmönnum skal fækkað og þrjú dómstig.
- Stjórnarskráin ætti að tryggja gagnsæi og eftirlit í stjórnsýslu sem og að hlutverk og ábyrgð ráðamanna séu skýr. Ráðherrar skulu ekki gegna þingmennsku ásamt ráðherraembætti. Einnig skal forseti Alþingis kosinn samhliða alþingiskosningum.
- Lýðveldi að franski/finnski fyrirmynd með skýra ábyrgð, einfaldari stjórnsýslu, miklu gagnsæi dómstóla, þar sem fagmennska er í fyrirrúmi og tekin upp rafræn stjórnsýsla.
- Ráðherrar séu ekki alþingismenn og hafi haldgóða þekkingu á viðkomandi málaflokki, Alþingi skipi dómara og stofnað sé til sátta- /smámála dómstóls, hafa skal persónukjör.
- Tryggja sjálfstæði dómstóla, forseti hafi neitunarvald, störf Alþingis gegnsæ, þrískipting valdsins algjör, ráðherrar eigi ekki sæti á Alþingi.
- Sérfræðiþekking nýtt í ákvarðanatöku fyrir opnum tjöldum.
- Þingmenn hugsi um hagsmuni þjóðarinnar og hafi ekki leynilegar kosningar. Að forsetinn hafi skýrt afmarkað hlutverk og ráðherrar sitji ekki á Alþingi.
- Tryggja skal þrískiptingu ríkisvaldsins sem er sjálfstæði dómstóla, stjórnmalamenn skulu bera ábyrgð á gjörðum sínum og sjá til þess að gagnsæi sé í stjórnsýslu auk þess að afstaða sé tekin til neitunarvalds forseta.
- Persónukjörnir alþingismenn geti ekki setið lengur en átta ár, Ráðherrar hafi viðeigandi menntun, gagnsæi sé tryggt og viðhaldið sé þrískiptu valdi.
- Aukning valds löggjafans, veiking framkvæmdavaldsins eru grunnþættir nýrrar stjórnarskrár. Alþingi sé skipað fáum kjörnum þingmönnum sem sitji í takmarkaðan tíma og ráðherrar séu utan þings.
- Hlutverk ríkisstjórnar og Alþingis skal skilgreint og eftirlitsskyldum þess framfylgt, starfsmenn þeirra ópólitískir og ráðnir af hæfni, stjórnlagadómstóll mun

fara með völd þrískipta valdsins.

- Þingmönnum verði fækkað (33) og seta þeirra takmörkuð. Ráðherrar víki af þingi á meðan á ráðherrasetu stendur, skipan Hæstaréttar er hjá 2/3 þingmanna, forsetavald vel skilgreint og gagnkvæm upplýsingaskylda virk.
- Aðalatriðið er að vald hinna þriggja greina ríkisvaldsins skarist aldrei, þingseta takmörkuð, dómskerfið hraðvirkara og forsetaembættið lagt niður.
- Við endurskoðun stjórnarskrár þarf að endurskoða vald forseta Íslands og skýra þrískiptingu valds, alþingismenn og ráðherrar skuli kosnir persónukjöri og vægi útstríkana verði jafnt á við kosningu.
- Stjórnarskrá skal kveða á skarpa þrískiptingu valds, lögjafavald kosið persónukjöri í einu kjördæmi, framkvæmdarvald valið af þjóðkjörnum forsætisráðherra, og sjálfstætt dómvald. Hlutverk seðlabankans skilgreint.

Lýðræði

- Stjórnarskrá Íslands mælir fyrir um persónukjör til Alþingis- og þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg mál. Hún stendur vörð um sjálfstæði landsins og tryggir rétt þjóðarinnar, sérstaklega barna, til tjáningar.
- Lýðræðið byggir á þrískiptingu valdsins og jöfnu vægi atkvæða og skýrum lögum um þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg málefni. Form á skipun dómara skal endurskoðað.
- Stjórnarskráin tryggir sjálfstæði þjóðarinnar og virkt lýðræði. Persónukjör til Alþingis. Jafnt vægi atkvæða og takmarkaða setu þingmanna við tvö kjörtímabil.
- Stjórnarskráin tryggir lýðræði. Þjóðin geti farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu, þar sem tæknin er nýtt. Landið sé eitt kjördæmi og þingmönnum fækkað.
- Valdið er fólksins í gegnum þjóðaratkvæðagreiðslu. Fækka skal þingmönnum um helming og kosið skal um persónur í öllum flokkum. Skýrt hlutverk forseta.
- Vægi atkvæða verði jafnt í einu kjördæmi, með persónukjöri og þingseta þingmanna háð tímatakmarkunum, þeim fækkað og settar skýrar reglur um þjóðaratkvæðagreiðslu. Forsætisráðherra og Hæstiréttur kosnir beint af þjóðinni.
- Ísland í eitt kjördæmi, kjörnir fulltrúar með persónukjöri, mest til átta ára. Alþingi komi saman 1. ágúst. Alþingismenn ekki ráðherrar. Þjóðaratkvæðagreiðsla um mikilvæg mál.
- Stjórnarskráin tryggir: -Að valdið sé þjóðarinnar -Rétt almennings til áhrifa -Virgni og endurnýjun þings án flokkahagsmuna.
- Landið verði eitt kjördæmi, þar sem þjóðin kys öll stærri mál í rafrænni þjóðaratkvæðagreiðslu. Kjörnir fulltrúar sitji í takmarkaðan tíma, kosnir af lista og í persónukjöri. Ráðning ráðherra verði fagleg.
- Aukið lýðræði með því að valdið- ákvarðanir séu færðar í auknum mæli til fólksins og landið sé eitt kjördæmi.
- Ísland er lýðræðisríki og eitt kjördæmi. Þar sem er persónukjör. Stjórnarskráin sé endurskoðuð við breyttar aðstæður. Meirihlutakjörinn forseti hafi synjunarvald.
- Ísland verði eitt kjördæmi og þingmönnum fækkað. Lýðræði verði eftt, m.a. með persónukjöri til Alþingis. Skipan embættismanna í höndum valnefnda.
- Við viljum að Ísland sé eitt kjördæmi þar sem þingmenn eru kosnir persónukosningum, kjósendur geta krafist þjóðaratkvæðagreiðslu og hámarks lengd er á þingsetu og setu í ráðherrastóli.
- Ísland er eitt kjördæmi. Alþingi situr allt árið skipað 33 þingmönnum sem vinna að þjóðarhag og sinna upplýsingaskyldum. Forseti skal kjörinn með 50% atkvæða.
- Á Íslandi skal vera virkt og gagnsætt lýðræði þar sem kosning til Alþingis geti bæði verið persónubundin jafnt og hlutbundin þar sem landið er eitt kjördæmi, þá skulu ráðherrar vera fagráðnir og dómarar nefndarskipaðir.
- Kjósendur með jafnan atkvæðisrétt geti einir breytt stjórnarskrá, kjósi dómara, færri þingmenn, forseti óþarfur og fagráðherrar séu í hverri ríkisstjórn.

Náttúra Íslands, vernd og nýting

- Við viljum áherslu á innlenda framleiðslu matvæla, vistvæna orku og sjálfbæra nýtingu auðlinda, Ísland í forystu náttúruverndar og umfram allt; auðlindir í eigu þjóðar.
- Auðlindir og nýtingarréttur þeirra eru í þjóðareign, óframseljanleg og skulu nýtast með sjálfbærum hætti. Skattar framtíðar verði að stórum hluta auðlinda og umhverfsgjöld.
- Auðlindir Íslands á láði og legi séu sameign þjóðarinnar og arðurinn af nýtingu þeirra skili sér til allra, enda sé umhverfisvernd og umgengi við náttúruna í sameiginlegri ábyrgð þjóðarinnar.
- Skilgreindar auðlindir þjóðar skulu nýttar með sjálfbæra þróun að leiðarljósi, með arði til þjóðar, tryggðu aðgengi, sjálfstæði í orkumálum og umhverfisvernd til framtíðar.



- Allar auðlindir eru eign þjóðarinnar, þær má ekki selja, tryggja skal aðgengi að landinu og stuðla að sjálfbærni fyrir komandi kynslóðir.
- Við viljum að náttúruauðlindir verði skilgreindar í stjórnarskrá og einnig sem þjóðareign, þær verði nýttar á sjálfbæran hátt og að Ísland verði forystubjóð í náttúruvernd.
- Tryggja skal verndun og viðgang náttúrunnar, þjóðareign á auðlindum, jöfn tækifæri til nýtingar þeirra á sjálfbæran hátt og blátt bann við veðbindingu.
- Þekking á auðlindum landsins, sem eru í þjóðareign, skal byggð á vísindum. Nýting byggð á sjálfbærni og arður nýttur þjóðinni til hagsældar.
- Sjálfbærni skal höfð að leiðarljósi við ákvarðanatöku og mótun framtíðarsýnar í umhverfismálum. Umhverfismál eru mannréttindamál komandi kynslóða. Auðlindir landsins eru þjóðareign og allt framsal þeirra óheimilt. Skal boðað til þjóðfundar er fyrir liggja hugmyndir um nýtingu og/eða framsal sameiginlegra auðlinda.
- Náttúra og auðlindir landsins eru óframseljanleg þjóðareign sem ber að vernda, umgangast og nýta á sjálfbæran hátt þannig að aðgengi almennings sé tryggt.
- Framtíð komandi kynslóða er best borgið með auðlindum landsins í þjóðareign og sjálfbærri nýtingu þeirra. Vernda skal ósnortna náttúru með bættu eftirliti og breytingar á landslagi, svo sem skógrækt, fari í umhverfismat.
- Þjóðin varðveiti og nýti á sjálfbæran hátt náttúru og auðlindir landsins, sem skulu vera þjóðareign.
- Setja þarf skýr lög um eignar- og nýtingarrétt þjóðarinnar á auðlindum, náttúru og lífríki ásamt tryggja almenningi umgengni um land sitt.
- Réttur fólks til umgengni um landið og auðlindir aftur til fólksins í landinu með áherslu á sjálfbærni og umhverfisvernd án öfga.
- Staðinn verði vörður um náttúru og auðlindir Íslands, þær verði nýttar skynsamlega sem óframseljanleg sameign þjóðarinnar.
- Náttúra Íslands og auðlindir hennar eru sameign þjóðarinnar og ber að vernda þær, jafna arði og aðgengi fyrir komandi kynslóðir.

Réttlæti - Velferð - Jöfnuður

- Velferð fjölskyldunnar í fyrrirúmi. Þar sem allir eru jafnir fyrir lögum og hafi tryggðan rétt til framfærslu, menntunar og heilbrigðisþjónustu án afskipta kirkju og valdamikilla einstaklinga.
- Lögbundin skulu jöfn réttindi og jafnræði allra þegna til góðrar menntunar, heilbrigðisþjónustu og lágmarks framfærslu.
- Allir eigi rétt á vinnu, framfærslu, ókeypis menntun, heilbrigðisþjónustu óháð búsetu, með einn lífeyrissjóð í landinu sem ekki skerði lífeyri sökum sparnaðar.
- Réttlæti, velferð og jöfnuður byggist á einum sterkum lífeyrissjóði fyrir alla, skilvirkara dómskerfi, friðhelgi eignarréttar. Menntun óháð efnahag og aðlögun Íslendinga af erlendum uppruna. Áfram Ísland.
- Við viljum verndað og virkt velferðarkerfi, þar sem allir hafa sama rétt og hlíta sömu lögum.
- Við viljum búa í landi sem býður upp á launajafnrétti, tryggja lágmarksframfærslu, jöfn lífeyrisréttindi, gott aðgengi að heilbrigðisþjónustu og þar sem réttarkerfið er endurskoðað reglulega.
- Allir skulu vera jafnir fyrir lögum. Eiga jafnan rétt til heilbrigðisþjónustu og menntunar óháð tekjum og búsetu. Tryggja skal aðgengi að menntun við hæfi og jafnt vægi atkvæða.
- Stjórnarskrá Íslands gætir að menntun og því að heilbrigðisþjónustan sé fyrir alla. Mikilvægt er að refsiramma afbrota sé skýr og í samræmi við glæp. Hún leggi áherslu á jafnrétti í launamálum og að eldri borgarar eigi skýlusan rétt á að halda eignum sínum.

- Endurskoða skal gjaldþrotalög.
- Allir þegnar séu jafnir fyrir lögum, hafi rétt til menntunar við sitt hæfi og til félagslegs og fjárhagslegs öryggis.
- Öllum skal tryggður jafn réttur til velferðarþjónustu og tryggja skal að allir njóti sanngirni í opinberri umræðu.
- Allir skulu eiga jafnan rétt til velferðar (menntunar, heilbrigðisþjónustu, lífeyrisréttinda, íþróttar og tómstunda) og engum mismunað á grundvelli kyns, litar, aldurs, búsetu, vinnu, þjóðernis og skoðana. Við viljum vel upplýst og menntað samfélag þar sem allir hafa jafnan rétt.
- Að tryggja jafnrétti landsmanna með atvinnu, húsnæði, heilbrigðisþjónustu, menntun og velferð barna. Að landið verði eitt kjördæmi og að allir séu jafnir að lögum.
- Stjórnarskrá skal tryggja jafnan rétt allra til náms og athafna, aðgengi að heilbrigðisþjónustu óháð efnahag. Örugga framfærslu og jafnræði fyrir lögum.
- Tryggjum velferð á Íslandi, jafnrétti allra til menntunar, heilsugæslu, félagsþjónustu, eignarréttar og nýtingar landsins gæða, -óháð kyni, kynþætti, trúarskoðun, aldri, efnahag, búsetu, fötlun og kynhneigð.
- Ísland er eitt kjördæmi með jöfnu atkvæðisvægi, frelsi til ábyrgðarfullra skoðana og athafna og með jöfnuð að leiðarljósi í velferðarmálum.
- Tryggja skal öllum landsmönnum jafnrétti, réttlæti og mannsæmandi lífskjör. Áhersla skal lögð á menntun, velferð barna og jafnan rétt til heilbrigðisþjónustu.

Fríður og alþjóðasamvinna

- Ísland er hernaðarlega hlutlaust og vistvænt land, sem leggur áherslu á alþjóðasamstarf og útflutning á sérhæfðri þekkingu.
- Ísland skal vera fyrirmynd annarra þjóða, sem vopnlaus og friðsöm þjóð, sem virðir alþjóðasamninga með sjálfbærni í huga án þess að afsala fullveldi þjóðarinnar.
- Ísland stuðli að friði í heiminum og eigi gott alþjóðlegt samstarf þar sem mannréttindi, sjúkdómavarnir og fullveldi Íslands verði í heiðri höfð.
- Ísland er sjálfstætt friðarríki sem innleiðir alla sáttmála S.þ. og býður þróunarrikjum aðstoð í orkumálum.
- Ísland taki upp nánari samvinnu við hin Norðurlöndin varðandi utanríkismál, leggi áherslu á alþjóðasamvinnu um auðlindanýtingu, sé hlutlaust í stríðsátökum og styrki frjáls félagasamtök til hjálparstarfs
- Ísland styður ekki stríðsrekstur og hýsir ekki stríðstengda starfsemi. Ísland taki þátt í alþjóðasamvinnu og veiti 0,1% af þjóðartekjum í þróunaraðstoð. Öryggi landsins tryggt.
- Ísland er lýðræðissinnuð og friðsöm þjóð sem tekur virkan þátt í alþjóðasamstarfi og er leiðandi á sviði náttúruverndar.
- Alþingi hlíti niðurstöðu stjórnlagabings, nýrrar siðanefndar fólksins og alþingismenn fá sömu eftirlaunakjör og almenningur, en að auki missi þeir rétt til endurkjörs brjóti þeir af sér.
- Íslendingar eru friðarsinnuð þjóð sem leitast við að hafa góð samskipti við alþjóðasamfélagið, stuðlar að friðsamlegum og skýrum samskiptum þjóðar og innflytjenda og stendur vörð um mannréttindi á heimsvísu.
- Ísland er þjóð sem er friðelskandi og tekur ekki þátt í deilum þjóða í milli. Ísland tekur frumkvæði í alþjóðasamfélaginu í vísindum, mannréttindum og sjálfbærni. Ísland ber veigamikil mál undir þjóðaratkvæði.
- Íslenska þjóðin, sjálfstæð, umburðarlynd og herlaus leiðir umhverfisráð Norðurlands, styður friðar- og hjálparstarf í heiminum og beitir þjóðaratkvæðagreiðslu í alþjóðasamvinnu.
- Ísland er friðsamt og herlaust land, efnahagslega sjálfstætt ríki sem tekur þátt í alþjóðavískaðskiptum á ábyrgan hátt og er leiðandi í að móta leikreglur í samskiptum þjóða.



- Ísland sé málsvari friðar og styðji ekki að ágreiningsmál séu leyst með stríðsátökum eða hernaði. Ísland taki þátt í alþjóðasamstarfi, sérstaklega norrænu og tryggi fullveldi Íslands í gegnum alþjóðasamstarf.
- Herlaust, kjarnorkulaust á landi, lofti og legi, ásælist ekki annarra auðlindir, efli samstarf á norðurlóðum, stundi heiðarleika í samskiptum. Erlendir afbrotamenn afpláni í heimalandi.
- Stjórnvöld tryggi öryggi lands og þjóðar, bæti og auki samskipti við önnur lönd sérstaklega samvinnu við Norðurlönd og stuðli að friði í heiminum. Allar stórar ákvarðanir séu á valdi þings og þjóðar.
- Íslendingar stuðli að heimsfriði. Efli alþjóðasamvinnu en passi upp á sjálfstæði landsins og styðji við mannréttindi og tjáningarfrelsi í öðrum löndum. Ísland verði ekki aðili að hernaðarbandalögum.

LAND OG ÞJÓÐ

- Viðhalda skal sjálfstæði þjóðarinnar. Þjóðin hafi forseta en hlutverk hans verði skilgreint og afmarkað. Öllum landsmönnum er skylt að hljóta þjálfun í aga og virðingu áður en 18 ára aldri er náð.
- Íslenska er tunga þjóðarinnar. Á Íslandi er jafnrétti til náms. Á landinu er engin þjóðkirkja og enginn forseti.
- Ísland er sjálfstætt ríki þar sem býr samheldin þjóð með áherslu á manngildi, menningu og vernd þjóðarhagsmuna.
- Íslenska tungu eflum við, auðlindir verjum af mætti, kirkja og ríki með hvort sína hlið, kannski þjóðina sætti.
- Hér skal vera réttarríki. Réttlátt skipta auðnum. Kjósa svo að lögin líki. Lesa má úr rauðum, bláum.
- Stjórnarskrá Íslands skal skrifuð fyrir fólkið í landinu og kjörnir fulltrúar skulu vinna fyrir þjóðina með sjálfstæði þjóðar, verndun íslenskrar tungu, val í tungumálakennslu og samgönguöryggi að leiðarljósi.
- Stöndum vörð um íslenska tungu, menningu og listir, eflum menntun og tryggjum almennt trúfrelsi bæði fyrir innlenda sem erlenda.
- Stjórnarskráin er grunnsáttmáli sem tryggir fullveldi, sjálfstæði og jöfnuð Íslendinga, varðveitir íslenska tungu, skilgreinir hlutverk forseta og aðskilnað ríkis og kirkju.
- Siðfræði er hornsteinn í skólasterfi þjóðar og fræðsla um lýðræði ásamt auðskiljanlegri stjórnarskrá. Aðskilja skal ríki og kirkju. Auka færni ríkisfangsleitenda til aðlögunar. Sjálfstæði skal tryggt jafnvel innan efnahagsbandalaga.
- Aðskilja skal ríki og kirkju, standa vörð um íslenska tungu og menningu og tryggja öllum landsmönnum atvinnu og grunnþjónustu óháð búsetu.
- Ísland sé frjálst lýðræðisríki, náttúruauðæfi til lands og sjávar séu í þjóðareign. Tryggja fæðuöryggi og búsetu í dreifbýli. Stjórnarskráin sé skiljanleg og rituð á mannamáli og almennungi tryggð meiri áhrif á þjóðmál.
- Auðlindir, menningu og tungu íslensku þjóðarinnar skal vernda með samstöðu og trú á kraft lífsins, samfélagsins og einstaklingsins.
- Ísland er sjálfstætt ríki og landið eitt kjördæmi. Ríkið aðskilið trúfélögum, lög gildi um kynningu stjórnarskrár í grunnskólum og komið sé til móts við innflytjendur með íslenskukennslu.
- Við viljum: Aukin völd forseta. Að allir landsmenn séu jafnir. Að auðlindir séu sameign þjóðarinnar og skal haga nýtingu þeirra á sjálfbæran hátt.
- Áhersla skal lögð á sjálfstæði, verndun ímyndar Íslands, íslenskrar tungu, fjölmenningu, sjálfbærni auðlinda og reglulegt þjóðþing.
- Stjórnarskráin ávarpi þjóðina, mæli til um langtímastefnu - mörkun í þjóðmálum, tiltaki að auðlindir landsins séu sameign þjóðarinnar og að hún mismuni ekki trúarskoðunum landsmanna.



- IV. þáttur -

Hugmyndir að breytingum á stjórnarskrá



Þjóð til þings
Stjórnlagabing 2011

Hugmyndir að breytingum á stjórnarskrá

1. Inngangur

Samkvæmt bráðabirgðaákvæði við lög um stjórnlagabing nr. 90/2010 skal stjórnlaganefnd leggja fram hugmyndir um breytingar á stjórnarskrá til stjórnlagabings þegar það kemur saman. Í framhaldsnefndarálitum allsherjarnefndar við meðferð frumvarpsins til laga um stjórnlagabing er nánar lýst hlutverki stjórnlaganefndar að þessu leyti og segir þar m.a. að hún skuli vinna úr niðurstöðum þjóðfundar efnislegar tillögur sem leggja skuli fyrir stjórnlagabing. Í þessum þætti skýrslunnar eru settar fram hugmyndir um breytingar á stjórnarskrá og efnislegar tillögur í samræmi við framangreind viðmið. Hafa þarf í huga að í upphaflegu frumvarpi var gert ráð fyrir mun lengri starfstíma stjórnlagabings en þeim fjórum mánuðum sem eru hámarkstími þingsins samkvæmt lögum. Einnig verður ráðið af meðferð frumvarpsins og nefndarálitum að eitt helsta markmið með stofnun nefndarinnar hafi verið að vega upp á móti skömmum starfstíma stjórnlagabings. Að þessu athuguðu var það mat stjórnlaganefndar að rétt væri að nefndin fjallaði um helstu álitæfni við endurskoðun á gildandi stjórnarskrá og setti jafnframt fram rökstudda valkosti um breytingar í formi lagatexta. Við þetta starf hefur nefndin kynnt og tekið tillit til helstu sjónarmiða sem komu fram á þjóðfundi. Að lokum hefur verið litið til þeirra viðfangsefna sem stjórnlagabingi er sérstaklega ætlað að fjalla um og talin eru í sex liðum í 3. gr. laganna. Ljóst er að hver þeirra þátta er umfangsmikill, enda taldi nefndin rétt að skipta sumum þeirra í smærri kafla.

Í þeim 13 köflum sem hér fara á eftir er leitast við að varpa ljósi á helstu sjónarmið og röksemdir um afmarkaða þætti og er uppsetning kaflanna að mestu samræmd. Í stuttum inngangi er greint hvernig ákvæðum um efnið hefur verið hagað í stjórnarskrá til þessa, án þess að tekin sé afstaða til gildis eða haganleika. Næst er lýst helstu áherslum og viðhorfum sem komu fram á þjóðfundi en um niðurstöður fundarins er fjallað ítarlega í III. þætti hér að framan. Þá er gerð grein fyrir helstu álitæfnum og viðhorfum stjórnlaganefndar til þeirra. Í lok hvers kafla, eða undirkafla, er svo að finna valkosti í formi lagatexta ásamt stuttum skýringum. Lögð er áhersla á að hér er ekki um að ræða eiginlegan frumvarpstexta eða skýringar sem venjulega fylgja frumvörpum, heldur grunn sem nefndin sér fyrir sér að stjórnlagabing geti unnið úr að eigin ósk.

1.1. Helstu áherslur við umfjöllun

Við starf sitt hefur stjórnlaganefnd litið til þess að stjórnarskrá er grundvöllur réttarskipunar samfélagsins og helstu stofnana þess og jafnframt brjóstvörn mannréttinda, lýðræðis og réttarríkis. Af þeirri ástæðu verður stjórnarskrá einnig sögulegur vettvangur þar sem öfl samfélagsins mætast og takast á samkvæmt settum reglum og ná sáttum. Stjórnarskrá verður því ekki einungis að byggjast á breiðri samstöðu þjóðarinnar, heldur einnig þekkingu og reynslu samfélagsins. Allt þetta styður þá aðferð flestra lýðræðisríkja að setja sér stjórnarskrár með vandaðri og varanlegri hætti en aðra löggjöf.

Hvað sem líður nánara efni og formi stjórnlaga hafa Íslendingar um langt skeið búið við tiltölulega skýr stjórnlæg, án þess að risið hafi alvarlegar stjórnskipunarkreppur eða önnur samfélagsleg upplausn hlotist af óvissu um ædstu stjórn ríkisins. Með hliðsjón af þessum hagsmunum telur nefndin eðlilegt að nálgast endurskoðun stjórnarskrárinnar með yfirvegun og e.t.v. nokkurri varúð. Með því er þó ekki dregið úr tilefni þess að fram fari heildarendurskoðun á gildandi stjórnarskrá og hugað sé að breytingum og umbótum eftir því sem við á. Auk ofantalinna þátta hefur nefndin einkum beint sjónum sínum að eftirfarandi atriðum:

- Hvernig festa megi í stjórnarskrá ákveðin grunngildi sem íslensk stjórnskipun er reist á og kynna jafnframt helstu einkenni lands og þjóðar. Hvernig tryggja megi að stjórnarskráin sé skýr, auðlæsig og aðgengileg almenningi.
- Hvernig skerpa megi á skyldu stjórnvalda til að koma þjóðréttarsamningum um mannréttindi í framkvæmd með löggjöf og tryggja virkni þeirra með öðrum ráðstöfunum.
- Hvort og þá hvernig binda megi í stjórnarskrá ákvæði um þjóðar eign á náttúruauðlindum og hvernig tryggja megi rétt allra til heilnæms umhverfis.
- Hvaða rök hnígi með og á móti því að landið verði eitt kjördæmi eða atkvæðisréttur að fullu jafnaður með öðrum hætti. Hvernig styrkja megi lýðræðislega þátttöku og aðhald almennings gagnvart stofnunum ríkisins og auka heimildir til þjóðaratkvæðagreiðslu.
- Hvernig unnt sé að styrkja stöðu Alþingis og stuðla að skýrari aðgreiningu löggjafarvalds og framkvæmdarvalds m.a. með því að kanna kosti þess að ráðherrar sitji ekki á þingi.
- Hvort ástæða sé til að leggja til breytingar á stjórnskipulegri stöðu forseta Íslands og persónulegum valdheimildum hans svo sem við stjórnarmyndun, synjun staðfestingar laga og aðhaldi hans gagnvart Alþingi að öðru leyti.
- Hvernig marka megi stjórn ríkisins skýrari reglur, til dæmis um skipun og lausn ríkisstjórnar, hlutverk forsætisráðherra og stöðu ráðherra.

- Hvernig styrkja beri sjálfstæði dómstóla svo sem með reglum um skipun dómara og skýrari ákvæðum um eftirlitshlutverk dómstóla með löggjöf og stjórnvaldsákvörðunum.

1.2. Helstu gögn nefndarinnar

Í umfjöllun sinni og tillögugerð hefur stjórnlaganefnd aflað ýmissa gagna um stjórnarskrármálefni sem ekki er unnt að telja upp hér. Þó ber að nefna að samantekt um niðurstöður þjóðfundarins í nóvember 2010 hefur verið mikilvægt framlag til starfa nefndarinnar. Hefur hún eftir föngum haft viðhorf og megináherslur þjóðfundarins að leiðarljósi við vinnu sína og tillögugerð, eins og áður greinir.

Margt hefur verið ritað og rætt um íslensku stjórnarskrána á síðustu árum og þörf á breytingum. Nefndin hefur haft forgöngu um að afla hvers kyns fræðilegra heimilda um stjórnarskrármálefni, einkum íslenska stjórnskipun, og gera þær aðgengilegar á heimasíðu stjórnlagabings. Þá hefur hún notið góðs af störfum og tillögum nefndar um endurskoðun stjórnarskrárinnar sem forsætisráðherra skipaði árið 2005 og áfangaskýrslu hennar vorið 2007. Einnig hafði stjórnlaganefnd til hliðsjónar frumvarp Gunnars Thoroddsen árið 1983, eina dæmið um frumvarp til nýrrar heildstæðrar stjórnarskrár lýðveldisins.

Stjórnlaganefnd naut góðs af störfum sérfræðinganefnda undanfarandi ára er rannsakað hafa tiltekin svið stjórnar ríkisins og aðra ákveðna þætti stjórnarskrárinnar. Hafa þessar nefndir skilað ítarlegum og vönduðum skýrslum með tillögum um úrbætur. Fyrst skal nefna skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá vorinu 2010 og aðra skýrslu starfshóps forsætisráðuneytisins um viðbrögð stjórnsýslunnar við henni frá sama ári. Þar koma fram margvíslegar ábendingar um þörf á endurskoðun ákvæða stjórnarskrárinnar um æðstu stjórn ríkisins. Einnig má nefna skýrslu vinnuhóps um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu 2009, með ítarlegri úttekt á viðkomandi ákvæðum stjórnarskrárinnar og margvíslegum tillögum sem stefna að því að efla eftirlitshlutverk þingsins.

Frá lokum síðari heimstyrjaldar hefur orðið umtalsverð þróun í stjórnarskrám ríkja. Frá 1990 hefur hún verið ör. Um tuttugu ríki Evrópu hafa sett sér nýjar stjórnarskrár og önnur endurskoðað sínar frá grunni. Í umfjöllun um breytingar á stjórnarskránni hefur stjórnlaganefnd um sumt litið til nýrra stjórnarskráa eða stjórnarskrárbreytinga, einkum þeirra sem settar hafa verið í ríkjum sem byggja á sams konar lýðveldisskipan og hér.

2. Uppbygging og kaflaskipan stjórnarskrárinnar

Eins og nánar er lýst í úttekt um þróun stjórnarskrárinnar og skýringum við stjórnarskrána í öðru bindi skýrslu þessarar er 81 grein í núgildandi stjórnarskrá. Tvær síðustu greinarnar (80. og 81. gr.) höfðu tímabundið gildi, kváðu á um brottfall eldri stjórnarskrár frá 1920 og um gildistöku lýðveldisstjórnarskrárinnar. Greinar stjórnarskrárinnar skiptast í sjö kafla án heitis. Efnislega fjallar I. kafli þó um stjórnarformið og grundvöll stjórnskipunarinnar, II. kafli um forseta og framkvæmdarvald, III. kafli um alþingiskosningar, IV. kafli um starfsemi Alþingis, V. kafli um dómstóla, VI. kafli um þjóðkirkjuna og trúfrelsi og VII. kafli um mannréttindi. Þessi uppbygging er óbreytt frá stjórnarskránni 1874, ef frá er talin sú breyting að fyrstu tvær greinar stjórnarskrárinnar mynda sérstakan kafla frá og með stjórnarskránni 1944. Kaflinn um mannréttindi hefur verið aftastur en kaflinn um þjóðhöfðingjann (áður konung) fyrstur kaflanna um stofnanir ríkisins. Aðfaraorð eru engin.

Þó nokkur ákvæði stjórnarskrárinnar eru söm eða lítið breytt frá stjórnarskránni 1874 og sverja sig að mörgu leyti í ætt við dönsku stjórnarskrána sem að stofni til er frá 1849. Ákvæðin eru yfirleitt knöpp og mörg gera beint eða óbeint ráð fyrir því að þau séu fyllt ákvæðum almennra laga.

2.1 Viðhorf þjóðfundar

Í niðurstöðum þjóðfundar koma fram væntingar um að ný stjórnarskrá höfði til þjóðarinnar og sé skrifuð fyrir fólkið í landinu. Þjóðinni beri að þekkja sína stjórnarskrá og vera upplýst um inntak hennar. Þjóðfundur lagði áherslu á að stjórnarskráin skyldi kynnt í skólum og dreift á öll heimili. Rík áhersla er lögð á að stjórnarskráin sé á skiljanlegu máli, skýr og aðgengileg. Áhersla þjóðfundar á mannréttindi, ábyrgð og gagnsæi, hefur einnig þýðingu við mat á uppbyggingu og framsetningu stjórnarskrárinnar. Til dæmis komu fram sjónarmið um að mannréttindakaflinn ætti að vera fremst í stjórnarskrá og einnig að vísa bæri til grunnilda þjóðarinnar í upphafi hennar.

2.2 Efni til skoðunar

Eftirfarandi atriði komu til skoðunar um uppbyggingu og framsetningu stjórnarskrár:

- Aðfaraorð stjórnarskrár eða fyrsti kafli helgaður ákvæðum um undirstöður, grunnildi og þjóðareinkenni.
- Röðun kafla. Einkum hvort kafli um mannréttindi kemur á undan köflum um stofnanir ríkisins og hvort kafli um Alþingi skuli vera fyrstur í röð kafla um stofnanir ríkisins.
- Fjölgun kafla. Einkum hvort hafa ber sérstaka kafla um utanríkismál, þjóðaratkvæðagreiðslur og stöðu sveitarfélaga.
- Ljóst orðfæri stjórnarskrárinnar andspænis lagalegum skýrleika.

2.3 Umræður í nefndinni

Til greina kemur að fylgja nýrri stjórnarskrá úr hlaði með aðfaraorðum þar sem t.d. kemur fram yfirlýsing um tilefni, grundvöll og grunnildi. Á það hefur verið bent að aðfaraorð hafi ekki fylgt norrænum stjórnarskrám og að slíkur háttur við lagasetningu sé ekki í samræmi við íslenska lagasetningarhefð. Þá kunni aðfaraorð að valda óvissu því að lagaleg staða þeirra sé óljós. Eðlilegra sé að kveða á um grundvöll og grunnildi í upphafsgreinum stjórnarskrár. Gegn þessu hefur verið fært fram að aðfaraorð hafi fylgt íslenskum lögum, þ.á.m. íslenskum stjórnarskrám, til lýðveldisstofnunar, enda þótt aðfaraorð stjórnarskráa hafi ekki vísað til mannréttinda, grunnilda eða annars því líku. Þá hefur verið á það bent að aðfaraorð geti verið stutt og kjarnyrt, líkt og t.d. í þýsku stjórnarskránni, en allt að einu gefið vísbendingu um grundvöll og tilgang stjórnarskrár, einkum að hún sé sett af þjóðinni á grundvelli sjálfsákvörðunarréttar hennar með ákveðin meginmarkmið að leiðarljósi. Stjórnlaganefnd setur því fram dæmi um hvort tveggja.

Nefndin telur rétt að breyta röð kafla og verði hverjum þeirra gefið heiti til að auðvelda yfirsýn yfir efni stjórnarskrárinnar. Lagt er til að kafli um mannréttindi verði færður fremst í stjórnarskrána, þ.e. fram fyrir einstaka kafla um stofnanir ríkisins. Slík uppröðun væri til þess fallin að endurspeglar mikilvægi mannréttinda og þá grunnhugsun að öll meðferð ríkisvalds og starfsemi stofnana ríkisins sé bundin mannréttindum, enda komi valdið frá þjóðinni. Nálægð mannréttindakafla við aðfaraorð stjórnarskrár gefur líka til kynna að maðurinn er grundvöllur hins pólitíska samfélags og ríkið til komið fyrir hann.

Nefndin leggur til að í meginatriðum sé hverjum þætti ríkisvaldsins helgaður einn kafli eins og verið hefur. Þannig verði áfram fjallað um framkvæmdarvaldið og helstu verkefni þess í einum kafla um forseta og ráðherra, einn kafli helgaður störfum Alþingis og fjallað um dómstólaskipán í sérstökum kafla. Þótt kaflinn um störf Alþingis sé umfangsmestur var ekki talið rétt, samræmis vegna, að skipta honum í undirkafla um afmarkaða þætti eins og fjárstjórn ríkisins eða eftirlitsvald Alþingis. Áfram verði sérstakur kafli um alþingiskosningar og kjördæmaskipan ásamt ákvæðum um kjörgengi og kosningarétt. Í þann kafla verði færð ákvæði um alþingismenn, réttindi þeirra og skyldur, hæfi o.fl.

Í nefndinni urðu nokkrar umræður um hvort breyta skuli efnisskipan á þá leið að kaflar um Alþingi og alþingiskosningar komi á undan kaflanum um forseta Íslands. Á það var bent að slík breyting endurspeglar stöðu Alþingis sem meginstjórnarstofnunar ríkisins og styddist auk þess við

Lýðræðisleg viðhorf. Einnig væri rökrétt að fjalla fyrst um setningu laga, síðan framkvæmd þeirra og loks úrlausn ágreinings fyrir dómstólum. Vísað var til erlendra fyrirmynda þar sem meginreglan væri sú í stjórnarskrám ríkja með lýðveldisskipulagi að kafla um þjóðþing komi á undan kafla um forseta, ríkisstjórn og framkvæmdarvald. Í konungdæmum væri kafla um konung og ríkisstjórn hins vegar yfirleitt á undan kafla um þjóðþing. Beri núverandi kaflaskipting íslensku stjórnarskrárinnar þannig merki þess að vera upprunnin í konungdæmi. Gegn þessu var á það bent að rökrétt sé að ákvæði um þjóðhöfðingja ríkisins komi fyrst í röð ákvæða um stofnanir ríkisins en að slíkri skipan séu einnig erlendar fyrirmyndir, t.d. í frönsku stjórnarskránni. Forseti Íslands sé þjóðkjörinn í beinni lýðræðislegri kosningu og þar með einingartákn þjóðarinnar og því sé ekki hægt að rökstyðja breytingu á kaflaskipan með vísan til lýðræðis. Samkvæmt þessu væru ekki nægileg rök til að hreyfa við núverandi skipan kafla að þessu leyti. Stjórnlaganefnd telur því rétt að benda á báða þessa kosti.

Lagt er til að ákvæðum um utanríkismál sé safnað í sérstakan kafla. Á það var bent að með því væri gefið til kynna að stjórnskipunin miðaðist ekki eingöngu við innanríkismál, heldur væri einnig horft út á við þ.e. til þátttöku ríkisins í samfélagi þjóða.

Ræddur var sá möguleiki að safna ákvæðum um þjóðaratkvæðagreiðslur (eða beint lýðræði) í sérstakan kafla. Þannig væri lögð áhersla á mikilvægi beins lýðræðis auk þess sem þjóðinni, sem stjórnskipulegri stofnun, væri markaður sérstakur kafla. Hann yrði aftastur kafla um stjórnskipulegar stofnanir enda vísuðu ákvæði hans í málsmeðferð stofnana ríkisins. Á móti voru færð þau rök að skýrara væri að hafa þau ákvæði í efnislegu samhengi við aðdraganda og tilefni slíkra atkvæðagreiðslna. Þá orki tvímælis að safna ákvæðum um beint lýðræði á einn stað aftast í stjórnarskrá líkt og þar sé afmarkaður fjórði þáttur ríkisvalds, í stað þess að vilji þjóðarinnar sé undirliggjandi stoð í starfi löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og fléttist í störf þeirra beggja. Stjórnlaganefnd leggur því til tvo mismunandi kosti í þessu efni.

Umræður spunnust um málfar stjórnarskrárinnar og hversu langt skuli gengið í þá átt að endurskoða orðalag til að auðvelda skilning eða endurspeglu betur gildandi rétt. Á það var bent að varhugavert geti verið að hreyfa við rótgrónu orðalagi jafnvel þótt það kunnist að sýnast fornfálegt eða lítt lýsandi. Meginmarkmið stjórnarskrár sé að setja fram skýrar réttarreglur en upplýsingum um gildandi rétt megi miðla með ýmsum öðrum hætti en beinum lagatexta. Á hinn bóginn eru færð að því rök að stjórnarskráin eigi að lýsa raunverulegu réttarástandi á eins auðskiljanlegan hátt og kostur er. Í tillögum nefndarinnar er leitast við að láta orðalag og orðfæri taka mið af núverandi stjórnarskrá. Í sumum atriðum er texti þó færður til nútímahorfs. Þó er hann áfram stuttur og kjarnyrtur enda geymir hann fyrst og fremst grunnreglur sem verði nánar útfærðar með almennum lögum.

Í viðauka með skýrslunni eru sett fram tvö heildstæð dæmi um stjórnarskrárhugmyndir sem m.a. byggja á ólíkri uppröðun kafla með eftirfarandi hætti:

Dæmi A		Dæmi B
I. kafli	Undirstöður	Aðfaraorð
II. kafli	Mannréttindi	Undirstöður
III. kafli	Kosningar til Alþingis og alþingismenn	Mannréttindi
IV. kafli	Alþingi	Forseti Íslands, ráðherrar og framkvæmdarvald
V. kafli	Forseti Íslands, ráðherrar og framkvæmdarvald	Kosningar til Alþingis og alþingismenn
VI. kafli	Utanríkismál	Alþingi
VII. kafli	Dómstólar	Utanríkismál
VIII. kafli	Sveitarfélög	Dómstólar
IX. kafli	Lokaákvæði	Þjófvarnarkvæðagreiðslur
X. kafli	Ákvæði til bráðabirgða	Sveitarfélög
		Lokaákvæði
		Ákvæði til bráðabirgða

Í eftirfarandi köflum verða settar fram tillögur og valkostir um orðalag og efni stjórnarskrárákvæða sem síðan er að finna í dæmum A og B. Stjórnlaganefnd hefur hvorki tekið afstöðu til dæma A og B né skipast í meirihluta eða minnihluta um einstaka valkosti. Það er að öllu leyti undir stjórnlagabingi komið hvort og hvernig það kys að nýta sér þessar tillögur eða raða þeim saman í frumvarp til stjórnskipunarlag.

3. Undirstöður íslenskrar stjórnskipunar og helstu grunnhugtök

I. kafli stjórnarskrárinnar er í tveimur greinum. Sú fyrri kveður á um stjórnarform en sú síðari um skiptingu valds milli helstu stofnana ríkisins.

Í 1. gr. stjórnarskrárinnar er Ísland skilgreint sem lýðveldi og skuli lúta þingbundinni stjórn. Orðið lýðveldi vísar til þess að þjóðhöfðinginn er kjörinn af þegnum með beinum eða óbeinum hætti. Lýðveldisstofnunin fól þannig í sér að Íslendingar völdu sér sjálfir þjóðhöfðingja. Alþingi kaus fyrsta forsetann til eins árs og varð hann sjálfkjörinn til fjögurra ára í tvígang eftir það. Samkvæmt 3. gr. stjórnarskrárinnar skal forseti Íslands vera þjóðkjörinn. Vilji Íslendinga stóð ekki til þess að stofna íslenskt konungsveldi eins og t.d. Norðmenn ákváðu árið 1905. Lýðveldisstofnunin fól einnig í sér afnám konungssambands við Dani samkvæmt samningi ríkjanna frá 1918 en mikið hitamál var hvort slíta ætti sambandinu við Dani áður en umsaminn frestur til endurskoðunar sambandslagasamningsins væri liðinn.

Millipinganefnd Alþingis lagði upphaflega til að forseti yrði kosinn af Alþingi en niðurstaðan varð sú sem áður greinir að þjóðinni var falið það vald. Sú skipan var einstæð í Evrópu á þeim tíma. Frekari skýringar á hinu íslenska lýðveldishugtaki er hvorki að finna í þingumræðum fyrir stofnun þess 1944, né var það krufið í íslenskri þjóðmálaumræðu síðar. Hins vegar má draga þá almennu ályktun að skipan lýðveldis í stjórnarskránni 1944 hafi lítt byggt á erlendum fyrirmyndum. Um aðdraganda lýðveldisstofnunarinnar er að öðru leyti vísað til heimilda.

Orðalagið „þingbundin stjórn“ kemur fyrst í íslensku stjórnarskrána 1920 og er líklega vísan til hefðar sem skapaðist við tilkomu heimastjórnar 1904 og meirihluta fyrsta íslenska ráðherrans á Alþingi. Sambærileg ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar „indskrænkett-monarkisk“ - er hefðbundið skýrt sem stjórnarskrárbundið konungsveldi. Auk þess að vísa til meginhlutverks þingsins við stjórn landsins hefur orðalagið verið talið veita þingræðisreglunni ákveðna stöð. Í stjórnarskránni er hins vegar hvergi kveðið á um þingræði með beinum hætti. Um þetta má lesa nánar í köflum um þróun stjórnarskrárinnar og skýringar við stjórnarskrána í 2. bindi skýrslu þessarar.

Samkvæmt ákvæði 2. gr. stjórnarskrárinnar fara Alþingi og forseti Íslands saman með löggjafarvald. Í 2. málslíð segir að forsetinn og önnur stjórnvöld fari með framkvæmdarvald án þess að vísað sé til ráðherra eða

ríkisstjórnar. Þá segir í 3. málslíð að „dómendur“ (en ekki „dómstólar“ líkt og í dönsku stjórnarskránni) fari með dómsvald og má væntanlega rekja til þess að hér á landi voru dómstörf að verulegu leyti á hendi sýslumanna og bæjarfógeta. Nánar verður fjallað um hvern þessara þátta ríkisvaldsins, hlutverk þeirra og verkaskiptingu í 6. og 8.-10. kafla.

3.1 Viðhorf þjóðfundar

Viðhorf frá þjóðfundinum gefa ekki til kynna vilja til að hverfa frá lýðveldisforminu hvað sem líður skoðunum um stöðu og hlutverk forseta lýðveldisins. Sömu ályktun má draga um hlutverk Alþingis sem meginstjórnarstofnun ríkisins. Sú afstaða þjóðfundar er hins vegar skýr að tryggja beri aukna valddreifingu milli handhafa ríkisvalds og verða því gerð nánari skil í síðari umfjöllun.

Þjóðfundur leggur áherslu á að stjórnskipan skuli hvíla á ákveðnum grunnildum tilgreindum í stjórnarskrá. Ítrekað er tekið fram að stjórnarskráin skuli endurspegla heiðarleika og gagnsæi, mannvirðingu, tillitssemi, virðingu fyrir margbreytileika, landi og þjóð. Þá má enn fremur sjá aukna kröfu um mannréttindavernd samfara borgaralegum skyldum almennings.

Úr niðurstöðum þjóðfundar má lesa með skýrum hætti aukna lýðræðis-kröfu um aðkomu þjóðarinnar að mikilvægum málum. Þjóðaratkvæðagreiðslur eru títtnefndar í þessu sambandi og er sérstakur kafli hér á eftir til frekari skilgreiningar þess efnis.

Í niðurstöðum þjóðfundar var lögð áhersla á mikilvægi þess að standa vörð um og bera virðingu fyrir menningararfi og þjóðartáknum Íslendinga. Tekið skuli fram í stjórnarskránni að íslenska sé þjóðtunga sem stjórnvöldum er skylt að vernda og styðja. Einnig koma fram þau viðhorf að virða skuli íslenska fánann, skjaldarmerki og þjóðsöng Íslendinga.

3.2 Efni til skoðunar

Eftirfarandi atriði komu til skoðunar um grundvöll stjórnskipunar og helstu hugtök hennar:

- Yfirlýsing um undirstöður og grunnildi íslenskrar stjórnskipunar.
- Skýring á stjórnarformi og grunneinkennum ríkisins („lýðveldi“ og „þingbundin stjórn“).
- Yfirlýsing um meginreglur stjórnskipunarinnar.
- Breytingar á 2. gr. stjórnarskrár sem lúta að handhöfn forseta á löggjafarvaldi og nánari tilgreiningu á handhöfum framkvæmdarvalds og dómsvalds.
- Ákvæði í I. kafla um landsvæði, þjóðareignir, náttúruauðlindir, ríkisborgararétt.
- Sérstakt ákvæði um íslenska tungu og tákn þjóðarinnar.
- Ríkisborgararéttur. Á ákvæði um íslenska ríkisborgara að vera í I. kafla stjórnarskrár?

3.3 Umræður í nefndinni

Undirstöður og gildi

Nefndin er sammála um að í nýrri stjórnarskrá skuli vera yfirlýsing um þau grunngildi sem ríkinu beri að tryggja og þjóna, þ.e. lýsingu á algildum verðmætum (óafleiddum gildum) sem helga stofnun ríkisins með ákveðnum hætti. Önnur gildi sem lúta að stjórn ríkisins og starfsemi, svo sem ýmis stjórnskipuleg gildi og grunnreglur, eru þá leidd af eða grundvölluð á þessum endanlegu verðmætum.

Nefndin er sammála um að fyrst í röð algildra verðmæta komi mannhelgi eða mannleg reisn til greina. Færa má rök að því að mannleg reisn sé grundvöllur frelsis og mannréttinda en einnig lýðræðis- og réttarríkis. Nefndin telur sömuleiðis að eðlilegt kunni að vera að vísa til virðingar fyrir umhverfinu sem einnar af forsendum viðgangs samfélagsins. Að lokum telur nefndin rétt að vísað sé með einhverjum hætti til þess að samfélagið getur ekki þrífist án friðsamlegra samskipta og samstarfs við aðrar þjóðir.

Nefndin veur einnig athygli á þeim verðmætum sem almennt er talið að stjórnskipunin grundvallist á. Lýðræði hefur lengi verið talið til megin-einkenna stjórnskipunar Íslands. Samþykkt Lýðveldisstjórnarskrárinnar í þjóðaratkvæðagreiðslu og sá ferill við endurskoðun stjórnarskrárinnar sem nú stendur yfir, taka af tvímæli um að stjórnskipunin sé og eigi að vera grundvölluð á lýðræði. Réttarríkið er samofð hugmyndinni um að ríkið og hvers kyns meðferð ríkisvalds skuli reist á sérstakri stjórnarskrá og lögum sem sett eru í samræmi við hana. Stjórnarskrárhugmyndin verður þannig ekki skilin frá réttarríkishugmyndinni. Mannréttindi hafa verið í íslenskri stjórnarskrá frá upphafi og almennt viðurkennd grunn-gildi stjórnskipunarinnar.

Stjórnarform og handhafar ríkisvalds

Talsvert hefur verið rætt um upphafsorð núverandi 1. gr., þ.e. um orðalagið „þingbundin stjórn“ sem á sér hliðstæðu í dönsku stjórnarskránni („regeringsformen er innskrænket-monarkisk“). Á það hefur verið bent að orðalagið feli ekki í sér beina lögfestingu þingræðis og merking þess þar að auki óljós með hliðsjón af sögulegum uppruna. Hins vegar má segja að orðfærið eigi sér langa sögu og hafi öðlast venjuhelgaða merkingu. Ákvæði 1. gr. megi því útfæra með mismunandi hætti eins og sést í valkostum hér á eftir þar sem annars vegar er lagt til að inntak þingræðisreglunnar sé tekið fram berum orðum en hins vegar að áfram sé notað orðalagið þingbundin stjórn.

Því hefur verið haldið fram að 1. málslíður 2. gr. þess efnis að Alþingi og forseti fari saman með löggjafarvald sé arfleifð frá konungdæmi sem aflögð hefur verið í ríkjum með lýðveldisstjórnarform. Það sjónarmið hefur komið fram að kveðið sé á um að löggjafarvaldið hvíli óskipt hjá Alþingi, eins og venja er til í lýðveldum með þjóðkjörinn forseta, en forseti sé eftir sem áður æðsti handhafi framkvæmdarvalds og fari með það vald ásamt ráðherra og geti í krafti umboðs síns sem þjóðkjörinn embættismaður vísað málum til þjóðaratkvæðagreiðslu. Gegn þessu eru færð þau rök að enga nauðsyn beri til að skilgreina heimildir forseta þannig að þær

teljist eingöngu til framkvæmdarvalds, einkum réttur hans til að skjóta málum til þjóðaratkvæðis. Þá er á það bent að umrætt orðalag hafi viðgengist um langt skeið og fengið venjuhelgaða merkingu. Færa þurfi því haldbær rök fyrir breytingu á því. Nánari umfjöllun og tillögur um hlutverk og stöðu forseta er að finna í 6. kafla í þessum þætti skýrslunnar.

Nefndin telur eðlilegt að ráðherrar og/eða ríkisstjórn komi fram í upptalningu handhafa framkvæmdarvalds í 2. gr. stjórnarskrár. Sömuleiðis að greinin kveði á um dómstóla en ekki dómendur og tilgreini Hæstarétt Íslands sérstaklega sem stofnun sem fer með æðsta dómssvald.

Íslenskt yfirráðasvæði og náttúruauðlindir

Nefndin leggur til að yfirlýsing um eitt og óskipt íslenskt yfirráðasvæði komi fram í I. kafla stjórnarskrár og að mörk íslenska ríkisins, þ.e. landhelgi, lofthelgi og efnahagslögsaga umhverfis landið, skuli ákveðin með lögum. Þetta er gert með áþekkingu hætti í stjórnarskrám margra ríkja. Ljóst liggur fyrir hver mörk Íslands eru þar sem landið er umlukið sjó og er, ásamt nærliggjandi eyjum, langt frá öðrum löndum. Þó þykir rétt að mæla svo fyrir í stjórnarskránni að landið sé eitt og óskipt en það merkir að því verður ekki skipt í fleiri ríki eða hluti þess skilinn frá íslenska ríkinu nema með stjórnarskrárbreytingu.

Þá er nefndin sammála um að ákvæði um þjóðareign á náttúruauðlindum eigi heima í I. kafla annaðhvort sem þáttur í ákvæði um yfirráðasvæði og meðferð gæða sem því tengjast eða í sérákvæði. Sérstaka umfjöllun um náttúruauðlindir og umhverfismál er að finna í 4. kafla.

Ríkisborgararéttur

Til greina kemur, að ákvæði um ríkisborgararétt sé í I. kafla stjórnarskrár enda rökrétt að lýsa því yfir í inngangskafli stjórnarskrárinnar að menn öðlist íslenskan ríkisborgararétt eftir því sem nánar er fyrir mælt í lögum. Flestar nýrri stjórnarskrár lýðræðisríkja tilgreina nokkur grunnatriði um ríkisborgararétt í inngangsákvæðum sínum. Annar valkostur er að hreyfa ekki við núverandi efnisskipan þessara ákvæða, þ.e. að ákvæði um ríkisborgararétt verði áfram staðsett í kafla um mannréttindi. Er þá litið svo á að ekki sé rétt að leggja að jöfnu ríkisborgararétt og íslenskt þjóðerni sem fjallað er um í I. kafla stjórnarskrár um undirstöður ríkisins.

Íslensk þjóðtunga og önnur þjóðareinkenni

Í erlendum stjórnarskrám er víðast hvar fjallað um opinber tungumál eða þjóðtöngu. Markmið þessara ákvæða er þó mismunandi. Í sumum tilvikum er vísað til tungu sem mikilvægs þjóðareinkennis. Í öðrum er tunga (eða tungur) skilgreindar sem opinber tungumál í þeim tilgangi að tryggja forgang tungumáls eða jafna stöðu fleiri tungumála á vettvangi hins opinbera. Í enn öðrum tilvikum fjalla ákvæði um tungumál um réttindi minnihlutahópa. Í V. þætti er fjallað um lagalega stöðu íslenskrar tungu og gerður samanburður á ákvæðum um tungumál í stjórnarskrám nokkurra Evrópuríkja.

Nefndin er sammála um að í íslenskri tungu séu falin ómetanleg menningarverðmæti og hún því eitt af einkennum Íslendinga sem beri að vernda og efla. Því telur nefndin að kveðið skuli á um íslensku sem þjóð-

tungu í stjórnarskrá. Almennt ákvæði um íslenska tungu myndi fyrst og fremst leggja skyldur á herðar opinberum aðilum og yrði leiðarljós við lagasetningu. Ákvæðið feli ekki í sér að íslenska sé formlega gerð að opinberu tungumáli íslenska ríkisins og annarra opinberra aðila en grundvallist þó augljóslega á þeirri forsendu að störf íslenskrar stjórnsýslu o.s.frv. fari fram á íslensku. Nánari útfærsla á íslensku sem opinberu máli verði í höndum hins almenna löggjafa.

Almennt ákvæði um íslenska tungu hefur ekki þýðingu fyrir íslenskt táknmál og rétt heyrnarlausra, heyrnarskertra og dauflindra til að læra og nota það mál. Því er ekki þörf á fyrirvara um rétt manna til að nota táknmál í stjórnarskrárákvæðinu sjálfu. Um slíkan rétt er og yrði kveðið í mannréttindaákvæðum. Í lögum um stöðu tungunnar þyrfti einnig að útfæra nánar rétt manna til að læra og nota táknmál svo og rétt þeirra sem ekki tala íslensku til að fá viðeigandi aðstoð við túlkun og þýðingar í samskiptum við stjórnvöld.

Í nefndinni voru einnig rædd ýmis sjónarmið um önnur mikilvæg þjóðar-tákn, t.d. um þjóðfánann, en niðurstaðan var að leggja ekki til frekari ákvæði af þeim toga.

3.4 Tillögur og valkostir

Undirstöður og grunngildi

Valkostur 1

I. KAFLI UNDIRSTÖÐUR

Ísland er frjálst og fullvalda lýðveldi, reist á virðingu fyrir reisn mannsins, umhverfi og friði meðal þjóða.

Allt vald kemur frá þjóðinni.

Lýðræði, réttarríki og virðing fyrir mannréttindum eru hornsteinar stjórnskipunar Íslands.

Skýring: Í stað aðfaraorða verði yfirlýsing um helstu grunnhugtök, gildi og undirstöður stjórnskipunar Íslands safnað í upphafsákvæði stjórnarskrárinnar. Þau grunnhugtök sem hér er vísað til, endurspeglu umræðuna á þjóðfundum. Það undirstrikar mikilvægi þeirra að telja þau til bindandi lagareglna og fyrirbyggir óvissu um, hver sé lagaleg þýðing aðfaraorða sem ekki hafa tíðkast í lagasetningu hér á landi. Sú skipan að allt vald komi frá þjóðinni getur birst með beinum hætti í kosningum til Alþingis og kjöri forseta Íslands eða með óbeinum hætti svo sem með skipun ráðherra í samræmi við vilja meirihluta Alþingis.

Valkostur 2

AÐFARAORÐ

Við Íslendingar, lýsum yfir fortakslausri virðingu mannsins og reisn ásamt ábyrgð á því landi og lífríki sem við byggjum tilveru okkar á.

Sem sjálfstæð þjóð meðal þjóða lýsum við jafnframt yfir þeim ásetningi að vinna á þessum grunni með öðrum þjóðum og stuðla að friði.

Það ríki sem við höfum stofnað til og falið vald þjóðarinnar skal í hvívetna byggt og bundið lögum með lýðræði, mannréttindi og heiðarleika að leiðarljósi.

Með þetta fyrir augum setjum við okkur grundvallarlög í svofelldri stjórnarskrá:

I. KAFLI UNDIRSTÖÐUR

Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn.

Skýring: Tillaga að aðfaraorðum sækir innblástur sinn frá þjóðfundi en er þó fyrst og fremst sett fram til að gefa hugmynd um hvernig aðfaraorð geta fallið saman við meginmál stjórnarskrár. Miðað er við að þau grunngildi sem lýst er í aðfaraorðum geti haft þýðingu við lögskýringu líkt og tíðkast hefur um grunngildi og megineinkenni íslenskrar stjórnskipunar. Hér er hins vegar ekki um að ræða réttarreglur sem þykja eiga heima í meginmáli stjórnarskrárinnar sjálfrar. Ákvæði 1. gr. er óbreytt og vísast til skýringa við stjórnarskrána í 2. þætti um nánara efni hennar.

Handhafar ríkisvalds og skipting valdsins

Valkostur 1

Alþingi fer með löggjafarvald. Forseti Íslands, ráðherrar og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdarvald. Enginn ráðherra getur setið nema með stuðningi eða hlutleysi meirihluta Alþingis. Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar fara með dómvald.

Skýring: Greinin svarar til 2. gr. stjórnarskrárinnar að því frátöldu að Alþingi fer eitt með löggjafarvaldið skv. 1. málslíð og ráðherrar eru taldir upp sem handhafar framkvæmdarvalds í 2. málslíð. Einnig er inntaki þingræðisreglunnar lýst í 3. málslíð. Í 4. málslíð eru Hæstiréttur og aðrir dómstólar taldir sem handhafar dómvalds í 3. málslíð (í stað „dómenda“).

Valkostur 2

Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvald. Forseti, ráðherrar og önnur stjórnvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvald. Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar fara með dómvald.

Skýring: Greinin svarar til 2. gr. stjórnarskrárinnar að því frátöldu að ráðherrar eru taldir upp sem helstu handhafar framkvæmdarvalds í 2.

málslið og „Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar“ sem handhafar dómsvalds í 3. málslið (í stað „dómenda“). Um þessar breytingar er fjallað nánar í kafla um framkvæmdarvaldið og í kafla um dómstóla.

Íslenskt yfirráðasvæði

Valkostur

Íslenskt landsvæði er eitt og óskipt. Mörk íslenskrar landhelgi, lofthelgi og efnahagslögsögu skulu ákveðin með lögum.

Skýring: Hér er lagt til það nýmæli að lýsa afmörkun íslensks yfirráðasvæðis þótt ljóst sé hver mörk Íslands eru, þar sem landið er umlukið hafi og er ásamt nærliggjandi eyjum langt frá öðrum löndum. Þó þykir rétt að mæla svo fyrir í stjórnarskrá að landið sé eitt og óskipt. Í því felst að því verður ekki skipt í fleiri ríki eða hluti þess skilinn frá íslenska ríkinu nema með stjórnarskrár-breytingu.

Íslenskir ríkisborgarar

Valkostur 1

Menn öðlast íslenskan ríkisborgararétt eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum. Engan má svipta íslenskum ríkisborgararétti. Með lögum má þó ákveða að maður missi þann rétt ef hann öðlast með samþykki sínu ríkisfang í öðru ríki.

Skýring: Forsendur fyrir tilvist sérhvers ríkis eru að því tilheyri fólk og land. Í þessu ákvæði er fjallað um ríkisborgara en í sama kafla er gert ráð fyrir ákvæði um yfirráðasvæði. Ríkisborgarar eru þær grunneiningar sem ríkið starfar í umboði fyrir og þeir njóta þeirra stjórnámálalegu réttinda í lýðræðissamfélagi að kjósa valdhafana. Hér er gert ráð fyrir að stjórnarskráin mæli fyrir um með hvaða hætti maður geti öðlast og misst íslenskan ríkisborgararétt og tekið af skarið um að þær ákvarðanir hvíli á lögákveðnum skilyrðum.

Valkostur 2

Gert er ráð fyrir að ekki sé kveðið á um ríkisborgararétt í I. kafla stjórnarskrárinnar en greinin komi hins vegar í kafla um mannréttindi með óbreyttum hætti. Er þá litið svo á að ríkisborgararéttur hafi ekki þau hugtakalegu tengsl við íslenskt þjóðerni sem réttlæti að þessu ákvæði sé komið fyrir í I. kafla stjórnarskrár.

Íslensk tunga

Valkostur

Íslenska er þjóðtunga á Íslandi og skal ríkisvaldið styðja hana og vernda.

Skýring: Þar sem íslensk tunga er eitt af þjóðareinkennum Íslendinga er lagt til að stjórnarskráin skuli kveða á um að hún sé þjóðtunga á Íslandi og ákvæðið komi fram sem lokaákvæði I. kafla. Tillagan ber með sér að íslenskt tunga feli í sér verðmæti fyrir Íslendinga sem beri að vernda og efla. Af þessum ástæðum telur nefndin rétt að stjórnarskrá endurspegli mikilvægi íslenskrar tungu og kveði á um almenna skyldu til að vernda hana og efla.

4. Náttúruauðlindir og umhverfismál

A) Náttúruauðlindir og eignarhald þeirra

Núgildandi stjórnarskrá hefur ekki að geyma ákvæði um eignarhald á náttúruauðlindum, nýtingu eða meðferð þeirra. Í almennum lögum er hins vegar að finna ákvæði sem mæla beinlínis fyrir um ríkiseign á tilteknum auðlindum, t.d. ríkiseign á þjóðlendum (sbr. 2. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlendum og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta) og eignarrétt ríkisins á auðlindum hafsbotsins (sbr. 1. gr. laga nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins). Lög kunna einnig að mæla fyrir um sérreglur um ráðstöfun auðlinda í ríkiseigu (eða opinberri eigu), sbr. t.d. 3. gr. laga nr. 57/1998 sem bannar varanlegt framsal auðlinda í jörðu sem eru í eigu opinberra aðila.

Lög hafa að geyma ítarleg ákvæði um hvers kyns nýtingu náttúruauðlinda, hvort sem er auðlinda í einkaeigu (t.d. þeirra auðlinda sem felast í eða tengjast jörðum og öðrum fasteignum) eða eigendalausra auðlinda (t.d. vind- og sólorku). Jafnvel nýting auðlinda í eignarlandi er jafnan háð opinberu leyfi eða leyfum með einhverjum hætti. Þetta á ekki aðeins við um sjálfa nýtinguna, heldur einnig nauðsynlegar framkvæmdir til auðlindanýtingar. Nýting auðlinda sem ekki eru háðar einkaeignarrétti kann samt sem áður að vera háð venjulegum eignarréttindum, einkum eignarhaldi á landi. Í öðrum tilvikum er nýting eigendalausrar auðlindar hugsanlega eingöngu takmörkuð með lögum og háð opinberu leyfi á þeim grundvelli. Til veiða velflestra fisktegunda í atvinnuskyni þarf t.d. aflaheimild (kvóta) sem byggist á heildaraflatakmörkunum studdum almennum lögum. Aflaheimild er því opinbert leyfi til að veiða ákveðið magn en ekki þáttur í neins konar eignarrétti líkt og veiðiréttur í ám og vötnum.

Framangreind ákvæði laga vitna um almenna heimild ríkisins til að setja reglur um eignarhald á náttúruauðlindum, nýtingu og meðferð þeirra. Þessi heimild ríkisins til hvers kyns aðgerða og ráðstafana (fullveldisréttur) er ekki eignarréttur í lagalegum skilningi þótt í mæltu máli kunni yfirráðum ríkis yfir auðlindum að vera jafnað til þess að ríkið „eigi auðlind“. Í krafti fullveldisréttar síns getur ríkið skapað eignarrétt, hvort heldur er sjálfu sér eða einkaaðilum til handa, sbr. t.d. áður nefnda lagasetningu um eignarrétt ríkisins á þjóðlendum og auðlindum hafsbotsins. Ef auðlind er eigendalaus og hæf til þess að verða andlag eignarréttar (líkt og almennningar voru) getur ríkið skapað eignarrétt sér til handa án sérstakra fyrirvara. Ef auðlind er háð eignarrétti einkaaðila kann ríkið að þurfa að taka réttindi eignarnámi og greiða bætur samkvæmt núgildandi stjórnarskrá. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að nýting auðlindar sem ekki er háð

eignarrétti (t.d. fiskveiðar í sjó) getur haft þá sérstöku fjárhagslegu þýðingu fyrir tiltekinn aðila að ekki sé hægt að svipta hann nýtingarheimild án bóta, t.d. fyrir húsakost og atvinnutæki sem yrðu verðlaus við brottfall heimildar.

Ríkið getur í krafti fullveldisréttar síns sett ýmsar reglur um meðferð og nýtingu auðlinda hvort sem þær eru í einkaeigu, opinberri eigu eða eigendalausar. Hér koma einkum til skoðunar reglur sem miða að skynsamlegri meðferð og nýtingu auðlinda (sjá síðar). Formlega séð hefur stjórnarskrárgjafinn frjálssar hendur við setningu reglna um eignarhald, meðferð og nýtingu náttúruauðlinda. Þó er gengið út frá því að ekki standi til að haggja við grunnreglum íslenskrar stjórnskipunar um jafnræði, friðhelgi eignarréttar eða atvinnufrelsi við setningu slíkra reglna.

Í almennum lögum er að finna ýmsar tilvísanir til „eignar þjóðarinnar“ eða „sameignar þjóðarinnar“. Það ákvæði sem einkum hefur orðið til efni umræðu er yfirlýsing 1. málsliðar 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða (upphaflega 1. málsliður 1. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988-1990) þar sem segir að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign þjóðarinnar. Það hefur verið umdeilt hvort ákvæði fiskveiðistjórnarlaga feli í sér eiginlegan eignarrétt (þjóðarinnar eða ríkisins) eða eingöngu stefnyfirlýsingu við nýtingu og stjórn auðlindarinnar. Þá hefur það einnig verið umdeilt hvernig „sameignarréttur þjóðarinnar“ á fiskveiðiauðlindinni samræmdist því fyrirkomulagi að úthluta einkaaðilum varanlegum og framseljanlegum aflaheimildum í fiskveiðum.

Nefndin telur það ekki vera hlutverk sitt að leggja pólitískt mat á hvernig standa beri að eignarhaldi, nýtingu og meðferð auðlinda í náttúru Íslands og setja fram efnislegar tillögur um það efni. Það verk verður að vera í höndum stjórnarskrárgjafans samkvæmt íslenskri stjórnskipun. Þó verður að líta til þess að á þjóðfundum kom fram skýr krafa um að náttúruauðlindir verði lýstar „þjóðareign“ og nýttar með ábyrgum hætti til hagsbóta þjóðinni allri. Að mati nefndarinnar er því sérstakt tilefni til að skýra hugtakið „þjóðareign“ og kanna að öðru leyti lögfræðileg álitamál í því sambandi. Af þessum ástæðum fól nefndin einum nefndarmanna, Skúla Magnússyni lögfræðingi, að vinna úttekt á lögfræðilegum álitamálum við framsetningu auðlindaákvæðis. Í úttektinni, sem er að finna í V. þætti, eru einnig raktar helstu framkomnar tillögur um auðlindaákvæði.

4.1 Viðhorf þjóðfundar

Það viðhorf var áberandi á þjóðfundum að mæla bæri fyrir um auðlindir þjóðarinnar í stjórnarskrá. Náttúruauðlindir hvort heldur í lofti, láði eða legi, skuli skilgreina sem „eign þjóðarinnar“. Reglur um nýtingu auðlinda verði skýrar og horfi til komandi kynslóða og arður af nýtingu auðlinda renni að meginhluta til þjóðarinnar.

4.2 Efni til skoðunar

Eftirfarandi atriði komu til skoðunar:

- Þjóðareign á náttúruauðlindum – merking og fyrirsjáanleg réttaráhrif.

- Meginreglur um auðlindanýtingu – sjálfbærni og hagkvæmni.
- Gjaldtaka eða heimild til gjaldtöku fyrir auðlindanýtingu.
- Úthlutun hagnýtingarheimilda skapi ekki óafturkræfan rétt.

4.3. Umræður í nefndinni

Nefndin minnir á skýra kröfu þjóðfundar að fjallað verði um auðlindir í náttúru Íslands í stjórnarskrá og kveðið á um að meðferð og nýting þeirra skuli vera sjálfbær og til hagsbóta þjóðinni allri. Nefndin leggur því til að í stjórnarskrá verði sérstakt ákvæði um auðlindir í náttúru Íslands, eignarhald þeirra og nýtingu. Lagt er til að ákvæðið verði í inngangskafla ásamt öðrum sem lúta að grundvelli og undirstöðum ríkisins.

Nefndin leggur áherslu á að ákvæði um auðlindir í náttúru Íslands sé efnislega skýrt svo að unnt verði að slá föstum réttaráhrifum þess gagnvart þeim mikilvægu hagsmunum sem felast í nýtingu þeirra. Deilur þær sem staðið hafa um merkingu „sameignar þjóðarinnar“ á nytjastofnum sjávar undanfarna áratugi séu víti til varnaðar. Nefndin telur að álitamál um skýringu „sameignarhugtaks“ fiskveiðistjórnarlaga hafi takmarkaða þýðingu fyrir stjórnarskrárákvæði um auðlindir. Þessi álitamál haggja því ekki að íslenska ríkið (stjórnarskrárgjafinn) getur í krafti fullveldisréttar síns sett þær reglur sem það kys um eignarhald, nýtingu og meðferð auðlinda. Hins vegar telur nefndin einhlítt að stjórnarskrárgjafinn hyggist ekki brjóta gegn grunnreglum núgildandi stjórnskipunar um jafnræði, friðhelgi eignarréttar og atvinnufrelsi við setningu slíkra reglna.

Við ákvæði um „þjóðareign“ á auðlindum telur nefndin óhjákvæmilegt að taka afstöðu til þess hvort „þjóðareign“ eigi að fela í sér eignarrétt ríkisins eða ekki. Nefndin bendir á að „þjóðareign“ sem ekki felur í sér eignarrétt ríkisins yrði fyrst og fremst árétting um yfirráð íslenska ríkisins yfir auðlindum ásamt stefnuyfirlýsingu um að auðlindirnar beri að nýta til hagsbóta þjóðinni allri. Slíkt ákvæði er vissulega matskennt og setur löggjafanum því óverulegar skorður við lagasetningu. Hins vegar má benda á að stefnuyfirlýsingar, þar sem löggjafanum er falið rúmt mat til nánari útfærslu, séu langt frá því einsdæmi í íslensku stjórnarskránni. Slík ákvæði geti þjónað margvíslegum tilgangi þótt lagalegt efni þeirra sé takmarkað.

Nefndin vekur athygli á að með skilgreiningu hugtaksins þjóðareign með rúm-um hætti megi einfalda ákvæði um auðlindir og koma í veg fyrir ýmis vandamál sem fylgi yfirlýsingu um ríkiseign. Hugtakið „þjóðareign“ í umræddum skilningi myndi vísa til allra auðlinda í einkaeigu, ríkiseigu eða eigendalausra. Hvorki er þá þörf á né ástæða til að takmarka gildissvið ákvæðisins við auðlindir „utan einkaeigu“ líkt og væntanlega yrði gert ef þjóðareign er látin jafngilda ríkiseign. Ákvæðið veiki heldur ekki ýmis eignarréttarleg vafamál sem tengd eru hinni nýju ríkiseign og hugsanlegum óbeinum eignarréttindum einkaaðila í henni. Rökrétt má ætla að þessi framsetning auðlindaákvæðis muni leiða til þess að allar auðlindir verða að lúta frekari reglum þess. Yfirlýsing um nýtingu auðlinda með sjálfbærum hætti hljóti t.d. að eiga jafnt við auðlindir í einkaeigu sem aðrar auðlindir.

Nefndin bendir á að án tillits til þess hvernig hugtakið „þjóðareign“ er afmarkað hafi löggjafinn sömu heimild og áður til að lýsa ákveðna hags-

muni ríkiseign. Það geti hins vegar verið skynsamlegt að taka slíka ákvörðun með tilliti til hagsmuna hverju sinni í stað þess að stjórnarskrá kveði á um það með almennum hætti. Að öllu þessu virtu gerir nefndin ekki ráð fyrir að í hugtakinu „þjóðareign“ felist ríkiseign þegar hún setur fram tillögu um auðlindaákvæði. Nefndin áréttar hins vegar, að þetta atriði er háð pólitísku mati stjórnarskrárgjafans og minnir á að lýsa má yfir ríkiseign á auðlindum með fyrirvara um eignarréttindi einkaaðila.

Í hugtakinu „þjóðareign“ felst ekki sjálfkrafa afstaða til þess hvort veita skal einkaaðilum heimild til auðlindanýtingar og hvort eða hvernig gjaldtöku fyrir slíka hagnýtingu skal háttáð. Jafnvel þótt auðlindir séu skilgreindar sem ríkiseign megi sjá fyrir sér hagnýtingarheimildir einkaaðila í formi óbeinna eignarréttinda. Í því tilviki þarf að taka sjálfstæða afstöðu til gjaldtöku fyrir nýtingarheimildir með sama hætti og gert er með auðlindir utan ríkiseignar.

Í almennum valdheimildum ríkisins felst heimild til gjaldtöku fyrir hagnýtingu auðlinda. Um hagnýtingu auðlinda í einkaeigu ber að taka tillit til reglna um eignarréttarvernd. Þær geta reyndar sett gjaldtöku vegna hagnýtingar annarra auðlinda skorður, sbr. umfjöllun hér síðar. Hvað sem því líður, telur nefndin ekki óeðlilegt að áréttar þessa heimild ríkisins með stjórnarskrárákvæði um auðlindir, einkum um lögbundnar hagnýtingarheimildir. Óþarft þykir að binda reglur um gjaldtöku í stjórnarskrá enda hlýtur gjaldtaka að ráðast af aðstæðum og eðli máls hverju sinni.

Nefndin tekur ekki afstöðu til þess hvort og með hvaða hætti einkaaðilum verði veittar hagnýtingarheimildir eða komið á séreignarfyrirkomulagi við nýtingu auðlinda (eins og gildir t.d. að meginstefnu um jarðnæði og tengd réttindi). Hins vegar er bent á að um verulega hagsmuni, bæði fjárfestingar og væntingar til ágóða, kann að vera að tefla þegar hagnýtingarheimildir eru veittar einkaaðilum. Þótt hagnýtingarheimildir sem veittar eru með opinberu leyfi teljist almennt ekki til (stjórnskipulega verndaðra) eignarréttinda, verður ekki útilokað að hagsmunir og væntingar sem tengjast hagnýtingunni öðlist eignarréttarvernd. Afleiðingin er sú að ríkinu er ómögulegt að afturkalla leyfi (eða breyta fyrirkomulagi auðlindanýtingar) án þess að greiða bætur. Nefndin telur rétt að setja fram tillögu að ákvæði sem ætlað er að koma í veg fyrir þetta. Tekið er fram að ákvæði af þessu tagi kann að rýra öryggi hagnýtingaraðilans og hafa þannig neikvæð áhrif á hagkvæmni. Slíkt ákvæði er því háð pólitísku mati og getur ekki talist sjálfsagt.

Þjóðfundur gerir skýra kröfu um ábyrga nýtingu náttúruauðlinda til framtíðar. Þessi sjónarmið svara til meginreglu um sjálfbæra þróun og nýtingu. Þótt nánari túlkun hugtaksins „sjálfbærni“ sé vandkvæðum bundin er kjarni þess sá að þörfum samtímans sé mætt án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til þess að mæta sínum þörfum. Yfirlýsing í stjórnarskrá þess efnis, að auðlindir beri að nýta með sjálfbærum hætti, yrði vissulega sveigjanleg meginregla sem útfæra þyrfti nánar með ýmiss konar hætti í löggjöf. Slíkt ákvæði yrði þó ekki án efnislegs inntaks og myndi skapa grundvöll fyrir frekari löggjöf sem miðaði að sjálfbærri nýtingu og meðferð auðlinda.

4.4. Tillögur og valkostir

Tillaga um orðalag auðlindaákvæðis í I. kafla stjórnarskrárinnar:

Valkostur

Auðlindir í náttúru Íslands eru þjóðareign sem ber að nýta á sjálfbæran hátt til hagsbóta landsmönnum öllum. Ríkið hefur eftirlit með meðferð og nýtingu auðlinda í umboði þjóðarinnar og getur heimt gjald fyrir heimildir sem veittar eru til hagnýtingar. Heimildir til að nýta náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti skulu aldrei leiða til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis einkaaðila yfir þeim.

Skýring: Hugtakið „náttúruauðlind“ er hér notað í rúmri merkingu og látið ná til hvers kyns gæða sem felast í jörð, lífríki, vatni, lofti, sólarljósi, o.s.frv. Gildir þá einu hvort þau hafa eða kunna að hafa fjárhagslega þýðingu eða fela í sér önnur verðmæti, t.d. fagurfræðileg. Með „þjóðareign“ er hvorki vísað til ríkiseignar né sérstaks eignarforms heldur til þeirrar hugmyndar að náttúruauðlindir Íslands eru gæði sem þjóðin öll hefur ríkulega hagsmuni af og eru því sameign Íslendinga eða eign þjóðarinnar. Auðlindir í þjóðareign geta verið háðar eignarrétti einkaaðila, eign ríkisins eða eigendalausar. Þjóðareignin sjálf er hins vegar óframseljanleg og óskiptanleg hvað sem líður réttindum einkaaðila sem þegar eru fyrir hendi eða stofnað er til á grundvelli laga. Einkaeignarréttur að auðlind haggar ekki hagsmunum þjóðarinnar af því að með hana sé farið þannig að þjónað sé hagsmunum þjóðarinnar í heild. Ákvæðið gefur því vísbandingu um ýmsar almennar takmarkanir við hagnýtingu auðlinda í einkaeigu t.d. kröfur um leyfi, opinbert eftirlit, o.s.frv. Þjóðareign á náttúruauðlindum útilokar hins vegar ekki að stofnað sé til réttinda einstaklinga t.d. sérreittinda til nýtingar og ráðstöfunar. Ákvæðið felur þó ætíð í sér að auðlinda-nýting eigi ávallt að grundvallast á sameiginlegum hagsmunum þjóðarinnar en ekki þröngum sérhagsmunum einstaklinga og hópa.

Í 2. málslíð greinarinnar er áréttað að ríkið fari með almennar valdheimildir (fullveldisrétt) yfir auðlindum og beri þannig ábyrgð á meðferð og nýtingu þeirra. Jafnframt er áréttað að ríkið geti ákveðið að heimta gjald fyrir hagnýtingarheimildir sem veittar eru á grundvelli laga. Slík gjaldtaka verður að samrýmast jafnræðisreglu, atvinnufrelsi og eignarréttarvernd ef gert er ráð fyrir óbreyttri stjórnskipun að því leyti.

Síðasti málslíður greinarinnar á sér nokkra fyrirmynd í 3. málslíð 1. gr. fiskveiðistjórnarlaga. Hann tekur til hagnýtingarheimilda sem „veittar eru“ einkaaðilum. Slíkar heimildir eru venjulega byggðar á grundvelli laga þótt ekki sé hægt að útiloka að veittar séu heimildir án heimildar í lögum. Ákvæðið tekur ekki til nýtingar gæða sem háð eru eignarrétti í einkaréttarlegum skilningi (þar er ekki um að ræða „veitingu hagnýtingarheimildar“). Réttaráhrif reglunnar eru fyrst og fremst að slá á eða koma í veg fyrir væntingar um eignarréttarvernd réttinda sem veitt eru með opinberu leyfi, hvort sem það er tímabundið eða ekki. Hafa ber þó í huga að reglan getur ekki að fullu komið í veg fyrir eignarréttarvernd þeirra hagsmuna sem tengdir eru atvinnurekstri. Með ákvæðinu er svigrúm löggjafans hins vegar aukið eins og mögulegt er gagnvart eignarréttarákvæði stjórnarskrár án þess þó að undantaka vernd eignarréttarins á þessu sviði.

B) Umhverfismál og réttur almennings

Ákvæði um umhverfismál er ekki að finna í núgildandi stjórnarskrá frekar en ákvæði um auðlindir og nýtingu þeirra, eins og lýst er að framan. Þessi atriði hafa þó verið skoðuð ítarlega og settar fram tillögur að breytingum á stjórnarskránni á undanförunum árum sem ættu að gagnast stjórnlagabingi. Þar má nefna tillögur og umfjöllun í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar frá 2007 og frumvarp til stjórnarskipunarlaganna sem var lagt fram á Alþingi árið 2009.

Á undanförunum tveimur áratugum hafa ákvæði um umhverfi ratað í stjórnarskrár ýmissa ríkja. Skilningur á mikilvægi umhverfis fyrir heilbrigði og afkomu mannkyns hefur þrýst á auknar reglur á alþjóðavísu sem og á lands- og staðarvísu. Ákvæðin fjalla helst um tiltekin réttindi almennings er varða umhverfið með sérstöku tilliti til komandi kynslóða. Tilhneiging er til að setja þau meðal mannréttindaákvæða í stjórnarskrá.

Stjórnarskrárákvæði um umhverfismál varða fyrst og fremst eftirfarandi efnisatriði (i) rétt einstaklinga til heilnæms umhverfis, (ii) rétt almennings til aðgengis að upplýsingum og ákvörðunum um umhverfi þeirra og (iii) rétt almennings til aðgengis að náttúrunni.

Stjórnlaganefnd fól Ellý Katrínu Guðmundsdóttur lögfræðingi að skrifa úttekt um réttindi tengd umhverfismálum, þar á meðal hvernig þessum málum er háttað í stjórnarskrám annarra Evrópuríkja. Er úttektina að finna í V. þætti.

4.5. Viðhorf þjóðfundar

Umhverfismál voru talsvert rædd á Þjóðfundi 2010. Kallað var eftir skýrri framtíðarsýn í umhverfismálum og samfélagslegri ábyrgð á auðlindum og umhverfi.

Náttúra Íslands var þjóðfundargestum ofarlega í huga. Þau viðhorf komu fram að stuðla beri að jafnvægi lífríkis og verndun ósnortinna landsvæða. Tryggja verði virkt eftirlit í samræmi við lög og reglur. Á þjóðfundinum var lögð áhersla á ferðafrelsi almennings um leið og virðingu fyrir náttúrunni og ábyrgð almennings. Það viðhorf var áberandi að náttúrauðlindir beri að nýta með sjálfbærum hætti og af virðingu við komandi kynslóðir.

Á þjóðfundi var þess krafist, að almenningi verði tryggt heilnæmt umhverfi og drykkjarvatn og rætt um umhverfismál sem mannréttindi komandi kynslóða.

4.6 Efni til skoðunar

Eftirfarandi atriði komu til skoðunar um umhverfismál:

- Hvar setja skuli ákvæði um umhverfi og náttúruvernd.
- Réttindi almennings og skylda stjórnvalda.
- Ábyrgð almennings á umhverfi og náttúru.
- Réttur til upplýsinga um ástand umhverfis og undirbúning ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfið.

4.7. Umræða í nefndinni

Aukin þekking á umhverfismálum og tengslum þeirra við heilsu hefur ýtt undir þá skoðun að fólk eigi rétt á heilnæmu umhverfi. Segja má að gæði umhverfis hafi unnið sér sess sem mikilvægur þáttur í mannréttindum og forsenda ákveðinna lífsgæða. Þar með sé við hæfi að færa þessa þætti inn í nútímalega stjórnarskrá.

Nefndin leggur til að í stjórnarskrá verði bætt ákvæði um umhverfisgæði, upplýsinga- og þátttökurétt almennings og rétt hans til dvalar og umferðar um landið. Nefndin telur rétt að ákvæðið verði í mannréttinda-kaflanum með svipuðum hætti og gert er í mörgum öðrum stjórnarskrám. Rætt var hvort setja skyldi ákvæðið fram sem rétt manna til ákveðinna umhverfisgæða eða sem skyldu hins opinbera til að tryggja ýmis umhverfistengd atriði. Lagt er til að kveðið sé á um *réttindi* og lýsir ákvæðið því fyrst og fremst ákveðnum hópréttindum, þ.e. réttindum almennings. Ákvæðið felur jafnframt í sér mikilvæga pólitíska markmiðssetningu sem skiptir máli við skýringu laga. Það sjónarmið kom þó fram að efni reglunnar yrði skýrara ef hún er sett fram sem *skylda* á opinberum aðilum en gæti þó einnig orðið grundvöllur laga um skyldur einkaaðila.

Nefndin telur mikilvægt að samfara almannarétti verði kveðið á um skyldu almennings að ganga vel um landið. Bent er á að réttur einstaklinga til heilnæms umhverfis er nátengdur rétti til upplýsinga og þátttöku í málum er varða umhverfi þeirra. Til þess að geta varið rétt sinn þurfa einstaklingar að njóta aðgangs að upplýsingum og hafa tök á að taka þátt í ákvörðunum um umhverfismál. Því er eðlilegt að stjórnarskrárbinda þessi réttindi samhliða réttinum til heilnæms umhverfis.

4.8 Tillögur og valkostir

Í eftirfarandi tillögu er ráðgert að grein um umhverfisréttindi verði sett í mannréttinda-kafla stjórnarskrárinnar á eftir öðrum mannréttindaákvæðum. Á það er minnt að vísað er til ábyrgðar á umhverfinu í tillögum um aðfaraorð og yfirlýsingu um grunngildi í 1. gr. stjórnarskrár í 2. kafla hér að framan.

Valkostur

Allir eiga rétt á heilnæmu umhverfi og náttúru þar sem líffræðilegri fjölbreytni er viðhaldið eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Almenningsi er heimilt að fara um landið í lögmætum tilgangi, en skal ganga vel um og virða náttúruna.

Tryggður skal í lögum réttur almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og áhrif framkvæmda á það svo og kostur á þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið.

Skýring: Hér er mælt fyrir um ákveðin réttindi og skyldur almennings á sviði umhverfisréttar. Í tillögunni tengjast umhverfisréttur og mannréttindi. Í 1. málslíð 1. mgr. er kveðið á um rétt almennings til heilnæms umhverfis þar sem líffræðilegri fjölbreytni skuli við haldið eftir því sem nánar er tiltekið í lögum. Umhverfisgæði hafa í auknum mæli öðlast viðurkenningu sem grundvallarréttindi sem forsenda ákveðinna lífsgæða og þar með mikilvægur þáttur mannréttinda. Með sama hætti

og sjálfbær þróun má segja að líffræðileg fjölbreytni náttúrunnar sé forsenda þess að tryggja komandi kynslóðum umhverfi er stuðli að heilbrigði og velfarnaði. Ísland er aðili að Samningi um líffræðilega fjölbreytni sem kom fram árið 1992 á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun í Rio de Janeiro. Með samningnum undirgengst íslenska ríkið alþjóðlegar skuldbindingar sem lúta að verndun og sjálfbærri nýtingu lífríkisins. Samningurinn kveður skýrt á um að hvert aðildarríki hafi óskoradán rétt yfir verndun og nýtingu eigin lífríkis. Ákvæði samningsins hafa ekki verið lögfest í heild sinni en ýmis ákvæði hans hafa þegar verið sett í íslensk lög og verið höfð til hliðsjónar við gerð stefnumótandi áætlaða svo sem við stefnumörkun um sjálfbæra þróun og náttúruverndaráætlun.

2. málsliður 1. mgr. kveður á um svokallaðan almannarétt, þ.e. rétt til að ferðast um landið í lögætum tilgangi. Einnig er tiltekin skylda manna til þess að ganga vel um og virða náttúruna. Almennaréttur hefur verið skilgreindur hér á landi frá fornu fari og er nú mælt fyrir um hann í náttúruverndarlögum nr. 44/1999. Til hans er horft sem félagslegrar náttúruverndar að menn eigi rétt á að njóta náttúru landsins. Rétt þykir þó að leggja áherslu á ábyrgð á góðri umgengni um náttúruna og aðhald í því efni.

Ákvæði 1. málsliðs 1. gr. fela í sér mikilvæga markmiðssetningu fyrir lögjafann að vinna eftir við setningu laga er varða umhverfismál. Ráðgert er að nánar sé mælt fyrir um það í lögum hvernig unnið skuli að þeim markmiðum sem hér eru sett fram. Eftir sem áður er veitt svigrúm til þess að ákveða hvaða leiðir skuli fara. Þannig fæli stjórnarskrárákvæði ekki í sér sjálfstæðar efnisreglur en þó mun það væntanlega gegna veigamiklu hlutverki þegar dómstólar fá til úrlausnar álitamál um, hvort stjórnvaldsákvæðanir eða lögjöf fara bersýnilega gegn þessum grundvallarmarkmiðum eins og þau verða væntanlega skýrð í ljósi alþjóðlegra skuldbindinga.

2. mgr. tekur til réttar til upplýsinga um umhverfismál og einnig svokölluð þátttökuréttindi þegar undirbúnar eru ákvarðanir sem hafa áhrif á umhverfi. Réttur til heilnæms umhverfis er nátengdur rétti til upplýsinga og þátttöku í málum er varða umhverfið. Í niðurlagi 2. mgr. er miðað við að fyrrgreind réttindi verði tryggð með lögum en jafnframt verði settar nánari reglur um efnislegt inntak þeirra og hvernig þeim verði fylgt eftir. Í þeim efnum þarf að taka tillit til alþjóðlegra skuldbindinga sem íslenska ríkið er bundið af. Réttindum þessum er m.a. lýst í svokölluðum Árósasamningi frá árinu 1998. Ísland hefur undirritað hann og fest reglur hans í lög að hluta til og er unnið að undirbúningi fullgildingar hans.

5. Mannréttindi

Mannréttindaákvæði sáust fyrst í stjórnarskrám og í tengslum við stjórnarskrár við lok 18. aldar. Helstu grundvallarmannréttindi eru vernduð í íslensku stjórnarskránni í ákvæðum sem rekja má aftur til 1874 og voru samhljóða ákvæðum dönsku grundvallarlaganna frá 1849. Mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar stóðu að mestu leyti óbreytt til ársins 1995 þegar mörg ný réttindi voru tekin upp í stjórnarskrána með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995. Nýju ákvæðin sóttu einkum fyrirmynd til alþjóðlegra mannréttindasamninga frá seinni hluta 20. aldar. Önnur ákvæði tóku gagngerum breytingum, orðalag þeirra var fært í nútímahorf og gildissvið aukið til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar, einkum Mannréttindasáttmála Evrópu. Einnig var horft til samnings Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnómálaleg réttindi og annarra helstu samninga samtakanna (Sp) um mannréttindi.

Mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar eru í VI. og VII. kafla hennar í 63. – 77. gr. VII. kafli er hinn eiginlegi mannréttindakafli en um trúfrelsi er fjallað í VI. kafla ásamt ákvæðum um þjóðkirkjuna. Réttindin eru í stórum dráttum eftirfarandi: Trúfrelsi (63. og 64. gr.), reglan um jafnræði allra fyrir lögum og bann við mismunun á grundvelli kynferðis, trúarbragða, skoðana, kynþáttar og fleiri atriða (65. gr.), ákvæði um útlendinga, ríkisborgara og ferðafrelsi (66. gr.), persónufrelsi (67. gr.), bann við pyndingum og nauðungarvinnu (68. gr.), bann við refsingu án lagaheimildar og dauðarefsingu (69. gr.), réttlát málsmeðferð fyrir dómstólum (70. gr.), friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu (71. gr.), eignarréttur (72. gr.), skoðana- og tjáningarfrelsi (73. gr.), féлага- og fundafrelsi (74. gr.), atvinnufrelsi og réttur til að semja um starfskjör og önnur réttindi tengd vinnu (75. gr.), réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, atvinnuleysis og fleiri atriða, réttur til menntunar og skylda til að tryggja með lögum velferð barna (76. gr.) og skilyrði um að skattamálum skuli skipað með lögum og bann við afturvirkni skattalaga (77. gr.).

Markmið stjórnarskrárbreytinganna árið 1995 voru í meginatriðum þríþætt. Í fyrsta lagi að efla, samhæfa og samræma mannréttindaákvæðin þannig að þau gegndu betur því hlutverki sínu að vera vörn almennings í samskiptum við ríkisvald. Í öðru lagi að færa ýmis ákvæði til nútímalegra horfs, enda voru þau óbreytt frá því að fyrsta stjórnarskrá Íslands var sett árið 1874. Í þriðja lagi þótti tímabært að endurskoða mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar með tilliti til þjóðréttarlegra skuldbindinga sem Ísland hefði gengist undir með aðild að alþjóðlegum sáttmálum til verndar mannréttindum.

Nýju mannréttindaákvæðin hafa í meginatriðum reynst vel og náð í flestu þeim markmiðum sem stefnt var að. Áhrif alþjóðlegra mannréttindasamninga á íslenskan rétt hafa aukist stórlega frá 1995 og hafa dómstólar skýrt mannréttindaákvæðin í ljósi alþjóðlegra samningsákvæða. Á það sérstaklega við um Mannréttinasáttmála Evrópu en einnig að nokkru um samþykktir Alþjóðavinnuálastofnunarinnar og samning Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi svo og Félagsmálasáttmála Evrópu. Þá hafa alþjóðasamningar um mannréttindi haft ótvíræð áhrif á lagasetningu, stjórnáslu og starf umboðsmanns Alþingis að eftirliti með stjórnvöldum.

5.1 Viðhorf þjóðfundar

Á þjóðfundi var mikið rætt um mannréttindavernd stjórnarskrárinnar. Lögð var áhersla á mikilvægi ýmissa réttinda sem þegar eru tryggð. Þjóðfundur gerir skýra kröfu um að grundvallarmannréttindum séu gerð greinargóð skil. Þá kemur fram krafa um að mannréttindum beri að skipa sess fremst í stjórnarskrá.

Mikil áhersla er lögð á að allir skuli vera jafnir fyrir lögum en krafan um jafnrétti er rauður þráður í viðhorfum fundarmanna. Margbreytileiki mannlífsins skal tryggður óháð skoðunum, efnahag, kyni, uppruna, litarhætti og trúarbrögðum auk kynhneigðar. Réttindi fatlaðra og annarra minnihlutahópa skulu virt svo og sérstök réttindi barna. Þá koma fram viðhorf um verndun velferðarkerfisins, jafnan rétt til heilbrigðisþjónustu óháð tekjum og búsetu og að réttlætis sé gætt um grunnframfærslu og lífeyri. Einnig er talið brýnt að trúfélögum sé ekki mismunað og að sátt náist um samband ríkis og kirkju.

Meðal nýmæla sem finna má í niðurstöðum þjóðfundar er skírskotun til komandi kynslóða. Margir leggja áherslu á að skilgreina og tryggja rétt kynslóðanna í stjórnarskránni sem helst í hendur við þá kröfu að stjórnarskráin horfi til framtíðar. Atriði af þessum toga er réttur til heilnæms umhverfis og vatns. Um umhverfisvernd og auðlindamál var fjallað sérstaklega í kafla 4 b) hér á undan, þar á meðal um rétt komandi kynslóða sem binda mætti með vísun til meginreglunnar um sjálfbæra þróun.

Tilmæli þjóðfundar endurspegla umræður um málefni innflytjenda og hælisleitenda. Fram koma viðhorf um þörf á að stjórnarskrárbinda ákvæði um réttindi og skyldur innflytjenda sem um leið endurspegli mannréttindi og mannúð við meðferð málefna þeirra.

Á þjóðfundi komu einnig fram viðhorf um að binda skuli í stjórnarskrá að íslenska ríkið taki þátt í alþjóðlegri samvinnu um mannréttindi og fylgi alþjóðaskuldbindingum þar að lútandi.

5.2 Efni til skoðunar

Eftirfarandi atriði komu til skoðunar um hugsanlegar viðbætur á mannréttinda-kafla:

- Viðbætur við jafnræðisreglu þar sem bann er lagt við mismunun vegna fleiri atriða en þegar eru tilgreind.
- Álitamál um jafnræði trúfélaga og tengsl ríkis og kirkju.
- Leiðir til að tryggja frekar tjáningarfrelsi, gagnsæi og frelsi í upplýsingamiðlun og fjölmiðlafrelsi.
- Réttindi komandi kynslóða.
- Grunnréttindi barna.
- Staða alþjóðasamninga um mannréttindi.

5.3 Umræður í nefndinni

Í ljósi þess að mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar voru endurskoðuð í heild árið 1995 og engin sértæk vandamál hafa komið upp sem rekja má til þess að hún verndi ekki tiltekin mannréttindi, telur nefndin ekki þörf á að gera grundvallarbreytingar á þessum kafla. Nefndin leggur þó til að kaflinn um mannréttindi verði færður svo til fremst eins og sjá má í stjórnarskrám Þýskalands, Suður-Afríku og Finnlands, svo að dæmi séu nefnd. Ákvæði um mannréttindi eigi réttilega heima á undan sjálfri stjórnskipun ríkisins því að allt vald komi frá þjóðinni. Það endurspeglir líka að æðsta markmið stjórnarskrár sé að vernda einstaklinginn fyrir ofurvaldi ríkisins og tryggja að þeir sem mannréttindi eru brotin á, geti leitað réttar síns fyrir dómstólum.

Stjórnlaganefnd telur rétt að huga að viðbótum við 65. gr. stjórnarskrárinnar um jafnræði manna fyrir lögum. Atriðin sem talin eru í ákvæðinu og bannað er að byggja mismunun á eru kynferði, trúarbrögð, skoðanir, þjóðernisuppruni, kynþáttur, litarháttur, efnahagur og ætterni. Þessi listi er ekki tæmandi enda lýkur honum með vísun til banns við mismunun vegna stöðu að öðru leyti. Framkvæmd hefur reyndar leitt í ljós að vernd ákvæðisins nær til fleiri þátta. Ætla má að nefnd séu þau atriði sem hættast er við að geti orðið grundvöllur mismununar en ómögulegt er að telja allt svo að tæmandi sé. Nefndin ræddi hvort, og þá hvaða atriðum, mætti bæta við til að hnykkja á banni við mismunun og endurspegla betur mikilvægi annarra þátta án þess að slíkar viðbætur fælu í sér beina efnislega breytingu. Nefndin var sammála um að til viðbótar mætti nefna *fötlun* og *kynhneigð*. Mögulega einnig *aldur* og *búsetu* en áfram verði vísað til banns við mismunun vegna stöðu að öðru leyti og talningin því ekki tæmandi.

Nefndin er þeirrar skoðunar að færa beri ákvæði um trúfrelsi inn í mannréttindakaflann í stað þess að þau standi í sérstökum kafla um þjóðkirkjuna eins og nú er. Nokkrar umræður urðu um hvort og þá hvernig ætti að endurskoða tengsl ríkis og kirkju. Var m.a. rætt um hvort rétt væri að leggja af þjóðkirkjuskipan og mæla fyrir um jafna stöðu allra trúfélaga þannig að engin trúarbrögð njóti forréttinda umfram önnur. Sam-

kvæmt núgildandi stjórnarskrá er hægt að breyta kirkjuskipan ríkisins með lögum en leggja skal málið í þjóðaratkvæðagreiðslu (2. mgr. 79. gr.). Rætt var hvort stjórnarskráin eigi yfirleitt að kveða á um þjóðkirkjuskipan en slík skipan getur átt stoð í almennum lögum. Meginheimildin í þeim efnum er nú lög nr. 78/1997 um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar. Nefndin telur rétt að stjórnarskráin tryggi áfram rétt þjóðarinnar til að taka beina afstöðu til breytinga á kirkjuskipan ríkisins í þjóðaratkvæðagreiðslu, sbr. umfjöllun um beint lýðræði í kafla IV.13. Nefndin fól Ágústi Þór Árnasyni brautarstjóra að skrifa úttekt með skýringum og sögu að baki íslenskri kirkjuskipan, stöðu þjóðkirkjunnar og tengslum ríkis og kirkju. Úttektina er að finna í V. þætti.

Rædd voru ýmis sjónarmið um að stjórnarskráin endurspegli betur mikilvægi upplýsingafrelsis og stöðu frjálsra og sjálfstæðra fjölmiðla í lýðræðissamfélagi. Settir eru fram valkostir um fjölmiðlafrelsi, sérstaka vernd heimildarmanna fjölmiðla og sjálfstæðra fjölmiðla. Rök gegn því að bæta inn ákvæði af þeim toga eru þó helst að ekki sé brýn þörf á að taka út og setja inn í stjórnarskrá þessi sérstöku atriði úr margþættri starfsemi fjölmiðla. Fremur ætti að tryggja rétt fjölmiðla í ítarlegri reglum í almennum lögum. Auk þess getur orkað tvímælis að lýsa yfir vernd „sjálfstæðra“ fjölmiðla, enda getur verið matskennt hvenær fjölmiðill telst vera sjálfstæður. Til að undirstrika gagnsæi í stjórnsýslunni leggur nefndin til að fram komi í stjórnarskrá meginregla um rétt almennings til aðgangs að upplýsingum hjá stjórnvöldum.

Nefndin fjallaði um réttindi komandi kynslóða. Um tillögur hennar í þeim efnum er vísað til 4. kafla um umhverfismál og nýtingu náttúruauðlinda. Nefndin leggur til að sett verði ákvæði í mannréttindakaflann um réttindi almennings tengd umhverfi og náttúru og skyldur manna í umgengni við náttúruna. Nefndin leggur einnig til að ákvæði stjórnarskrárinnar um velferð barna sem nú stendur í 3. mgr. 76. gr., verði efnismeiri og vísað beint til þeirrar grundvallarreglu að virða skuli rétt barns til ákvörðunar um eigin málefni í samræmi við þroska þess.

Nokkur umræða spannst um stöðu og áhrif alþjóðlegra mannréttindasamninga og hvort og þá hvernig rétt væri að vísa til þeirra með beinum hætti í stjórnarskrá. Með slíkri tilvísun yrði komið til móts við áherslur þjóðfundar um að áréttu skyldur ríkisins samkvæmt alþjóðlegum samningum án þess gera þurfi grundvallarbreytingar á mannréttindakaflanum. Sjónarmið komu fram um að rétt væri að gefa mannréttindareglum í þjóðréttarsamningum, sem Ísland á aðild að, sjálfkrafa sömu stöðu og stjórnarskrarákvæðum sem æðstu réttarheimild, og mundu þær þá ganga framur almennum lögum. Þannig mætti stuðla að því að þjóðréttarskuldbindingum á þessu sviði væri fullnægt og auka mannréttindavernd, einkum á sviði félagslegra réttinda sem stjórnarskráin er fremur fáorð um. Gegn þessu voru m.a. færð þau rök að ekki væri hægt að bæta stöðugt við ákvæði stjórnarskrárinnar ákvæðum alþjóðasamninga sem almennt væru samþykktir af löggjafanum með þingsályktunum. Óvissa myndi skapast um hvaða alþjóðasamningar féllu hér undir og hvaða ákvæðum þeirra væri unnt að beita sem lagareglum sem vikju almennum lagareglum til hliðar. Einnig var vísað til þess að eftir stjórnarskrár-breytingarnar 1995 hafi ekkert komið fram sem leiði í ljós þörf á að bæta stöðu alþjóðlegra mannréttindasamninga að íslenskum rétti, þvert á móti hafi áhrif þeirra aukist mjög á öllum sviðum réttarins. Hins vegar mætti

hnykkja á mikilvægi þjóðréttarsamninga um mannréttindi í stjórnarskrá með því að vísa til skyldu allra handhafa ríkisvaldsins að tryggja framkvæmd þeirra og virkni. Má m.a. sækja fyrirmynd til nýs ákvæðis um alþjóðlega mannréttindasamninga sem bætt var við gr. 110 c í norsku stjórnarskránni árið 1994. Nefndin setur fram valkosti sem byggjast á þessum sjónarmiðum.

Í dæmi A í viðauka er breytt röð greina í mannréttindakaflanum þannig að efnislega skyld ákvæði standa saman. Með því er ráðgert að ákvæði um eignarrétt (nú 72. gr.) og skattamálefni (nú 77. gr.) standi hlið við hlið í 18. og 19. gr.

5.4 Tillögur og valkostir

Gert er ráð fyrir að kafla um mannréttindi komi á eftir I. kafla um undirstöður. Hér á eftir er lýst helstu tillögum og valkostum sem nefndin setur fram í efnislegri röð, eftir því hvar í kaflanum greinarnar standa. Um mögulega röðun greinanna innan kaflans er vísað til dæma A og B. Minnt er á að lagt er til að nýtt ákvæði um umhverfismál komi inn í mannréttindakafla en um það er vísað til umfjöllunar um umhverfis- og auðlindamál að framan.

Jafnræðisregla

Valkostur

Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, fötlunar, kynhneigðar, [aldurs], [búsetu], efnahags, ættneris og stöðu að öðru leyti.

Konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna.

Skýring: Breyting felst í því að talin eru fleiri atriði sem bannað er byggja mismunun á en þar bætast við fötlun, kynhneigð og mögulega aldur og búseta. Áhersla er lögð á að viðbætur fela ekki í sér efnislegar breytingar á reglu núgildandi 65. gr. stjórnarskrár en endurspeglar gildandi rétt um gildi jafnræðisreglunnar gagnvart umræddum atriðum.

Trúfrelsi og jafnræði trúfélaga

Valkostur 1

Allir eiga rétt á að stofna trúfélög og iðka trú sína í samræmi við sannfæringu hvers og eins. Þó má ekki kenna eða fremja neitt sem er gagnstætt góðu siðferði eða allsherjarreglu.

Enginn má neins í missa af borgaralegum og þjóðlegum réttindum fyrir sakir trúarbragða sinna, né heldur má nokkur fyrir þá sök skorast undan almenntri þegnskyldu.

Öllum er frjálst að standa utan trúfélaga. Enginn er skyldur til að inna af hendi persónuleg gjöld til trúfélags sem hann á ekki aðild að.

Skýring: Ákvæðið flyst úr VI. kafla um þjóðkirkjuna, nú 63. gr. og 1. og 2. mgr. 64. gr., í sérstakt ákvæði um trúfrelsi í mannréttindakaflanum. Jafnframt er lagt til að felld verði niður 3. mgr. 64. gr. stjórnarskrárinnar um að þeir sem standa utan trúfélaga greiði gjöld til Háskóla Íslands en sú skipan hefur þegar verið aflögð með lögum. Lagt er til að trúfrelsisákvæði standi á eftir ákvæði um friðhelgi einkalífs og á undan tjáningarfrelsi. Er hér stuðst við sömu röð ákvæða og sjá má í alþjóðlegum mannréttindasamþykktum þ. á m. Mannréttindasáttmála Evrópu.

Valkostur 2

Allir eiga rétt á að iðka trú eða lífsskoðun einir eða í félagi við aðra en ekki má þó kenna neitt eða fremja sem er gagnstætt góðu siðferði eða allsherjarreglu.

Enginn má neins í missa af borgaralegum og þjóðlegum réttindum fyrir sakir trúarbragða sinna, né heldur má nokkur fyrir þá sök skorast undan almennri þegnskyldu.

Evangelíska lúterska kirkjan er þjóðkirkja á Íslandi en ríkið skal þó styðja og vernda öll lögleg trúfélög.

Öllum er frjálst að standa utan trúfélaga og skal enginn skyldur til að greiða félagi gjöld sem hann er ekki aðili að.

Skýring: Hér er miðað við að trúfrelsisákvæði komi á eftir ákvæðum um tjáningarfrelsi og félagafrelsi. Í 1. mgr. er áréttaður réttur til að iðka lífsskoðun, þ.e. trú eða sannfæringu sem ekki fellur undir viðurkennd kennileg trúarbrögð. Ekki er um að ræða efnislega breytingu frá núgildandi ákvæðum. 2. mgr. svarar til 1. mgr. 64. gr. stjórnarskrárinnar. Þá er í 3. mgr. miðað við að stjórnarskráin lýsi áfram yfir því að evangelíska lúterska kirkjan sé þjóðkirkja á Íslandi, en jafnframt er lögð áhersla á ákveðið jafnræði trúfélaga með ákvæði um að ríkið skuli styðja og vernda öll lögleg trúfélög. Ákvæði 4. mgr. er efnislega óbreytt frá 2. mgr. 64. gr. Í valkosti um þjóðaratkvæði (sjá síðar) er kveðið á um að breyta megi kirkjuskipan ríkisins eftir þjóðaratkvæðagreiðslu með sambærilegum hætti og gildir samkvæmt núverandi stjórnarskrá. Í bráðabirgðaákvæði er hins vegar mælt fyrir um, að endurskoða skuli kirkjuskipan ríkisins innan 10 ára frá gildistöku nýrrar stjórnarskrár. Ef þeirri endurskoðun lýkur með niðurstöðu um að leggja skuli niður þjóðkirkjuna mun fara fram sérstök þjóðaratkvæðagreiðsla um lagabreytingu þess efnis.

Valkostur 3

Engin trúarbrögð skulu njóta forréttinga umfram önnur.

Skýring: Hér er gerð tillaga um að stjórnarskráin banni fortakslaust að einhverjum trúarbrögðum sé gert hærra undir höfði en öðrum og takmarkast bannið ekki við trúfélög eða stöðu þeirra.

Upplýsingafrelsi og starfsemi fjölmiðla

Valkostur 1

Allir eru frjálzir skoðana sinna og sannfæringar.

Hver maður á rétt á að láta í ljós hugsanir sínar en ábyrgjast verður hann þær fyrir dómi. Ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi má aldrei í lög leiða.

Öllum er frjálst að leita, taka við og miðla upplýsingum. Upplýsingar og gögn í vörslu stjórnvalda skulu vera aðgengileg almenningi.

Tjáningarfrelsi má aðeins setja skorður með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis-ríkisins til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum.

Skýring: Lagt er til að ný málsgrein komi inn í stjórnarskrárákvæði um tjáningarfrelsi sem verði 3. mgr. Þar er tekið af skarið um að í tjáningarfrelsinu felist einnig upplýsingafrelsi og aðgangur að upplýsingum í vörslu stjórnvalda. Er hér m.a. tekið mið af framkvæmd dómstóla um beitingu tjáningarfrelsisákvæðisins, orðalagi 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu auk þess sem réttur til aðgangs að upplýsingum er verndaður í ítarlegum ákvæðum upplýsingalaga nr. 50/1996.

Valkostur 2

Öllum er frjálst að leita, nýta og miðla upplýsingum. Með lögum skal kveðið á um nafnleynd og vernd heimildarmanna og starfsemi sjálfstæðra fjölmiðla að öðru leyti tryggð.

Upplýsingar og gögn í vörslu hins opinbera skulu vera aðgengileg almenningi.

Réttindum samkvæmt þessari grein má setja skorður með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins til verndar heilsu eða siðgæðis manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum.

Skýring: Hér er um að ræða nýtt ákvæði um upplýsinga- og fjölmiðlafrelsi. Tekið er af skarið um að tjáningarfrelsi feli í sér frelsi til að leita, nýta og miðla upplýsingum. Mikilvægi fjölmiðla birtist meðal annars í því að veita stjórnvöldum, dómstólum, fyrirtækjum, hagsmunasamtökum og öðrum áhrifaöflum samfélagsins aðhald. Nafnleynd heimildarmanna og vernd þeirra er forsenda þess að fjölmiðlar geti sinnt þessu hlutverki og er því sérstaklega áréttað að um þessi atriði skuli kveðið á í lögum sem tryggja eiga starfsemi sjálfstæðra fjölmiðla. Með vernd fyrir heimildarmenn er átt við mögulega vernd þeirra sem ljóstra upp upplýsingum sem varða mikilvæga almannahagsmuni við sérstakar aðstæður.

Réttindi barna

Valkostur

Börnum skal tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Virða ber rétt barna til ákvörðunar um eigin málefni í samræmi við þroska þeirra.

Skýring: Lagt er til að nýr málsliður um að virða beri rétt barna til ákvörðunar um eigin málefni bætist við ákvæði sem nú stendur í 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Með þessu er skyldu löggjafans til að tryggja börnum vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst, gefið meira efnislegt inntak og er hér lýst yfir meginreglu sem er undirstaða allrar löggjafar um málefni barna.

Skyldur samkvæmt alþjóðlegum mannréttindasamningum

Valkostur

Öllum handhöfum ríkisvalds ber að virða reglur um mannréttindi sem bindandi eru fyrir ríkið að þjóðarétti og tryggja framkvæmd þeirra og virkni eftir því sem samræmist hlutverki þeirra að lögum og valdmörkum.

Skýring: Hér er áréttuð skylda allra handhafa ríkisvalds til að virða mannréttindi sem vernduð eru í alþjóðlegum mannréttindasamningum og Ísland er aðili að. Hún hvílir t.d. jafnt á öllum stofnunum ríkisvalds, hvort heldur á vegum ríkis og sveitarfélaga eða annarra sem fara með framkvæmdarvald og jafnframt á löggjafanum og dómstólum. Með því að vísa til þess að tryggja skuli réttindi er áréttuð að jákvæðar skyldur geta einnig hvílt á þessum stofnunum til þess að réttindin verði raunhæf og virk. Þannig nægir t.d. ekki að fullnægja alþjóðlegum samningsskuldbindingum með því að festa ákvæði þeirra í lög, því að grípa ber til aðgerða til að gera réttindin virk þegar þörf krefur og veita jafnframt raunhæf úrræði fyrir þá sem telja réttindi sín brotin.

Valkostur til viðbótar

Mannréttindareglur alþjóðlegra mannréttindasamninga njóta stjórnarskrárverndar þegar þær eru þjóðréttarlega skuldbindandi fyrir íslenska ríkið.

Skýring: Hér er lagt til að alþjóðlegar mannréttindareglur sem íslenska ríkið er bundið af, fái bein réttaráhrif með stjórnarskrárgildi og unnt verði að beita þeim sjálfstætt fyrir dómi án tilvísunar til innlendra réttarreglna. Í ákvæðinu felst einnig skylda stjórnvalda til að tryggja framkvæmd og virkni þeirra eftir því sem mannréttindareglurnar sjálfar segja til um. Í tillöggunni er ekki kveðið á um hvort eða hvernig fullgildingarferli alþjóðlegra mannréttindasamninga eigi að breytast, verði tillaga þessi samþykkt en bent er á að í tillögum nefndarinnar er gert ráð fyrir vandaðri meðferð við fullgildingu þjóðaréttarsamninga en nú tíðkast. Tillagan er um margt áþekkt tillögu um gildi og forgang þjóðréttarreglna sem sett er fram í kafla skýrslunnar um utanríkismál og má líta svo á að hún komi fyrst og fremst til greina ef þeirri tillögu er hafnað.

6. Hlutverk og staða forseta Íslands

Embætti forseta Íslands var stofnað þegar stjórnarskráin var samþykkt við lýðveldisstofnun árið 1944. Frá árinu 1941 hafði sérstakur ríkisstjóri, kosinn af Alþingi til eins árs í senn, farið með vald konungs sem Íslendingar höfðu tekið til sín við hernám Danmerkur í apríl 1940. Samhlíða stofnun embættis ríkisstjóra til bráðabirgða ályktaði Alþingi 17. maí 1940 um vilja sinn til að slíta formlega sambandinu við Danmörku og stofna lýðveldi. Í maí 1942 var kosin sérstök millipinganefnd til þess að gera tillögur um breytingar á stjórnarskrá vegna stofnunar lýðveldisins og í lok þess árs tóku gildi stjórnskipunarlög sem heimiluðu breytingar á gildandi stjórnarskrá með samþykkt eins þings og meirihluta kosningabærra manna í atkvæðagreiðslu. Þó var óheimilt að breyta með þessum hætti nokkru öðru en beinlínis leiddi af sambandsslitunum og stofnun lýðveldis. Nefndin skilaði álit og frumvarpi til nýrrar stjórnarskrár á þessum grundvelli árið 1943. Hins vegar hugðist nefndin vinna áfram að undirbúningi annarra nauðsynlegra breytinga á stjórnskipulaginu sem gera yrði á venjulegan hátt.

Nákvæmum skýringum á hinu íslenska lýðveldishugtaki verður ekki fundinn staður í álitu millipinganefndarinnar. En einhverjar útlínur hugmyndarinnar má sjá í umræðum um stöðu og hlutverk forseta á Alþingi í aðdraganda lýðveldisstofnunarinnar. Einnig má líta á þjóðaratkvæðagreiðsluna um stjórnarskrána sjálfa sem ákveðna skilgreiningu á lýðveldishugmyndinni. Sjálft lýðveldishugtakið var ekki heldur ofarlega á baugi í íslenskri þjóðmálaumræðu eftir stofnun þess. Hins vegar má draga þá almennu ályktun að útfærsla lýðveldisformsins í stjórnarskránni 1944 hafi lítt byggt á erlendum fyrirmyndum, enda ekki um auðugan garð að gresja eins og ástandið var í heimsmálum á þeim tíma. Um tildrög er að öðru leyti vísað til heimilda.

Þótt endurskoðun stjórnarskrárinnar lyti aðeins að breytingum sem beinlínis leiddi af sambandsslitunum og stofnun lýðveldis, urðu töluverðar umræður um fyrirhugað embætti forseta Íslands. Upphaflegar tillögur millipinganefndar Alþingis gerðu ráð fyrir því að forseti yrði kosinn af Alþingi. Niðurstaðan varð þó sú, eftir mikinn þrýsting almennings, að forseti skyldi þjóðkjörinn. Má sú skipan heita óvenjuleg miðað við það sem algengast var í Evrópu hjá þeim ríkjum sem höfðu forseta á þessum tíma. Hins vegar var ekki breytt því fyrirkomulagi að forseti skyldi kosinn með meirihluta atkvæða við einar kosningar, sbr. 5. gr. stjórnarskrárinnar.

Í annan stað var deilt um heimildir forseta til að synja lögum Alþingis staðfestingar, en samkvæmt stjórnarskránni frá 1920 var staðfesting konungs formlegt skilyrði fyrir gildistöku laga. Niðurstaðan varð nýtt ákvæði, 26. gr. nógildandi stjórnarskrár, sem veitti forseta heimild til að synja lögum Alþingis staðfestingar með þeim afleiðingum að þau tækju engu að síður gildi en skyldu lögð svo fljótt sem kostur væri undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Um túlkun þeirrar greinar og deilur í því sambandi vísast til skýringa við stjórnarskrána í 2. bindi skýrslu þessarar en heimildinni hefur forseti beitt tvisvar, árið 2004 og 2010. Þjóðaratkvæðagreiðsla í kjölfar synjunar forseta Íslands á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar fór fram í mars 2010 og er fyrirhuguð öðru sinni þann 19. apríl 2011.

Ákvæði stjórnarskrárinnar um forseta Íslands svöruðu til sambærilegra efnisákvæða um konung samkvæmt eldri stjórnarskrá (að öðru leyti en laut að kosningu forseta, frávikningu hans og málskotsrétti). Var það í samræmi við þá fyrirætlun að gera aðeins þær breytingar á stjórnarskránni sem leiddu af sambands slitunum og stofnun lýðveldis. Þannig skyldi forseti, eins og konungur áður, áfram vera annar handhafi löggjafarvalds ásamt Alþingi. Hann skyldi einnig vera ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum og láta ráðherra framkvæma vald sitt, sbr. 11. og 13. gr. stjórnarskrárinnar. Þá skyldu ráðherrar áfram bera ábyrgð á stjórnarathöfnum öllum samkvæmt óbreyttu ákvæði 14. gr.

Nógildandi ákvæði um stjórnskipulega stöðu og störf forseta Íslands er að finna í 2. gr. stjórnarskrárinnar, auk þess sem II. kafli hennar er helgaður embætti forseta Íslands og framkvæmdarvaldinu. Þá er forseta getið í 37. gr. í tengslum við samkomustað Alþingis og í 79. gr. um staðfestingu stjórnskipunarlega.

Hér á eftir verður fjallað um ákvæði sem tengjast stöðu og hlutverki forseta sérstaklega. Um ýmis störf sem hann fer með ásamt ráðherra verður fjallað í öðrum köflum, einkum 9. kafla um ráðherra, ríkisstjórn og framkvæmdarvaldið.

6.1 Viðhorf þjóðfundar

Þjóðfundur leggur áherslu á að skera þurfi úr um framtíð forsetaembættisins og að sátt náist um þá niðurstöðu. Viðhorf koma fram um að forsetaembættið verði lagt niður en einnig að tilvist þess verði tryggð og forseti hafi áfram málskotsrétt til þjóðarinnar. Þjóðfundur hefur því ýmsar skoðanir á tilvist embættis forseta Íslands og er ekki að finna samhljóm um hvernig útfæra eigi hlutverk embættisins og valdsvið þess. Ýmis ummæli og tillögur birtast, t.d. um að forseti lýðveldisins skuli vera sameiningartákn, fulltrúi fólksins, embætti varaforseta verði sett á fót og að forseta séu settar siðareglur. Þá eru hugmyndir um að forseta verði fært aukið vald. Einnig sést það sjónarmið að forseti Íslands verði jafnframt forseti Alþingis.

Þrátt fyrir að viðhorf þjóðfundar beri ekki með sér skýra afstöðu til forsetaembættisins er ljóst að fundurinn telur að endurskoða þurfi vald forseta svo að hlutverk hans sé skýrt og afmarkað og ljóst hversu víðtækt vald hann hefur. Lagt er til að forseti lýðveldisins beri ábyrgð á stjórnarathöfnum sem að honum lúta og að stjórnarskráin kveði skýrt á um kjör-

gengi og tímalengd, til að mynda að forseti sitji ekki lengur en tvö eða þrjú kjörtímabil. Skilyrði fyrir forsetaframboði skuli vera ljós og ítarleg og aukinn verði fjöldi meðmælanda sem er stjórnarskrárbundin tala.

6.2 Efni til skoðunar

Eftirfarandi atriði koma til skoðunar um hlutverk og stöðu forseta Íslands:

- Staða forseta sem handhafi ríkisvalds.
- Fyrirkomulag forsetakosninga.
- Málskotsréttur forseta.
- Reglur um ábyrgð/ábyrgðarleysi forseta og frávikningu.
- Svið þar sem vald forseta er persónulegt og án atbeina ráðherra.

6.3 Umræður í nefndinni

Nefndin ræddi talsvert um ákvæði 1. málslíðar 2. gr. stjórnarskrár sem mælir fyrir um að Alþingi og forseti fari saman með löggjafarvaldið. Þau sjónarmið komu fram að eðlilegt væri að skilgreina stjórnskipulega stöðu forseta til samræmis við það sem gerist í öðrum lýðveldum og einskorðast við að hann sé æðsti handhafi framkvæmdarvalds en Alþingi fari eitt með löggjafarvaldið. Sú skipan að forseti fari einnig með löggjafarvald sé arfur frá tímum einveldis og konungsdæmis sem tímabært sé að leggja af nú, þegar íslenska þjóðin setur sér nýja lýðveldisstjórnarskrá og lýkur jafnframt þeirri heildarendurskoðun sem stefnt var að 1944. Vald forseta til þess að vísa lögum í þjóðaratkvæði helgist af því að hann sé þjóðkjörinn umboðsmaður. Með sömu rökum er þjóðkjörnum forsetum í lýðveldum víðast hvar veitt frestandi synjunarvald gagnvart lögum t.d. með því að vísa þeim aftur til þings eða umsagnar stjórnlagadómstóls.

Gegn framangreindum sjónarmiðum hefur verið á það bent að engin rökleg nauðsyn sé að skilgreina allar heimildir forseta þannig að þær teljist óhjákvæmilega til framkvæmdarvalds. Hér er einkum vísað til heimildar forseta að skjóta málum til þjóðaratkvæðis sem ótvírætt má líta á sem hlutdeild í lagasetningu. Þá er á það bent að umrætt orðalag hafi viðgengist frá upphafi lýðveldisins og fengið venjuhelgaða merkingu. Breyting gæti haft þau áhrif að veikja stöðu forseta og draga almennt úr því aðhaldi sem embættinu er ætlað að veita Alþingi við lagasetningu. Ekki megi heldur líta fram hjá því að þetta fyrirkomulag er mikilvægur þáttur í temprun valds einstakra stofnana ríkisins og því ástæðulaust að breyta orðalagi greinarinnar án þess að skýr rök standi til.

Nefndin gerir ýmsar tillögur til þess að afmarka með skýrari hætti en nú er hlutverk og störf forseta sem þjóðhöfðingja og annars handhafa framkvæmdarvalds ásamt ráðherra. Áfram er byggt á þeirri meginreglu að vald forseta sem handhafa framkvæmdarvalds sé fyrst og fremst formlegt, hann undirriti stjórnarerindi ásamt ráðherra samkvæmt tillögu og að frumkvæði ráðherra og að ráðherra beri að jafnaði einn lagalega ábyrgð á stjórnarathöfnum. Í tilvikum þar sem forseti fer með persónulegt vald, verði hins vegar skýrt tekið fram í stjórnarskrá að slík ákvörðun sé án

tillögu frá ráðherra. Í dæmi A er gert ráð fyrir að persónulegt vald forseta verði áfram á tveimur sviðum. Annars vegar þegar hann synjar lögum frá Alþingi staðfestingar og skýtur þeim í þjóðaratkvæðagreiðslu og hins vegar þegar hann veitir umboð til stjórnarmyndunar. Í dæmi B er hins vegar lagt til að forseti fái persónuleg völd á afmörkuðum sviðum, þ.e. við skipun dómara, við skipun og álitsumleitan til sérstaks stjórnlagaráðs svo og ákveðið öryggishlutverk við fjárstjórn ríkisins. Nefndin leggur einnig til að stjórnarskráin lýsi stöðu forseta sem þjóðhöfðingja og formlegu fyrirsvari hans gagnvart erlendum ríkjum en um það verður fjallað í kafla um utanríkismál síðar í skýrslunni. Þá koma tillögur nefndarinnar um hlutverk forseta við myndun ríkisstjórnar í kafla um ráðherra, ríkisstjórn og framkvæmdarvald.

Nefndin bendir á að núverandi fyrirkomulag við forsetakosningar tryggir ekki að forseti hafi hlotið meirihluta greiddra atkvæða þegar fleiri en tveir eru í framboði. Það getur leitt til þess að forseti sé kjörinn með atbeina tiltölulega lítills hluta greiddra atkvæða. Er þessi skipan einstæð í lýðveldisríki með þjóðkjörnum forseta, þar sem í öllum öðrum ríkjum er ávallt gert ráð fyrir að meirihluti greiddra atkvæða sé að baki þeim sem nær kjöri. Með því að kosið sé að nýju milli þeirra tveggja sem flest atkvæði hafa hlotið, er hins vegar fengin afgerandi afstaða meirihluta kjósenda og umboð forseta þannig styrkt. Nefndin leggur til valkost um að breyta reglum um forsetakjör að þessu leyti. Þar er einnig settur fram valkostur um að auka fjölda meðmælenda með forsetaefni, þannig að minnst þurfi 3000 meðmælendur og mest 6000 (í stað 1500 og 3000) enda eru landsmenn orðnir hátt í þrefalt fleiri en við lýðveldisstofnun.

Á hinn bóginn hefur verið á það bent að tvöföld kosning gæti skerpt andstaður og aukið flokkadrætti í forsetakjöri og þjónaði tæpast tilgangi þegar kjósa ætti „sameiningartákn“ þjóðarinnar. Þeir forsetar sem ekki hlutu meirihluta atkvæða náðu allir að ávinna sér hylli verulegs meirihluta þjóðarinnar. Í nefndinni var einnig rætt að núverandi tilhögun hafi á sínum tíma verið studd ákveðnum rökum og forsetakjöri við tvær umferðir vísitandi hafnað. Hafi einkum verið vísað til þess að með forsetakjöri við eina umferð skapaðist ákveðinn þrýstingur á kjósendur til samstöðu um forsetaefni. Í samræmi við þessi viðhorf er sá valkostur settur fram að núgildandi reglur verði óbreyttar.

Um málskotsrétt forseta samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar er nefndin sammála að nauðsynlegt sé að skýra þá heimild og eru nokkrir valkostir lagðir til í því efni. Í fyrsta lagi þurfi að vera skýrt innan hvaða frests forseti þarf að hafa tekið afstöðu til þess hvort hann synjar lögum staðfestingar. Í öðru lagi þurfi að skýra hvort og hvernig Alþingi geti dregið til baka eða fellt úr gildi lög sem forseti hefur synjað staðfestingar. Í þriðja lagi þurfi að vera skýrar reglur um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu í framhaldi af synjun.

Að þessu frátöldu komu þau sjónarmið fram í nefndinni að ekki séu ástæður til að gera efnislegar breytingar á 26. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæðið hafi fengið ítarlega umfjöllun við stofnun lýðveldisins, það sé einn hornsteina embættis forseta Íslands og leiki grundvallarhlutverk í dreifingu valds og aðhaldi forseta gagnvart Alþingi. Er þá lögð á það áhersla að forseti Íslands sé kjörinn af þjóðinni í beinum kosningum og njóti lýðræðislegs umboðs til jafns við hinn handhafa löggjafarvaldsins, Alþingi. Reynslan af framkvæmd ákvæðisins sé ekki slæm eða gefi sérstakt tilefni til breyt-

inga. Hluti nefndarinnar telur þó að það fyrirkomulag að lög taki gildi við synjun forseta geti skapað flækjur og óvissu. Haganlegast sé að synjun feli í sér frestun á gildistöku laga þar til úrslit þjóðaratkvæðagreiðslu liggja fyrir.

Á móti þessu koma þær röksemdir að þótt forseti sé þjóðkjörinn, eigi heimild hans til að synja lögum staðfestingar og skjóta í dóm þjóðarinnar aðeins við í undantekningartilvikum. Aðhald sem hvílir á herðum eins embættismanns, jafnvel þótt þjóðkjörinn sé, gagnvart þingi þjóðkjörinna fulltrúa, gangi í raun þvert á þá stefnu að efla eftirlitshlutverk þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu. Ef þessi heimild helgast af því að umdeild lög um mikilvæga þjóðarhagsmuni hafi verið samþykkt með naumum meirihluta þingmanna, eða sýnt þykir að gjá hafi myndast milli þings og þjóðar, mætti binda heimild forseta við rökstudda kröfu ákveðins hluta þingmanna eða kjósenda um að vísa lögum í þjóðaratkvæðagreiðslu, þótt ekki sé gerð bein tillaga um það hér. Verði vald forseta til að skjóta málum í þjóðaratkvæði áfram á hendi hans eins og aðeins háð persónulegu mati hans, beri honum að rökstyðja slíka ákvörðun og tilkynna hana forseta Alþingis.

Á grundvelli þeirra sjónarmiða sem hér er lýst er vísað til valkosta um mismunandi útfærslur á heimild forseta til að vísa lögum í þjóðaratkvæði.

Að slepptri 26. gr. stjórnarskrárinnar er stjórnarskráin ekki skýr um afleiðingar þess að forseti neiti að staðfesta athafnir sem almennt er gengið út frá að honum beri að gera að tillögu ráðherra, t.d. skipun embættismanna eða útgáfu bráðabirgðalaga. Stjórnarskráin sé þó skýr um að til ákveðinna athafna þurfi staðfestingu forseta (eða handhafa forsetavalds) og verði þær þá ekki gildar án hennar. Þótt talið sé að forsetinn hafi brotið gegn stjórnskipulegum skyldum sínum með synjun staðfestingar sé afdráttarlaust kveðið á um að hann sé ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum. Það sjónarmið hefur komið fram að nauðsynlegt sé að stjórnarskráin hafi að geyma úrræði ef sú staða kemur upp, t.d. þannig að unnt sé að skera úr um hvort forseti hefur vanrækt skyldur sínar og þá megi víkja honum frá. Núverandi heimild Alþingis til að krefjast brottvikningar forseta í þjóðaratkvæðagreiðslu sé ófullnægjandi í þessu sambandi. Um þetta vísast nánar til umfjöllunar um ábyrgð forseta. Að öðru leyti hefur verið bent á að æskilegt sé að staðfesting forseta hafi eitthvert efnislegt gildi sem liggja skýrt fyrir. Að öðrum kosti komi til greina að fækka þeim tilvikum sem krefjast formlegrar staðfestingar forseta. Hvað sem þessu líður, er nefndin sammála um að skýra verði reglur stjórnarskrár um hvenær forseti tekur ákvörðun án atbeina ráðherra og hvenær ákvörðun er efnislega á forræði ráðherra.

Um ábyrgð forseta er á það bent að hlutverk hans sem annars handhafa framkvæmdarvalds er almennt aðeins formlegt. Hann á hvorki frumkvæði að stjórnarathöfnum né heldur er hann talinn hafa stjórnskipulega heimild til að neita að undirrita þær. Í lýðveldisríkjum þar sem hlutverki forseta er svo háttáð, ber hann almennt ekki refsíábyrgð á stjórnarathöfnum. Má hér t.d. benda á 113. gr. finnsku stjórnarskrárinnar frá 1999. Álitamál hafa vaknað á síðustu áratugum um hvort rétt sé að viðhalda algeru ábyrgðarleysi þjóðhöfðingja á stjórnarathöfnum, þótt hann framkvæmi þær að öllu leyti að frumkvæði og með atbeina ráðherra. Þetta getur komið til álita í tilvikum þar sem um alvarlegustu brot gegn hagsmun-

um ríkisins er að ræða, á borð við landráð, eða tilvik þar sem stjórnarathöfn getur falið í sér fyriræli um alvarleg afbrot gegn alþjóðlega viðurkenndum grunnreglum. Á vettvangi þjóðaréttar er þróun í þá átt að ríki skuldbindi sig til að falla frá friðhelgi þjóðhöfðingja, hafi hann átt atbeina að athöfnum sem geta falið í sér alvarleg brot á þjóðarétti, jafnvel þótt afskipti hans séu aðeins formleg. Um þetta má benda á 27. gr. Rómarsamþykktarinnar um Alþjóðlega sakamáladómstólinn sem var samþykkt 17. júlí 1988. Í fyrrgreindu ákvæði finnsku stjórnarskrárinnar er brugðist við þessu með því að gera undantekningu frá ábyrgðarleysi forseta ef um er að ræða landráð svo og glæpi gegn mannúð eða aðra alvarlegustu glæpi sem varða gjörvallt samfélag þjóðanna samkvæmt reglum þjóðaréttar. Í dæmi A setur nefndin fram valkost um að stjórnarskráin geri sambærilegar undantekningar á ábyrgðarleysi forseta Íslands á stjórnarathöfnum. Loks ber að hafa í huga að forseti ber eins og aðrir borgarar refsíábyrgð og skaðabótaábyrgð á athöfnum sínum að öðru leyti. Alþingi verður þó að samþykkja að forseti verði sóttur til refsingar. Að fengnu slíku samþykki verður sakamál gegn forseta rekið fyrir almennum dómstólum.

Um ábyrgð forseta Íslands hefur á hinn bóginn verið á það bent að reglur um friðhelgi hans eigi að tryggja að ákveðnu marki, að forseti geti sinnt störfum sínum án áreitiss vegna saksóknar. Hins vegar sé núgildandi regla um algert ábyrgðarleysi forseta vegna stjórnarathafna, sbr. 11. gr. stjórnarskrárinnar, leifar frá einveldi konungs sem beri að afnema. Enginn embættismaður eigi að vera ábyrgðarlaus eða hafinn yfir lög í lýðræðislegu samfélagi. Það sé einnig andstætt þeim valddreifingarsjónarmiðum sem stjórnskipunin sé reist á að aðrar stofnanir samfélagsins geti ekki veitt forseta Íslands ákveðið aðhald. Er því lagt til að afnumið verði ákvæði stjórnarskrár um ábyrgðarleysi forseta af stjórnarathöfnum. Ábyrgð forseta geti þá í fyrsta lagi birst í því að heimilt sé að víkja honum frá með ákveðinni málsmeðferð að ákveðnum efnislegum skilyrðum fullnægðum, einkum þeim að forseti vanræki skyldur sínar eða brjóti gegn stjórnskipun ríkisins. Eðlilegt sé að Alþingi geti eitt gert slíka kröfu. Endanlegt ákvörðunarvald þurfi hins vegar að vera í höndum sjálfstæðs og óvilhalls úrskurðaraðila, t.d. dómstóls. Ekki sé tækt að Alþingi hafi ótakmarkað mat um skipan þessa dómstóls líkt og nú gildir um landsdóm. Hins vegar sé eðlilegt að þessi heimild Alþingis bætist við heimild þingsins til að fá forseta vikið úr embætti með þjóðaratkvæðagreiðslu, enda eigi slík heimild fremur við um pólitískan ágreining þings og forseta en ásakanir um brot í starfi eða vanrækslu á starfsskyldum.

Án tillits til stjórnsýslulegrar ábyrgðar forseta er í annan stað bent á að forseti eigi ekki heldur að vera undanþeginn refsíábyrgð. Um þetta skal haft í huga að samkvæmt orðum núgildandi stjórnarskrár er forseti Íslands ekki almennt undanþeginn refsíábyrgð, heldur gildir aðeins um hann sú sérregla að hann verði ekki sóttur til refsingar nema með samþykki Alþingis. Ef ákvæði stjórnarskrár um ábyrgðarleysi forseta vegna stjórnarathafna er afnumið, leiðir af almennum reglum að forseti verður ekki undanþeginn refsíábyrgð vegna athafna sinna í embætti líkt og nú er en verði þó áfram aðeins sóttur til refsingar með samþykki Alþingis. Af þessu myndi þá hljóta að ákvæði X. kafla hegningarlaga um landráð, XI. kafla um brot gegn stjórnskipun ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess svo og þau ákvæði refsilaga sem fela í sér innleiðingu á alþjóðlegum refsireglum, ættu við um forseta og embættisfærslu hans með sama hætti og aðra. Einnig er mögulegt að setja sérstakar refsireglur um athafnir for-

seta með almennum lögum. Við afnám ákvæðis um ábyrgðarleysi forseta af stjórnarathöfnum er hins vegar ekki þörf á að setja sérstakt ákvæði um undantekningar frá friðhelgi hans.

6.4 Tillögur og valkostir

Þótt fjallað sé sérstaklega um stöðu og hlutverk forseta í þessum kafla skýrslunnar leggur nefndin til að áfram verði fjallað um forseta Íslands, ráðherra og framkvæmdarvald í einum kafla eins og nú er gert í II. kafla stjórnarskrárinnar, enda eru störf þeirra mjög samvinnuð. Um valkosti um staðsetningu kaflans um forseta, ráðherra og framkvæmdarvald er vísað í kafla 2 um uppbyggingu stjórnarskrárinnar. Í dæmi A er gert ráð fyrir því að kaflinn komi á eftir köflum um alþingiskosningar og störf Alþingis en í dæmi B fyrir framan kaflana um Alþingi líkt og í núgildandi stjórnarskrá. Hér á eftir eru sýndir valkostir um breytingar á kjöri, stöðu og hlutverki forseta.

Embættisheiti og þjóðkjör

Valkostur

Forseti Íslands er þjóðhöfðingi lýðveldisins. Hann skal vera þjóðkjörinn.

Skýring: Lagt er til að við grein sem nú stendur í 3. gr. stjórnarskrárinnar bætist yfirlýsing um að forsetinn sé þjóðhöfðingi lýðveldisins. Orðið þjóðhöfðingi kemur ekki fyrir í núverandi stjórnarskrá en eðlilegt þykir að taka fram berum orðum þetta meginhlutverk forseta Íslands.

Forsetakosningar

Valkostur 1

Forseti skal kjörinn beinum, leynilegum kosningum af þeim er kosningarétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst 3000 kosningabærra manna og mest 6000. Sá sem hlýtur meirihluta atkvæða, ef fleiri en einn eru í kjöri, er rétt kjörinn forseti. Ef enginn frambjóðenda hlýtur meirihluta greiddra atkvæða skal að nýju kosið milli þeirra tveggja er flest atkvæði fengu. Ef aðeins einn maður er í kjöri, er hann rétt kjörinn án atkvæðagreiðslu.

Að öðru leyti skal ákveða með lögum um framboð og kjör forseta og má þar ákveða að tiltekin tala meðmælenda skuli vera úr landsfjórðungi hverjum í hlutfalli við kjósendatölu þar.

Valkostur 2

Forseti skal kjörinn beinum, leynilegum kosningum af þeim er kosningarétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst 1500 kosningabærra manna og mest 3000. Sá sem flest fær atkvæði, ef fleiri en einn eru í kjöri, er rétt kjörinn forseti. Ef aðeins einn maður er í kjöri er hann rétt kjörinn án atkvæðagreiðslu.

Að öðru leyti skal ákveða með lögum um framboð og kjör forseta og má þar ákveða að tiltekin tala meðmælenda skuli vera úr landsfjórðungi hverjum í hlutfalli við kjósendatölu þar.

Skýring: Valkostur 1 gerir ráð fyrir aukningu á fjölda meðmælanda og tveimur umferðum kosninga við þær aðstæður að enginn fær hreinan meirihluta greiddra atkvæða í fyrstu umferð. Valkostur 2 gerir ráð fyrir óbreyttri skipan, sbr. 5. gr. stjórnarskrárinnar.

Kjörtímabil og takmörkun á tíma í embætti

Valkostur

Kjörtímabil forseta hefst 1. ágúst og endar 31. júlí að fjórum árum liðnum. Forsetakjör fer fram í júní- eða júlímánuði það ár er kjörtímabil endar.

Valkostur til viðbótar

Forseti skal ekki sitja lengur en þrjú kjörtímabil.

Frávikning og ábyrgð forseta

Valkostur 1

Forseti ber ekki lagalega ábyrgð á stjórnarathöfnum. Svo er og um þá er störfum hans gegna.

Forseti verður þó sóttur til refsingar fyrir stjórnarathafnir í tilvikum þar sem um ræðir landráð svo og glæpi gegn mannúð eða aðra alvarlegustu glæpi sem varða gjörvallt samfélag þjóðanna samkvæmt reglum þjóðar-réttar.

Forseti verður ekki sóttur til refsingar vegna annarra athafna en stjórnar-athafna nema með samþykki Alþingis.

Forseti verður leystur frá embætti áður en kjörtíma hans er lokið ef það er samþykkt með meirihluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi 3/4 hluta þingmanna.

Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja mánaða frá því að krafan um hana var samþykkt á Alþingi og gegnir forseti eigi störfum frá samþykkt Alþingis þar til er úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru kunn.

Nú hlýtur krafa Alþingis eigi samþykki við þjóðaratkvæðagreiðsluna og skal Alþingi þá rofið þegar í stað og efnt til nýrra kosninga.

Skýring: Hér eru lagðar til breytingar á ákvæði sem nú stendur í 11. gr. stjórnarskrárinnar. Þær miðast við að gera undantekningu frá reglunni um refsileysi forseta gagnvart stjórnarathöfnum. Í 1. mgr. er tekið fram að forseti beri ekki lagalega ábyrgð á stjórnarathöfnum en með því er áréttað að forseti geti sætt pólitískri ábyrgð á þann hátt að kjósendur hafni honum í kosningum. Í 2. mgr. eru taldar upp undantekningar frá þeirri reglu að forseti beri ekki refsíábyrgð vegna stjórnarathafna þegar um ræðir alvarlegustu brot, þar á meðal alþjóðlega skilgreinda glæpi. Að öðru leyti er greinin efnislega óbreytt.

Valkostur 2

Forseti ber ábyrgð á þeim stjórnarathöfnum sem hann undirritar og framkvæmir án tillögu ráðherra. Fari forseti með þessum athöfnum í bága við stjórnarskrá, landslög eða stofni hann hagsmunum ríkisins í fyrirsjáanlega hættu, getur Alþingi krafist þess að hann sé sviptur embætti sínu með dómi. Hæstiréttur dæmir það mál.

Hæstiréttur getur vikið forseta úr embætti tímabundið þar til skorið hefur verið úr kröfu Alþingis með endanlegum dómi.

Með samþykki Alþingis verður forseti sóttur til refsingar fyrir almennum dómstólum.

Skýring: Með ákvæðinu er afnumið ábyrgðarleysi forseta á þeim athöfnum sem hann tekur ákvörðun um persónulega. Lagaleg ábyrgð kemur í fyrsta lagi fram í möguleikum þingsins til að fá forseta sviptan embætti sínu ef það telur forseta hafa brotið gegn stjórnarskrá, landslögum eða stofnað hagsmunum ríkisins í hættu. Hér er því um að ræða aðrar ástæður en almennt lögju til grundvallar ákvörðun Alþingis um að krefjast brottvikningar forseta með þjóðaratkvæðagreiðslu. Gert er ráð fyrir að Hæstiréttur fari með það mál á einu dómstigi líkt og gerð er tillaga um að gildi um mál sem Alþingi höfðar gegn ráðherrum á grundvelli laga um ráðherraábyrgð. Í annan stað ber forseti refsíábyrgð. Með því að ábyrgðarleysi forseta af stjórnarathöfnum er afnumið, nýtur hann því enngar formlegrar friðhelgi gagnvart refsilögum og gildir því aðeins um refsíábyrgð sú sérregla að hann verður ekki saksóttur nema með samþykki Alþingis. Um forseta gilda því ákvæði hegningarlaga um landráð, brot gegn stjórnskipan ríkisins og ákvæði sem svara til reglna alþjóðlegs refsiréttar svo dæmi séu tekin. Með hliðsjón af þessu þykir ekki nauðsynlegt að mæla fyrir um undanþágur frá friðhelgi forseta vegna sérstakra brota svo sem glæpum gegn mannkyni eða þess háttar. Regla um frávikningu forseta með þjóðaratkvæði er flutt efnislega óbreytt í kafla um þjóðaratkvæðagreiðslur.

Einnig:

Forseti Íslands verður leystur frá embætti sínu áður en kjörtíma hans er lokið ef það er samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi 3/4 hluta þingmanna. Nú hlýtur krafa Alþingis eigi samþykki við þjóðaratkvæðagreiðsluna og skal þá Alþingi rofið þegar í stað og efnt til nýrra kosninga.

Skýring: Ákvæðið er efnislega óbreytt, sbr. nú 3. og 4. gr. 11. gr., en flutt í sérstakan kafla um þjóðaratkvæðagreiðslur. Samkvæmt ákvæðum þess kafla þarf þriðjungur kjósenda að taka þátt í kosningu svo niðurstaða hennar um að víkja forseta frá verði gild.

Meðferð forsetavalds og vald ráðherra

Valkostur 1

Ráðherra fer með vald forseta nema mælt sé á annan veg í stjórnarskrá þessari.

Sá ráðherra sem undirritað hefur stjórnarathöfn ber málið að jafnaði upp fyrir forseta og öðlast hún gildi við undirritun forseta.

Skýring: Ákvæðið sameinar reglur sem nú standa í 13., 18. og 19. gr. stjórnarskrárinnar og fjalla um samspil valds forseta og ráðherra. Í 1. mgr. kemur fram ný almenn regla sem tekur af skarið um að ráðherra fari með vald forseta og þar með þau störf sem honum eru falin í stjórnarskrá, nema annað sé sérstaklega tekið fram í stjórnarskránni sjálfri. Tilvik þar sem forseta er falið persónulegt vald án tillögu frá ráðherra eru nánar tiltekið talin í 69. gr. (myndun ríkisstjórnar) og 77. gr. (staðfesting laga).

Valkostur 2

Ráðherra fer með vald forseta nema mælt sé á annan veg í stjórnarskrá þessari.

Skýring: Hér kemur fram ný almenn regla um persónulegt vald forseta, sbr. nú 13. gr. stjórnarskrár. Ef ekki er tekið fram í stjórnarskrá eða öðrum landslögum að forseti taki ákvörðun „án tillögu ráðherra“, er hann ábyrgðarlaus af athöfn og lætur þá ráðherra framkvæma vald sitt. Samkvæmt stjórnskipunarvenju sem fær með þessu stoð í stjórnarskránni fer forseti þá að tillögu ráðherra en ekki með persónulegt vald. Í öðrum tilvikum sem yrðu tæmandi talin upp í viðkomandi greinum stjórnarskrár fer forseti með persónulegt vald. Ekki er gert ráð fyrir að ráðherra meðundirriti þau mál sem forseti ber einn ábyrgð á, enda vandséð hvaða tilgangi slík meðundirritun þjónar.

Einnig:

Undirskrift forseta undir löggjafarmál eða stjórnarerindi veitir þeim gildi er ráðherra ritar undir þau með honum, enda taki forseti ekki ákvörðun án tillögu ráðherra samkvæmt stjórnarskrá þessari.

Skýring: Sjá til samanburðar nógildandi 19. gr. stjórnarskrárinnar og skýringar að framan.

Ríkisráð

Valkostur 1

Forseti Íslands og ráðherrar skipa ríkisráð og hefur forseti þar forsæti.

Lög, þjóðréttarsamninga og mikilvægar stjórnarráðstafanir skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði.

Valkostur 2

Forseti Íslands og ráðherrar skipa ríkisráð og hefur forseti þar forsæti.

Lög, þjóðréttarsamninga sem horfa til breytinga á landslögum eða eru að öðrum ástæðum mikilvægir og mikilvægar stjórnarráðstafanir skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði.

Skýring: Óbreytt frá 16. gr. stjórnarskrárinnar að undanskilinni tilvísun til þjóðréttarsamninga. Valkostur 2 gerir ráð fyrir samræmi milli þessarar greinar og málskotsheimildar forseta en lagt er til að hún nái einnig til þeirra þjóðréttarsamninga sem Alþingi þarf að fullgilda, þ.e. „þjóðréttarsamninga sem horfa til breytinga á landslögum eða eru af öðrum ástæðum mikilvægir.“

Staðfesting laga og málskotsréttur forseta

Valkostur 1

Þegar Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp skal það lagt fyrir forseta Íslands til staðfestingar innan tveggja vikna og veitir staðfestingin því lagagildi.

Forseti getur, án tillögu frá ráðherra, ákveðið að synja frumvarpi staðfestingar innan þriggja daga. Skal sú ákvörðun vera rökstudd og tilkynnt til forseta Alþingis. Frumvarpið fær þó engu að síður lagagildi en leggja skal löginn innan þriggja mánaða undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu, nema Alþingi hafi áður fellt löginn úr gildi. Ef meirihluti gildra atkvæða greiðir atkvæði gegn lögnum, en þó minnst 30 af hundraði kjósenda á kjörskrá, falla þau úr gildi. Að öðrum kosti halda þau gildi sínu.

Ákvæði 2. mgr. á ekki við um fjárlög, fjárukalög, lög um skattamálefni og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum.

Um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu skal að öðru leyti mælt fyrir í lögum.

Skýring: Hér er byggt á þeirri reglu sem nú kemur fram í 26. gr. stjórnarskrár með nákvæmari útfærslu á frestum, málsmeðferð, málum sem eru undanþegin þjóðaratkvæðagreiðslu og nánari skilyrðum um þátttöku í atkvæðagreiðslunni. Helstu breytingar eru 1) þriggja daga frestur forseta til að taka afstöðu til laga; 2) skilyrði um að forseti rökstyðji ákvörðun um að skjóta lögum í þjóðaratkvæðagreiðslu og tilkynni forseta Alþingis; 3) þriggja mánaða frestur til að halda þjóðaratkvæðagreiðslu; 4) áhrif þess að Alþingi felli löginn úr gildi áður en atkvæðagreiðsla fer fram; 5) skilyrði um að a.m.k. 30 af hundraði kjósenda á kjörskrá þurfi til að fella lög úr gildi; 6) takmörkun á málskotsrétti vegna laga um tiltekin málefni, einkum á sviði fjárstjórnar og vegna þjóðréttarskuldbindinga.

Valkostur 2

Sá ráðherra sem mál hefur undirritað ber það að jafnaði upp fyrir forseta.

Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp eða ályktun um fullgildingu þjóðréttarsamnings skal það lagt fyrir forseta Íslands til staðfestingar eigi síðar en tveimur vikum eftir að það var samþykkt og veitir staðfestingin því lagagildi.

Skýring: Svarar efnislega til nógildandi 18. og 1. mgr. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Bætt er við ákvæði um að forseti staðfesti heimild til fullgildingar þjóðréttarsamnings með sama hætti og lög frá Alþingi. Kemur þetta til af því að gert er ráð fyrir að reglur í þjóðréttarsamningnum fái sjálfkrafa lagagildi þegar samningur hefur verið fullgiltur. Getur heimild til fullgildingar því haft sambærilega réttarverkan og lagasetning. Um þetta vísast til umfjöllunar um samband lands- og þjóðarréttar og tillagna í því sambandi.

Einnig:

Innan þriggja daga frá því að lög frá Alþingi, eða ályktun Alþingis um heimild til að fullgilda þjóðréttarsamning, hefur verið lögð fyrir forseta Íslands til staðfesting-ar getur hann synjað staðfestingar og skal þá boðað til þjóðaratkvæðagreiðslu til samþykktar eða synjunar. Felli Alþingi samþykkt sína úr gildi er forseta heimilt að afturkalla synjun sína. Hann skal þó aldrei synja lögum staðfestingar sem nauðsynleg eru til að fullnægja skyldum ríkisins að þjóðarrétti eða fjárlögum.

Skýring: Sbr. nú 26. gr. stjórnarskrárinnar. Gert er ráð fyrir að ákvæðið verði í sérstökum kafla stjórnarskrárinnar um þjóðaratkvæðagreiðslur þar sem einnig verður að finna almennt ákvæði um framkvæmd þeirra. Greinin felur í sér 1) ákveðinn frest til handa forseta til að taka afstöðu til laga; 2) reglu um að málskot fresti gildistöku laga; 3) heimild forseta til að afturkalla synjun í kjölfar þess að Alþingi fellir sjálft úr gildi lög sín; 4) ákvæði um að málskotsheimild taki einnig til ályktana um heimild til fullgildingar, enda geta slíkar ályktanir haft sambærileg réttaráhrif og laga-setning; 5) takmörkun á málskotsrétti vegna laga sem ætlað er að fullnægja alþjóðlegum skuldbindingum auk þess sem tekin eru af tvímæli um að heimildin nái ekki til fjárlaga sem ekki telst breyting á gildandi rétti. Í valkosti síðar er hins vegar gert ráð fyrir takmörkuðu hlutverki forseta við fjárstjórn ríkisins, sbr. nánari umfjöllun og tillögur í kafla um starfsemi Alþingis.

7. Alþingiskosningar, kjördæmaskipan og þingmenn

A) Kosningar til Alþingis og kjördæmaskipan

Um kosningar og kjördæmi er nú fjallað í III. kafla stjórnarskrár, einkum 31. gr. Kjördæma- og kosningaskipun íslenskrar stjórnskipunar, mörk kjördæma og vægi atkvæða hafa oftast orðið tilefni umræðna og breytinga á stjórnarskrá lýðveldisins. Þróunin hefur verið í þá átt að jafna vægi atkvæða og stækka kjördæmin samhliða breyttri dreifingu byggðar í landinu. Frá árinu 1944 hefur stjórnarskránni verið breytt þrisvar í þessu skyni, árin 1959, 1984 og 1999.

Framan af var ekki fjallað um fjölda kjördæma og úthlutun þingsæta í íslensku stjórnarskránni en ítarlegar reglur um efnið voru í kosningalögum. Stjórnarskráin frá 1874 mælti fyrir um að á Alþingi ættu sæti 30 þjóðkjörnir og sex konungkjörnir alþingismenn og mátti breyta tölu hinna þjóðkjörnu þingmanna með lögum. Í stjórnarskrána frá 1920 voru sett nánari fyrirmæli, m.a. að 34 þingmenn skyldu kosnir óhlutbundnum kosningum í sérstökum kjördæmum en sex þingmenn í óhlutbundnum kosningum um land allt. Árið 1934 var kjördæmaskipunin fyrst fest í sessi í stjórnarskrá, og hefur síðan þurft stjórnarskrárþreyingar til að hrófla við henni. Þingmenn urðu 49, afnumið var kjör sex landskjörinna þingmanna og í þeirra stað komu 11 uppbótarsæti sem skipt var á milli kjördæma til þess að jafna atkvæðavægi að teknu tilliti til niðurstöðu kosninga hverju sinni.

Árið 1942 var samþykkt önnur breyting á stjórnarskránni: þremur þingmönnum var bætt við. Var 21 þingmaður kosinn í einmenningskjördæmum, 12 þingmenn með hlutfallskosningu í sex tvímenningskjördæmum, átta þingmenn með hlutfallskosningu í Reykjavík og uppbótarsæti voru 11.

Árið 1959 var kosningakerfinu gjörbreytt með stj. nr. 51/1959, þannig að 28 kjördæmi voru lögð niður og tekin upp hlutfallskosning í átta kjördæmum, Reykjavíkurborg kjördæmi hélst óbreytt en eldri kjördæmi sem höfðu miðast við sýslur eða kaupstaði voru sameinuð eftir landshlutum. Þingmönnum var fjölgað um átta í 60, fjöldi þingmanna í hverju kjördæmi á bilinu 5-12.

Árið 1984 var kosningakerfinu breytt með stj. nr. 65/1984 þannig að 50 þingmenn voru kosnir í kjördæmunum átta og uppbótarsætin höfð 13

talsins. Breytingunni var ætlað að jafna atkvæðavægi milli flokka eins og hægt væri, án þess þó að útrýma misvægi atkvæða milli kjördæma. Kerfið var m.a. gagnrýnt fyrir að vera flókið og illskiljanlegt öðrum en sérfræðingum.

Enn var kosningafyrirkomulaginu breytt með stj. nr. 77/1999 og núverandi skipulagi komið á. Horfið var frá þeirri kjördæmaskipan sem innleidd var 1959 og tiltekið að kjördæmi skyldu vera sex eða sjö. Sú nýbreytni var tekin upp í stjórnarskrána að krafist er 2/3 meirihluta atkvæða á Alþingi til að breyta lögum um kjördæmamörk og tilhögun á úthlutun þingsæta og ekki þarf því að breyta stjórnarskránni sjálfri. Þá er heimilt að fela landskjörstjórn að ákveða kjördæmamörk í Reykjavík og nágrenni. Þingmenn sem kosnir eru beint eru 54 talsins en uppbótarþingmenn níu. Aðeins stjórnsmálaflokkar með a.m.k. 5% fylgi koma þó til greina við úthlutun jöfnunarsæta.

Með þessari breytingu voru reglur stjórnarskrár um kosningar einfaldaðar og jöfnuður í vægi atkvæða aukinn þótt enn sé nokkurt misvægi milli kjördæma.

Í ljósi umræðu undanfarinna ára svo og sjónarmiða sem fram komu á þjóðfundi um að jafna kosningarétt, taldi nefndin rétt að taka til sérstakrar skoðunar það fyrirkomulag að landið yrði eitt kjördæmi. Í þessum tilgangi óskaði nefndin eftir úttekt um efnið frá Birgi Guðmundssyni dósent og Grétari Þór Eypórssyni prófessor við Háskólann á Akureyri og er hana að finna í V. þætti skýrslunnar. Þar kemur fram yfirlit yfir þróun íslenskrar kjördæmaskipunar og kosningakerfis auk þess sem lagt er mat á kosti og galla þess að gera landið að einu kjördæmi með jöfnu vægi atkvæða.

7.1 Viðhorf þjóðfundar

Þjóðfundur er gagnrýninn á núverandi kjördæmaskipulag og kosningarkerfi og leggur áherslu á endurskoðun á reglum um kjördæmaskipan og framkvæmd kosninga. Skýr krafa er um að landið verði eitt kjördæmi en hún er þó ekki einhlít. Fram koma sjónarmið um að landið verði tvö kjördæmi, höfuðborgarsvæðið annars vegar og landsbyggðin hins vegar. Athyglisvert er að jöfnun atkvæðisréttar og kjördæmaskipan komu oft upp í umræðum um jafnréttismál, jöfnuð og réttlæti. Af því má draga þá ályktun að hluti þjóðfundar telur jöfnun atkvæðisréttar vera ákveðið réttlætis- og/eða mannréttindamál. Misjöfn sjónarmið er hins vegar að finna um hvað telst jöfnun atkvæðisréttar.

Á þjóðfundi koma fram viðhorf um endurskoðun kosningakerfisins og margar hugmyndir er lúta að útfærslu við framkvæmd kosninga, einkum um persónukjör við kosningar til Alþingis. Þá er lagt til að framlög úr ríkissjóði til stjórnsmálaflokka verði takmörkuð eða þau afnumin, fjármagn til kosningabaráttu stjórnsmálaflokkanna verði lækkað og styrkir til þeirra gerðir opinberir. Einnig er lögð áhersla á að útstrikanir hafi meira vægi sem og að farið verði varlega í að telja atkvæði ógild.

7.2 Efni til skoðunar

Eftirfarandi efni komu til skoðunar um kjördæmaskipan og kosningar:

- Þörf á vandaðri athugun á leiðum til að jafna kosningarétt.
- Mat á kostum og göllum þess að landið verði eitt kjördæmi.
- Á kjördæmaskipan að vera sveigjanleg og ákveðin með almennum lögum en ekki stjórnarskrárbundin?
- Á að stjórnarskrárbinda reglur um fjármál stjórnmalasamtaka?

7.3 Umræður í nefndinni

Nefndin hefur ekki haft forsendur til þess að kanna og ræða reglur um kjördæmi og stjórnskipun í heild eða greina þau álitafni sem þar eru uppi með það fyrir augum að leggja til fullmótaðar tillögur. Hér er um flókið mál að ræða sem krefst mikils undirbúnings. Athygli nefndarinnar hefur því fyrst og fremst beinst að þeirri kröfu sem meðal annars kom fram á þjóðfundi að landið verði gert að einu kjördæmi og atkvæðisréttur jafnaður. Nefndin tekur undir þá meginniðurstöðu í fyrrgreindri úttekt Birgis Guðmundssonar og Grétars Þórs Eyþórssonar að rétt væri að kanna frekar rök fyrir breytingum í þessa átt og afleiðingum þeirra. Nefndin er einnig sammála því að kanna þurfi sérstaklega hvort hugmyndir um nýja kjördæma- og kosningaskipan samræmist alþjóðlegum reglum um mannréttindi en ekki virðist hafa reynt á það álitafni fyrir alþjóðlegum úrskurðaraðilum.

Það sjónarmið var sett fram að stjórnarskrá eigi að vera sveigjanlegri um kjördæma- og kosningaskipan þannig að þessum atriðum sé ráðið til lykta með almennum lögum. Til að tryggja sátt um breytingar og ákveðinn stöðugleika gæti stjórnarskráin mælt fyrir um að 2/3 hluta atkvæða á Alþingi þurfi til að breyta kosningalögum að þessu leyti. Vísi að þessu fyrirkomulagi má þegar sjá í 6. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar um breytingar á kjördæmamörkum. Gegn þessu sjónarmiði hefur verið bent á að reglur um kjördæmi og kosningar séu grunnleikreglur lýðræðis og skipti sköpum fyrir tengsl og ábyrgð Alþingis gagnvart þjóðinni. Eðlilegt sé að stjórnarskrárgjafinn mæli fyrir um þessar reglur og selji Alþingi ekki ótakmarkað forræði á þeim. Í því sambandi skipti ekki höfuðmáli hvort Alþingi taki ákvörðun með einföldum eða auknum meirihluta.

Þekkt er það viðhorf að einungis sé hægt að taka kröfuna um landið sem eitt kjördæmi til greina að fullnægðum ákveðnum skilyrðum með hliðsjón af almennum kröfum lýðræðis. Í fyrsta lagi þurfi að auka áhrif kjósenda á val frambjóðenda við kosningar. Framboðslistar stjórnmalasamtaka fyrir landið í heild yrðu langir og uppröðun á þeim skipta sköpum fyrir skipan Alþingis. Áhrif kjósenda (samanborið við prófkjör og uppröðun stjórnmalaflokka) myndu minnka við umrædda breytingu, nema einnig yrðu gerðar breytingar á kosningafyrirkomulagi í átt til persónukjörs. Í öðru lagi er bent á að nauðsynlegt sé að tryggja byggðum landsins og héruðum fyrirsvar við æðstu stjórn landsins. Sé horft fram hjá þessu við skipan Alþingis megi búast við kröfum um aukið sjálfræði héraða og e.t.v. áhrif samtaka þeirra á landstjórnina. Samhliða landinu sem einu kjördæmi sé því nauðsynlegt að taka jafnframt upp kjördæmakjör sem geri byggðum og héruðum kleift að koma á framfæri sjónarmiðum sínum og hagsmunamálum á löggjafarsamkomunni. Í þessu felst að hverfa eigi frá þeim kjördæmum sem stofnað var til með breytingu á stjórnarskránni árið 1999 til smærri kjördæma sem endurspeglar betur raunverulega hagsmuni

og vitundarsamstöðu byggða og héraða. Um útfærslu hugmynda þessa efnis vísast til tillagna og valkosta hér á eftir. Á það hefur verið bent í nefndinni að umræddar hugmyndir séu á byrjunarstigi og þarfnist mjög nánari skoðunar og umræðu.

Fram kom það álit að stjórnarskráin skyldi setja þá skyldu að upplýsingar um styrki til stjórnmalasamtaka sem bjóða fram í alþingiskosningum skuli vera aðgengilegir almenningi (sjá dæmi B). Á móti þessu komu þau rök að ítarleg lög og reglur væru í gildi um fjármál stjórnmalasamtaka í stærra samhengi og ættu við bæði í alþingiskosningum og sveitarstjórnarkosningum svo og um styrki til frambjóðenda og kjörinna fulltrúa. Ekki væri ráðlegt að taka úr því samhengi yfirlýsingu um styrki til stjórnmalasamtaka sem bjóða fram í alþingiskosningum án þess að setja jafnframt ítarlegri reglur um efnið. Óþarft væri að stjórnarskrárbinda þetta atriði, enda gæfi það tilefni til þeirrar gagnályktunar að önnur atriði sem tengjast fjármálum stjórnmalaflokka og frambjóðenda skiptu minna máli.

7.4 Tillögur og valkostir

Kosningar og kjördæmi

Valkostur 1

Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri hlutbundinni kosningu til fjögurra ára.

Kjördæmi skulu vera fæst sex en flest sjö. Mörk þeirra skulu ákveðin í lögum en þó er heimilt að fela landskjörstjórn að ákveða kjördæmamörk í Reykjavík og nágrenni. Í hverju kjördæmi skulu vera minnst sex kjördæmissæti sem úthluta skal á grundvelli kosningaúrslita í kjördæminu. Fjöldi þingsæta í hverju kjördæmi skal að öðru leyti ákveðinn í lögum, sbr. þó 5. mgr.

Öðrum þingsætum en kjördæmissætum skal ráðstafa í kjördæmi og úthluta þeim til jöfnunar milli stjórnmalasamtaka þannig að hver samtök fái þingmannatölu í sem fyllstu samræmi við heildaratkvæðatölu sína. Þau stjórnmalasamtök koma þó ein til álita við úthlutun jöfnunarsæta sem hlotið hafa minnst fimm af hundraði gildra atkvæða á landinu öllu.

Ef kjósendur á kjörskrá að baki hverju þingsæti, að meðtöldum jöfnunarsætum, eru eftir alþingiskosningar helmingi færri í einu kjördæmi en einhverju öðru skal landskjörstjórn breyta fjölda þingsæta í kjördæmum í því skyni að draga úr þeim mun. Setja skal nánari fyrirmæli um þetta í lög.

Breytingar á kjördæmamörkum og tilhögun á úthlutun þingsæta, sem fyrir er mælt í lögum, verða aðeins gerðar með samþykki 2/3 atkvæða á Alþingi.

Ákvæði til bráðabirgða

Endurskoða skal kjördæmaskipan innan tveggja ára frá því að stjórnarskrá þessi tók gildi.

Skýring: Gert er ráð fyrir að kjördæmaskipan og 31. gr. stjórnarskrárinnar

verði óbreytt að svo stöddu en hafinn verði vandaður undirbúningur að breytingum í því skyni að jafna kosningarétt svo sem kostur er og kannað ítarlega hvaða leiðir eru bestar. Í ákvæði til bráðabirgða kemur fram að endurskoðun skuli lokið innan tveggja ára frá gildistöku nýrrar stjórnarskrár.

Valkostur 2

Á Alþingi eiga sæti 60 þjóðkjörnir þingmenn kosnir leynilegri kosningu.

30 þingmenn skulu kosnir til sex ára í senn í hlutbundinni kosningu um land allt í einu lagi. Við kosningu skal kjósenda vera heimilt að kjósa hvort heldur lista stjórnmalasamtaka eða einstaka frambjóðendur. Framboðslisti skal hafa minnst 1500 meðmælendur en mest 3000.

30 þingmenn skulu kosnir til fjögurra ára í senn í kjördæmum sem hér segir:

[Gert er ráð fyrir að annaðhvort séu um 12 einmennings- eða tvímenningskjördæmi skilgreind í stjórnarskrá eða Alþingi falið að ákveða þetta með 2/3 hluta atkvæða.]

Vægi atkvæða við landskjör svo og kosningu innan hvers kjördæmis skal vera jafnt.

Nánari reglur um kosningar til Alþingis, þ. á m. aukakosningar í kjördæmi, fyrirkomulag kosninga og kjördæmamörk, skulu settar með lögum.

Bráðabirgðaákvæði

Setja skal lög samkvæmt 5. mgr. 49. gr. á kjörtímabili þess Alþingis sem situr við gildistöku þessarar stjórnarskrár með það fyrir augum að næstu reglulegu kosningar til Alþingis fari fram samkvæmt nýrri kjördæma- og kosningaskipan eftir fyrirmælum 49. gr.

Skýring: Ný ákvæði sem koma í stað 31. gr. stjórnarskrárinnar. Tillagan gerir ráð fyrir að helmingur þingmanna sé landskjörinn (landið eitt kjördæmi) og helmingurinn kjördæmakjörinn. Í landskjöri yrði atkvæðisréttur fyllilega jafn og þingmenn sæktu umboð sitt til þjóðarinnar í heild án (formlegra) tengsla við landshluta. Kosningu í landskjöri er ætlað að grundvallast á persónukjöri að því marki að kjósenda sé heimilt að kjósa tiltekinn lista, frambjóðendur á einum lista eða frambjóðendur á fleiri listum stjórnmalaflokka. Með þessu er mörkuð sú stefna að auka áhrif kjósenda og draga úr ofurþunga prófkjara og uppröðunar á lista. Að öðru leyti er það á forræði hins almenna löggjafa að kveða á um kosningafyrirkomulag. Miðað er við að kjördæmi séu almennt tvímenningskjördæmi en í undantekningartilvikum (t.d. fyrir Suðausturland og Vestfirði) kæmu einmenningskjördæmi til álita vegna fólksfjölda. Í öðrum tilvikum (t.d. Reykjavík eða hluta Reykjavíkur) kæmu þremmenningskjördæmi jafnvel til greina. Við útfærslu á kjördæmaskipan mætti hafa til hliðsjónar kjördæmi fyrir gildistöku stjórnskipunarlaga nr. 77/1999, þó þannig að kjördæmum fyrir Reykjavík og nágrenni þyrfti að skipta frekar upp (t.d. í Reykjavík vestur og austur). Ákvörðun um kjördæmaskipan ræðst m.a. af mati á því hversu mikið ójafnvægi í atkvæðamagni er talið ásættanlegt. Tillagan í heild byggir þó á þeim rökum að með landskjöri hafi verið komið til móts við kröfuna um jöfnun atkvæðisréttar og því verði að una við ójafnvægi að þessu leyti við kjördæmakjör. Ekki er gerð formleg tillaga um kjördæmamörk en hins vegar er gert ráð fyrir að kjördæmaskipan kæmi í meginatriðum fram í stjórnarskrá. Þó er bent á þann valkost að það yrði í höndum hins almenna löggjafa sem tæki

ákvörðun með auknum meirihluta. Tillagan felur í sér að kjörtímabil þingmanna verði misjafnt, þannig að samfella myndist í störfum þingsins, það endurnýi umboð sitt með reglulegri hætti og fái þannig aðhald frá þjóðinni í einhverri mynd. Ekki er þó gert ráð fyrir breytingum á reglum um þingrof og boðun til almennra kosninga (þ.e. bæði lands- og kjördæmakjörs) af því tilefni. Samkvæmt tillögum sem settar eru fram í kafla um störf Alþingis kæmi þingið saman eigi síðar en tveimur vikum eftir hverjar alþingiskosningar, þ.e. hvort heldur er eftir kjördæmakosningar eða landskjör.

Styrkir til stjórnmalasamtaka

Valkostur 1

Upplýsingar um styrki til stjórnmalasamtaka sem bjóða fram í alþingiskosningum skulu vera aðgengilegar almenningi.

Skýring: Reglan er bundin við þau stjórnmalasamtök sem bjóða fram í alþingiskosningum en löggjafanum eftirlátið að setja reglur um önnur stjórnmalasamtök og frambjóðendur, eftir því sem þurfa þykir. Talið er æskilegt að stjórnarskrá hafi að geyma almennt ákvæði um þetta efni og stjórnmalamönnum á Alþingi sé ekki veitt óskert mat við lagasetningu um þetta atriði. Ákvæðið gerir ekki kröfu um sjálfvirka birtingarskyldu heldur kveður aðeins á um að umræddar upplýsingar skuli vera aðgengilegar með einhverjum hætti ef eftir þeim er óskað. Með ákvæðinu er ekki tekin bein afstaða til þess hvort, og þá að hvaða skilyrðum uppfylltum, styrkir til stjórnmalaflokka megi vera nafnlausir. Samkvæmt rökum ákvæðisins, þ.e. að auka gagnsæi um áhrif hagsmunaaðila á meginþátttakendur í stjórnmalum og við stjórn landsins, er þó ljóst að æskilegt er að slíkar upplýsingar séu aðgengilegar a.m.k. þegar um er að ræða styrki sem fara yfir málamyndafjárhæðir (s.s. merkjasölu, happdrættismiða, o.s.frv.). Ákvæðið felur í sér lágmarksviðmið sem yrði þó leiðbeinandi við löggjöf um fjármál stjórnmalasamtaka. Í kafla um réttindi og skyldur þingmanna er fjallað um tillögu um upplýsingaskyldu einstakra þingmanna um fjárhagsleg málefni sín sem líta má sem rökrétt framhald þeirrar reglu sem hér er lögð til.

Valkostur 2

Ekki verði sérstakt ákvæði þessa efnis í stjórnarskrá.

B) Réttindi og skyldur þingmanna, hæfi o.fl.

Í 45. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að Alþingi skeri úr því sjálft hvort þingmenn eru löglega kosnir svo og hvort þingmaður hefur misst kjörgengi en í 50. gr. segir að glati alþingismaður kjörgengi missi hann þann rétt sem kosning veitti honum. Í 47. gr. stjórnarskrár er tekið fram að sérhver nýr þingmaður skuli vinna drengskaparheit að stjórnarskránni þegar kosning hans hefur verið tekin gild. Í 48. gr. er sagt að alþingismenn séu eingöngu bundnir sannfæringu sinni og engum reglum frá kjósendum sínum. Að frátöldu ákvæði stjórnarskrár um kjörgengi svo og sjálfstæðan rétt ráðherra til að leggja fram tillögur til ályktana og frumvarpa til laga hafa þessar greinar verið efnislega óbreyttar frá 1874.

Í 1. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar er fjallað um friðhelgi þingmanna og mælt fyrir um að alþingismaður verði ekki settur í gæsluvarðhald eða mál (þ.e. sakamál) höfðað gegn honum, án samþykkis þingsins, nema hann sé staðinn að glæp. Í 2. mgr. sömu greinar er kveðið á um málfrelsi alþingismanna í störfum þeirra í þinginu. Samkvæmt því verður enginn alþingismaður krafinn reikningsskapar utan þings fyrir það sem hann hefur sagt í þinginu, nema Alþingi leyfi. Ákvæðið skýtur þannig loku fyrir að höfðað sé meiðyrðamál gegn alþingismanni vegna ummæla í þinginu. Umrædd ákvæði eru að meginstefnu óbreytt frá 1874.

7.5 Niðurstöður þjóðfundar

Margar hugmyndir koma fram í viðhorfum þjóðfundar til réttinda og skyldna þingmanna og miða jafnframt að því að hefja upp veg og virðingu Alþingis. Með skýrum hætti eigi stjórnarskrá að mæla fyrir um kjör, hlutverk, fjölda og kjörtímabil alþingismanna.

Ýmis viðhorf koma fram um stöðu alþingismanna t.d. að stjórnarskrárbinda eigi ákvæði um réttindi þeirra og skyldur. Þingmönnum beri að virða ákvæði stjórnarskrárinnar, þeir skuli fylgja gildum hennar og gæta að virðingu þingsins, vera bundnir af eigin samvisku og almannaheill. Alþingismenn skuli vera heiðarlegir í störfum sínum og möguleg hagsmunatengsl þeirra vera ljós. Tryggja beri mætingu þingmanna í þingsal við afgreiðslu mála og aukinn meirihluta þurfi til að samþykkja lög. Haga skuli vinnutíma Alþingis eins og almennum vinnutíma þjóðarinnar. Lagt er til að ákveðinn hluti þingmanna geti vísað máli úr nefnd til atkvæðagreiðslu.

Þessi upptalning sýnir ýmsar hugmyndir þjóðfundargesta um faglegri störf alþingismanna. Þjóðfundur sendir þingmönnum ýmis skilaboð t.d. um að þeir ákveði ekki launakjör sín sjálfir, vinni að þjóðarhag, hætti karpi og vinni betur saman, og beri ætíð að hafa hagsmuni þjóðarinnar í huga við afgreiðslu mála. Áberandi eru hugmyndir um að fækka alþingismönnum, jafnvel í 33.

Fram kom viðhorf um að takmarka setu manna á Alþingi við ákveðinn árafjölda eða fjölda kjörtímabila.

Þjóðfundur leggur mikla áherslu á að tryggja ábyrgð stjórnvalda í verki. Fjallað er jöfnum höndum um hæfi og vinnubrögð þingmanna og ráðherra. Ábyrgð í starfi ber mjög oft á góma og lögð áhersla á skýr ákvæði í stjórnarskrá og lögum um ábyrgð ráðherra og þingmanna.

7.6 Efni til skoðunar

Eftirfarandi atriði komu til skoðunar um réttindi og starfsskyldur þingmanna:

- Er rétt að Alþingi skeri sjálft úr um löglega kosningu þingmanna og kjörgengi þeirra?
- Er æskilegt að stjórnarskrá kveði á um hæfi þingmanna til að taka þátt í einstökum þingmálum?

- Álitamál um upplýsingaskyldu alþingismanna um fjárhagslega hagsmuni sína.
- Er skynsamlegt að fækka þingmönnum?

7.7 Umræður í nefndinni

Nefndin leggur til að reglur um kjörgengi og hæfi þingmanna, réttindi þeirra og skyldur og missi kjörgengis verði skipað í kafla með ákvæðum um alþingiskosningar og kjördæmaskipan í stað þess að ákvæðin dreifist á tvo kafla eins og nú er, þ.e. í III. og IV. kafla.

Bent er á að ákvæði um réttindi og skyldur þingmanna í gildandi stjórnarskrá séu rótgróin og framkvæmd þeirra hafi ekki leitt í ljós stórvægilega galla.

Það sjónarmið hefur komið fram að óeðlilegt sé að Alþingi skeri sjálft úr um kosningu þingmanna og kjörgengi þeirra. Rétt sé að fela þetta hlutverk sjálfstæðri stofnun, t.d. stjórnlagaráði ef af stofnun þess yrði, en um það er fjallað síðar í skýrslunni. Gegn þessu er bent á að núverandi fyrirkomulag eigi sér langa sögu og styðjist við þingræðisleg rök.

Nefndin telur eðlilegt að stjórnarskrá kveði á um sérstakt hæfi þingmanna, þ.e. skyldu þeirra til að víkja sæti, hvort heldur er í þingnefnd eða í almennri meðferð, þegar mál snertir þá persónulega. Ljóst er að nánari reglur um þetta atriði verður að setja með almennum lögum, t.d. í þingskaparlögum, og er þá unnt að líta til fyrirmynda úr stjórnsýslurétti. Nefndin telur mikilvægt að vafaatriði um hæfi þingmanna leiði ekki til óvissu um stjórnskipulegt gildi laga. Það sjónarmið hefur komið fram að ákvæði stjórnarskrár eigi að taka af tvímæli um að lög haldi gildi sínu án tillits til brota gegn reglum um hæfi þingmanna og er settur fram valkostur um það.

Nefndin álitur að ákvæði um skyldu þingmanna til að veita upplýsingar um fjárhagsleg tengsl sín og hagsmuni myndu styrkja reglu um sérstakt hæfi þingmanna. Aukið gagnsæi að þessu leyti yrði til þess að auka trúverðugleika þingmanna og traust þingsins.

Nefndin telur sig skorta forsendur til að taka afstöðu til þeirra viðhorfa þjóðfundar að fækka beri þingmönnum. Hafa ber í huga að fjöldi þingmanna getur skipt máli fyrir nefndastörf og skipulag á öðrum störfum þingsins. Auk þess má ætla að fjöldi þingmanna muni koma til athugunar samhliða endurskoðun á kjördæmaskipan en hún þarfnast vandaðs undirbúnings.

7.8 Tillögur og valkostir

Hér er lýst valkostum um atriði sem varða þingmenn þar sem gert er ráð fyrir breytingum frá núgildandi stjórnarskrárákvæðum.

Missir kjörgengis

Valkostur 1

Alþingi sker sjálf úr hvort þingmenn þess eru löglega kosnir svo og hvort þingmaður hefur misst kjörgengi.

Valkostur 2

Alþingi sker sjálf úr hvort alþingismenn eru löglega kosnir svo og hvort þingmaður hefur misst kjörgengi. Úrskurði Alþingis er heimilt að skjóta til Hæstaréttar Íslands eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum.

Skýring: Fyrri ákvæðið er óbreytt frá núgildandi 46. gr. stjórnarskrárinnar. Valkostur 2 gerir hins vegar ráð fyrir þeirri veigamiklu breytingu að unnt verði að skjóta hvers kyns úrskurði Alþingis samkvæmt greininni til æðsta dómstóls ríkisins, Hæstaréttar Íslands, sem sker endanlega úr málinu á einu dómstigi. Rétt þykir að skapa stjórnskipulegan farveg fyrir skjóta dómsmeðferð um kjörgengi þingmanna, kosningu þeirra svo og lög-mæti kosninga og taka af tvímæli um að þessi mál verði ekki borin undir dómstóla samkvæmt almennum reglum.

Sérstakt hæfi þingmanns

Valkostur

Þingmanni er óheimilt að taka þátt í meðferð þingmáls sem varðar sérstaka hagsmuni hans eða honum nákominna. Í lögum skal einnig kveðið á um skyldu þingmanna að veita upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni sína.

Valkostur til viðbótar

Á eftir 1. málslíð komi: Um hæfi þingmanns skal mælt fyrir í lögum en brot skal þó eigi hafa áhrif á gildi settra laga.

Skýring: Nýtt ákvæði sem gerir ráð fyrir að settar séu nánari reglur í lögum um sérstakt hæfi þingmanna og skyldu þeirra til að veita upplýsingar um fjárhagsleg tengsl sín og hagsmuni. Í samræmi við almennar reglur er þó gert ráð fyrir að þingmenn gæti að hæfi sínu sjálfir en Alþingi taki ákvörðun um hvort þeim beri að víkja sæti. Valkosturinn gerir ráð fyrir að tekin sé af tvímæli um að brot gegn þessum reglum geti ekki valdið stjórnskipulegu ógildi laga. Þessi regla myndi einnig gera það mjög ólíklegt að menn ættu lögvarða hagsmuni af dómsmáli byggðri á málsástæðu um vanhæfi þingmanns þótt ákvæðið sjálf útiloki ekki slíkt mál.

Málsókn gegn þingmanni

Valkostur

Ekki má setja alþingismann í gæsluvarðhald eða höfða sakamál á hendur honum án samþykkis þingsins, nema hann sé staðinn að glæp.

Enginn alþingismaður verður krafinn reikningsskapar utan þings fyrir það sem hann hefur sagt í þinginu, nema Alþingi leyfi.

Skýring: Hér er lögð til orðalagsbreyting á 49. gr. stjórnarskrárinnar á þá leið að friðhelgi alþingismanns sé ekki háð því að „Alþingi sé að störfum“. Þótt þinghlé standi yfir er hægt að kalla þingið saman til að veita samþykki fyrir málsókn. Eins er orðalagi ákvæðisins breytt að því leyti að rætt er um sakamál til að taka af tvímæli um að ekki þurfi samþykki Alþingis til að höfða einkamál á hendur alþingismanni.

8. Hlutverk og störf Alþingis

A) Hlutverk, skipulag og starfshættir Alþingis

Í 1. gr. stjórnarskrárinnar segir að Ísland sé lýðveldi með þingbundinni stjórn. Almenn er talið að með ákvæðinu sé vísað til hlutverks þingsins, Alþingis, sem helstu stjórnarstofnunar ríkisins en ákvæðið veiti þingræðisreglunni einnig nokkra stoð. Í lagalegum skilningi felur þingræðisreglan í sér að þeir einir geta setið í ríkistjórn sem þingið styður eða a.m.k. sættir sig við í embætti. Stundum er *þingræði* einnig notað um þá almennu hugmynd að þingið sé æðsta og áhrifamesta valdastofnun samfélagsins. Þingræðisreglan kemur ekki fram berum orðum í núverandi stjórnarskrá. Nánar verður fjallað um atriði og tillögur tengd þingræði í kafla IV.9 um ráðherra og ríkisstjórn.

Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar fer Alþingi með löggjafarvald ásamt forseta Íslands og telst ótvírætt meginhandhafi þess valds. Þótt vald til að setja lög sé vafalaust umfangsmesti þátturinn í störfum Alþingis hefur það einnig á hendi ýmis verkefni sem ekki teljast til eiginlegra löggjafarstarfa, einkum tengd fjárstjórn ríkisins, eftirliti með stjórnvöldum og lagaframkvæmd. Alþingi getur gefið stjórnvöldum fyrirmæli eða lýst stefnu sinni með þingsályktunum, meðal annars á sviði utanríkismála. Þá eru ótalin störf Alþingis sem felast í ýmsum ákvörðunum t.d. kosning manna í embætti, nefndir og ráð.

Ákvæði stjórnarskrárinnar um skipulag og starfshætti Alþingis hafa tekið nokkrum breytingum frá 1944. Þær veigamestu urðu með stjksl. nr. 56/1991, þegar skipting þingsins í efri og neðri deild var afnumin. Varð það til þess að einfalda mjög skipulag og meðferð mála. Einnig var samkomudegi og starfstíma Alþingis breytt þannig að reglulegt þing kemur saman 1. október og gert ráð fyrir að það standi allt árið. Um starfsemi Alþingis er nú að meginstefnu fjallað í IV. kafla stjórnarskrárinnar. Sum ákvæði um starfshætti þess, t.d. að það starfi í einni málstofu, eru þó í kafla um kosningar og kjördæmaskipan. Þetta skýrist af sögulegum ástæðum þar sem áður var fjallað þar um skipun þingmanna í þingdeildir í beinu framhaldi af ákvæðum um alþingiskosningar. Þá víkja ýmis fyrirmæli í II. kafla stjórnarskrár um forseta og ráðherra að starfsemi Alþingis, heimildum þess eða einstökum athöfnum. Á vegum Alþingis starfa tvær eftirlitsstofnanir, umboðsmaður Alþingis og Ríkisendurskoðun. Um hvoruga þessa stofnunar er kveðið á í stjórnarskrá.

Eitt meginhlutverk Alþingis er fjárstjórnarvaldið en það fléttast mjög saman við löggjafarvald og eftirlit þess með framkvæmdarvaldinu. Um

fjórstjórnarvald og eftirlitshlutverk Alþingis er fjallað síðar í þessum kafla. Hér á eftir verður fjallað um þau atriði sem lúta beint að skipulagi og innra starfi Alþingis.

8.1 Viðhorf þjóðfundar

Niðurstöður þjóðfundar bera með sér kröfu um temprun valds í stjórn-skipun landsins að skerpt verði á aðgreiningu framkvæmdar- og löggjafarvalds og þrískipting ríkisvalds verði raunhæf og virk. Skoðun þjóðfundar er í meginatriðum á þá leið að styrkja þurfi stöðu Alþingis og efla stjórnsýslu. Að öðru leyti er ekki að finna beinar tillögur um skipulag og starfshætti Alþingis.

8.2 Efni til skoðunar

Eftirfarandi efni komu til skoðunar um skipulag og störf Alþingis:

- Er æskilegt að setja ákvæði í stjórnarskrá um hlutverk Alþingis?
- Safnað verði í einn kafla ákvæðum um starfsemi og skipulag þingsins.
- Ítarlegri ákvæði um yfirstjórn þingsins, forsætisnefnd og forseta.
- Ákvæði um fastanefndir sem hafa stjórnskipulegt hlutverk.
- Leiðir til að tryggja samfellu í störfum þingsins á hverju kjörtímabili.
- Leiðir til að styrkja eftirlits- og löggjafarhlutverk Alþingis, m.a. með því að auka áhrif minnihluta þingmanna.

8.3. Umræður í nefndinni

Nefndin telur að gildandi ákvæði um skipulag og starfsemi Alþingis séu í meginatriðum fullnægjandi. Því sé ekki ástæða til róttækra breytinga, t.d. að koma á deildaskiptingu eða breyta reglum um meðferð þingmála. Þó er bent á mikilvægi þess að styrkja með skýrari ákvæðum fjórstjórnar- og eftirlitshlutverk þingsins. Í því sambandi var höfð til hliðsjónar skýrsla vinnuhóps frá árinu 2009 sem forsætisnefnd Alþingis fól að fara yfir lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á þörf á breytingum. Þar var gerð ítarleg úttekt og settar fram margar tillögur um leiðir til að bæta eftirlit þingsins. Nefndin hefur rætt ýmis atriði um starfshætti þingsins sem mörg eru tæknilegs eðlis og verða best skýrð með útfærðum tillögum. Eftirfarandi umfjöllun er því bundin við þau atriði sem þykja hafa sérstaka þýðingu en að öðru leyti er vísað til tillagna og valkosta síðar í kaflanum.

Það sjónarmið hefur komið fram að æskilegt sé að lýsa þremur meginþáttum starfa Alþingis í stjórnarskrá, þ.e. löggjafarvaldi, fjórstjórnarvaldi og eftirliti þess með framkvæmdarvaldinu. Í núgildandi stjórnarskrá er aðeins þess fyrstnefnda getið í 2. gr. stjórnarskrárinnar. Gegn þessu hefur verið bent á að meginhlutverk Alþingis verði ráðið af 1. og 2. gr. stjórnarskrár en að þeim slepptum ráðist hlutverk þingsins af frekari heimildum

Þess samkvæmt stjórnarskrá. Óþarft sé að reyna að telja upp öll verkefni Alþingis í einni grein, enda verði slík upptalning aldrei tæmandi. Eru valkostir um þetta reifaðir í tillögum nefndarinnar.

Nefndin hefur rætt tilhögun á yfirstjórn Alþingis ekki síst í ljósi þess hvernig aðstæður hafa breyst frá samþykkt stjórnarskrárinnar. Velta má fyrir sér hvort ekki sé eðlilegt að æðsta stjórn Alþingis sé hjá forsætisnefnd þar sem tryggt verði að fulltrúar minnihluta Alþingis eigi fulltrúa. Forseti Alþingis hlýtur hins vegar að fara með daglega stjórn þingsins. Fram kom það sjónarmið að kjósa eigi forseta Alþingis með 2/3 hluta atkvæða þingmanna í því skyni að forseti sé fulltrúi allra þingmanna en ekki aðeins þingmeirihluta eða jafnvel ríkisstjórnar. Gegn báðum þessum sjónarmiðum var bent á að engin sérstök vandkvæði séu við gildandi fyrirkomulag. Um þessi atriði vísast til tillagna og valkosta nefndarinnar.

Nefndin telur að stjórnarskrá eigi að geta þeirra fastanefnda þingsins sem hafa stjórnskipulegu hlutverki að gegna, þ.e. forsætisnefnd, fjárlaganefnd, utanríkismálanefnd og loks eftirlits- og stjórnskipunarnefnd sem lagt er til að verði stofnuð til að styrkja eftirlitshlutverk þingsins eins og nánar verður fjallað um síðar. Um aðrar nefndir verði kveðið á í þingskapalögum. Veita þurfi ákveðinn sveigjanleika í þessum efnunum til þess að starfsemi þingsins geti þróast eins og aðstæður krefjast. Það sama má segja um ýmsa aðra þætti í störfum þingsins. Í stað þess að reglum um málsmeðferð o.fl. verði bætt í stjórnarskrá er lagt til að þeim skuli skipað með lögum og er þá almennt átt við lög um þingsköp Alþingis.

Í umræðum nefndarinnar um leiðir til að styrkja löggjafar- og eftirlitshlutverk Alþingis var meðal annars rætt hvernig auka megi áhrif og aðhald minnihluta þingmanna með stjórnarmeirihlutanum. Slík úrræði gætu stuðlað að skarpari skilum milli löggjafar- og framkvæmdarvalds. Ýmis úrræði eru í þessum efnunum. Nefndin var sammála um að tryggja þyrfti að þingmál sem þingmenn leggja fram fái stæð á Alþingi. Gagnrýnt hefur verið að fá önnur mál komist á dagskrá en þau sem ríkisstjórn ber fram. Lagt er til að meðferð þingmála verði ekki bundin við eitt löggjafarþing eins og nú er heldur verði þeim fram haldið á næsta löggjafarþingi og falli ekki niður fyrr en við lok kjörtímabils. Einnig má styrkja stöðu minnihlutans á Alþingi með rétti minnihluta þingmanna til að kalla eftir rannsókn mála hjá nefndum þingsins og vísa málum til stjórnlagaráðs, ef til þess verður stofnað, eða í þjóðaratkvæðagreiðslu. Settir eru fram valkostir um þessa þætti í kafla um eftirlitshlutverk Alþingis og í kafla um þjóðaratkvæðagreiðslur.

Þess má loks geta að í dæmi A er gert ráð fyrir að ákvæðum um beina þátttöku þjóðarinnar í lagasetningu verði gerð skil í kafla um starfsemi Alþingis, þar á meðal um rétt minnihluta þingmanna til að skjóta málum í þjóðaratkvæði, og skyldu Alþingis til að verða við kröfu hluta kjósenda um að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um tiltekin lög. Er um það vísað til umfjöllunar og tillagna nefndarinnar í kafla 13 um þjóðaratkvæðagreiðslur.

8.4 Tillögur og valkostir

Gert er ráð fyrir að allar neðangreindar greinar verði í kafla um Alþingi þar sem safnað er saman ákvæðum um störf þess og helstu störf nefnda og þingmanna.

Hlutverk Alþingis – Almennt ákvæði

Valkostur 1

Alþingi fer með löggjafarvald og fjárstjórnarvald ríkisins og hefur eftirlit með framkvæmdarvaldinu eftir því sem nánar er mælt fyrir um í stjórnarskrá þessari og öðrum lögum.

Skýring: Lagt er til að í upphafsákvæði kafla um störf Alþingis verði lýst þessum þremur meginþáttum í starfi þess. Með því er dregið saman á einum stað meginhlutverk þingsins. Í núverandi stjórnarskrá er hvorki nefnt berum orðum fjárstjórnarvald þess né eftirlit með stjórnvöldum. Þessum störfum er lýst í dreifðum ákvæðum IV. kafla. Ákvæðið er til þess fallið að gefa gleggri mynd af störfum æðstu valdastofnunar þjóðarinnar.

Valkostur 2

Ekkert sérstakt ákvæði verði sem lýsir hlutverki Alþingis frekar en þegar er gert. Litið er svo á að almennt hlutverk Alþingis komi nægilega fram í I. kafla stjórnarskrár (nú 1. og 2. gr. stjórnarskrárinnar) en verði að öðru leyti ráðið af þeim ákvæðum sem fjalla um einstök verkefni þingsins.

Starfstími

Valkostur 1

Alþingi skal koma saman eigi síðar en tveimur vikum eftir alþingiskosningar.

Starfstíma Alþingis á hverju kjörtímabili skal skipta í löggjafarþing. Alþingi skal koma saman ár hvert á reglulegu löggjafarþingi sem hefst hinn fyrsta dag októbermánaðar eða næsta virkan dag, ef helgidagur er, og stendur til jafnlengdar næsta árs, hafi kjörtímabilið ekki áður runnið út eða þing verið rofið.

Með lögum skal nánar kveðið á um starfstíma Alþingis og reglubundin þinghlé.

Skýring: Það er nýmæli í 1. mgr. að ekki megi líða meira en tvær vikur þar til Alþingi kemur saman eftir alþingiskosningar en enginn frestur gildir nú um þau efni. Í 2. mgr. er ákvæði um samkomudag sem nú er í 35. gr. stjórnarskrárinnar. Auk þess er þar lagt til að starfstími á hverju kjörtímabili skiptist í löggjafarþing eins og nú er gert.

Valkostur 2

Alþingi skal koma saman eigi síðar en tveimur vikum eftir hverjar alþingiskosningar. Í lögum skal kveðið á um samkomudag reglulegs Alþingis og skiptingu starfstíma þess í löggjafarþing.

Skýring: Nýmæli, sbr. nú 35. gr. stjórnarskrárinnar. Ekki er gert ráð fyrir að samkomudagur reglulegs Alþingis eða upphaf löggjafarþings verði stjórnarskrárbundinn. Þarfnast ekki skýringa að öðru leyti.

Samkomustaður og friðhelgi

Valkostur

Samkomustaður Alþingis er jafnaðarlega í Reykjavík en þingið getur ákveðið að koma saman á öðrum stað á Íslandi.

Valkostur til viðbótar

Heimildin verði bundin því þegar „sérstaklega er ástatt“.

Skýring: Breyting frá núverandi 37. gr. felst í því að Alþingi ákveður sjálft hvort það kemur saman á öðrum stað á Íslandi en ekki ráðherra með atbeina forseta.

Forseti Alþingis og yfirstjórn þess

Valkostur 1

Alþingi kys sér forseta með 2/3 hluta atkvæða í upphafi hvers kjörtímabils og stýrir hann störfum þess. Forseti ber ábyrgð á rekstri Alþingis og hefur æðsta vald í stjórnslu þess.

Valkostur 2

Alþingi kys sér forseta með 2/3 hluta atkvæða á Alþingi og stýrir hann störfum þess. Forseti ber ábyrgð á rekstri Alþingis og hefur æðsta vald í stjórnslu þess. Með forseta Alþingis starfa varaforsetar og mynda forsætisnefnd ásamt honum.

Skýring: Sbr. nú 52. gr. stjórnarskrárinnar. Gert er ráð fyrir að forseti Alþingis sé kosinn með 2/3 hlutum atkvæða í stað þingmeirihluta áður. Síðari tillagan kveður ekki sérstaklega á um að forseti skuli kosinn í upphafi hvers kjörtímabils sem er í samræmi við núgildandi ákvæði. Þá gerir tillagan ráð fyrir að í þessari grein sé kveðið á um varaforseta og forsætisnefnd í stað þess að það sé gert í greininni sem fjallar um fastanefndir Alþingis.

Nefndaskipan

Valkostur 1

Með forseta Alþingis starfa varaforsetar og mynda forsætisnefnd ásamt honum.

Alþingi kys fjárlaganefnd, eftirlits- og stjórnskipunarnefnd, utanríkismálanefnd og aðrar fastanefndir til þess að fjalla um þingmál. Um störf þeirra skal mælt fyrir í lögum.

Valkostur 2

Alþingi kys fjárlaganefnd, eftirlits- og stjórnskipunarnefnd, utan-

ríkismálanefnd og aðrar fastanefndir til þess að fjalla um þingmál. Um störf þeirra skal mælt fyrir í lögum.

Skýring: Lagt er til að taldar séu upp helstu fastanefndir sem gegna ákveðnu hlutverki samkvæmt stjórnarskránni, þ.e. við meðferð fjárstjórnarvalds, eftirlit með framkvæmdarvaldinu og á sviði utanríkismála. Síðari valkosturinn gerir ráð fyrir að um forsætisnefnd sé mælt í grein um forseta Alþingis og stjórn þingsins, sbr. tillögu að framan.

Störf Alþingis og fundir

Valkostur

Alþingi starfar í einni málstofu.

Fundir Alþingis skulu haldnir í heyranda hljóði. Þó getur forseti lagt til, eða þingmaður óskað þess, þegar ríkar ástæður eru til, að öllum utanþingsmönnum sé vísað á braut. Sker þá þingið úr því hvort svo skal gert og umræður fari fram í heyranda hljóði eða fyrir luktum dyrum.

Þingnefnd getur ákveðið að fundur hennar sé opinn almenningi.

Skýring: Lagt er til að í 1. mgr. (nú 32. gr.) sameinist ákvæði um þingfundi. Í 2. mgr. er byggt á núverandi 57. gr. Nýmæli er í 2. mgr. að þingnefnd geti ákveðið að fundur hennar sé opinn almenningi.

Valkostur til viðbótar

Ákvæði um að þingið starfi í einni málstofu bætist við ákvæði um að þingsköp skuli sett með lögum.

Lagasetning og þingmál

Valkostur 1

Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi.

Ekki er þingsályktunartillaga samþykkt til fullnaðar fyrr en hún hefur verið rædd við tvær umræður. Tillögur um vantraust á ríkisstjórn eða ráðherra, tillögur um skipun sjálfstæðra rannsóknarnefnda svo og tillögur fastanefnda skulu þó ræddar og afgreiddar við eina umræðu.

Þingmál sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu falla niður við lok kjörtímabils.

Skýring: Ákvæði sem nú stendur í 44. gr. um meðferð lagafrumvarpa er hér gert ítarlegra. Einnig er lýst reglum sem gilda um meðferð þingsályktana sem þurfa að meginstefnu aðeins tvær umræður enda ekki um lagasetningu að ræða. Sérreglur gildi þó um vantrauststillögur, ákvarðanir um skipun rannsóknarnefnda o.fl. Með þessu er varpað skýrara ljósi á meðferð mála. Nýmæli kemur fram í 3. mgr. Það felur í sér að þótt meðferð þingmáls sé ekki lokið við lok löggjafarþings verði unnt að halda meðferð þess áfram á næsta löggjafarþingi frá því stigi sem það er þá statt í málsmeðferð. Hins vegar er tekið skýrt fram að þingmál sem ekki er lokið við lok kjörtímabils falla niður við það tímamark.

Valkostur 2

Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi. Sama á við um heimild til fullgildingar þjóðréttarsamnings sem kallar á breytingu á lögum eða er af öðrum ástæðum mikilvægur. Að öðru leyti skal kveðið á um meðferð þingmála í lögum.

Skýring: Sbr. nú 44. gr. stjórnarskrárinnar. Nauðsynlegt er að heimildir til fullgildingar fái sömu þinglegu meðferð og lagafrumvörp ef þjóðréttarsamningar eiga að fá sjálfkrafa gildi sem landslög og ganga frammar almennum lögum. Að öðru leyti er eðlilegt að reglur um meðferð þingmála séu settar með almennum lögum, þ.á m. þingsályktanir um vantraust, skipun rannsóknarnefnda og tillögur fastanefnda.

B) Seta ráðherra á Alþingi

Samkvæmt 51. gr. stjórnarskrár eiga ráðherrar „samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á Alþingi, og eiga þeir rétt á að taka þátt í umræðunum eins oft og þeir vilja, en gæta verða þeir þingskapa. Atkvæðisrétt eiga þeir þó því aðeins, að þeir séu jafnframt alþingismenn.“ Ákvæðið er sambærilegt 34. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 með þeirri breytingu að vísað er til ráðherra en ekki landshöfðingja. Samkvæmt núgildandi stjórnarskrá er ekkert því til fyrirstöðu að ráðherrar séu jafnframt alþingismenn og hefur svo yfirleitt verið. Í flestum þingræðisríkjum Evrópu sitja ráðherrar jafnframt á þingi sem þingmenn eða vegna embættisstöðu sinnar, en undantekningar eru t.d. í Noregi, Svíþjóð og Frakklandi.

Stjórnlaganefnd fór þess á leit við Gunnar Helga Kristinsson prófessor að hann gerði úttekt á kostum og ókostum þess að breyta þessari skipan á þá leið að ráðherra gegndi ekki þingmennsku og um hugsanlegar afleiðingar þess. Úttektin er í V. þætti skýrslu þessarar.

Um skýringar við framangreind ákvæði stjórnarskrárinnar og forsögu þeirra er vísað til skýringa við stjórnarskrána í 2. bindi skýrslu þessarar og annarra heimilda.

8.5 Viðhorf þjóðfundar

Í viðhorfum þjóðfundar er rík áhersla lögð á að framkvæmdarvaldið, þ.e. ráðherrar, eigi ekki sæti á Alþingi. Jafnframt má sjá tillögur um að þjóðin kjósi framkvæmdarvaldið í beinni kosningu. Þetta endurspeglar áherslu þjóðfundar á aukna valddreifingu en segja má að samstaða sé í niðurstöðum fundarins um aukna aðgreiningu löggjafar- og framkvæmdarvalds. Þannig skuli hinir 63 þingmenn vera frjálsir af afskiptum eða tengslum við ríkisstjórn og ráðherrar eigi því ekki að sitja á Alþingi.

8.6 Efni til skoðunar

Nefndin telur að ákvæði í gildandi stjórnarskrá séu rótgróin og framkvæmd þeirra hafi ekki leitt í ljós stórvægilega galla. Í ljósi viðhorfa þjóðfundar bendir nefndin þó á eftirfarandi atriði til umræðu:

- Á að taka upp þá skipan að ráðherrar gegni ekki þingmannsstarfi

jafnframt ráðherra?

- Á að viðhalda sjálfstæðum rétti ráðherra til að leggja fram frumvörp til laga og tillögur að ályktunum?

8.7 Umræður í nefndinni

Sjónarmið um að ráðherrar skuli ekki jafnframt vera þingmenn byggjast á því að þannig fái skýrari aðskilnaður löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Það styrki jafnframt ásýnd þingsins að ráðherrar eigi þar ekki sæti. Það geti einnig stuðlað að auknu frumkvæði þingmanna við lagasetningu.

Í skýrslu Gunnars Helga Kristinssonar segir að vandséð verði að bann við því að ráðherrar gegni þingmennsku muni eitt og sér leiða til rötækra breytinga á störfum Alþingis eða stöðu þess gagnvart framkvæmdarvaldinu. Það sjónarmið kom fram í nefndinni að ásýnd Alþingis án ráðherra yrði talsvert önnur en nú er og yrði slík breyting til þess fallin að skerpa valdmörk löggjafar- og framkvæmdarvalds.

Óvíst er að slík breyting leiði til sterkari stöðu þingsins gagnvart ráðherrum við undirbúning lagasetningar og eftirlitsstörf þingsins. Er þá litið til þess að líklegast er að varamenn tækju sæti þeirra þingmanna sem yrðu ráðherrar. Ólíklegt er talið að formregla um að ráðherrar megi ekki sitja á þingi hafi röttæk áhrif á störf ráðherra eða ríkisstjórna á meðan megin starfseiningar þingsins eru stjórnmalaflokkar eins og nær óhjákvæmilegt er í þingræðisríkjum. Hugsanlegt er þó að lausn undan þingsetu gæti skapað ráðherrum meira svigrúm til að sinna ráðherrastarfinu. Í ljósi þessara sjónarmiða setur nefndin fram valkost um að ráðherrum beri að víkja sæti sem þingmenn.

Það sjónarmið hefur komið fram að afnema beri heimild ráðherra til þess að leggja fram frumvörp til laga og tillögur til ályktana og taka þátt í umræðum í þinginu. Þingmenn einir eigi að hafa slíkar heimildir og ráðherrar eigi aðeins að koma að þingstörfum eftir því sem þingið ákveður sjálft. Þessu tengt er það viðhorf að æskilegt sé að ráðherrar komi ekki endilega úr röðum stjórnmalamanna eða hafi tengsl við stjórnmalaflokka. Gegn þessu hefur verið bent á að það sé meðal grunnskyldna ráðherra og ríkisstjórnar að undirbúa frumvörp til laga og tillögur til ályktana. Afnám frumkvæðisréttar ráðherra og málfrelsis geri ríkisstjórn verulega erfitt fyrir að sinna þessu verkefni sínu. Á það er bent að nógildandi stjórnarskrá útiloki ekki þá þróun að ráðherrar komi ekki úr röðum stjórnmalamanna. Það leiði þó af hlutverki ráðherra að hann beri lýðræðislega ábyrgð gagnvart þingi og þjóð og sé því óhjákvæmilega stjórnmalamaður í þeim skilningi.

Án tillits til framangreindra álitaefna telur nefndin rétt að felldur sé niður sjálfstæður réttur ráðherra til að leggja fram frumvörp til laga og tillögur að ályktunum. Í framkvæmd er sjaldgæft að þessi heimild sé nýtt. Nefndin telur þannig eðlilegt að frumkvæðisréttur ráðherra sé einskorðaður við stjórnarfrumvörp sem nú er fjallað um í 25. gr. stjórnarskrárinnar. Í þessu felst að frumvörp sem ráðherra hyggst leggja fram eru borin upp og samþykkt í ríkisstjórn og lögð fram á Alþingi sem stjórnarfrumvörp í nafni forseta Íslands. Mikilvægt er að hafa í huga að ráðherra verður þó áfram bæði rétt og skylt að flytja þinginu skýrslur um málefni sem undir hann heyra, svara fyrirspurnum o.fl. þegar eftir því er kallað, enda er það

mikilvægur þáttur í eftirliti Alþingis að krefja ráðherra svara og upplýsinga um stjórnarathafnir. Síðar í þessum kafla verður nánar fjallað um eftirlitshlutverk þingsins og leiðir til að styrkja það.

Réttur þingmanna til að leggja fram frumvörp

Valkostur

Alþingismenn hafa rétt til að flytja frumvörp til laga, tillögur til ályktana eða önnur þingmál.

Skýring: Sbr. nú 38. gr. stjórnarskrárinnar. Gert er ráð fyrir að sjálfstæður réttur ráðherra til að flytja frumvörp og tillögur falli niður. Ráðherrar geta hins vegar áfram flutt stjórnarfrumvörp sem formlega eru lögð fram af forseta Íslands. Með ákvæðinu er ekki tekin afstaða til þess hvort ráðherra geti gegnt þingmennsku.

Þingseta ráðherra og heimildir ráðherra

Valkostur 1

Sé þingmaður skipaður ráðherra skal hann víkja úr þingsæti á meðan hann gegnir ráðherraembætti og tekur varamaður hans sætið á meðan.

Ráðherrar eiga þó rétt á að mæla fyrir frumvörpum á Alþingi skv. 76. gr., svara fyrirspurnum og taka þátt í umræðum eftir því sem þeir eru kallaðir til en gæta verða þeir þingskapa. Þeir hafa ekki atkvæðisrétt.

Skýring: Hér er lagt til að sú skipan verði tekin upp að ráðherra sitji ekki á þingi. Það þýðir að núverandi 51. gr. stjórnarskrárinnar um að ráðherrar skuli sitja á Alþingi vegna embættisstöðu sinnar er felld niður og jafnframt að þingmaður víki af þingi á meðan hann gegnir ráðherraembætti. Ráðherrar eiga þó eftir sem áður rétt á að mæla fyrir stjórnarfrumvörpum í nafni forseta og hafa þeir skyldu til að svara fyrirspurnum og ræða önnur mál sem þingið óskar eftir.

Valkostur 2

Ráðherrar eiga rétt á því að mæla fyrir frumvörpum til laga sem þeir leggja fram fyrir hönd forseta Íslands og taka þátt í umræðum. Um setu ráðherra á Alþingi, málfrelsi og tillögurétt fer að öðru leyti að þingsköpum.

Skýring: Frumkvæðisréttur (tillöguréttur) ráðherra og stjórnarskrárvárið málfrelsi er einskorðað við stjórnarfrumvörp, þ.e. frumvörp sem borin eru upp í ríkisstjórn, ríkisráði og lögð fram á Alþingi fyrir hönd forseta Íslands, sbr. hins vegar núgildandi 51. gr. stjórnarskrár. Eðlilegt þykir að þingið ákveði sjálft hvort og hvernig ráðherrar skuli sitja á þingi og njóta þar frekari máls- og tillöguréttar. Ákvæðið útilokar ekki að þingið sjálft ákveði að banna þingmönnum að gegna embætti ráðherra með lögum eftir atvikum með nánari skilyrðum. Ákvæðið gerir hins vegar enga stjórnskipulega kröfu um að Alþingi taki slíka ákvörðun.

C) Fjárstjórnarvald Alþingis

Fjárstjórnarvalds Alþingis er ekki getið berum orðum í stjórnarskrá en það birtist í þeim ákvæðum hennar sem endurspeгла að báðir þættir fjárstjórnarvaldsins, þ.e. skattlagningarvald og fjárveitingarvald séu á hendi þingsins. Ákvæði stjórnarskrár um fjárstjórn ríkisins er að finna í 40. til 43. gr. stjórnarskrár. Ákvæðin hafa að mestu staðið óbreytt. Ákvæði 40. og 41. gr. eru efnislega óbreytt frá 1874 og ákvæði 42. gr. nær óbreytt frá stjórnarskránni 1920. Ákvæði 43. gr. um yfirskoðunarmenn ríkisreikninga var breytt verulega með stjórnarskipunarlögum nr. 100/1995. Þá var meðal annars fellt niður ákvæði um að ríkisreikning (og athugasemdir yfirskoðunarmanna) skuli leggja fyrir Alþingi í formi frumvarps. Fellt var niður ákvæði 22. gr. stjórnarskrár sem kvað á um að óheimilt væri að slíta þingi fyrr en fjárlög væru samþykkt (4. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991).

Framangreind ákvæði hafa að geyma eftirfarandi meginreglur: Alþingi fer með fjárstjórnarvald hins opinbera, þó þannig að sveitarfélögum skal með lögum veittur réttur til að ákveða hvort og hvernig tekjustofnar þeirra eru nýttir (2. mgr. 78. gr. stjkskr.). Fjárstjórnarvald Alþingis er tvíþætt. Annars vegar felst það í fjárveitingavaldi í þeirri grunnreglu að ekkert gjald megi greiða af hendi án heimildar í fjárlögum eða fjáráukalögum. Hins vegar felst það í forræði á tekjuöflun ríkisins sem birtist í reglunni um að skattar verði aðeins lagðir á með lögum (1. ml. 40. og 77. gr. stjkskr.) og ríkið verði aðeins skuldbundið með lögum (2. ml. 40. gr. stjkskr.). Af þessu tvennu leiðir svo reglur um gerð fjárlaga (42. gr. stjkskr.) og eftirlit með framkvæmd þeirra og fjárreiðum ríkisins (43. gr. stjkskr.). Um gerð og framkvæmd fjárlaga er nú nánar kveðið á í lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins.

Öll framangreind ákvæði grundvallast á því að Alþingi fari með fjárstjórnarvaldið sem er eitt af elstu baráttumálum þjóðþinga og nátengt þróun þingræðis. Með hliðsjón af því að Alþingi hefur lýðræðislegt umboð frá þjóðinni hefur fjárstjórnarvald þess einnig lýðræðislegt hlutverk. Af þessu leiðir að þeir sem fara með framkvæmd fjárlaga eiga að bera ábyrgð og standa þjóðþinginu skil á orðum sínum og gjörðum. Reglur um framkvæmd fjárlaga og eftirlit verður að skoða í þessu ljósi, einkum hvernig staðið er að greiðslum úr ríkissjóði, þegar fjárveitingar hrökkva ekki til, og sömuleiðis reglur um uppgjör ríkissjóðs.

Gildandi stjórnarskrá fjallar hvorki um efnahagslegt hlutverk fjárstjórnar ríkisins né efnisleg viðmið hennar, t.d. með tilliti til fjárhagshalla. Ekki er að finna ákvæði um áætlanagerð í fjárhagsmálum ríkisins eða sem taka til efnahagslegra afleiðinga fjárstjórnar annarra opinberra aðila, t.d. sveitarfélaga.

Að beiðni stjórnlaganefndar settu Magnús Pétursson, fyrrv. ráðuneytisstjóri í fjármálaráðuneytinu, Ólafur Hjálmarsson hagstofustjóri og Sigurður Þórðarson, fyrrv. ríkisendurskoðandi fram ábendingar um stjórnskipuleg atriði við fjárstjórn ríkisins með hliðsjón af frumhugmyndum nefndarinnar sem þá lágu fyrir. Í minnisblaði þeirra til nefndarinnar er lýst því meginmarkmiði að tryggja festu í fjárstjórn án þess að þrengja um of að fjárstjórnarvaldi Alþingis ef bregðast þarf við breyttum aðstæðum. Ákvæði í gildandi lögum, svo sem lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkissjóðs, séu að mestu fullnægjandi en skort hafi á að þeim hafi verið

fylgt af einurð. Hugsanlega megi færa ákvæði fjárreiðulaga í stjórnaskrá svo sem um efni fjáráukalaga og gerð langtímaáætlunar. Nauðsynlegt sé að skoða opinber fjármál í heild og sameiginlega ábyrgð ríkis og sveitarfélaga á fjármálastjórn hins opinbera. Loks sé vert að huga að tvískiptu hlutverki Alþingis sem taki annars vegar ákvarðanir um fjármál fyrirfram en eigi jafnframt að vera eftirlitsaðili með þegar gerðum ráðstöfunum. Gerð er grein fyrir öðrum ábendingum eftir því sem tilefni er til í tengslum við umræður og viðhorf hér síðar.

8.13 Tillögur þjóðfundar

Þjóðfundur er fáorður um fjárstjórnarvald Alþingis eða fjárstjórn ríkisins. Engin ríkjandi viðhorf koma fram á fundinum um markmið fjárstjórnarvalds eða hvort einhverju þurfi að breyta í þeim efnum. Til að mynda er þar lítið sem ekkert minnst á skattlagningu að öðru leyti en því að skattar framtíðar skuli að stórum hluta vera auðlinda- og umhverfisgjöld en það er nátengt viðhorfum um nýtingu náttúruauðlinda í þjóðareign. Tillögur sem koma fram á þjóðfundinum og tengjast fjárstjórn ríkisins lúta þannig að fremur þröngum eða afmörkuðum þáttum sem ættu hugsanlega heima í almennum lögum. Sem dæmi má nefna ummæli um að skilgreina eigi rétt ríkis til að ráðstafa ríkiseignum, ekki eigi að reka ríkið eins og einkahlutafélög og setja eigi reglur um heimildir til að veita einkafyrirtækjum ríkisábyrgð.

Í kröfu þjóðfundar um aukna valddreifingu og aðskilnað löggjafar- og framkvæmdarvalds felst þó m.a. krafa um að fjárstjórnarvald Alþingis sé styrkt. Ákall þjóðfundar um aukna ábyrgð embættis- og ráðamanna tengist einnig auknu gagnsæi í stjórnkerfinu og virku eftirliti með meðferð opinbers fjár.

8.14 Efni til skoðunar

- Framkvæmd við skuldbindingu ríkisins eða ríkisábyrgð.
- Heimildir til greiðslu án heimildar á fjárlögum og málsmeðferð í því sambandi.
- Gerð og efni fjárlaga.
- Hugmyndir um að stjórnarskrá kveði á um efnisleg markmið við fjárstjórn ríkisins og setji Alþingi skorður í þeim efnum.
- Fjárlög sem þáttur í áætlanagerð um efnahagsmál til lengri tíma.
- Skylda sveitarfélaga og annarra opinberra aðila (utan fjárlaga) til að taka tillit til efnahagsstefnu Alþingis.
- Viðbrögð ef Alþingi tekst ekki að setja fjárlög fyrir upphaf nýs fjárhagsárs.
- Aðkoma forseta Íslands að fjárstjórn ríkisins.
- Endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, ríkisreikningur og lokafjárlög.

8.15 Umræður í nefndinni

Nefndin telur ekki þörf á endurskoðun á ákvæðum um tekjuhlið ríkisfjármála (þ.e. skattlagningu). Eftir breytingu á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar með stjksl. 1995 og 77. gr. um skattamál gildir nú ströng lagaáskilnaðarregla við skattlagningu sem útilokar framsal skattlagningarvalds til stjórnvalda. Með þessu er tryggt að Alþingi taki sjálft afstöðu til skattlagningar. Ákveðin álitamál geta komið upp um aðgreiningu á sköttum og þjónustugjöldum en þau verða tæplega leyst á vettvangi stjórnarskrárgjafans. Nefndin telur að ákvæði gildandi stjórnarskrár um lántökur og ríkisábyrgðir séu skýr og út af fyrir sig fullnægjandi. Við framkvæmd slíkra aðgerða virðist hins vegar að samþykkis Alþingis sé oft krafist eftir á. Nefndin bendir á að það sé í samræmi við rök 2. málslíðar 40. gr. stjórnarskrár að Alþingi taki afstöðu til og samþykki fyrirfram samninga eða aðrar ráðstafanir sem hafa veruleg áhrif á fjárstjórn ríkisins (hvort sem er vegna umfangs eða langs tíma). Hins vegar megi ráða þessum atriðum til lykta í almennum lögum. Almenn styrking Alþingis getur einnig haft jákvæð áhrif á hlutverk þess að þessu leyti.

Bent hefur verið á að fjáráukalög hafi verið ofnotuð til að stofna til nýrra verkefna eða leysa rekstrarvanda stofnana, sem eðlilegt væri að gera í fjárlögum. Fyrirmæli almennra laga eru hins vegar skýr um hvenær og með hvaða hætti greiða má fé án heimildar í fjárlögum. Ljóst er að framkvæmd 41. gr. stjórnarskrár viku verulega frá orðalagi ákvæðisins um að „ekkert gjald megi greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáráukalögum“. Nefndin telur eðlilegt að bætt sé við ákvæði með meginreglu um hvenær framkvæmdarvaldinu er heimilt að greiða fé úr ríkissjóði án heimildar í fjárlögum. Í ákvæðinu felist sú fortakslaus regla að fjármálaráðherra taki slíka ákvörðun og beri honum að gera fjárlaganefnd viðvart. Það sé þá á valdi fjárlaganefndar að óska eftir frekari skýringum og kalla ráðherra til ábyrgðar, ef þörf þykir.

Nefndin telur nauðsynlegt að taka af tvímæli um heimildir Alþingis (fjárlaganefndar) til að óska eftir upplýsingum frá öllum sem þiggja fé á fjárlögum (sjá tillögur og valkosti).

Ákvæði 41. gr. stjórnarskrár eru fáorð um gerð fjárlaga. Lagt er til að framsætning verði færð nær raunverulegri framkvæmd og ákvæðum gildandi laga um fjárreiður ríkisins. Þó má benda á að orðalag gildandi ákvæðis á sér langa sögu og að nánari fyrirmæli í almennum lögum um gerð fjárlaga hafa athugasemdalaust byggt á því. Nefndin telur ekki ástæðu til að haggja núgildandi 42. gr. stjórnarskrár að svo komnu. Ekki er heldur talin ástæða til að breyta því fyrirkomulagi að fjárlög teljist ekki lög í stjórnlagasfræðilegri merkingu og teljist því hvorki „lög“ í skilningi 40. gr. stjórnarskrár né verði þeim breytt með almennum lögum. Nefndin ræddi sérstakar aðstæður ef Alþingi tekst ekki að setja fjárlög áður en nýtt fjárhagsár hefst. Viðbrögð við því gætu verið heimild til útgáfu fjárlaga til bráðabirgða sem nánar er fjallað um í kafla 9.7 í umfjöllun um bráðabirgðalög.

Nefndin ræddi hugmyndir og erlendar fyrirmyndir reglna um hámarkshalla fjárlaga og önnur markmið um efnahagsstjórn. Skiptar skoðanir eru um gildi slíkra ákvæða. Með þeim mæli að þau skapa almennan ramma utan um ábyrgja fjárstjórn og koma í veg fyrir að stjórnmalamenn freistist til þess að nota fjárstjórnarvald ríkisins með skammtímasjónarmið að leiðarljósi. Meðan markmið þeirra sé að skapa festu og aga, dragi þau

hins vegar úr sveigjanleika í ríkisfjármálum. Eðlilegra megi telja að reglur séu settar um fjárreiður ríkisins og markmið í hagstjórn með almennum lögum og í stjórnarsáttmála ríkisstjórna fremur en í stjórnarskrá. Sú hugmynd hefur einnig komið fram að stjórnarskrá geti kveðið á um áætlanagerð til langs tíma í tengslum við fjárlög, annaðhvort beint eða falist með óbeinum hætti í ákvæði um bann við langvarandi hallarekstri. Þannig mætti gera þá kröfu að rökstutt væri við fjárlagagerð, hvernig rétta mætti við fjárlagahalla (á þremur til fimm árum) sem gerð væri tillaga um.

Fram kom það sjónarmið að stjórnarskrá eigi að setja Alþingi skorður við hallarekstri ríkissjóðs, t.d. að samþykki forseta Íslands þurfi fyrir óvenju miklum hallarekstri. Ætla má að verulegur hallarekstur ríkissjóðs eigi rætur í tilteknum pólitískum málum og ákvörðunum sem forseti hafi svipaðar forsendur til að meta og Alþingi. Þótt forseta sé þannig veitt ákveðið hlutverk í fjárstjórn ríkisins, þyrfti ekki að gera ráð fyrir að embætti forseta Íslands endurskoðaði tæknileg atriði fjárlaga eða forseti kæmi að efnahagsstjórn ríkisins með reglulegum hætti. Gegn þessari tillögu eru þau sjónarmið að það feli í sér grundvallarbreytingu á valdsviði forseta Íslands að veita honum persónulegt vald og virkt hlutverk í fjárstjórn ríkisins. Engin efnisleg rök bendi til að það myndi auka skilvirkni eða aðhald í ríkisrekstri, enda hefði forseti Íslands tæplega forsendur til að leggja faglegt mat á þörfina fyrir slíka undanþágu og hafa eftirlit með störfum þingsins að þessu leyti. Auk þess yrði ómögulegt að afmarka hvaða atriði fjárlaganna teldust tæknileg. (Sjá tillögur og valkosti).

Ljóst er að hlutur sveitarfélaga í opinberum rekstri er verulegur (hann mun nema tæpum þriðjung árið 2011). Sveitarfélögin verða því að lúta hagstjórn með sambærilegum hætti og ríkissjóður og taka þátt í mótun efnahagsstefnunnar. Hins vegar er unnt að kveða á um þessa fjárstjórn í almennum lögum og telur nefndin því ekki rétt að gera beinar tillögur um þetta efni.

Nefndin telur eðlilegt að stjórnarskrá kveði á um skyldu framkvæmdarvaldsins til að leggja ríkisreikning fyrir Alþingi ásamt athugasemdum endurskoðenda. Slíkt fyrirkomulag sé í samræmi við hlutverk Alþingis við fjárstjórn ríkisins. Einnig er lagt til að stjórnarskrá veiti Ríkisendurskoðun stjórnskipulega stoð.

Rætt var hvort stjórnarskrá ætti að kveða á um Seðlabanka Íslands með það fyrir augum að festa tilvist hans og sjálfstæði í sessi. Lagt er til að þessu atriði sé skipað með almennum lögum.

8.16 Tillögur og valkostir

Fjárstjórnarvald Alþingis

Valkostur

Ekkert gjald má inna af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárlögum. Fjármálaráðherra getur þó heimilað greiðslu til að fullnægja skyldu ríkisins að lögum eða vegna aðkallandi almannahagsmuna og skal hann þá þegar í stað gera fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir því.

Skýring: Sbr. 41. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæði 2. málslíðar er nýtt og ætlað að vera tæmandi um greiðslur úr ríkissjóði án fjárheimilda. Af reglunni

verður í fyrsta lagi gagnályktað að ef ríkinu er ekki beinlínis skylt að greiða fé úr ríkissjóði eða slíkt er ekki nauðsynlegt vegna aðkallandi hagsmuna, skuli leita heimildar (fyrirfram) með fjárukalögum. Haft er í huga að mun einfaldara er að leita heimildar í fjárukalögum nú en fyrr á tímum. Í öðru lagi felst í ákvæðinu sú málsmeðferðarregla að fjármálaráðherra verður að samþykka allar umframgreiðslur. Þannig er tryggt að sá ráðherra sem ber þingræðislega ábyrgð á framkvæmd fjárlaga gagnvart Alþingi (sem og lagalega ábyrgð samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð) taki ákvörðun um fjárveitingar umfram fjárheimildir. Í þriðja lagi ber fjármálaráðherra að tilkynna umframgreiðslur til fjárlaganefndar Alþingis. Með þessu er Alþingi gert kleift að virkja ábyrgð ráðherra ef það telur skilyrði bresta fyrir samþykki hans. Þessi tilhögun er að verulegu leyti í samræmi við gildandi lög.

Fjárlög

Valkostur

Fyrir hvert reglulegt Alþingi skal, þegar það er saman komið, leggja frumvarp til fjárlaga fyrir það fjárhagsár sem í hönd fer og skal í því fólgin greinargerð um tekjur ríkisins og gjöld eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.

Samhliða frumvarpi til fjárlaga skal leggja fyrir Alþingi endurskoðaðan ríkisreikning næstliðins árs.

Skýring: Núgildandi 42. gr. stjórnarskrárinnar efnislega óbreytt að viðbættu nýju ákvæði í 2. mgr.

Valkostur til viðbótar

Ákvæði 2. mgr. um ríkisreikning yrði grein um Ríkisendurskoðun og endurskoðun á fjárreiðum ríkisins.

Fjárstjórn ríkisins

Valkostur 1

Við gerð fjárlaga skal við það miðað að tekjur séu jafnar útgjöldum eða meiri yfir fimm ára tímabil. Lán teljast ekki til tekna.

Fjárlög skulu ekki fela í sér meiri rekstrarhalla ríkissjóðs en sem nemur 3% af vergri landsframleiðslu. Þegar nauðsyn ber til, má víkja frá þessu skilyrði með samþykki forseta Íslands sem tekur ákvörðun án tillögu ráðherra.

Skýring: Í ákvæðinu felst ráðagerð um að ríkisstjórn leggi fram langtímaáætlun um þróun ríkisfjármála, m.a. með hliðsjón af stefnumálum sínum en þetta á sér ákveðna stoð í gildandi lögum um fjárreiður ríkisins. Af þessu leiðir einnig að líta verður á einstök fjárlög sem lið í fjár- og efnahagsætlun til lengri tíma. Þannig verður að koma fram áætlun um hvernig tekjur og útgjöld muni mætast yfir fimm ára tímabil, nema gert sé ráð fyrir afgangi af rekstri ríkissjóðs. Fimm ára tími þykir eðlilegur með hliðsjón af hagsveiflum og sveiflujöfnunarhlutverki ríkissjóðs. Í 2. mgr. kemur fram takmörkun á verulegum halla á fjárlögum. Sé hann umtalsverður er eðlilegt að Alþingi þurfi

að leita samþykkis annarrar stofnunar með lýðræðislegt umboð. Ljóst er að orðalagið „þegar nauðsyn ber til“ er matskennt og setur Alþingi í sjálfu sér litlar skorður. Trygging gegn óábyrgri fjárstjórn felst því fyrst og fremst í samþykki annarrar stofnunar, þ.e. forseta Íslands, sem þarf sjálfur að standa þjóðinni reikningssskap ákvörðunar sinnar í kosningum. Ekki þykir rétt að reyna að setja fram efnisleg viðmið um þessa ákvörðun forseta, enda hlýtur hún að grundvallast alfarið á pólitísku mati hans.

Valkostur 2

Engin ákvæði þessa efnis verði í stjórnarskrá.

Upplýsingaréttur fjárlaganefndar

Valkostur

Fjárlaganefnd Alþingis getur krafð stofnanir ríkisins, ríkisfyrirtæki og aðra sem fá framlög úr ríkissjóði um hvers kyns upplýsingar um fjárreiður þeirra.

Skýring: Nýtt ákvæði sem leiðir af eftirlitshlutverki Alþingis og fjárlaganefndar og er ætlað að styrkja fjárstjórnarvald þingsins.

Valkostur

Alþingi kýs ríkisendurskoðanda til fimm ára í senn og fer hann með endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja, í umboði Alþingis eftir því sem nánar segir í lögum.

Endurskoðaðan ríkisreikning næstliðins árs, ásamt athugasemdum ríkisendurskoðanda, skal leggja fyrir Alþingi til samþykktar samhliða frumvarpi til fjárlaga.

Skýring: Nýtt ákvæði, sbr. 43. gr. stjórnarskrárinnar. Í lögum er gert ráð fyrir að ríkisreikningur sé lagður fram tveimur vikum eftir að þing kemur saman og er lagt til að sú regla verði fest í stjórnarskrá. Ríkisendurskoðandi fær hér stjórnskipulega stöðu og er gert ráð fyrir að hann verði kosinn til fimm ára, líkt og umboðsmaður Alþingis. Segja má að hér sé í grundvallaratriðum horfið aftur til þeirra ákvæða sem giltu fyrir stjórnarskipunarlög nr. 100/1995.

Valkostur til viðbótar

Ákvæði 2. mgr. verði í sömu grein og fjallar um framlagningu fjárlaga.

D) Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu

Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis kemur aðeins fram með beinum hætti í tveimur greinum stjórnaskrárinnar, 39. og 54. gr. Fyrirnefnda greinin fjallar um heimild Alþingis til að skipa nefndir alþingismanna til að rannsaka mikilvæg mál sem almenning varða og getur veitt nefndum þessum rétt til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, bæði af embættismönnum og einstökum mönnum. Síðarnefnda greinin fjallar um heimildir alþingismanna til að óska upplýsinga ráðherra eða svars um opinber málefni með fyrirspurn.

Eftirlit með framkvæmdarvaldinu er vaxandi þáttur í starfsemi nútíma þjóðþinga, sem meðal annars kemur til af örum vexti stjórnsýslunnar, en um leið auknum rétti borgaranna til þess að stjórnvöld beiti valdi sínu með sanngjörnum hætti og eftir skýrum reglum. Þjóðþingin fela framkvæmdarvaldshöfum víðtækar heimildir til að setja stjórnvaldsfyrirmæli og reglur um einstök útfærsluatriði en slíkt framsal löggjafarvaldsins, sem fallist hefur verið á að vissu marki, eykur þörf fyrir eftirlit þingsins með stjórnsýslunni. Efling þingeftirlits er því mikilvægur þáttur í að skilja skýrar á milli löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Virkt þingeftirlit er jafnframt forsenda þess að unnt sé að virkja pólitíska og lagalega ábyrgð ráðherra en samkvæmt núgildandi stjórnskipulagi er rannsókn mála vegna embættisfærslu ráðherra í höndum þingsins. Verður nánar fjallað um þann þátt í kafla um ráðherra og ríkisstjórn.

Til að varpa frekara ljósi á álitafni sem tengjast þingeftirliti, markmiðum þess og framkvæmd, fól nefndin Bryndísi Hlöðversdóttur lögfræðingi að vinna samantekt um helstu sjónarmið sem rétt er að líta til við tillögugerð um efnið. Samantektina er að finna í V. þætti skýrslunnar.

8.17 Tillögur þjóðfundar

Þjóðfundur er fáorður um eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis, þótt nefnt sé að áréttta þurfi eftirlitshlutverk þess og setja reglur um nefndir þingsins. Í umfjöllun um eftirlit er meiri áhersla lögð á hert eftirlit með starfsemi fjármálafyrirtækja. Skýr krafa þjóðfundar um aukna valdreifingu og aðskilnað löggjafar- og framkvæmdarvalds felur þó í sér að gera þurfi eftirlitshlutverki Alþingis hærra undir höfði, sérstaklega að því leyti sem þjóðfundur fjallar um ábyrgð og skyldur embættismanna og ráðherra. Niðurstöður þjóðfundar hafa jafnframt að geyma kröfu um aukið gagnsæi í stjórnkerfinu og að tryggt skuli eftirlit með þeim sem valdið hafa.

8.18 Efni til skoðunar

Eftirfarandi efni komu til skoðunar um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu:

- Skýrari reglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu.
- Heimildir til að skipa rannsóknarnefndir og verksvið slíkra nefnda.
- Upplýsingaskylda ráðherra.

- Eftirfylgni með því hvernig ráðherrar hafa komið ályktunum þingsins í framkvæmd.
- Staða umboðsmanns Alþingis og eftirlit hans með stjórnvöldum.

8.19 Umræður í nefndinni

Nefndin telur rétt að styrkja eftirlits- og rannsóknarhlutverk þingsins en til þess þurfa ákvæði stjórnarskrárinnar um efnið að vera skýrari og afdráttarlausari og veita frekari heimildir. Að þessu leyti tekur nefndin undir sjónarmið sem koma fram í úttekt Bryndísar Hlöðversdóttur. Einnig er vísað til skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar Alþingis frá árinu 2009 um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu.

Nefndin bendir á að helstu tæki þingsins til að sinna eftirliti með framkvæmdarvaldinu felist í því að bera fram fyrirspurnir til ráðherra, beiðnir um skýrslur og umræður um tiltekin mál. Einnig getur þingið látið rannsaka mál með því að skipa sérstaka rannsóknarnefnd auk þess sem drjúgur hluti eftirlitsstarfa þingsins á sér stað í fastanefndum þingsins, þar sem ráðherrar og aðrir í stjórnarsýslunni eru kallaðir til að gefa upplýsingar og skýringar. Hins vegar er ljóst að ákvæði 39. gr. stjórnarskrárinnar um að hægt sé að skipa nefndir þingmanna til að rannsaka einstök mál hefur sýnt sig vera gagnslítið og hefur lítt reynt á það. Alþingi hefur í seinni tíð falið sérstökum rannsóknarnefndum, skipuðum sérfróðum einstaklingum utan þings, rannsókn mála sem upp koma í stjórnarsýslunni og tengjast meðferð opinbers valds eða varða almannahagsmuni með einhverjum hætti. Nefndin telur rétt að styrkja þennan þátt í eftirlitinu með því að mæla fyrir um heimild þingsins til að skipa nefndir til að rannsaka mikilvæg mál sem varða almannahag og setja skuli lög um skipulag og starfshætti slíkra nefnda.

Auk þess tekur nefndin undir tillögur vinnuhóps um að bæta þurfi ákvæði í stjórnarskrá um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra auk skyldu til að afhenda þinginu gögn og skýrslur sem óskað er eftir. Er það til að styrkja aðhald þings með störfum ráðherra og getur vanræksla á skyldunni jafnframt leitt til ábyrgðar.

Nefndin telur rétt að huga að því að einni fastanefnd þingsins verði falið það verkefni að fjalla um hvernig eftirlitshlutverki þingsins verði best sinnt og vera vettvangur umræðna um beinar eftirlitsaðgerðir, t.d. að rannsóknarnefnd verði skipuð. Í því sambandi er tekið undir tillögur vinnuhópsins um að sett verði á fót eftirlits- og stjórnskipunarnefnd sem kannar hvers kyns athafnir og ákvarðanir ráðherra eða stjórnarsýslu, eftir því sem hún telur tilefni til eða að kröfu ákveðins hluta þingmanna.

Á vegum þingsins eru starfandi tvær eftirlitsstofnanir, Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis. Embættin starfa á grundvelli sérstakra laga og eru sjálfstæð en starfa þó undir merkjum Alþingis. Áður er lýst þeirri tillögu nefndarinnar að stöðu ríkisendurskoðanda, sem forstöðumanns Ríkisendurskoðunar, skyldi getið í stjórnarskrá. Með sama hætti telur nefndin eðlilegt að stjórnarskráin mæli fyrir um að Alþingi kjósi umboðsmann Alþingis og lýsi hlutverki hans við eftirlit með stjórnarsýslunni.

8.20 Tillögur og valkostir

Fyrirspurnir til ráðherra og upplýsingaskylda.

Valkostur

Ráðherra er skylt að veita Alþingi eða þingnefnd Alþingis allar upplýsingar um málefni sem undir hann heyrir, afhenda skjöl eða vinna um þau skýrslur. Þingmenn skulu eiga rétt á upplýsingum frá ráðherra eftir því sem mælt er fyrir um í lögum.

Skýring: Nýmæli er í þessu ákvæði að mæla fyrir um upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart þinginu. Að öðru leyti er um að ræða orðalags- og áherslubreytingu frá núverandi 54. gr. um heimild þingmanna til að óska upplýsinga eða svara frá ráðherra. Nánar verði ákveðið í þingskapalögum hvernig Alþingi veiti leyfi til að leita slíkra upplýsinga.

Skýrslugjöf ráðherra og ríkisstjórnar

Valkostur 1

Ríkisstjórn skal árlega leggja skýrslu fyrir Alþingi um störf sín og framkvæmd ályktana þingsins. Með skýrslu til Alþingis getur ráðherra gert grein fyrir málefni sem undir hann heyrir.

Valkostur 2

Ríkisstjórn skal árlega leggja fram skýrslu til Alþingis um framkvæmd ályktana þingsins auk annarra mála eftir því sem ákveðið kann að vera í lögum.

Skýring: Nýtt ákvæði. Hér er einkum haft í huga að ríkisstjórn geri skipulega grein fyrir því hvernig hún hefur staðið að framkvæmd ályktana þingsins. Skýrsla um efnahagsmál og langtímaáætlun um efnahagsmál mun hins vegar fylgja fjárlögum, sbr. nánari umfjöllun um fjárstjórn ríkisins að framan. Í valkosti 1 er auk þess gert ráð fyrir því í 2. mgr. að ráðherra geti átt frumkvæði að því að leggja skýrslu fyrir Alþingi, telji hann þörf á að upplýsa þingið um tiltekið málefni sem undir hann heyrir.

Eftirlits- og stjórnskipunarnefnd

Valkostur

Eftirlits- og stjórnskipunarnefnd Alþingis kannar hvers kyns athafnir og ákvarðanir ráðherra eða stjórnarsýslu þeirra eftir því sem hún telur tilefni til. Skylt er nefndinni að hefja slíka athugun að kröfu þriðjungs þingmanna.

Skýring: Nýtt ákvæði í samræmi við tillögu í starfshópi forsætisnefndar Alþingis. Nefndin verði ein fastanefnda þingsins en gegni jafnframt stjórnskipulegu hlutverki þar sem hún getur átt frumkvæði að athugun á embættisfærslu ráðherra eða rannsókn, þegar hún telur ástæðu til, og ber jafnframt að verða við kröfu þriðjungs þingmanna um að hefja athugun.

Skipun rannsóknarnefnda

Valkostur

Alþingi getur skipað nefndir til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða. Alþingi getur veitt nefndum þessum rétt til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, bæði af embættismönnum og einstökum mönnum. Nánari reglur um hlutverk og skipan rannsóknarnefnda skulu settar með lögum.

Skýring: Breyting frá núverandi 39. gr. stjórnarskrárinnar því að ekki er áskilið að í rannsóknarnefndum sitji alþingismenn. Heimildir rannsóknarnefnda eru skýrðar í stjórnarskrárákvæðinu og tekin eru af tvímæli um að nánari reglur skuli settar með lögum.

Umboðsmaður Alþingis

Valkostur

Alþingi kys umboðsmann Alþingis til fimm ára. Hann hefur eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og gætir að rétti borgaranna. Umboðsmaður skal vera sjálfstæður í störfum sínum.

Skýring: Nýtt ákvæði. Rétt þykir að binda embætti umboðsmanns Alþingis í stjórnarskrá, skilgreina meginhlutverk hans og áréttta sjálfstæði hans í störfum. Með sjálfstæði í störfum er meðal annars vísað til þess að hann skuli vera sjálfstæður gagnvart Alþingi. Jafnframt er miðað við fimm ára skipunartíma í senn.

9. Ríkisstjórn, störf forseta og ráðherra og verkefni framkvæmdarvalds

A) Skipun ráðherra og ríkisstjórnar, þingræðisreglan og ráðherraábyrgð

Ákvæði stjórnarskrárinnar um skipun ráðherra, meðferð forseta og ráðherra á framkvæmdarvaldinu og ábyrgð ráðherra er að finna í seinni hluta II. kafla stjórnarskrárinnar. Í fyrri hluta kaflans eru ákvæði um kjör forseta Íslands, stöðu hans og frávikningu en um þau atriði er vísað til 6. kafla skýrslunnar. Markmið þessa kafla er að varpa ljósi á ákvæði stjórnarskrárinnar um æðstu stjórn ríkisins, skipun og lausn ráðherra, stöðu ríkisstjórna, helstu verkefni sem ráðherrar og forseti fara með saman og ábyrgð ráðherra. Hér verða greind helstu álitæfni eða vandamál sem þessu tengjast og settir fram valkostir um breytingar á stjórnarskránni.

Í II. kafla stjórnarskrárinnar um framkvæmdarvaldið eru þau ákvæði sem minnstum breytingum hafa tekið frá stjórnarskránni 1874. Segja má að stjórnarskráin sé fáorð um æðstu stjórn ríkisins. Hún nefnir t.d. ekki ríkisstjórnina á nafn, reglur um myndun hennar eða hlutverk. Gildandi stjórnarskrá segir það eitt tengt myndun ríkisstjórnar að forsetinn skipi ráðherra og veiti þeim lausn, hann ákveði tölu þeirra og skipti störfum með þeim (15. gr.) en um verkefni ráðherrafunda er fjallað í 17. gr. Ákvæði II. kafla endurspeglar að mörgu leyti það stjórnarform sem var í Danmörku um miðja 19. öld, fyrir tíma þingræðis, þegar ráðherrar voru umboðsmenn konungs án pólitískrar ábyrgðar gagnvart þinginu. Stjórnarskrá Danmerkur tók hins vegar margvíslegum breytingum árið 1953, m.a. var þingræðisreglunni slegið fastri, reglur settar um myndun ríkisstjórnar og ný og ítarlegri ákvæði um meðferð framkvæmdarvalds á utanríkismálum og framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana í samræmi við aukna alþjóðasamvinnu.

Þingræðisreglan er ein af grundvallarreglum íslenskrar stjórnskipunar og hefur öðrum þræði verið talin styðjast við 1. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt henni geta þeir einir gegnt ráðherraembætti sem þingið styður eða a.m.k. sættir sig við í embætti. Breyting á íslensku stjórnarskránni 1904, þegar framkvæmdarvaldið fluttist inn í landið með íslenskum ráðherra, kvað ekki skýrt á um þingræði. Þannig hefur þróun þingræðisreglunnar grundvallast á venju sem nú telst almennt viðurkennd samkvæmt íslenskum rétti. Af henni leiðir einnig að forseti Íslands hefur ekki óbundnar hendur um hverjum hann felur að mynda ríkisstjórn og þegar ríkisstjórnarmyndun hefur tekist, skipar forseti ráðherra að tillögu

forsætisráðherra eða forsætisráðherraefnis. Af þingræðisreglunni og venjum við stjórnarmyndun leiðir að forseta ber að veita þeim umboð til stjórnarmyndunar sem líklegastur er til að geta myndað stjórn sem meirihluti Alþingis styður eða ver falli. Litið er svo á að við veitingu umboðs til stjórnarmyndunar fari forseti með persónulegt vald, þ.e. án atbeina ráðherra, og geti í vissum tilvikum metið hverjum hann felur þetta umboð og með hvaða skilmálum.

Í stjórnarskrá kemur það eitt fram um störf ráðherra að forseti skipti verkum með þeim. Í þeim efnum ber þó að líta til laga um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969, en þar eru talin upp ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands. Með þeim hefur löggjafinn takmarkað möguleika forseta (forsætisráðherra) til að skipta verkum með ráðuneytum og þar með ráðherrum, enda kveða lög á um að við skiptingu málefna milli þeirra skuli þess gætt að skipa málum í ráðuneyti sem eðli sínu samkvæmt eiga þar heima. Því hefur verið haldið fram að svigrúm ríkisstjórnar til að skipta verkum með ráðherrum sé bundið óþarflega sterkum böndum. Á móti því hafa komið fram þau sjónarmið að rétt sé að skipa þessum málum með lögum en ekki ákvörðun ríkisstjórnar hverju sinni. Í 17. gr. stjórnarskrárinnar er fjallað um ráðherrafundi (ríkisstjórnarfundi). Segir þar að slíka fundi skuli halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skuli einnig halda ráðherrafundi ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Fundunum stjórnari sá ráðherra er forseti hafi kvatt til forsætis og nefnist hann forsætisráðherra. Að öðru leyti er ekki vikið að störfum forsætisráðherra eða verksviði hans sem forystumanns ríkisstjórnarinnar. Í framkvæmd eru ráðherrafundir, sem að jafnaði kallast ríkisstjórnarfundir, reglulegur pólitískur samráðsvettvangur ráðherra.

Samkvæmt 16. gr. stjórnarskrárinnar gegna ríkisráðsfundir því formlega hlutverki að ráðherra ber þar upp mál sem þarfnast staðfestingar forseta, þ.e. lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir. Samkvæmt 19. gr. stjórnarskrárinnar veitir undirskrift forseta undir löggjafarmálefni eða stjórnarerindi þeim gildi er ráðherra ritar undir þau með honum (í framkvæmd fer þessi meðundirritun ekki fram samtímis). Að jafnaði kemur ríkisráð reglulega saman tvisvar sinnum á ári, þ.e. á gamlársdag að loknu haustþingi og eftir þingfrestun að vori. Þar að auki eru fundir haldnir við stjórnarskipti og að jafnaði þegar breytingar verða á skipan ráðherraembættanna. Í raun fer þar að stóru leyti fram endurstaðfesting á lögum og/eða öðrum stjórnarerindum sem forseti hefur áður undirritað. Hvorki ríkisstjórn (ráðherrafundir) né ríkisráð eru raunveruleg fjölskipuð stjórnvöld sem taka ákvarðanir sem gildi hafa að lögum.

Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar bera ráðherrar ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum en ráðherraábyrgð skal ákveðin með lögum. Þá segir að Alþingi geti kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál. Ákvæðin um ráðherraábyrgð komu í íslenska stjórnarskrá árið 1903 í tengslum við stofnun heimastjórnar og voru að verulegu leyti sniðin eftir dönsku stjórnarskránni frá 1849. Ábyrgð (Íslands-) ráðherrans (ráðgjafans) og landshöfðingja hafði þó verið tilgreind í stjórnarskránni allt frá 1874. Þannig kom lagaleg ábyrgð ráðherra til sögunnar áður en þingræði og pólitísk ábyrgð gagnvart þinginu varð til. Í henni felst að ráðherrar bera refsíábyrgð á embættisbrotum sem eru nánar skilgreind í lögum um ráðherraábyrgð (lög nr. 4/1963). Kveðið var á um Landsdóm í stjórnarskránni árið 1915 en lög um Landsdóm höfðu verið sett árið 1905. Um Landsdóm er nú mælt fyrir í lögum nr. 3/1963.

Á undanförnum árum hefur athygli beinst að nauðsyn þess að endurskoða reglur um æðstu stjórn ríkisins, störf ráðherra og vinnulag ríkisstjórna. Bent hefur verið á að núgildandi reglur stuðli ekki að nægilega vandaðri stjórnsýslu, samhentri forystu og ábyrgð við stjórn framkvæmdarvaldsins. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, sem skipuð var árið 2008 til að rannsaka aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna, birtist margháttuð gagnrýni á þessa þætti í störfum stjórnvalda. Þar kom fram að bæta þurfi vinnubrögð og starfsaðstöðu hinnar pólitísku forystu framkvæmdarvaldsins. Skerpa þurfi forystuhlutverk forsætisráðherra í ríkisstjórn og skapa því skýrari umgjörð í lögum og stjórnarskrá. Einnig þurfi að setja skýrari umgjörð um ríkisstjórnarfundu. Undir þetta var tekið í skýrslu starfshóps forsætisráðherra um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Nefnd sem forsætisráðherra skipaði um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands, skilaði árið 2010 ítarlegum skýrslum og tillögum um endurbætur á skipulagi og yfirstjórn íslenskrar stjórnsýslu. Þar er m.a. að finna umfjöllun um forystuhlutverk forsætisráðuneytis, starfshætti ríkisstjórnar og fyrirkomulag ríkisstjórnarfundu og annarra ráðherrafundu, t.d. hvaða mál skuli lögð fyrir ríkisstjórnarfundu og með hvaða hætti. Loks skal hér vísað til skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar Alþingis frá 2009 um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, þar sem ítarlega er fjallað um ráðherraábyrgð og þingræði, en um tillögur hópsins var einnig fjallað í kaflanum um eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis.

Stjórnlaganefnd óskaði eftir því við Ragnhildi Helgadóttur prófessor að hún gerði úttekt á reglum um ábyrgð ráðherra. Þar yrði m.a. lagt mat á hvort og þá hvaða breytingar þurfi að gera á stjórnarskrá til þess að tryggja megi skilvirka lagalega ábyrgð ráðherra á embættisbrotum og að hvaða marki nauðsynlegt sé að mæla fyrir um ráðherraábyrgð og Landsdóm í stjórnarskránni. Einnig yrði kannað með hliðsjón af reynslu annarra ríkja hvort aðrir kostir væru vænlegri en að fela Alþingi ákærvald í málum af þessu tagi og að sérdómstóll eins og Landsdómur dæmi í þeim. Úttektina er að finna í V. þætti skýrslunnar.

9.1 Viðhorf þjóðfundar

Eins og áður er getið, leggur þjóðfundur áherslu á að skerpa aðgreiningu þings og ríkisstjórnar, auka eftirlit með stjórnsýslunni og skerpa reglur um ábyrgð ráðamanna. Þá koma fram skýr viðhorf um að ráðherrar skuli ekki jafnframt vera þingmenn. Einnig voru gerðar tillögur um að forsætisráðherra eða jafnvel allir ráðherrar skuli kjörnir beint, ráðherrar hafi viðeigandi menntun eða haldgóða þekkingu á viðkomandi málaflokki, ráðning þeirra vera fagleg, gagnsæi tryggt og þrískiptu valdi viðhaldið.

Ekki verður ráðin af viðhorfum þjóðfundar nein afstaða til þingræðis og er það reyndar varla nefnt í tillögum fundarmanna. Landsdómur er nefndur, þó sárasjaldan, og ýmist lögð áhersla á að hann verði lagður niður eða skipun í hann sé ópólitísk.

9.2 Efni til skoðunar

Eftirfarandi atriði komu til skoðunar um skipun ráðherra og myndun ríkisstjórnar, þingræði og ráðherraábyrgð:

- Á stjórnarskrá að kveða á um ríkisstjórnarmyndun og tengd atriði, s.s. um starfsstjórnir og utanþingsstjórnir?
- Leiðir til að festa þingræðisregluna með skýrum hætti í stjórnarskrá.
- Á stjórnarskrá að kveða nánar á um ríkisstjórn og forystuhlutverk forsætisráðherra?
- Á að skilgreina nánar störf ráðherra t.d. um stöðu þeirra sem æðstu yfirmanna stjórnsýslunnar?
- Er þörf á endurskoðun á reglum stjórnarskrárinnar um ráðherra-ábyrgð og Landsdóm og rannsókn á embættisbrotum ráðherra?

9.3 Umræður í nefndinni

Stjórnlaganefnd mælir með að óskráðar efnisreglur um myndun ríkisstjórnar verði festar í stjórnarskrá. Í þessu felst að fram komi í stjórnarskrá að forseti Íslands ákveði án atbeina ráðherra hverjum hann veitir umboð til myndunar ríkisstjórnar en skipi ráðherra og veiti lausn að tillögu forsætisráðherra eða forsætisráðherraefnis. Jafnframt telur nefndin rétt að festa í stjórnarskrá að forseta beri skylda til að ganga úr skugga um að tilvonandi ríkisstjórn njóti stuðnings eða hlutleysis meirihluta Alþingis. Að öðru leyti er ekki talið æskilegt að binda hendur forseta í stjórnarskrá í þessu efni. Nefndin telur einnig rétt að festa í stjórnarskrá þá skipan að þegar ríkisstjórn biðst lausnar, sitji hún áfram sem starfsstjórn þar til ný hefur tekið við. Geti þurfi þeirrar sérstöðu starfsstjórna að þær taki aðeins ákvarðanir sem nauðsynlegar eru til starfrækslu þeirra. Til hliðsjónar má líta til 15. gr. dönsku stjórnarskrárinnar um stjórnarmyndanir.

Það sjónarmið kom fram að rétt væri að setja ákveðin tímamörk á heimild forseta til að mynda utanþingsstjórn, í því skyni að tryggja þinginu nægilegt svigrúm við myndun ríkisstjórnar en sporna jafnframt við því að stjórnarmyndunarviðræður dragist úr hófi. Gegn þessu er bent á að þingið geti hæglega lýst yfir vantrausti á hverja þá utanþingsstjórn sem forseti skipar og komið því til leiðar að ný ríkisstjórn verði mynduð með stuðningi þingsins.

Nefndin telur rétt að þingræðisreglan komi með skýrum hætti fram í stjórnarskrá, samhliða lýsingu á aðkomu forseta að stjórnarmyndun. Þar er um tvo kosti að ræða. Annars vegar má byggja á sjónarmiðum um *jákvæða* þingræðishefð þar sem gerð er krafa um að ríkisstjórnin þurfi að afla sér formlegrar traustsyfirlýsingar frá meirihluta þingsins. Afbrigði af þessu má t.d. sjá í 61. gr. finnsku stjórnarskrárinnar sem mælir fyrir um að þingið kjósi forsætisráðherra sem forsetinn skipi í kjölfarið. Þá skipar forseti aðra ráðherra í ríkisstjórn að tillögu forsætisráðherra. Hin leiðin byggist á sjónarmiðum um *neikvæða* þingræðishefð sem er við lýði bæði í íslenskri og danskri stjórnskipun. Í því felst að við myndun ríkisstjórnar beri þjóðhöfðingja að fá vissu fyrir því að meirihluti þingmanna styðji eða a.m.k. sætti sig við ríkisstjórnina og jafnframt að ráðherra eða ríkisstjórn beri að víkja, samþykki þingið vantrauststillögu. Reglan um hina neikvæðu þingræðishefð birtist einkum í 15. gr. dönsku stjórnarskrárinnar sem segir að enginn ráðherra geti setið í embætti eftir að þingið hefur lýst vantrausti á hann. Nefndin telur rétt að viðhalda þeirri venju sem hér hefur myndast

um þingræði byggt á síðargreindu hefðinni. Vísað er til frekari röksemda um efni þingræðisreglunnar í úttekt Ragnhildar Helgadóttur prófessors og skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar Alþingis. Um framsetningu og staðsetningu hinnar efnislegu þingræðisreglu vísast til tillagna og valkosta hér síðar.

Nefndinni finnst eðlilegt að stjórnarskrá kveði á um hlutverk ríkisstjórnar og ríkisstjórnarfundar og bein fyrir mæli séu þar um fyrirsvor og yfirumsjón forsætisráðherra með störfum ríkisstjórnar. Tekin verði af tvímæli um skyldu forsætisráðherra til að samræma störf ráðherra og fylgjast með málefnum sem eru á borði ríkisstjórnar. Með þessu verður m.a. brugðist við athugasemdum í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um þörf á skýrari stjórnarskrárákvæðum um þetta efni.

Þessi ráðstöfun þýðir þó ekki að ríkisstjórnin sem slík taki ákvarðanir í málefnum ráðherra. Í nefndinni hafa verið færð rök fyrir því að ríkisstjórn taki allar ákvarðanir sem máli skipta sem ein heild, eða fjölskipað stjórnvald og beri sameiginlega ábyrgð á þeim. Dæmi um slíkt má sjá í finnsku stjórnarskránni frá 1999 þar sem greint er á milli ákvarðana sem ráðherra tekur og ber ábyrgð á og ríkisstjórnarákvarðana. Ljóst er að slíkt fyrirkomulag felur í sér umtalsverða breytingu á núverandi skipan og að þörf er á að greina mismunandi leiðir í þessum efnunum, ítarlegar en stjórnlaganefnd hafði tök á að gera. Í tillögum og valkostum er vakin athygli á þessum möguleika án þess að hann sé útfærður nánar.

Það sjónarmið hefur komið fram að rétt sé að skýra hlutverk og verkefni ráðherra og/eða ríkisstjórnar nánar í ákvæði stjórnarskrár, þ.e. að ráðherrar séu æðstu handhafar framkvæmdarvalds hver á sínu sviði ásamt forseta, yfirmenn ráðuneyta og sitji í ríkisstjórn. Með slíku stjórnarskrárákvæði verði gefin gleggri mynd af störfum ráðherra og þjóni því markmiði að gera stjórnarskrána skýrari og aðgengilegri þeim sem vilja kynna sér reglur um æðstu stjórn ríkisins. Á hinn bóginn má segja að stöðu ráðherra leiði af öðrum ákvæðum stjórnarskrár, einkum þeim sem kveða á um að ráðherrar fari með framkvæmdarvaldið og með vald forseta. Því sé óþarft að setja sérstakt ákvæði í þessa veru. Sjá nánar tillögur og valkosti hér síðar.

Nefndin sér ekki ástæðu til að breyta ákvæðum um ráðherraábyrgð. Í því felst að hún telur eðlilegast að fjallað sé um ráðherraábyrgð í almennum lögum og þar skilgreind refsiverð embættisbrot ráðherra án þess að afstaða sé tekin til þeirra laga sem gilda um þetta efni nú. Nefndin leggur ekki til breytingar á því fyrirkomulagi að Alþingi fari með ákærvald í þessum málum. Það sjónarmið hefur þó komið fram að stjórnarskráin ætti að vísa til reglna um rannsókn á ætluðum brotum ráðherra en ekki eingöngu um meðferð þeirra fyrir dómi. Helstu ágallar á núgildandi lögum um ábyrgð ráðherra snúi að frumkvæði og undirbúningi ákvörðunar um að höfða mál gegn ráðherra. Að öðru leyti er vísað til úttektar Ragnhildar Helgadóttur prófessors og skýrslu starfshóps forsætisnefndar Alþingis um ráðherraábyrgð.

Á það hefur verið bent að án tillits til þess hvort núgildandi fyrirkomulag Landsdóms fullnægi alþjóðlegum reglum um mannréttindi, sé rétt að gera sömu grunnkröfur til skipunar Landsdóms og annarra dómstóla sem fjalla um refsiverða háttsemi og ákveða viðurlög. Í samræmi við þetta er valkostur um að hlutverk Landsdóms verði falið Hæstarétti Íslands á einu dóm-

stigi. Hins vegar má segja að núverandi fyrirkomulag standist alþjóðlegar reglur, enda svipaður háttur hafður á í mörgum öðrum Evrópuríkjum. Það styrki núverandi fyrirkomulag að sérstakur dómstóll fjalli um þessi mál en ekki almennir dómarar sem gætu dregist inn í pólitísk átök æðstu valdhafa. Um útfærslu þessara hugmynda er vísað til tillagna og valkosta hér á eftir.

9.4 Tillögur og valkostir

Öll neðangreind ákvæði yrði að finna í kafla um forseta, ráðherra og framkvæmdarvald, án tillits til þess hvort sá kafla kæmi á undan eða eftir köflum um Alþingi eins og áður hefur verið lýst.

Myndun ríkisstjórnar og þingræðisreglan

Valkostur 1

Forseti ákveður, án tillögu frá ráðherra, hverjum hann felur að mynda ríkisstjórn. Hann skipar forsætisráðherra og aðra ráðherra í ríkisstjórn og veitir þeim lausn. Jafnframt ákveður hann tölu þeirra og skiptir störfum með þeim eftir því sem lög mæla fyrir.

Ríkisstjórn svo og einstakir ráðherrar skulu njóta stuðnings eða hlutleysis meirihluta Alþingis. Ríkisstjórn skal því aðeins mynduð að forseti hafi gengið úr skugga um að meirihluti Alþingis sé henni ekki andvígur.

Hafi viðræður um stjórnarmyndun ekki leitt til myndunar ríkisstjórnar innan tólf vikna er forseta heimilt að skipa ríkisstjórn.

Valkostur 2

Forseti ákveður, án tillögu ráðherra, hverjum hann felur að mynda ríkisstjórn. Hann skipar forsætisráðherra og aðra ráðherra í ríkisstjórn og veitir þeim lausn. Hann ákveður tölu ráðherra og skiptir störfum með þeim.

Ríkisstjórn svo og einstakir ráðherrar skulu njóta stuðnings eða hlutleysis meirihluta Alþingis.

Forseta er heimilt að óska eftir yfirlýsingu Alþingis um stuðning eða hlutleysi áður en ný ríkisstjórn er skipuð.

Skýring: Talsverðar breytingar eru lagðar til á núverandi 15. gr. stjórnarskrárinnar sem lúta einkum að því að grunnþættir þingræðisreglunnar eru festir í stjórnarskrá. Í báðum valkostum er lagt til að vald forseta til að veita umboð til stjórnarmyndunar sé persónulegt og ekki þurfi tillögu ráðherra til. Valkostur 1 gerir ráð fyrir því í 1. mgr. að ákvörðun um fjölda ráðherra og skiptingu starfa milli ráðuneyta verði að samrýmast þeim lögum sem eru í gildi hverju sinni um stjórnarráð Íslands, sbr. nú lög nr. 73/1969. Valkostur 2 gerir ráð fyrir óbreyttu ákvæði og efnisreglu samkvæmt dómum og í lagaframkvæmd um núgildandi 15. gr. stjórnarskrár. Þá er lagt til í 2. mgr. í valkosti 1 að fram komi regla um skyldu forseta til að kynna sér að meirihluti Alþingis sé ekki andvígur ríkisstjórn. Ákvæði 3. mgr. í valkosti 2 byggist á sambærilegum rökum. Þar er hins vegar lagt til að forseti getið tekið af tvímæli um stuðning Alþingis við fyrirhugaða ríkisstjórn með því að óska eftir yfirlýsingu þingsins, áður en ríkisstjórn

er mynduð. Slík yfirlýsing væri jafnan aðeins nauðsynleg við óvenjulegar aðstæður, þegar fyrir hendi væri réttmætur vafi um stuðning eða hlutleysi þingsins og forseti vildi fullvissa sig um að skilyrðum þingræðisreglunnar væri fullnægt fyrir stjórnarmyndun. Loks er í 3. mgr. í valkosti 1 gerð til-laga um að forseti hafi heimild til að skipa utanþingsstjórn, hafi viðræður um stjórnarmyndun ekki leitt til myndunar ríkisstjórnar innan 12 vikna.

Hlutverk ráðherra og ríkisstjórnarfundir

Valkostur 1

Ráðherrar eru æðstu handhafar framkvæmdarvalds hver á sínu sviði ásamt forseta Íslands, yfirmenn ráðuneyta og stjórnsýslu sem undir þá heyra og þeir sitja í ríkisstjórn. Forsætisráðherra stýrir ríkisstjórn, fer með fyrirvar hennar og yfirumsjón með störfum ráðherra.

Ríkisstjórnarfundir skal halda um frumvörp og tillögur til Alþingis, önnur mikilvæg stjórnarmálefni og til samráðs um stefnumál ríkisstjórnarinnar. Svo skal og halda ríkisstjórnarfund ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál.

Stjórnarráð Íslands hefur aðsetur í Reykjavík.

Valkostur 2

Ríkisstjórnarfundir skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og ríkisstjórnarfund halda ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Fundunum stjórnar sá ráðherra er forseti Íslands hefur kvatt til forsætis, nefnist hann forsætisráðherra og hefur umsjón með störfum ráðherra.

Skýring: Nýtt ákvæði sbr. til hliðsjónar nú 17. og 13. gr. stjórnarskrárinnar. Í báðum valkostum er lagt til að hlutverk forsætisráðherra gagnvart öðrum ráðherrum verði skilgreint sérstaklega og einnig að rætt sé um ríkisstjórnarfundir í stað ráðherra-funda. Í valkosti 1 er auk þess lagt til að hlutverki ráðherra og helstu störfum sé skýrlega lýst í stjórnarskránni. Þar er vísað til stöðu hans sem æðsta handhafa framkvæmdarvalds ásamt forseta, yfirmanns ráðuneytis og stjórnsýslu í málum sem undir hann heyra og setu í ríkisstjórn. Samkvæmt valkosti 2 er talið óþarft að skilgreina hlutverk ráðherra sérstaklega og aðsetur stjórnarráðsins. Hlutverk ráðherra kemur hins vegar með almennum hætti fram í 2. gr. stjórnarskrár og ræðst að þeirri grein sleppri af þeim efnisákvæðum sem gilda um ráðherra og meðferð framkvæmdarvalds. Í valkosti 2 kemur fram sú viðbót við hlutverk forsætisráðherra að hann hafi umsjón með störfum ráðherra. Með þessu er vísað til ábyrgðar forsætisráðherra sem yfirmanns stjórnarráðsins á samhæfingu starfa ráðherra og ráðuneyta, líkt og þegar kemur fram í gildandi reglum. Með ákvæðinu er þessu umsjónarhlutverki forsætisráðherra veitt stjórnskipuleg stöð, án þess að dregið sé úr lagalegu sjálfstæði og ábyrgð einstakra ráðherra á ráðuneytum sínum og þeim málefnum sem undir þau falla. Frekari skilgreining á hlutverki og skyldum forsætisráðherra á hins vegar heima í lögum og reglugerð um Stjórnarráð Íslands.

Valkostur til viðbótar við 1 eða 2

Ríkisstjórn tekur ákvarðanir á fundum sínum um tiltekin málefni sem nánar er mælt fyrir um í lögum.

Skýring: Lagt er til að ríkisstjórnin geti sem slík tekið ákvarðanir um tiltekin mál en jafnframt verði þau nánar skilgreind með lögum. Eins verði þar settar nánari reglur um málsmeðferð og undirbúning slíkra ákvarðana. Þar þyrfti jafnframt að taka afstöðu til þess hvort ríkisstjórnin tekur ákvörðun sem fjölskipað stjórnvald og útfæra þá hvernig lagalegri ábyrgð hennar verði háttáð eða hvort um ræðir pólitíska samábyrgð án þess þó að gera ríkisstjórnina almennt að fjölskipuðu stjórnvaldi.

Vantraust og starfsstjórn

Valkostur 1

Enginn ráðherra eða ríkisstjórn getur setið í embætti eftir að Alþingi hefur samþykkt tillögu um vantraust. Þegar forsætisráðherra hefur verið veitt lausn ásamt ríkisstjórn hans skal hún sitja áfram sem starfsstjórn þar til ný ríkisstjórn er skipuð. Ráðherrar í starfsstjórn skulu aðeins taka þær ákvarðanir sem nauðsynlegar eru til rækslu starfa þeirra.

Valkostur 2

Ef forsætisráðherra biðst lausnar, skal ríkisstjórn engu að síður sitja þar til ný stjórn hefur verið skipuð en ráðherrar skulu aðeins taka þær ákvarðanir sem nauðsynlegar eru.

Skýring: Ákvæðið er nýmæli. Í 1. málslíð í valkosti 1 er hnykkt á þeim kjarna þingræðisreglunnar að ráðherra eða ríkisstjórn beri að biðjast lausnar í kjölfar þess að Alþingi samþykkir tillögu um vantraust á einstaka ráðherra eða ríkisstjórnina alla. Í valkosti 2 er hins vegar gengið út frá að þingræðisreglan og skylda ríkisstjórnar og/eða ráðherra til að víkja við vantraust komi nægilega fram í þeirri grein sem lýtur að ríkisstjórnarmyndun svo og langri stjórnskipunarvenju sem einnig styðst við 1. gr. stjórnarskrárinnar. Í báðum valkostum er gert ráð fyrir því að þegar forseti hefur veitt ríkisstjórn lausn, skuli hún sitja áfram sem starfsstjórn þar til ný ríkisstjórn hefur verið skipuð. Á því tímabili skal hún hins vegar ekki taka neinar meiri háttar ákvarðanir um stjórnarmálefni umfram það sem nauðsynlegt er. Hér er fest í stjórnarskrá venja sem mótast hefur um stöðu og hlutverk starfsstjórnar.

Ábyrgð ráðherra

Valkostur 1

Ráðherrar bera lagalega ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherra-ábyrgð vegna embættisbrota er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál. Um rannsókn á ætluðum brotum ráðherra og meðferð mála fyrir Landsdómi skal mælt fyrir í lögum.

Skýring: Sbr. nú 14. gr. stjórnarskrárinnar. Í 1. málslíð er bætt við tilvísun til „lagalegrar“ ábyrgðar. Með því er stefnt að skýrari aðgreiningu á refsí-

ábyrgð ráðherra fyrir embættisbrot sem greinin fjallar um annars vegar og hins vegar pólitískri ábyrgð sem leiðir af þingræðisreglunni og felst í því að ráðherra er skylt að biðjast lausnar ef þingið samþykkir tillögu um vantraust á hann. Í lokamálslið greinarinnar er bætt við fyrirmælum um að reglur skuli settar með lögum um rannsókn á ætluðum brotum ráðherra og meðferð mála fyrir Landsdómi.

Valkostur 2

Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum að undanskildum þeim sem forseti Íslands annast án atbeina þeirra. Ábyrgð vegna embættisbrota ráðherra skal ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Hæstiréttur Íslands dæmir þau mál.

Skýring: Sbr. nú 14. gr. stjórnarskrárinnar. Ráðherrar bera ekki ábyrgð á þeim athöfnum sem forseti framkvæmir án atbeina þeirra og á eigin ábyrgð, sbr. nánari umfjöllun í kafla um forseta Íslands. Gert er ráð fyrir að Landsdómur sé lagður niður og hlutverk hans falið Hæstarétti Íslands. Í þessu felst að fjallað verður um ráðherraábyrgð á einu dómstigi af æðsta dómstól ríkisins. Gert er ráð fyrir að kveðið verði á um rannsókn mála og meðferð dómsmála í lögum um ráðherraábyrgð, þ.á m. fjölda þeirra hæstaréttardómara sem dæma skulu í þessum málum.

B) Helstu störf forseta og ráðherra og önnur verkefni framkvæmdarvaldsins

Í síðari hluta II. kafla stjórnarskrárinnar, 20.-30. gr. eru ákvæði um helstu verkefni sem forseti og ráðherrar fara með saman að undanskilinni 26. gr. um málskotsrétt forseta. Um það ákvæði er vísað til umfjöllunar um stöðu og hlutverk forseta að framan. Ákvæðin mæla öll fyrir um að forseti inni ákveðin verkefni af hendi. Þau ber þó að lesa í samhengi við 13. gr. að ráðherrar framkvæmi vald forseta og 19. gr. að meðundirritun forseta á stjórnarerindi ráðherra sé skilyrði þess að ákvörðun taki gildi.

Hafa ber í huga að í stjórnarskránni er einungis talið lítið brot af öllum þeim verkefnum sem framkvæmdarvaldið hefur með höndum. Aðeins í þessum mikilvægustu verkefnum er atbeina forseta þörf með ráðherra sem æðsta handhafa þessa valds. Verkefni framkvæmdarvaldsins eru mjög víðtæk og örðugt að skilgreina þau eða telja upp svo að tæmandi sé. Hefur verið talið fara best á því að skilgreina störf framkvæmdarvaldsins með neikvæðum hætti, þ.e. að undir það heyri öll störf ríkisvaldsins sem falla hvorki undir verksvið löggjafarvalds né dómsvalds. Þannig er framkvæmdarvaldið eins konar samnefnari fyrir allt sem tengist opinberri sýslu, hvort heldur á vegum ráðuneyta eða undirstofna þess, eða á vegum staðbundinna stjórnvalda eins og sveitarfélaga, þótt sú skilgreining gefi í sjálfu sér ekki efnislega lýsingu á því hver þessi störf eru í raun. Störfum framkvæmdarvaldsins er lýst í margvíslegum lögum og reglum sem fjalla um verkefni þeirra fjölmörgu aðila og stofnana sem fara með opinbert vald. Þau eiga það þó sammerkt að lúta öll æðstu yfirstjórn og ábyrgð ráðherra. Um meðferð mála á vettvangi framkvæmdarvaldsins gilda stjórnarsýslulög nr. 37/1993. Markmið þeirra er að tryggja sem best réttaröryggi manna í skiptum við hið opinbera, jafnt ríki sem sveitarfélög.

Ákvæði í II.kafla um störf æðstu handhafa framkvæmdarvaldsins, forseta og ráðherra eru lítið eða ekkert breytt frá 1874 að undanskilinni tilvísun til forseta í stað konungs. Efni og orðalag sumra ákvæða kaflans eru að ýmsu leyti orðin úrelt eða vísa til verkefna sem hafa breyst mjög í tímans rás. Þau eru skipun embættismanna (20. gr.), samningar við önnur ríki (21. gr.), boðun Alþingis (22. gr.), frestun Alþingis (23. gr.), þingrof (24. gr.), framlagning frumvarpa og annarra samþykktu fyrir Alþingi (25. gr.), birting laga (27. gr.), útgáfa bráðabirgðalaga (28. gr.), niðurfelling saksóknar, náðun og almenn uppgjöf sakar (29. gr.) og undanþágur frá lögum (30. gr.). Sum þessara ákvæða eru vandskýrð ef ekki er höfð hliðsjón af sögulegum uppruna þeirra. Auk þess hefur beiting nokkurra heimilda framkvæmdarvaldsins (í raun ráðherra) sem þar er getið, orðið tilefni ágreinings og pólitískra átaka. Þar má helst nefna þingrofsheimildina í 24. gr. og heimild til útgáfu bráðabirgðalaga í 28. gr. Báðum þessum ákvæðum hefur þó verið breytt, einkum með stjórnarskrárþreyingunum 1991, þannig að spornað er við ofríki framkvæmdarvaldsins gagnvart þinginu í þessum efnum. Síðan hefur ekki orðið ágreiningur um beitingu ákvæðanna og hefur t.d. reynt lítt sem ekkert á útgáfu bráðabirgðalaga.

Ákvæðið um skipun embættismanna í 20. gr. endurspeglar ekki vel meginreglur núgildandi löggjafar um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (lög nr. 70/1996). Það markmið ákvæðisins að stuðla að ákveðnu sjálfstæði embættismanna gagnvart þeim sem veita embættin, stendur þó óbreytt og er nánar útfært í lögum. Hins vegar kemur hvergi fram í ákvæðinu krafa um að hæfni umsækjenda og fagleg sjónarmið skuli ráða för við skipun embættismanna eða ráðningu í þjónustu ríkisins.

Heimild forseta til að leggja fram frumvörp samkvæmt 25. gr. stjórnarskrárinnar er grundvöllur svokallaðra stjórnarfrumvarpa. Þessi frumvörp leggja ráðherrar fram á Alþingi eftir að hafa fengið samþykki ríkisstjórnar og undirritun forseta. Í reynd eru flest frumvörp sem Alþingi samþykkir stjórnarfrumvörp samkvæmt 25. gr.

Enn fremur má nefna að niðurlagsgreinar II. kafla stjórnarskrárinnar eru að nokkru leyti úreltar. Annars vegar 29. gr. sem fjallar um heimild forseta til að fella niður saksókn vegna afbrota og til að náða menn. Samhliða auknu sjálfstæði ákærvaldsins gagnvart framkvæmdarvaldinu, sem tryggt er í lögum um meðferð sakamála (nr. 88/2008), eru heimildir til að fella niður saksókn ekki lengur á hendi forseta eða ráðherra, heldur að öllu leyti komnar á hendur ríkissaksóknara sem æðsta handhafa ákærvalds. Náðun og heimild til að veita uppgjöf saka eru þó enn hjá forseta og ráðherra. Lokaákvæði II. kafla stjórnarskrárinnar er 30. gr. sem mælir fyrir um að forsetinn veiti, annaðhvort sjálfur eða með því að fela það öðrum stjórnvöldum, undanþágur frá lögum. Þessi heimild forseta er að öllu leyti reist á úreltum sögulegum forsendum. Hún á rætur að rekja til samhljóða ákvæðis dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 en þá þótti nauðsynlegt að viðhalda heimild til að veita undanþágur frá laga-boðum og tilskipunum konungs frá tímum einveldis.

Þess má loks geta að síðar í skýrslunni er rætt um það ákvæði 21. gr. stjórnarskrárinnar að forseti geri samninga við önnur ríki. Fjallað verður um það í sérstökum kafla um utanríkismál og samvinnu Íslands við önnur ríki.

9.5 Viðhorf þjóðfundar

Á þjóðfundi koma ekki fram sterk viðhorf um verkefni framkvæmdarvaldsins sem lýst er í seinni hluta II. kafla. Hins vegar er skýr sú almenna krafa að styrkja beri innviði stjórnsýslunnar, auka gagnsæi hennar og heiðarleika og sporna við spillingu. Lögð er áhersla á að skipun og ráðning í embætti skuli ótvírætt byggja á hæfni og nauðsynlegri þekkingu, embættismenn ráðnir til skamms tíma og pólitískar ráðningar eigi að fyrirbyggja. Þá koma fram viðhorf um að setja beri opinberum starfsmönnum siðareglur þar sem m.a. verði lagt bann við setu þeirra í stjórnnum fyrirtækja og skuli þeir hvorki þiggja gjafir né styrki. Viðhorf þjóðfundar um sjálfstæði þingsins og ábyrgð ráðherra, sem áður voru rædd, skipta líka máli fyrir sumt af því sem hér verður rætt.

9.6 Efni til skoðunar

Eftirfarandi atriði komu til skoðunar um ýmis verkefni forseta og ráðherra:

- Kröfur verði gerðar til þess að hæfni umsækjenda og fagleg sjónarmið ráði við skipun embættismanna.
- Þingrofsrétturinn verður færður frá ríkisstjórn til Alþingis.
- Fyrirmæli um birtingu laga verði víkkuð og nái til stjórnvaldsfyrirmæla og þjóðaréttarsamninga.
- Sjálfstæði ákærvalds verði tryggt og felld út ákvæði um aðkomu forseta.

9.7 Umræður í nefndinni

Stjórnlaganefnd fjallaði um ákvæði stjórnarskrár um skipun embættismanna í ljósi skýrrar kröfu frá þjóðfundi. Lagt er til að stjórnarskrá kveði með almennum hætti á um tilhögun sem tryggir eftir föngum að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði skipun embættismanna. Umsækjendur skal meta með faglegum hætti og matið á að skipta máli við val á umsækjanda. Það ráðist áfram af lögum hvaða störf teljist embætti og falli þar með undir þessa skipan. Sérstaklega verður fjallað um skipun dómara í næsta kafla skýrslunnar.

Nefndin telur ekki rétt að gera breytingar á heimild ráðherra til að leggja fram stjórnarfrumvarp samkvæmt nágildandi 25. gr. stjórnarskrárinnar. Hins vegar leggur hún til í kafla 8 að afdnuminn verði sjálfstæður réttur ráðherra (þ.e. án tillits til þingmennsku) til að leggja fram frumvörp á Alþingi (38. gr.).

Nefndin leggur til að Alþingi eitt geti gert tillögu um þingrof, enda situr forsætisráðherra í umboði þess. Með vísan til þingræðisreglunnar er óeðlilegt að hann eigi frumkvæði að því að þing sé rofið, eins og nágildandi stjórnarskrá leyfir.

Nefndin álitur að 23. gr. stjórnarskrárinnar um að forseti geti frestað fundum Alþingis, hafi enga sjálfstæða þýðingu og skuli felld niður. Það eigi

að vera á forræði þingsins sjálfs og fara að reglum um starfstíma þess, hvenær það er kallað saman eða því frestað. Um atbeina forseta Íslands að störfum þingsins vísast að öðru leyti til tillagna nefndarinnar hér á eftir. Þar er m.a. lagt til að forseti gegni formlegu hlutverki við reglulega þingsetningu eins og nú er, sbr. einnig 22. gr. stjórnarskrárinnar.

Með hliðsjón af langri dóma- og lagaframkvæmd um mikilvægi birtingar telur nefndin rétt að ákvæði stjórnarskrár um birtingu laga sé rýmkað og birtingarskylda nái einnig til stjórnvaldsfyrirmæla og þjóðréttarsamninga sem fullgiltir hafa verið. Það sjónarmið kom einnig fram að birting þjóðréttarsamninga sé forsenda þess að þeim verði veitt sjálfvirk réttaráhrif, ef til kemur.

Nefndinni finnst ekki ástæða til að fella niður heimild til að gefa út bráðabirgðalög. Þær breytingar sem gerðar voru á stjórnarskránni 1991, girði með fullnægjandi hætti fyrir að hún verði misnotuð. Enn frekar sé komið í veg fyrir hugsanlega misnotkun með tillögum um breytingar á ákvæðum um þingrof og þingfrestun. Rætt var hvort ástæða væri til að leyfa bráðabirgðafjárlög ef Alþingi mistækist að setja fjárlög í tæka tíð fyrir nýtt fjárhagsár. Þá væri heimilt að gefa út bráðabirgðafjárlög þótt þingið væri að störfum. En áfram væri bann við bráðabirgðafjárlögum ef Alþingi hefði sett fjárlög fyrir fjárhagstímabilið. Minnt er á að fram til 1991 var óheimilt að slíta þingi þar til fjárlög höfðu verið samþykkt og með því tryggt að þau væru örugglega sett. Þau rök voru færð gegn þessari hugmynd að varasamt sé að breyta eða víkja frá banni stjórnarskrárinnar við útgáfu bráðabirgðafjárlaga. Bannið eigi sér sögulegar ástæður sem megi rekja til misnotkunar á seinni hluta 19. aldar. Auk þess sé sérkennilegt að ríkisstjórn geti gefið út bráðabirgðalög á meðan þingið situr, enda beri henni að leggja þau þegar fyrir það til samþykktar. Í þessu felist því ákveðin þversögn. Ekki verður séð að heimildin hvíli á efnislegum rökum, sérstakri þörf eða reynslu af því að Alþingi mistækist að setja fjárlög áður en nýtt fjárhagsár hefst. Hún yrði frekar líkleg til að skapa óvissu um mikilvægan þátt í fjárstjórnarvaldi þingsins. Um þetta vísast til tillagna og valkosta hér síðar.

Lagt er til að afnumin verði sérstök heimild forseta (með atbeina ráðherra) til að fella niður saksókn. Hins vegar verði bætt við sjálfstæðri grein í stjórnarskrá um skipan ákærvaldsins sem og sjálfstæði og vernd ríkissaksóknara sem æðsta handhafa þess. Í réttarríki skipti miklu að undirstrika sjálfstæði ákærvalds með svipuðum rökum og dómsvalds.

Loks leggur nefndin til að felld verði niður núverandi regla 30. gr. stjórnarskrárinnar um undanþágur frá lögum.

9.8 Tillögur og valkostir

Gert er ráð fyrir að eftirfarandi greinar komi í kafla um forseta, ráðherra og framkvæmdarvald. Valkostir um ákvæði sem sýna hvernig forseti og ráðherra koma saman að ákvörðunum og að ráðherra fari með vald forseta, nema annað sé tekið fram í stjórnarskrá, eru birtir hér að nýju í samhengi við ákvæði um störf forseta og ráðherra en um þá var áður fjallað í kafla 6 um stöðu og hlutverk forseta.

Meðferð forsetavalds og vald ráðherra

Valkostur 1

Ráðherra fer með vald forseta nema mælt sé á annan veg í stjórnarskrá þessari.

Sá ráðherra sem undirritað hefur stjórnarathöfn ber málið að jafnaði upp fyrir forseta og öðlast hún gildi við undirritun hans.

Skýring: Ákvæðið sameinar reglur sem nú eru í 13., 18. og 19. gr. stjórnarskrárinnar og fjalla um samspil valds forseta og ráðherra. Í 1. mgr. kemur fram ný almenn regla sem sýnir ótvírætt að ráðherra fari með vald forseta og þar með þau störf sem honum eru falin í stjórnarskrá, nema annað sé sérstaklega tekið fram í stjórnarskránni sjálfri. Tilvik þar sem forseta er falið persónulegt vald án tillögu frá ráðherra, eru nánar tiltekið í 69. gr. (myndun ríkisstjórnar) og 77. gr. (staðfesting laga).

Valkostur 2

Ráðherra fer með vald forseta nema mælt sé á annan veg í stjórnarskrá þessari.

Skýring: Hér kemur fram ný almenn regla um persónulegt vald forseta, sbr. nú 13. gr. stjórnarskrárinnar. Ef ekki er tekið fram í stjórnarskrá eða öðrum landslögum að forseti taki ákvörðun „án tillögu ráðherra“ er hann ábyrgðarlaus af athöfn og lætur þá ráðherra framkvæma vald sitt. Samkvæmt stjórnskipunarvenju sem fær með þessu stoð í stjórnarskránni, fer forseti þá að tillögu ráðherra. Í öðrum tilvikum, sem yrðu tæmandi talin upp í viðkomandi greinum stjórnarskrár, fer forseti með persónulegt vald. Ekki er gert ráð fyrir að ráðherra meðundirriti þau mál sem forseti ber einn ábyrgð á, enda vandséð hvaða tilgangi það þjónar.

Undirskrift forseta undir löggjafarmál eða stjórnarerindi veitir þeim gildi er ráðherra ritar undir þau með honum, enda taki forseti ekki ákvörðun án tillögu ráðherra samkvæmt stjórnarskrá þessari.

Skýring: Sjá til samanburðar núgildandi 19. gr. stjórnarskrárinnar og skýringar að framan.

Skipun embættismanna

Valkostur

Forseti Íslands, ráðherrar og önnur stjórnvöld, veita þau embætti er lög mæla.

Í embætti má einungis skípa íslenska ríkisborgara. Krefja má embættismann um eið eða drengskaparheit við stjórnarskrána.

Með lögum skal koma á skipan sem tryggir að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við skipun manna í embætti.

Forseti getur flutt menn eða vikið þeim frá embætti, er hann hefur veitt það, enda missi þeir einskis í af embættistekjum sínum.

Skýring: Ýmsar breytingar eru lagðar til frá núverandi 20. gr. stjórnarskrárinnar m.a. til að færa ákvæðið til samræmis við þróun sem orðið hefur á lögum um embættismenn ríkisins. Tekið er fram að ráðherrar og önnur stjórnvöld kunni einnig að skipa embættismenn sem er reyndar aðalreglan samkvæmt núgildandi löggjöf. Heimilt er að krefja embættismann um eið eða drengskaparheit en það er ekki skylt. Bætt er við ákvæði í 3. mgr. um að koma skuli á skipan sem tryggir að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við skipun embættismanna.

Birting laga

Valkostur

Birta skal lög, stjórnvaldsfyrirmæli og þjóðréttarsamninga sem ríkið hefur fullgilt. Um birtingarháttu og gildistöku fer að landslögum.

Skýring: Breyting á núverandi 27. gr. stjórnarskrárinnar. Skyldan til birtingar er einnig látin ná til stjórnvaldsfyrirmæla og þjóðréttarsamninga í samræmi við gildandi lög og lagaframkvæmd. Þá er tekið fram að í lögum skuli ekki aðeins kveða á um birtingarháttu, heldur einnig um gildistöku laga.

Útgáfa bráðabirgðalaga

Valkostur

Þegar brýna nauðsyn ber til, getur forseti Íslands gefið út bráðabirgðalög þegar Alþingi er ekki að störfum. Ekki mega þau þó brjóta í bág við stjórnarskrá. Ætíð skulu þau lögð fyrir Alþingi þegar er það er saman komið á ný.

Samþykki Alþingi ekki bráðabirgðalög eða ljúki ekki afgreiðslu þeirra innan sex vikna frá því að þingið kom saman, falla þau úr gildi.

Bráðabirgðafjárlög má ekki gefa út ef Alþingi hefur samþykkt fjárlög fyrir fjárhagstímabilið.

Valkostur á eftir 3. mgr.

Þrátt fyrir ákvæði þessarar greinar er heimilt að gefa út fjárlög til bráðabirgða ef Alþingi hefur ekki sett fjárlög við upphaf fjárhagstímabils. Slík lög skulu þegar í stað lögð fyrir Alþingi og halda gildi sínu þar til Alþingi hefur samþykkt fjárlög fyrir tímabilið.

Skýring: Í valkosti 1 er gert ráð fyrir að núverandi 28. gr. um heimild til útgáfu bráðabirgðalaga verði efnislega óbreytt. Í valkosti 2 er gert ráð fyrir að unnt sé að setja bráðabirgðafjárlög jafnvel þótt Alþingi sé að störfum ef fjárlög hafa ekki verið sett við upphaf fjárhagsárs. Ef Alþingi hefur sett fjárlög fyrir fjárhagsárið, leiðir af ákvæðinu að óheimilt er að setja bráðabirgðafjárlög líkt og á við samkvæmt núgildandi 3. mgr. 28. gr. stjórnarskrárinnar.

Þingsetning forseta

Valkostur

Forseti Íslands stefnir saman Alþingi að loknum alþingiskosningum og setur reglulegt Alþingi ár hvert. Forseti skal einnig stefna saman og setja Alþingi að tillögu forseta þess [eða meirihluta þingmanna].

Skýring: Greinin kemur í stað núverandi 22. gr. stjórnarskrárinnar. Gert er ráð fyrir að forseti gegni formlegu hlutverki við reglulega þingsetningu ár hvert en að öðru leyti skuli hann kalla þing saman eftir tillögu forseta þingsins, t.d. í þinghléum. Valkostur er um að meirihluti þingmanna geti einnig borið upp tillögu við forseta um að kalla saman þing. Með honum er tryggt að meirihluti þingmanna geti látið kalla saman þing án tillits til vilja forseta Alþingis, t.d. í þeim tilgangi að greiða atkvæði um vantraust á ríkisstjórn.

Þingrof

Valkostur

Forseti Íslands getur rofið Alþingi að tillögu þess og skal þá stofnað til nýrra kosninga áður en 45 dagar eru liðnir frá því er þingrofið var gert kunnugt, enda komi Alþingi saman eigi síðar en tíu vikum eftir að það var rofið.

Alþingismenn skulu halda umboði sínu til kjördags.

Skýring: Sú breyting er gerð frá núverandi 24. gr. stjórnarskrárinnar að forseti Íslands getur aðeins rofið þing að tillögu Alþingis sjálfs. Þingrofsrétturinn er þá alfarið hjá Alþingi sjálfu en ekki á hendi ráðherra.

Náðun, sakaruppgjöf

Valkostur

Forseti Íslands getur náðað menn og veitt almenna uppgjöf saka. Ráðherra getur hann þó eigi leyst undan saksókn né refsingu, sem landsdómur hefur dæmt, nema með samþykki Alþingis.

Skýring: Breytingar eru gerðar á núverandi 29. gr. stjórnarskrárinnar þar sem stjórnskipuleg heimild forseta og ráðherra til að fella niður saksókn er afnumin. Ákvæði 30. gr. um undanþágur frá lögum er fellt niður.

Skipan og sjálfstæði ákærvalds

Valkostur

Skipan ákærvaldsins skal ákveðin með lögum.

Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvaldsins. Hann er einungis háður lögum í störfum sínum.

Forseti Íslands skipar ríkissaksóknara og veitir honum lausn. Ríkissaksóknari skal njóta sömu verndar í starfi og dómara.

Skýring: Lagt er til að nýtt ákvæði komi í stjórnarskrá um skipan ákærvaldsins og jafnframt að sjálfstæði og vernd ríkissaksóknara sem æðsta handhafa ákærvalds verði tryggt með sama hætti og á við um dómara. Það samræmist nútímaviðhorfum í réttarríki að ríkissaksóknari njóti verndar í starfi sem æðsti handhafi ákærvalds og sé eingöngu háður lögum við meðferð þess valds.

10. Sjálfstæði dómstóla og eftirlit þeirra með öðrum handhöfum ríkisvalds

Núgildandi stjórnarskrá hefur einungis að geyma þrjár greinar sem fjalla sérstaklega um dómssvaldið og skipan þess, en í 2. gr. hennar segir í þriðja málslið að „dómendur“ fari með dómssvaldið. Þessum greinum, sem að meginstefnu eru óbreyttar frá stjórnarskránni 1874, er komið fyrir í V. kafla stjórnarskrár en ásamt II. kafla hefur hann minnstum breytingum tekið frá upphafi. Samkvæmt 59. gr. verður skipan dómssvaldsins eigi ákveðin nema með lögum. Í 60. gr. er fjallað um úrskurðarvald dómstóla gagnvart athöfnum stjórnvalda og segir þar að dómendur skeri úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Þó geti enginn sem um þau leitar úrskurðar, komið sér hjá að hlýða yfirvaldsboði í bráð með því að skjóta málinu til dóms. Í 61. gr. segir að dómendur skuli í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögunum. Þá er kveðið á um að dómendum sem ekki hafa umboðsstörf á hendi (þ.e. dómendur sem ekki eru einnig handhafar framkvæmdarvalds, sbr. einkum sýslumenn og bæjarfógetar áður), verði ekki vikið úr starfi eða þeir fluttir nema með dómi nema þegar svo stendur á að verið er að koma á nýrri skipan dómstóla. Að lokum er í 60. gr. kveðið á um að veita megi dómurum lausn frá embætti við 65 ára aldur en hæstaréttardómarar skuli þó eigi missa neins í launum sínum.

Til fyllingar og viðbótar hinum almennu ákvæðum V. kafla er dómvenju skapaður réttur með stöðu grundvallarlaga. Þetta á einkum við nánari kröfur til lagaáskilnaðar samkvæmt 59. gr. stjórnarskrár og úrskurðarvald dómstóla gagnvart athöfnum stjórnvalda samkvæmt 60. gr. Til viðbótar ákvæðum kaflans koma ítrekuð fordæmi dómstóla (nú talin til stjórnskipunarvenju) um úrskurðarvald dómstóla um stjórnskipulegt gildi laga. Um þessi atriði er vísað til skýringa við stjórnarskrána í 2. bindi skýrslunnar.

Hafa verður í huga samband ákvæða dómstólakafla stjórnarskrár við mannréttindaákvæði, sbr. einkum 67. gr. og 70. gr. Ákvæðum kaflans er þannig ætlað að tryggja sjálfstæði dómssvaldsins í uppbyggingu, skipun dómara og vernd í starfi. Ákvæði mannréttindakaflans fjalla hins vegar um réttindi sem því aðeins verða tryggð að til séu sjálfstæðir dómstólar.

Stjórnlaganefnd óskaði eftir því við Eirík Tómasson prófessor að hann ynni úttekt um kosti og galla stjórnlagadómstóla með hliðsjón af íslenskri stjórnskipun. Er hún birt í V. þætti skýrslunnar.

10.1 Viðhorf þjóðfundar

Þjóðfundur er fremur fáorður í afstöðu sinni til dómstóla og dómsvaldsins. Hins vegar eru ítrekað nefnd atriði er öll lúta að sjálfstæði dómstóla og skipun dómara. Mörg útfærsluatriði eru nefnd, t.a.m. að skipun dómara sé ekki í höndum ráðherra heldur hjá auknum meirihluta þings, hæstaréttardómarar séu kjörnir af almenningi og megináhersla lögð á að val á dómurum skuli vera gegnsætt og fara eftir skipulegu ferli.

Megináhersla er lögð á að dómstólar séu sjálfstæðir í störfum sínum og sjálfstæði þeirra tryggt í stjórnarskrá. Þá má sjá mörg sjónarmið þess efnis að dómskerfið verði gert skilvirkara með fjölgun dómstiga, einnig er nefnd stofnun fjölskipaðs stjórnlagadómstóls. Loks er nefnt að fjölga eigi dómstigum með stofnun dómstóls sem sé millistig milli héraðsdómstóls og Hæstaréttar.

10.2 Efni til skoðunar

Eftirfarandi atriði komu til skoðunar um skipan dómstóla:

- Hvort og með hvaða hætti helstu stofnanir dómsvaldsins eiga að koma fram í stjórnarskrá.
- Álitamál um hvort stjórnarskráin mæli fyrir um fjárhagslegt og stjórnsýslulegt sjálfstæði dómstóla gagnvart framkvæmdar valdinu.
- Skilgreiningar á nánara inntaki dómsvalds og lögsögu dómstóla.
- Eiga grunnreglur um skipun dómara að koma fram í stjórnarskrá?
- Á að færa raunverulegt ákvörðunarvald til að skipa dómara, a.m.k. hæstaréttardómara, frá ráðherra til forseta lýðveldisins?
- Á að festa í stjórnarskrá úrskurðarvald um stjórnskipulegt gildi laga?
- Er ástæða til að huga nánar að stofnun stjórnlagadómstóls?

10.3 Umræður í nefndinni

Nefndin telur ekki að þær reglur sem nú koma fram í V. kafla stjórnarskrár séu haldnar verulegum göllum eða þarfnist veigamikilla efnislegra breytinga. Hins vegar finnst nefndinni þær ganga um sumt of skammt með hliðsjón af því meginmarkmiði að styrkja sjálfstæði dómsvaldsins. Þá telur nefndin að í sumum atriðum skorti á að fjallað sé um mikilvæg atriði í dómstólakafli núverandi stjórnarskrár.

Nefndin álitur að krafa nógildandi 59. gr. stjórnarskrár um að dómsvaldi skuli skipa með lögum þarfnist ekki breytinga. Það er regla sem skyldar löggjafann til lagasetningar um skipan dómsvaldsins, takmarkar heimildir hans til að framselja framkvæmdavaldshöfum vald til að skipa þessum málefnum með stjórnvaldsfyrirmælum og bannar þeim sjálfstæð afskipti af dómstólum. Hins vegar telur nefndin að huga megi að því að skilgreina

nánar hvað lög um skipan dómsvaldsins eigi að fela í sér, einkum með tilliti til til dómstiga og fjölda dómara.

Núverandi kafli stjórnarskrár hvílir á þeim rökum að dómsvaldið eigi að vera sjálfstætt og dómendur í embættisverkum sínum „einungis að fara eftir lögnum“. Þessi meginregla kemur hins vegar ekki fram sjálfstætt. Þá tekur stjórnarskráin að vissu leyti enn mið af þeim aðstæðum, þegar dómsvald var að verulegu leyti á hendi framkvæmdarvaldshafa (sýslumanna og bæjarfógeta), sem fóru einnig með umboðsvald ríkisins í héraði, en ekki eingöngu sjálfstæðra stofnana, þ.e. dómstóla. Með þeirri réttarfarslöggjöf sem tók gildi 1. júlí 1992 hefur hins vegar verið byggt á þeirri meginreglu að dómstörf séu á hendi dómara sem starfa innan dómstóla sem ekki hafa með höndum verkefni á sviði framkvæmdarvalds. Til greina kemur því að festa þessa skipan í sessi með ákvæði í stjórnarskrá. Almenn ákvæði um sjálfstæði dómstóla myndi einnig fela í sér ráðagerð um að stjórnslá og fjárstjórn dómstóla verði að vera með þeim hætti að sjálfstæði þeirra sé tryggt.

Stjórnarskráin skilgreinir ekki verkefni dómstóla eða lögsögu þeirra. Þótt mannréttindaákvæðin geri kröfu um tilvist sjálfstæðra og óhlutdrægra dómstóla (sbr. einkum 1. mgr. 70. gr.), telur nefndin rökrétt að inntak lögsögu dómstóla sé skilgreint í stjórnarskrá. Með þessu er loku fyrir það skotið að málefni séu tekin undan úrskurðarvaldi dómstóla. Orðalag stjórnarskrár um úrskurðarvald dómstóla gagnvart stjórnvaldsathöfnum má því skýra betur. Lögð er áhersla á að hér er ekki um efnislegar breytingar á gildandi reglum að ræða, heldur skýringar á orðalagi gildandi ákvæðis 60. gr. stjórnarskrárinnar.

Nefndin telur að mörgu leyti hafa reynst vel að dómstólar fari samkvæmt almennum reglum með úrskurðarvald um stjórnskipulegt gildi laga. Með þessu fyrirkomulagi sé réttur almennings rúmur til að láta reyna á stjórnskipulegt gildi laga og aðeins settar skorður með almennum reglum réttarfars (einkum reglum um lögvarða hagsmuni). Lagt er til að umrædd efnisregla sé færð til í stjórnarskrá án þess að um efnisbreytingar verði að ræða. Nefndin telur ekki rétt að stofnað sé til stjórnlagadómstóls. Slíkur dómstóll gæti þýtt að réttur almennings til að láta reyna á stjórnskipulegt gildi laga yrði þrengdur (t.d. ef slíkur dómstóll myndi úrskurða um stjórnskipulegt gildi fyrirfram í eitt skipti fyrir öll), auk þess sem hér yrði um nýja stofnun að ræða með tilheyrandi kostnaði. Þau vandamál sem upp geta komið í lagasetningarferlinu, telur nefndin betur leyst með stofnun ráðgefandi nefndar, sbr. tillögur í umfjöllun um stjórnlagaráð á öðrum stað í þessari skýrslu. Það sjónarmið kom fram að mál sem lúta að stjórnskipulegu gildi laga varði mikilvæga almannahagsmuni jafnvel þótt þau séu rekin milli einkaaðila eða sem sakamál. Í réttarfarslögum væri því eðlilegt að huga að því að fulltrúi almannavalds (t.d. Stjórnarráðið) ætti kost á að færa fram sjónarmið sín í þessum málum. Ekki er lagt til að þessu atriði sé ráðið til lykta í stjórnarskrá.

Nefndinni finnst eðlilegt að helstu handhafar dómsvalds séu taldir í 2. gr. stjórnarskrárinnar sem fjallar um ríkisvald og skiptingu þess. Í þessari grein ætti því að koma fram að „dómstólar“ eða „Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar“ fari með dómsvaldið. Einnig skyldi geta þess í stjórnarskrá að Hæstiréttur Íslands er æðsti dómstóll ríkisins. Bent var á að í þessu fælist, eða ætti að felast, að óheimilt sé að stofna sérdómstóla sem hliðsettir eru Hæstarétti Íslands (sbr. þó Landsdóm). Í málum sem falin

eru sérdómstólum eigi Hæstiréttur Íslands því alltaf að eiga endanlegt úrskurðarvald. Með því sé réttaröryggi tryggt. Á hinn bóginn hefur verið á það bent að samkvæmt núgildandi lögum sé fyrir hendi sérdómstóll á einu dómstigi, þ.e. Félagsdómur og dómum hans verður ekki áfrýjað til Hæstaréttar nema um sektarákvarðanir. Engin ástæða sé til þess að haggja við þessu fyrirkomulagi enda sé þannig tryggður réttur manns til að áfrýja ákvörðun um refsingu. Þá er bent á að svipað fyrirkomulag og skipan Landsdóms, þ.e. að sérstakur dómstóll á einu dómstigi dæmi um ábyrgð ráðherra, er til staðar í mörgum Evrópuríkjum. Er t.d. gert ráð fyrir slíkri aðstöðu í 2. gr. 7. viðauka Mannréttindasáttmála Evrópu. Um útfærslur á þessum hugmyndum vísast til tillagna og valkosta hér síðar.

Nefndin sér ekki þörf á að haggja efnislega við 1. málslíð 61. gr. stjórnarskrár þess efnis að dómendur skuli dæma einungis eftir lögnum (í rúmri merkingu orðsins). Hér er um að ræða þá grunnreglu að lögin og framkvæmd þeirra eigi ekki að fara í manngreinaralit – þau eigi að vera óháð skoðunum og fordómum dómarans, afstöðu stjórnvalda, þrýstihópa og almenningsáliti. Æskilegt er að ákvæðið sé bundið við „dómendur“ með hliðsjón af því að gert er ráð fyrir að fleiri en embættisdómendur geti farið með dómsvald og þannig verið „dómendur“.

Nefndin álitur ekki tilefni til veigamikilla breytinga á ákvæðum stjórnarskrár um vernd dómara í starfi. Þó sé rétt að lagfæra orðalag þannig að ekki fari á milli mála að sömu reglur gildi um alla embættisdómara. Þá telur nefndin ekki óeðlilegt að vísa í stjórnarskrá til skyldu dómara að sinna starfi sínu.

Nefndin telur rétt að binda í stjórnarskrá þá meginreglu að við skipun dómara sé undantekningalaust viðhöfð málsmeðferð sem tryggir að málefnaleg sjónarmið og hæfni ráði. Rök voru færð fyrir því að skipunarvaldi sé betur fyrir komið hjá forseta Íslands en ráðherra. Forseti standi fjær dómsvaldinu og hafi almennt minni hagsmuni af niðurstöðu mála sem rekin eru fyrir dómstólum. Dómstólar hafi hins vegar ríkulegt eftirlitshlutverk með stjórnvöldum og löggjafanum. Því sé minni hættu á að forseti misbeiti skipunarvaldi sínu en ráðherra. Benda má á að óeðlilegt sé að ráðherra komi fram sem raunverulegt skipunarvald gagnvart t.d. hæstaréttardómurum sem eru hliðsettir handhafar ríkisvalds. Þeir sem færa fram þessi sjónarmið telja hins vegar að Alþingi eigi að vera heimilt að áskilja samþykki sitt ef forseti hyggst skipa dómara gegn áliti dómnefndar sem komið hefur verið á fót til að tryggja málefnaleg sjónarmið og mat á hæfni við skipun. Á móti þessu eru færð þau rök að það sé í höndum löggjafans að tryggja að málefnalega sé staðið að skipun dómara. Ráðherrar beri ábyrgð gagnvart Alþingi sem geti krafist þá svara og gert þá ábyrga, misbeiti þeir valdi sínu. Nýleg breyting á lögum um dómstóla hefur komið á skipan sem takmarkar vald ráðherra (lög nr. 45/2010 um breytingu á lögum um dómstóla nr. 15/1998). Eðlilegt sé að þetta nýja fyrirkomulag fái stjórnskipulega stöð en ekki sé talin þörf á að auka vald forseta Íslands að þessu leyti og breyta því fyrirkomulagi að hann skipi dómara með atbeina ráðherra.

Landsdómur er eini sérdómstóll ríkisins sem getið er í stjórnarskrá. Það sjónarmið hefur komið fram að eðlilegt sé að Landsdómur sé lagður niður og Hæstiréttur Íslands fari með hlutverk hans eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum. Verði Landsdómur ekki lagður niður, verði hann að fullnægja ótvírætt kröfum um sjálfstæðan og óvilhallan dómstól. Eigi Lands-

dómur að hafa heimild til að víkja forseta Íslands úr starfi við ákveðnar aðstæður, eins og ein tillaga nefndarinnar gerir ráð fyrir, komi ekki til greina að Alþingi hafi ótakmarkað forræði á skipan Landsdóms. Á hinn bóginn hefur verið bent á að gildandi lög um Landsdóm standist reglur um mannréttindi og grundvallist á ákveðnum rökum, einkum þeim að óheppilegt sé að almennir dómstólar dragist inn í pólitísk ágreiningsmál æðstu handhafa ríkisvalds. Um útfærslu þessara mismunandi hugmynda vísast til tillagna og valkosta hér síðar.

10.4 Tillögur og valkostir

Tillögur og valkostir miðast við að allar greinar sé að finna í einum heildstæðum kafla um dómsvaldið. Um Stjórnlagaráð er fjallað í kafla 11 og í kafla 9 eru settar fram tillögur nefndarinnar um að bæta í stjórnarskrá ákvæði um ríkissaksóknara.

Skipun dómsvaldsins og sjálfstæði dómstóla

Valkostur

Skipan dómstóla, þar á meðal dómstig og fjöldi dómara, skal ákveðin með lögum.

Skýring: Greinin er efnislega samhljóða 59. gr. stjórnarskrárinnar, þó þannig að tekin eru af tvímæli um að lög skuli greina dómstig og fjölda dómara.

Valkostur

Sjálfstæði dómstóla skal tryggt með lögum. Dómstólum verða ekki falin störf sem samkvæmt venju eða eðli sínu heyra undir aðra valdþætti ríkisins.

Skýring: Ný grein. Fyrri málsliður kveður með almennum hætti á um sjálfstæði dómstóla en felur löggjafanum verulegt mat um þetta atriði. Í markmiðinu um sjálfstæði felst einnig krafa um ákveðið sjálfstæði dómstóla með tilliti til stjórnslu og fjárstjórnar þeirra. Hins vegar er ekki tekin afstaða til þess hvort þessi atriði eru falin sérstöku stjórnvaldi á vegum dómstóla eða komið fyrir með öðrum hætti. Síðari málsliður er nánari útfærsla á hinu almenna ákvæði fyrri málsliðar og á að tryggja að dómstólar fái ekki við verkefni sem illa samrýmast dómstörfum, þ.e. verkefni sem heyra undir framkvæmdarvald. Hér er um að ræða þá reglu sem liggur til grundvallar gildandi réttarfarslöggjöf. Ákvæðið kemur ekki í veg fyrir að dómstólar annist stjórnslu sem tengist eigin starfsemi. Ákvæðið kemur ekki heldur í veg fyrir að dómstólar sinni verkefnum sem samkvæmt venju eða eðli sínu geta hvort heldur talist til dóms- eða framkvæmdarvaldsathafna (frjáls dómsýsla), t.d. þinglýsingar og fullnustugerðir.

Lögsaga dómstóla

Valkostur

Dómstólar skera endanlega úr um réttindi og skyldur að einkarétti svo og um sök um refsiverða háttsemi og ákveða viðurlög við henni.

Dómstólar leysa úr um stjórnskipulegt gildi laga að því marki sem á það reynir í dómsmáli.

Dómstólar skera úr um hvort stjórnvöld hafi farið að lögum. Hjá ákvörðun stjórnvalds verður ekki komist í bráð með því að bera lögmæti hennar undir dóm.

Skýring: Ákvæði í 1. og 2. mgr. eru ný. Ákvæði 1. mgr. lýsir valdheimildum dómstóla í grundvallaratriðum og veitir tryggingu fyrir því að öðrum stofnunum en dómstólum sé ekki falið að leysa úr réttarstöðu manna samkvæmt lögum, skera úr sekt og ákveða viðurlög. Greinina ber einnig að skoða í ljósi 70. gr. stjórnarskrárinnar um rétt manna til að bera mál undir dómstóla. Ákvæðið kemur ekki í veg fyrir að dómstólum séu falin önnur verkefni en mælt er fyrir um í því, svo framarlega sem ekki er vegið að sjálfstæði þeirra, sbr. fyrrgreinda tillögu um sjálfstæði dómstóla og skýringar við hana. Ákvæði 2. mgr. er ætlað að lögfesta gildandi stjórnskipunarvenju um úrskurðarvald dómstóla um stjórnskipulegt gildi laga án efnislegra breytinga. Ákvæði 3. mgr. svarar til ákvæðis 60. gr. stjórnarskrárinnar án efnislegra breytinga.

Hæstiréttur Íslands

Valkostur 1

Hæstiréttur Íslands er æðsti dómstóll ríkisins og hefur vald til að leysa úr öllum málum sem lögð eru fyrir dómstóla. Með lögum má undanskilja lögsögu hans um mál sem sæta úrlausn sérdómstóla á einu dómstigi.

Skýring: Nýtt ákvæði sem lýsir því að Hæstiréttur sé æðsti dómstóll ríkisins. Þá gerir ákvæðið ráð fyrir að heimilt sé að stofna til og viðhalda sérdómstólum á einu dómstigi, sbr. nú Félagsdóm og Landsdóm. Að öðru leyti vísast til skýringa við valkost 2.

Valkostur 2

Hæstiréttur Íslands er æðsti dómstóll ríkisins og hefur vald til að leysa úr öllum málum sem lögð eru fyrir dómstóla.

Skýring: Nýtt ákvæði sem gerir ráð fyrir að tekin séu af tvímæli um að Hæstiréttur Íslands sé einn æðsti dómstóll ríkisins. Orðalag tillögunnar miðast við að Landsdómur sé lagður niður og lögsaga Hæstaréttar því óskert. Ef stofnað er til sérdómstóla er því óheimilt að undanskilja þá lögsögu Hæstaréttar. Í þessu felst að Hæstiréttur hefur lokaorðið um úrlausn hvers kyns réttarágreinings sem lagður er fyrir dómstóla landsins, almenna dómstóla og sérdómstóla, ef því er að skipta. Hafa ber í huga að í þessu felst enginn sjálfstæður réttur til kærú ákvarðana eða áfrýjunar mála. Í þessu felst ekki heldur regla um að endurskoðun Hæstaréttar verði að vera þannig hagað að hann geti fellt úr gildi allar athafnir lægra setts dómstóls, t.d. ýmsar ákvarðanir við rekstur máls. Hins vegar verða lög að tryggja að

Hæstiréttur geti með einhverjum hætti endurskoðað niðurstöðu þess máls sem leyst hefur verið úr á lægra dómstigi. Slík endurskoðun getur grundvallast á málskoti, þ.e. kæru eða áfrýjun, en getur einnig falist í því að tekin sé afstaða til umsóknar um leyfi til áfrýjunar.

Landsdómur

Valkostur

Landsdóm skipa Stjórnlagaráð, forseti Hæstaréttar og aðrir þeir sex dóm-
ar við Hæstarétt Íslands sem lengst hafa átt þar sæti. Um rannsókn mála
og meðferð þeirra fyrir Landsdómi skal mælt fyrir í lögum.

Skýring: Nýtt ákvæði. Það gerir ráð fyrir að kveðið sé á um skipan Lands-
dóms í stjórnarskrá með þeim hætti að ekki fari á milli mála að hann full-
nægi kröfum um sjálfstæði og óhlutdrægni. Hinn valkosturinn er að nefna
ekki Landsdóm í kafla um dómstóla og reglur um hvernig hann er skipaður
komi fram í lögum um Landsdóm. Landsdóms verði þá getið í stjórnar-
skrárákvæði um ráðherraábyrgð, sbr. 14. gr. núverandi stjórnarskrár.

Dómarar

Valkostur

Dómarar eru þeir sem skipaðir hafa verið ótímabundið í embætti eða settir
til að gegna því um tiltekinn tíma. Til dómstarfa geta dómstólar ráðið eða
kvatt aðra eftir því sem mælt er fyrir í lögum.

Forseti Ísland skipar dómara eða setur í embætti og veitir þeim lausn [án
tillögu ráðherra]. Með lögum skal koma á skipan sem tryggir að hæfni og
málefnaleg sjónarmið ráði við veitingu embættis. [Þar má einnig ákveða að
skipun dómara kunni að vera háð samþykki Alþingis.]

Dómara verður ekki vikið úr embætti nema hann hafi glatað skilyrði til
að gegna því eða sinni ekki skyldum sem starfanum tengjast, þannig að
varðað geti embættismissi að lögum.

Frávikning dómara verður aðeins ákveðin með dómi.

Skýring: Sbr. nú 61. gr. stjórnarskrárinnar. Reglur sem fela í sér vernd
dómara í starfi, eru hér látnar ná til allra dómara. Nauðsynlegt er að gera
fyrirvara um dómstörf annarra en dómara, t.d. sérfróðra meðdómsmanna
eða fulltrúa og/eða aðstoðarmanna dómara. Þessir aðilar geta hins vegar
eingöngu farið með dómstörf eftir kvaðningu eða ráðningu dómstólanna
sjálfra. Ákvæði 2. mgr. er nýmæli og felur í sér ráðagerð um að dómarar
verði skipaðir á grundvelli faglegrar málsmeðferðar líkt og samkvæmt gild-
andi lögum. Ákvæði 3. mgr. felur einnig í sér tilvísun til skyldna dóma en
svarar að öðru leyti til gildandi reglna. Heimild til að veita hæstaréttar-
dómurum lausn 65 ára, þannig að „eigi missi þeir neins í af launum sín-
um“ er afnumin. Valkostur innan hornklofa gerir ráð fyrir að forseti skipi
dómara án tillögu ráðherra. Jafnframt er þá áréttað að heimilt sé að binda
ákvörðun forseta um skipan dómara samþykki Alþingis. Er þar fyrst og
fremst höfð í huga sú aðstaða sem upp kemur ef forseti hyggst skipa dóm-
ara gegn niðurstöðu faglegs umsagnaraðila sem hefur það hlutverk að
meta hæfni umsækjanda.

Hollusta við lög

Valkostur

Dómendur skulu í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögum.

Skýring: Lítilleg breyting frá 1. mgr. 61. gr. Orðið dómendur tekur einnig til þeirra sem ekki eru skipaðir eða settir dómarar, t.d. sérfróðra meðdómsmanna og starfsmanna dómstóla sem kunna að fara með dómsvald. Í greininni birtist ein helsta undirstaða réttarríkisins sem vísar til þess að dómarar eiga eingöngu að lúta lögum þegar þeir leysa úr málum, en ekki öðrum sjónarmiðum svo sem tilfinningum eða utanaðkomandi þrýstingi eða hagsmunum.

11. Stjórnlagaráð

Löng og athugasemdalaus dómafrankvæmd er fyrir því að almennir dómstólar eigi úrskurðarvald um stjórnskipulegt gildi laga. Þetta hlutverk er því ekki hjá sérstakri stofnun eða dómstóli samkvæmt íslenskri stjórnskipun. Það þýðir að tiltölulega auðvelt er fyrir almenna borgara að fá skorið úr um stjórnskipulegt gildi laga, enda eigi þeir lögvarða hagsmuni af slíkri úrlausn. Hins vegar þýðir þetta einnig að ef upp kemur vafi um stjórnskipulegt gildi frumvarpa Alþingis eða samþykktra laga er ekki fyrir hendi nein stofnun eða málsmeðferð til þess að leysa úr álitamálinu. Þótt iðulega sé leitað til sérfræðinga í lögum þegar upp koma álitamál um stjórnskipulegt gildi laga verður vart talað um fastmótaða framkvæmd eða verklag í þessu efni. Þá eru mörg ákvæði stjórnarskrár þess eðlis að almennir borgarar eða lögaðilar teljist vart eiga lögvarða hagsmuni um framkvæmd þeirra og því koma þau ekki til úrlausnar dómstóla. Á þetta til að mynda við um utanríkismál, lántökur ríkissjóðs o.fl.

Með því að enginn stjórnlagadómstóll er fyrir hendi að íslenskri stjórnskipun, er engri stofnun sérstaklega falið að skera úr álitamálum um stjórnskipuleg mörk og hlutverk helstu stofnana. Hér má t.d. nefna álitamál sem risu árið 2004 um hvort Alþingi væri heimilt að draga til baka lög sem það hafði samþykkt og forseti synjað staðfestingar. Slík álitamál verður að bera undir dómstóla samkvæmt almennum reglum. Þetta er þó háð því að skilyrði séu til málshöfðunar, einkum lögvarðir hagsmunir, og að einhver höfði mál. Það leiðir af almennum reglum réttarfars að dómstólar taka venjulega afstöðu til stjórnskipulegra álitamála eftir að atburðir eru um garð gengnir. Stjórnskipunardómstólum er hins vegar iðulega falið að taka afstöðu til mála áður en endanleg ákvörðun er tekin.

11.1 Viðhorf þjóðfundar

Á þjóðfundi koma fram hugleiðingar um stofnun fjölskipaðs stjórnlagadómstóls. Beri dómstólnum að fjalla jöfnum höndum um brot ráðherra í starfi og að tryggja að stjórnarskráin sé virt. Að öðru leyti var ekki fjallað á þjóðfundi um sérstakan stjórnlagadómstól eða aðra stofnun sem sker úr um hvort lög séu andstæð stjórnarskrá.

11.2 Efni til skoðunar

Eftirfarandi atriði komu til skoðunar:

- Er rétt að koma á fót stjórnlagadómstóli eða stjórnskipuðu ráði sem veitir álit sitt á því hvort efni lagafrumvarps samrýmist stjórnarskrá?
- Hvaða aðilar ættu að hafa heimild til að óska álits slíks ráðs?
- Þarf slíkur dómstóll eða ráð að hafa heimild til að skera úr ágreinngi um stjórnskipuleg mörk valdþátta og stofnana ríkisins?

11.3 Umræður í nefndinni

Færa má að því rök að í fámennu samfélagi með einfalda stjórnskipun sé ekki þörf á sérstökum stjórnlagadómstóli. Þá gæti stjórnlagadómstóll einnig haft í för með sér, beint og óbeint, takmörkun á rétti almennra borgara til að fá skorið úr um stjórnskipulegt gildi laga (t.d. ef slíkur dómstóll úrskurðaði fyrirfram um slíkt gildi). Nefndin leggur því ekki til að stofnaður verði eiginlegur stjórnlagadómstóll t.d. að þýskri eða franskrri fyrirmynd. Hins vegar telur nefndin að til greina komi að stofna álitsgefandi nefnd eða ráð lögfróðra manna, stjórnlagaráð, sem gæti að ákveðnu marki sinnt sambærilegu hlutverki og stjórnlagadómstóll. Slíkt ráð gæti veitt álit á því hvort efni frumvarpa, sem Alþingi hefur til meðferðar eða samþykkt, samrýmist ákvæðum stjórnarskrárinnar, annaðhvort að beiðni eftirlits- og stjórnskipunarnefndar þingsins eða ákveðins fjölda þingmanna, t.d. þriðjungs þeirra.

Einnig komu fram sjónarmið um að stjórnlagaráð gæti veitt slíkt álit á samþykktum lögum Alþingis að beiðni forseta Íslands og þannig skapist annar og heppilegri farvegur fyrir kröfur um þjóðaratkvæðagreiðslur vegna vafa um stjórnskipulegt gildi laga (þjóðaratkvæðagreiðsla leysir að sjálfsögðu ekki úr því hvort lög fari í bága við stjórnarskrá).

Á það var bent að fela mætti slíku ráði viðameira hlutverk, t.d. að úrskurða um valdmörk og heimildir æðstu stofnana ríkisins. Þær hugmyndir eru þó ekki útfærðar í tillögum nefndarinnar, en vísa má til úttekta Eiríks Tómassonar sem birt er í V. þætti skýrslunnar.

Tillaga nefndarinnar gerir ráð fyrir að í ráðinu sitji sérfræðingar á sviði stjórnlaga, þ.á m. tveir skipaðir að tilnefningu Hæstaréttar Íslands. Með hliðsjón af því að Hæstiréttur kann að þurfa að fjalla um sömu álitaefni og borin eru undir stjórnlagaráð er ekki heppilegt að fela þetta hlutverk Hæstarétti eða skipa ráðið alfarið hæstaréttardómurum.

Vægi álita stjórnlagaráðs yrði fyrst og fremst háð trúverðugleika ráðsins, málsmeðferð þess og rökstuðningi. Álit ráðsins væri ekki bindandi, hvorki fyrir löggjafann né dómstóla. Hins vegar gæti neikvætt álit ráðsins aukið líkur á að lög yrðu síðar metin andstæð stjórnarskrá af almennum dómstólum. Slíka áhættu þyrfti löggjafinn að meta í hverju tilviki með hliðsjón af rökstuðningi ráðsins. Sama gildir raunar um jákvætt álit ráðsins og er því jafnan nauðsynlegt að mál komi til skoðunar Alþingis að lokinni málsmeðferð stjórnlagaráðs. Álit ráðsins getur dregið úr líkum á að aflað verði

fjölda lagalegra álitserða um sama málefni, hugsanlega með misvísandi niðurstöðum. Málsmeðferð ráðsins ætti því hvorki að þurfa að leiða til tafa né aukins kostnaðar við meðferð þingmála.

Rætt var hvort neikvætt álit ráðsins eigi að hafa ákveðin réttaráhrif, t.d. að aukinn meirihluta Alþingis þurfi til samþykktar frumvarpi. Í raun myndi þetta þýða að mjög erfitt yrði að koma stjórnskipulega vafasömum frumvörpum gegnum þingið. Gegn þessu sjónarmiði hefur verið bent á að vafasamt sé að takmarka stjórnskipulega heimild Alþingis til lagasetningar með þessum hætti. Um útfærslu á þessari hugmynd vísast til tillagna og valkosta nefndarinnar.

Gert er ráð fyrir að málsmeðferð stjórnlagaráðs yrði hröð og tiltölulega einföld, t.d. þannig að Alþingi sendi ráðinu öll gögn málsins og þingmönnum og/eða þingnefndum gefinn kostur á að færa fram sjónarmið sín. Nefndin væri ekki dómstóll og því ekkert því til fyrirstöðu að nefndin gæti aflað upplýsinga, t.d. álita sérfræðinga, að eigin frumkvæði. Um þessi atriði þyrfti að setja nánari reglur í lögum og starfsreglum stjórnlagaráðs.

11.4. Tillögur og valkostir

Lagt er til að fyrri grein eftirfarandi tillögu verði í kafla um forseta, ráðherra og framkvæmdarvald en síðari greinin í kaflanum um Alþingi.

Skipun ráðsins og beiðni forseta Íslands um álit

Valkostur 1

Forseti Íslands skipar í stjórnlagaráð fimm menn til fjögurra ára með sérþekkingu á stjórnlögum, þar af einn án tillögu, einn að tillögu forseta Alþingis, einn að tillögu forsætisráðherra og tvo að tillögu forseta Hæstaréttar Íslands.

Um störf stjórnlagaráðs skal mælt fyrir í lögum.

Skýring: Greinin er nýmæli. Hér er lýst reglum um samsetningu og skipun stjórnlagaráðs og hverjir tilnefna í ráðið.

Valkostur 2

Forseti Íslands skipar í stjórnlagaráð fimm menn til fjögurra ára með sérþekkingu á stjórnlögum, þar af einn án tillögu, einn að tillögu forseta Alþingis, einn að tillögu forsætisráðherra og tvo að tillögu forseta Hæstaréttar Íslands.

Forseti getur, án tillögu frá ráðherra óskað eftir áliti stjórnlagaráðs um hvort samþykkt lög frá Alþingi samrýmist stjórnarskrá eða þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins og frestað staðfestingu eða synjun laganna þar til endanleg niðurstaða ráðsins liggur fyrir.

Um störf stjórnlagaráðs skal mælt fyrir í lögum.

Skýring: Greinin er nýmæli. Hér er lýst reglum um samsetningu og skipun stjórnlagaráðs og hverjir tilnefna í ráðið. Einnig er hér gert ráð fyrir að forseti Íslands geti óskað álits ráðsins án atbeina ráðherra.

Beiðni þingmanna eða þingnefnda um álit ráðsins

Valkostur 1

Þriðjungur alþingismanna eða þingnefnd getur krafist þess að Alþingi óski eftir álitum stjórnlagaráðs um hvort frumvarp til laga samrýmist stjórnarskrá eða þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins.

Skýring: Hér er lagt til að heimild til að leita álitis stjórnlagaráðs verði á hendi annaðhvort þriðjungs þingmanna eða þingnefndar einkum eftirlits- og stjórnskipunarnefndar þingsins. Ekki er tekin afstaða til þess hvernig Alþingi bregst við umsögn ráðsins, enda er hún ekki bindandi. Telji ráðið að lög séu andstæð stjórnarskrá eða þjóðréttarskuldbindingum hlýtur þingið þó að bregðast við þeim athugasemdum með ítarlegri skoðun og eftir atvikum breytingum á frumvarpinu.

12. Samningar við önnur ríki og utanríkismál

A) Þjóðréttarsamningar, framsal ríkisvalds og meðferð utanríkismála

Eina ákvæði stjórnarskrárinnar um samninga við önnur ríki og utanríkismál er í 21. gr. Ákvæðið hefur þröngt gildissvið en þar er mælt fyrir um að forseti Íslands geri samninga við önnur ríki. Jafnframt er tekið fram að hann geti enga slíka samninga gert ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða horfi til breytinga á stjórnarhögum ríkisins nema samþykki Alþingis komi til. Ákvæðið kom inn í stjórnarskrána frá 1920 í kjölfar þess að Ísland varð fullvalda ríki og fékk utanríkismál í sínar hendur og var þýðing á þáverandi ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar frá 1915 um að konungur gerði samninga við önnur ríki. Efni 21. gr. hlaut enga sérstaka athygli né umræður við setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar árið 1944. Stendur greinin því óbreytt frá 1920 að öðru leyti en því að forseti kom í stað konungs.

Eins og í flestum ríkjum er meðferð utanríkismála og gerð þjóðréttarsamninga fyrir hönd íslenska ríkisins á hendi framkvæmdarvaldsins (utanríkisráðherra) og þarf ekki að leggja slíka samninga undir samþykki þings nema í ákveðnum tilvikum. Forseti lýðveldisins er formlega sá sem gerir samninga við önnur ríki sem æðsti handhafi framkvæmdarvalds. Vald hans til þess er þó aðeins formlegt og að öllu leyti framkvæmt af ráðherra skv. 13. gr. Þarf því meðundirritun ráðherra til þess að undirskrift forseta fái gildi sbr. 19. gr. stjórnarskrárinnar.

Óljóst hefur þótt orðalag 21. gr. stjórnarskrár um hvenær samþykkis Alþingis er þörf til þess að íslenska ríkið verði aðili að milliríkjasamningi. Með afsali á landi er átt við að ríkið afsali sér yfirráðarétti sínum á landi með milliríkjasamningi en ákvæðið á hins vegar ekki við yfirfærslu á eignarétti, t.d. við sölu jarðar í eigu ríkisins. Þá hafa orðin *kvaðir á landi* eða *landhelgi* verið skýrð sem takmörkuð og tímabundin yfirráð annars ríkis yfir landi eða landhelgi. Sem dæmi má nefna að samningar sem veita erlendum ríkjum rétt til fiskveiða eða nýtingu annarra auðlinda í íslenskri efnahagslögsögu eru taldir fela í sér kvaðir í skilningi 21. gr. og verður að leita samþykkis Alþingis áður en slíkir samningar eru staðfestir. Um skýringu á orðunum *breytinga á stjórnarhögum* í 21. gr. hefur skapast sú venja að leita samþykkis Alþingis þegar skuldbindingar samnings verða ekki uppfylltar nema breytingar verði gerðar á íslenskum lögum. Þegar samþykki Alþingis er þörf til að fullgilda samning er þess yfirleitt

leitað þegar samningsgerðinni er lokið, texti samningsins liggur fyrir og hann hefur verið undirritaður með fyrirvara um samþykki Alþingis. Um skýringu á 21. gr. stjórnarskrárinnar vísast að öðru leyti til úttektar Bjargar Thorarensen prófessors um meðferð utanríkismála og alþjóðasamninga í V. þætti og skýringa við stjórnarskrána í 2. bindi skýrslunnar.

Íslenska stjórnarskráin sker sig úr stjórnarskrám Norðurlanda í því að hún heimilar ekki framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana samkvæmt nánari skilyrðum. Slík ákvæði voru tekin upp í dönsku stjórnarskrána 1953 og þá norsku 1962. Á síðustu áratugum hefur ítrekað komið til umræðu hvort og þá hvernig íslenska stjórnarskráin ætti að taka mið af aukinni alþjóðasamvinnu og þátttöku Íslands í henni.

Íslenska stjórnarskráin sker sig einnig úr stjórnarskrám annarra Norðurlanda með því að hún er þögul um hvort og þá hvernig skuli tryggja stöðu og áhrif Alþingis á mótun utanríkisstefnunnar og ákvarðanir um meiri háttar utanríkismál. Ljóst er að Alþingi getur í krafti þingræðisreglunnar kafið ríkisstjórn um upplýsingar og svör um aðgerðir í utanríkismálum. Einnig getur Alþingi lýst yfir vantrausti á ráðherra eða ríkisstjórn vegna utanríkisstefnu eða aðgerða í utanríkismálum. Engu að síður er óljóst hlutverk Alþingis og heimild til að gefa framkvæmdarvaldinu bindandi fyrirmæli. Í þingskapalögum eru ákvæði um utanríkismálanefnd Alþingis sem skal vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um meiri háttar utanríkismál, enda skal ávallt bera undir hana slík mál, jafnt á þingtíma sem í þinghléum. Framkvæmd þessa ákvæðis hefur valdið deilum, einkum í tengslum við stuðning íslenska ríkisins við innrás Bandaríkjamanna í Írak vorið 2003.

Um áhrif þingsins og þátttöku þess í meðferð utanríkismála vísast einnig til úttektar Bjargar Thorarensen um meðferð utanríkismála og alþjóðasamninga í V. þætti skýrslunnar.

12.1 Viðhorf þjóðfundar

Ýmsar tillögur og ummæli koma fram á þjóðfundi um meðferð utanríkismála og alþjóðasamvinnu sem Ísland tekur þátt í. Þar kemur fram skýr krafa um að Ísland sé í fararbroddi til að stuðla að friði í heiminum. Ísland eigi að vera herlaust og hernaðarlega hlutlaust. Af umfjöllun þjóðfundar má ráða þær áherslur fundarmanna að Ísland marki sér sérstöðu í þessum efnum og sinni betur friðar- og hjálparstarfi, enda er krafa um aukna þróunaraðstoð nokkuð skýr.

Þjóðfundur er fáorður um meðferð utanríkismála og á hendi hvaða valdþáttar ríkisins þau eru. Þó kemur skýrt fram vilji um að þjóðin sé höfð með í ráðum þegar teknar eru meiriháttar ákvarðanir um utanríkismál og að sporna eigi við því að ráðherrar geti einhliða tekið ákvarðanir um stríð. Slíkar ákvarðanir verði háðar samþykki þjóðarinnar. Um stöðu landsins meðal annarra þjóða er tekið fram að Ísland eigi að vera sjálfstætt land í samskiptum við aðrar þjóðir og jafnframt er þess krafist að Ísland sé virkara á alþjóðavettvangi. Í því sambandi er rætt um alheimsvitund og að almenningur geri sér grein fyrir þætti Íslands í samfélagi þjóðanna.

Áhersla er lögð á hvers konar alþjóðasamvinnu, ekki einungis í friðar- og hjálparstarfi, heldur einnig á sviði umhverfis- og náttúruverndar. Þá er gerð krafa um virkan þátt Íslands í alþjóðaviðskiptum, útflutning á

sérhæfðri þekkingu og sameiginlegt regluverk í viðskiptum. Enn fremur er skírskotun til aukins norræns samstarfs og rekstrar utanríkisþjónustu í samvinnu við Norðurlöndin.

Nokkur umræða hefur átt sér stað um Evrópusambandið á þjóðfundi ef marka má niðurstöður hans. Sjónarmið má finna sem vísa í báðar áttir, bæði um að stjórnarskráin eigi að gera þjóðinni kleift að ganga í sambandið, - og sporna við inngöngu.

12.2 Efni til umfjöllunar

Eftirfarandi atriði komu til skoðunar um hugsanlegar viðbætur við ákvæði um utanríkismál:

- Álitamál um hvort ákvæði um utanríkismál verði í sérstökum kafla stjórnarskrárinnar.
- Skýrari ákvæði um hvenær samþykkis Alþingis er þörf fyrir aðild að þjóðréttarsamningum.
- Álitamál um hvort stjórnarskrá veiti heimild til að framselja ríkisvald til alþjóðastofnana og samþykkis verði leitað í þjóðaratkvæðagreiðslu.
- Leiðir til að styrkja áhrif Alþingis á meðferð utanríkismála og hlutverk utanríkismálanefndar bundið í stjórnarskrá.
- Á að bæta ákvæði um mótun utanríkisstefnu íslenska ríkisins?
- Hlutverk forseta Íslands sem þjóðhöfðingja í samskiptum við erlend ríki.

12.3 Umræður í nefndinni

Nokkrar umræður spunnust um hvort setja skyldi ákvæði um utanríkismál í sérstakan kafla. Með því verði lögð áhersla á mikilvægi þessara mála og þátttöku Íslands í samfélagi þjóðanna. Það samræmist þeirri þróun að alþjóðasamvinna og ýmsir þjóðréttarsamningar hafa vaxandi áhrif á íslenskan rétt og stjórnskipulag. Í stjórnarskrám Svíþjóðar og Finnlands, og ýmsum öðrum Evrópuríkjum, eru sérstakir kaflar helgaðir samskiptum við önnur ríki þar á meðal samvinnu á vettvangi Evrópusambandsins. Á hinn bóginn má segja að samningar við önnur ríki og meðferð utanríkismála sé eitt af mörgum verkefnum framkvæmdarvaldsins og engin efnisleg rök fyrir því að setja þennan málaflokk í sérstakan stjórnarskrárkafla. Þessi ákvæði eigi heima í kafla um forseta og ráðherra eins og í núverandi stjórnarskrá, nema meiriháttar viðbætur eða grundvallarbreytingar verði gerðar, t.d. ef Ísland gerist aðili að Evrópusambandinu. Um framsetningu ákvæða er vísað til tillagna og valkosta nefndarinnar hér síðar.

Lagt er til að breytt sé orðalagi núgildandi 21. gr. stjórnarskrár til samræmis við venjur um skýringu ákvæðisins, þannig að ekki fari á milli mála að allir þjóðréttarsamningar sem kalli á breytingu á landslögum, séu háðir samþykki Alþingis. Að öðru sé ekki tilefni til breytinga á 21. gr.

Nefndin álitur brýnt að íslensk stjórnلög leyfi framsal ríkisvalds innan ákveðinna marka en jafnframt sé tryggð bein aðkoma þjóðarinnar að slíkri ákvörðun. Slíkt framsal hefur verið talið óheimilt í ljósi þess að 2. gr. stjórnarskrárinnar mælir skýrt fyrir um að hver handhafa ríkisvalds, sem þar er getið, sé æðstur á sínu sviði. Framsal kann þó að vera óhjákvæmilegur þáttur í alþjóðlegri samvinnu sem Ísland tekur eða vill taka þátt í. Í þessu sambandi er vakin athygli á þróun stjórnلaga allra annarra Norðurlanda og raunar flestra Evrópuríkja eftir miðja síðustu öld. Bent er á að 2. gr. stjórnarskrárinnar hefur verið skýrð rúmt með tilliti til framsals ríkisvalds, t.d. við aðild Íslands að samningnum um Evrópska efnahags-svæðið og Schengen landamærasamstarfið. Í þeirri alþjóðasamvinnu eigi sér þegar stað takmarkað framsal ríkisvalds. Aðild að Evrópusambandinu myndi hins vegar þýða að löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómvald yrði formlega framselt að hluta til yfirþjóðlegra stofnana sambandsins. Með því að bæta í stjórnarskrá ákvæði um heimild til framsals ríkisvalds til alþjóðastofnana er engin afstaða tekin til þess hvort Ísland eigi að ganga í Evrópusambandið. Fyrst og fremst sé búinn til eðlilegur farvegur til að íhuga slíka valkosti samhliða ört vaxandi alþjóðasamvinnu og tryggja að þjóðréttarsamningar um slíkt framsal fái vandaða meðferð. Á það hefur einnig verið bent að aðild Íslands að Evrópusambandinu krefjist sértækari skoðunar á stjórnarskránni. Almenn ákvæði um framsal valds í þágu alþjóðasamvinnu muni því ekki leiða til lykta stjórnskipuleg álítamál um aðild Íslands að sambandinu.

Nefndin bendir á að framsal ríkisvalds er í eðli sínu breyting á stjórnلögum ríkisins. Því sé eðlilegt að sambærileg sjónarmið gildi um fullgildingu þjóðréttarsamninga sem hafi slíkt framsal í för með sér og samþykki þjóðarinnar skuli því leitað. Það sjónarmið hefur komið fram að slíkt framsal skuli takmarkast við afmarkaðar valdheimildir. Aðild Íslands að Evrópusambandinu færi fram úr því sem stjórnarskrárákvæði um framsal á afmörkuðu sviði heimilaði. Stjórnarskrárþreying á þessa leið væri ekki fullnægjandi til þess að Ísland gæti gengið í Evrópusambandið heldur þyrfti sérstaka breytingu á stjórnarskrá til slíkrar aðildar. Gegn þessu er á það bent að æskilegt sé að framsal ríkisvalds sé afmarkað í lögum hverju sinni.

Nefndin telur brýnt að skýrðar verði reglur stjórnarskrár um hlutverk og áhrif Alþingis á utanríkismál. Hún leggur því til að fest verði í stjórnarskrá skylda ráðherra til að hafa samráð við utanríkismálanefnd áður en tekin er ákvörðun um mikilvæg utanríkismál. Ákvörðun um stuðning við stríð gegn öðru ríki skuli jafnframt skilyrðislaust háð samþykki Alþingis.

Það sjónarmið hefur komið fram að stjórnarskrá skuli kveða á um skyldu forseta Íslands til að fylgja stefnu ríkisstjórnar í utanríkismálum í samskiptum sínum sem þjóðhöfðingi við erlend ríki. Er þetta stutt þeim rökum að mikilvægt sé að forseti flytji sömu skilaboð á sviði alþjóðamála og ríkisstjórn og þing hafa mótað. Sérstaklega á það við ef um er að ræða umdeild mál eða þjóðaréttardeilu sem íslenska ríkið á aðild að. Gegn þessu hefur verið bent á að í stjórnskipulegum valdheimildum forseta felist heimild til að synja lögum Alþingis staðfestingar og skjóta þeim til þjóðaratkvæðagreiðslu. Að því marki sem lög feli í sér innleiðingu á þjóðréttarskuldbindingum hafi forseti þannig áhrif á utanríkismál. Verði tillögur um sjálfkrafa gildi þjóðréttarsamninga að veruleika, eins og kemur fram í valkosti hér síðar, muni forseti jafnframt þurfa að öðlast heimild til

að synja staðfestingar slíkri ályktun Alþingis um heimild til fullgildingar. Samkvæmt þessu komi ekki til greina að skylda forseta til að fylgja utanríkisstefnu ríkisstjórnar. Hins vegar beri að árétta í stjórnarskrá að forseti komi aðeins fram fyrir hönd ríkisins sem formlegur þjóðhöfðingi og hafi þannig ekki stjórnskipulega heimild til að skuldbinda ríkið án atbeina ráðherra, sem og Alþingis, þegar um stærri mál er að ræða.

12.4 Tillögur og valkostir

Eftirfarandi tillögur og valkostir miðast við að ákvæði um utanríkismál séu í sérstökum kafla í stjórnarskránni.

Mótun utanríkisstefnu og samráð ríkisstjórnar við Alþingi

Valkostur 1

Forseti Íslands kemur fram fyrir hönd ríkisins sem þjóðhöfðingi í samskiptum við erlend ríki. Utanríkisráðherra mótar utanríkisstefnu á vettvangi ríkisstjórnar í umboði og undir eftirliti Alþingis. Í samskiptum við erlend ríki skal forseti Íslands fylgja þeirri stefnu.

Utanríkismálanefnd Alþingis er utanríkisráðherra til ráðgjafar um utanríkis- og varnarmál jafnt á þingtíma sem í þinghléum. Ráðherrar skulu veita utanríkismálanefnd Alþingis upplýsingar, sem hún kann að óska eftir, eða ef annars er ástæða til. Ráðherra skal hafa samráð við nefndina áður en ákvörðun er tekin um mikilvæg utanríkismál. Ákvörðun um stuðning við stríð gegn öðru ríki skal háð samþykki Alþingis.

Skýring: Ákvæðið er nýtt. Lýst er nokkrum meginatriðum um mótun utanríkisstefnu íslenska ríkisins og á hvers hendi hún er. Í samræmi við lög um stjórnarráð Íslands fer utanríkisráðherra með þau mál en hnykkt er á því að ríkisstjórn standi fyrir þeirri stefnu í umboði og undir eftirliti þingsins. Jafnframt er tekið af skarið um að í samskiptum við önnur ríki skuli forseti Íslands fylgja þeirri stefnu. Mikilvægt nýmæli er í 2. mgr. sem mælir fyrir um stjórnskipulega stöðu utanríkismálanefndar Alþingis og skyldur til að ráðherra hafi samráð við hana, áður en ákvörðun er tekin um mikilvægt utanríkismál. Í núverandi skipan er aðeins fjallað um hlutverk utanríkismálanefndar í 24. gr. laga um þingsköp Alþingis og jafnframt er þar aðeins vísað til skyldu ríkisstjórnar til samráðs við nefndina um öll meiri háttar utanríkismál. Er hér lagt til afdráttarlausara orðalag að þessu leyti auk þess sem ríkisstjórn er ávallt skylt að bera ákvörðun um stuðning við stríð gegn öðru ríki undir Alþingi til samþykkis.

Valkostur 2

Forseti Íslands kemur fram fyrir hönd ríkisins sem þjóðhöfðingi. Utanríkisstefna og almennt fyrirvar ríkisins er á hendi ráðherra í ríkisstjórn í umboði og undir eftirliti Alþingis.

Ráðherrum er skylt að veita utanríkismálanefnd Alþingis upplýsingar um utanríkis- og varnarmál. Ráðherra skal hafa samráð við nefndina áður en ákvörðun er tekin um mikilvæg utanríkismál.

Ákvörðun um stuðning við stríð gegn öðru ríki skal háð samþykki Alþingis.

Skýring: Hér er áréttað að forseti Íslands komi ekki fram í alþjóðlegum samskiptum nema sem formlegur þjóðhöfðingi. Í öllum almennum milli-ríkjasamskiptum eru það ráðherrar sem koma fram fyrir hönd ríkisins, einkum forsætis- og utanríkisráðherra. Í 2. málslíð 1. mgr. eru hins vegar tekin af tvímæli um að endanlegt forræði á utanríkisstefnu ríkisins er hjá Alþingi en ekki ríkisstjórn. Hins vegar er með orðalaginu gefin vísbending um að ríkisstjórn kunni að njóta meira svigrúms við rekstur utanríkismála en ýmissa annarra mála. Að öðru leyti er vísað til skýringa við valkost 1.

Gerð þjóðréttarsamninga

Valkostur

Forseti Íslands gerir þjóðréttarsamninga. Bera skal undir Alþingi samninga sem fela í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi, kalla á breytingar á lögum eða eru mikilvægir af öðrum ástæðum.

Skýring: Lögð er til orðalagsbreyting frá nágildandi 21. gr. stjórnarskrárinnar til nánari skýringar á aðstæðum þar sem skylt er að leita samþykki Alþingis áður en þjóðréttarsamningur er fullgiltur. Eins og endranær framkvæmir ráðherra vald forseta í þessum efnum. Samþykki Alþingis er veitt með þingsályktun. Þannig leggur utanríkisráðherra fram tillögu um að þingið veiti heimild til fullgildingar tiltekins samnings. Þegar lagabreytinga er þörf vegna aðildar að samningi leggur viðkomandi ráðherra sem málefnið heyrir undir einnig fram frumvarp sem mælir fyrir um hvernig beri að breyta eða bæta við íslenska löggjöf til þess að uppfylla þær þjóðréttarskyldur sem samningurinn hefur í för með sér. Í valkosti 2 er gerð tillaga um að ályktun Alþingis til fullgildingar þjóðréttarsamnings fái sambærilega meðferð og frumvörp til laga og forseti geti synjað slíkra ályktun staðfestingar með sömu réttaráhrifum og gildir um synjun laga frá Alþingi. Þessar reglur tengjast tillögu um sjálfkrafa gildi þjóðréttarreglna og forgang gagnvart almennum lögum.

Framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana

Valkostur 1

Heimilt er að gera þjóðréttarsamninga við önnur ríki sem fela í sér framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana sem Ísland á aðild að í þágu friðar og efnahagssamvinnu. Framsal ríkisvalds skal ávallt vera afturkræft. Með lögum skal afmarka nánar í hverju framsal ríkisvalds samkvæmt þjóðréttarsamningi felst.

Þegar tillaga um fullgildingu samnings sem felur í sér framsal ríkisvalds hefur verið samþykkt, skal ákvörðunin borin undir þjóðaratkvæði þar sem meirihluti atkvæða ræður niðurstöðu, þó þannig að a.m.k. 30 af hundraði kjósenda á kjörskrá verði að hafna tillögunni til að hún teljist felld.

Skýring: Ákvæðið er nýmæli. Hér er gert ráð fyrir að í stjórnarskrána bætist ákvæði um heimild til þess að íslenska ríkið verði aðili að þjóðréttarsamningi sem felur í sér skuldbindingu til að framselja hluta löggjafarvalds, framkvæmdarvalds eða dómsvalds til alþjóðastofnana. Framsetning ákvæðisins tekur mið af norrænum fyrirmyndum, einkum ákvæðum í stjórnarskrám Noregs og Danmerkur. Ákveðin skilyrði eru sett um efni og

markmið slíkra samninga og er þar vísað til friðar og efnahagssamvinnu. Jafnframt er gerð krafa um að afmarka þurfi nánar með lögum í hverju framsalið felst og skal framsalið vera afturkræft. Loks er tryggt að aðild að þjóðréttarsamningum af þessum toga þurfi ávallt samþykki þjóðarinnar í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í 2. mgr. felst að eftir að Alþingi hefur samþykkt tillögu um heimild ríkisstjórnarinnar til að fullgilda samninginn, en áður en fullgilding fer fram, skuli málið lagt í þjóðaratkvæðagreiðslu. Gerð er krafa um að a.m.k. 30% kjósenda þurfi að hafna samningnum sem verður að teljast eðlileg lágmarkskrafa til að fá fram skýra mynd af vilja þjóðarinnar sé hann í andstöðu við meirihluta þings. Verði tillagan felld er slík niðurstaða bindandi fyrir þing og ríkisstjórn og nær fullgilding samningsins því ekki fram að ganga.

Valkostur 2

Í þágu friðar og alþjóðlegrar samvinnu er heimilt að gera milliríkjasamninga sem fela í sér framsal á ríkisvaldi á afmörkuðu sviði. Um fullgildinguna slíks samnings fer samkvæmt þeim reglum sem greinir í X. kafla um breytingu og viðauka við stjórnarskrá þessa.

Skýring: Ákvæðið felur í sér að sömu reglur gilda um fullgildinguna þjóðréttarsamninga sem fela í sér framsal ríkisvalds og stjórnarskrár-breytingar. Er gengið út frá því að fullgilding slíkra samninga feli í raun í sér breytingu á stjórnlögum, en einnig er bent á að í valkosti 2 er gerð tillaga um að fullgiltir þjóðréttarsamningar fái sjálfkrafa gildi sem lög og hafi forgang gagnvart almennum lögum. Í þessu felst að fullgilding er háð samþykki 2/3 hluta Alþingis og því að ályktun sé ekki synjað samþykkis samkvæmt ákvæðum um þjóðaratkvæðagreiðslur. Samkvæmt þeim verður a.m.k. þriðjungur kjósenda að taka þátt í kosningu svo að þjóðréttarsamningi verði synjað. Framsal ríkisvalds er eingöngu heimilt á afmörkuðu sviði í þágu friðar og alþjóðlegrar samvinnu. Eru það efnislega sömu fyrirvarar og gerðir eru í 1. mgr. 20. gr. dönsku stjórnarskrárinnar. Gengið er út frá því að aðild Íslands að Evrópusambandinu fæli í sér framsal ríkisvalds sem væri umfram „framsal á afmörkuðu sviði“. Ákvæðinu er því ekki ætlað að vera stjórnskipuleg heimild fyrir aðild Íslands að Evrópusambandinu.

B) Samband landsréttar og þjóðaréttar

Íslensk stjórnskipun er almennt talin reist á svokölluðu tvíeðli lands- og þjóðaréttar en með því er átt við að regla hans verði ekki hluti landsréttar nema hún sé tekin upp í íslenskan rétt með einhverjum hætti, einkum lögfestingu. Ýmis önnur ríki grundvalla réttarskipun sína hins vegar á einedli, þ.e. að þjóðaréttur sé rökbundinn hluti af landsrétti. Hvað sem líður þessari aðgreiningu er ljóst að íslenska ríkinu ber engin þjóðréttarleg skylda til að veita reglum þjóðaréttar sjálfkrafa gildi að landsrétti. Ríkinu er þó skylt að innleiða reglur hans með einhverjum hætti og veita þeim tilætluð réttaráhrif. Á grundvelli þjóðaréttar er einnig litið svo á að ríki muni skýra lög sín og haga framkvæmd sinni með þeim hætti sem samrýmist þjóðarétti en ekki hið gagnstæða. Þetta breytir engu um að það er íslenska ríkisins að ákveða hvort það veitir þjóðréttarreglum sjálfkrafa gildi að réttarskipan sinni eða hvort það innleiðir þær með lögfestingu og öðrum aðgerðum.

Mjög breytilegt er frá einu ríki til annars hvernig gildi þjóðaréttar að landsrétti er hagað. Norðurlönd og Bretland ásamt flestum ríkjum Samveld-

isins grundvalla réttarskipan sína á sambærilegum sjónarmiðum og íslenska ríkið. Í öðrum ríkjum er þjóðarétti hins vegar veitt einhver sjálfkrafa verkan sem er þó mjög misjöfn, t.d. gagnvart almennum lögum sem sett eru eftir fullgildingu samnings.

Þótt regla þjóðaréttar teljist sjálfkrafa gild að landsrétti (þ.e. hafi þeim lagaáhrif) er það sjálfstætt álitamál hvort hún er þess eðlis að einkaaðilar geti byggt á henni rétt fyrir dómstólum, þ.e. hvort reglan hefur svokallaða þeim réttarverkan. Regla þjóðaréttar getur verið þess eðlis að ekki verði byggður á henni réttur nema eftir innleiðingu og nánari útfærslu í lögum og/eða stjórnvaldsfyrirmælum. Sjálfvirkt gildi þjóðaréttar að landsrétti breytir því ekki skyldu ríkja til þess að sjá til þess að reglur hans fái tilætlaða verkan að landsrétti þeirra, eftir atvikum með lagasetningu

Engin ákvæði eru í íslensku stjórnarskránni um samband lands- og þjóðaréttar. Það sama er að segja um stjórnarskrár Norðurlandanna. Almennt er þó viðurkennt að þjóðaréttur sé ekki sjálfstæð réttarheimild að íslenskum rétti og hann þurfi að innleiða sérstaklega til að svo megi verða, einkum með því að gera nauðsynlegar breytingar til að fella íslensk lagaákvæði að skyldum samningsins. Þannig er það þjóðréttarskylda íslenska ríkisins að fullgilda ekki þjóðréttarsamning nema tryggt sé að innlend lög fari ekki í bága við hann. Þá er einnig almennt viðurkennt að skýra beri landsrétt til samræmis við þjóðarétt og í sumum tilvikum hefur verið gengið mjög langt á þessum grundvelli í dómaframkvæmd (einkum við skýringu íslenskra laga til samræmis við Mannréttindasáttmála Evrópu). Dæmi eru um að þjóðréttarsamningar hafa verið lögfestir í heild (sbr. lögfestingu Mannréttindasáttmála Evrópu með lögum nr. 62/1994 og lögfesting EES-samningsins með lögum nr. 2/1993). Þá var eitt af meginmarkmiðum endurskoðunar mannréttindakafla stjórnarskrárinnar (sbr. stjórnskipunarlög nr. 97/1995) að samræma mannréttindarákvæði alþjóðlegum mannréttindum. Í dómaframkvæmd hafa ákvæði kaflans því verið skýrð til samræmis við alþjóðleg mannréttindi, einkum Mannréttindasáttmála Evrópu. Er vísað til nánari umfjöllunar um stöðu alþjóðlegra mannréttindasamninga að íslenskum rétti til kafla 5.

12.5 Viðhorf þjóðfundar

Engin sérstök viðhorf eða tillögur koma fram á þjóðfundum um stöðu alþjóðasamninga eða þjóðaréttar að íslenskum rétti, enda má telja það nokkuð sérhæft eða fræðilegt álitaefni. Hins vegar eru skýr sjónarmið um að Ísland skuli taka þátt í alþjóðlegri samvinnu, stuðla að friði og virða alþjóðlega mannréttindasáttmála. Vísað er til almennra viðhorfa um að Ísland taki virkari þátt í alþjóðasamvinnu og leggi áherslu á samvinnu um að stuðla að friði og þróunarstarfi.

12.6 Efni til skoðunar

Eftirfarandi atriði komu til skoðunar um samband landsréttar og þjóðaréttar:

- Er þörf á að breyta þeirri reglu íslenskrar stjórnskipunar að reglur þjóðaréttar þurfi að innleiða, einkum með lagasetningu, í stað þess að þær fái sjálfkrafa gildi sem lög?

- Ef þjóðréttarreglur fá sjálfkrafa gildi að íslenskum rétti er rétt að þær njóti forgangs gagnvart almennum lögum?

12.7 Umræður í nefndinni

Í nefndinni kom fram það sjónarmið að rétt væri að breyta sambandi lands- og þjóðaréttar í grundvallaratriðum þannig að þær reglur þjóðaréttar sem binda ríkið fái sjálfkrafa gildi og gangi framur almennum lögum, a.m.k. ef vilji löggjafans kemur ekki skýrt fram um annað (þ.e. við fullgildingu samnings eða í sérstakri lagasetningu). Á það er bent að Ísland er smáríki sem reiðir sig á þjóðarétt í samskiptum við önnur ríki. Ekki verði séð að það þjóni hagsmunum íslenska ríkisins að helstu stofnanir þess hafi stjórnskipulega heimild til að brjóta gegn reglum þjóðaréttar sem binda ríkið. Regla um sjálfkrafa gildi gefi einnig skýrt til kynna hollustu íslenska ríkisins við þjóðarétt og alþjóðlega samvinnu. Sjálfkrafa gildi þjóðaréttar muni styrkja réttarstöðu einkaaðila með því að þeir geti byggt á reglum hans fyrir dómstólum þegar skilyrðum fyrir beinni réttarverkan sé fullnægt. Þetta eigi einkum við um alþjóðlega mannréttindasáttmála en geti einnig haft þýðingu um aðrar reglur, t.d. EES-reglur. Slíkir möguleikar einstaklinga til að knýja fram réttindi ættu að hvetja löggjafa og stjórnvöld til að innleiða, framkvæma og fullnusta reglur þjóðaréttar með viðhlítandi hætti. Sjálfkrafa áhrif geti líka falið í sér ákveðið tæknilegt hagræði við innleiðingu (t.d. ákveðnar EES-reglur). Breyting í þessa átt feli ekki í sér strangt til tekið að íslensk réttarskipun verði grundvölluð á „einedli“ lands- og þjóðaréttar. Réttaráhrif þjóðaréttarreglna muni alfarið byggja á innlendri réttarheimild, þ.e. stjórnarskránni sem sé á forræði hins íslenska stjórnarskrárgjafa. Breytingin feli því fyrst og fremst í sér að gildi þjóðaréttarreglna sem íslenska ríkið hefur skuldbundið sig til að fylgja sé ekki lengur á forræði hins almenna löggjafa.

Gegn þessu sjónarmiði er bent á að engin þörf eða efnisleg rök séu fyrir breytingu af þessum toga. Það sé viðurkennt og rótgróið sjónarmið í þjóðarétti að ríki aðhyllist annað hvort eineðli eða tvíeðli þjóðaréttar og landsréttar. Í reynd er þessi aðgreining þó síður en svo einhlít. Margvíslegar útfærslur eru á sambandi þjóðaréttar og landsréttar í mismunandi ríkjum án skírskotunar til ein- eða tvíeðlis. Því fer fjarri að tvíeðlisríki séu almennt talin líklegri til að brjóta gegn þjóðaréttarskuldbindingum sínum en önnur ríki. Í tvíeðlisríki, þar sem þjóðaréttarsamningar verða ekki sjálfkrafa að lögum, þarf að breyta innlendum lögum eða aðlaga efni þeirra að texta samningsákvæða áður en samningur er fullgiltur. Með því má ætla að markmið samnings náist sem best enda eru ákvæði hans felld að lagahefð ríkis og verða þannig raunhæf og virk að innanlandsrétti. Í eineðlisríkjum kemur einnig upp ágreiningur um það, hvort ákvæði þjóðaréttarsamninga séu í raun til þess fallin að hafa beina réttarverkan og hvort hægt sé að beita þeim sem lögum. Áður en þjóðaréttarsamningur er fullgiltur í eineðlisríki þarf því að fara yfir ákvæði hans til meta hvort þeim er hægt að beita eins og lögum. Sé svo, er algengast að samningurinn sé samþykktur með sama hætti og lög en ekki þannig að þjóðþing veiti heimild til fullgildingar með þingsályktun eins og gert er hér á landi. Einnig er bent á að með því að taka upp eineðlisskipulag í íslenskri stjórnskipun yrði vikið frá þeirri norrænu lagahefð sem Ísland hefur fylgt frá upphafi vega. Þar hefur Ísland notið góðs af nánú samstarfi við önnur Norðurlönd svo sem um samræmingu á lagabreytingum vegna margvíslegra alþjóðaskuldbindinga hvort sem er á

vettvangi Evrópuréttar eða í víðara samhengi. Að öllu þessu virtu telst því hvorki tímabært né nauðsynlegt að huga að þeim grundvallarbreytingum sem tillaga um samband lands og þjóðaréttar gerir ráð fyrir.

12.8 Tillaga og valkostir

Valkostur 1

Reglur þjóðaréttar sem bindandi eru fyrir ríkið skulu vera hluti landsréttar og ganga framur almennum lögum.

Við samþykkt eða fullgildingu þjóðréttarsamnings má undanskilja samning eða hluta hans þessum réttaráhrifum. Með lögum má einnig undanskilja þá samninga sem gerðir hafa verið fyrir gildistöku stjórnarskrár þessarar.

Skýring: Ákvæði 1. málslíðar slær því föstu að þær reglur þjóðaréttar sem bindandi eru fyrir ríkið séu 1) hluti landsréttar og 2) gangi framur almennum lögum. Með tilvísun til reglna sem „bindandi eru fyrir ríkið“ er annars vegar vísað til bindandi hluta almenns þjóðaréttar (jus cogens) en hins vegar skuldbindinga sem ríkið stofnar sjálf til. Þjóðréttarsamningar sem hafa þýðingu fyrir lögskipti einkaaðila væru yfirleitt þess eðlis að þeir væru háðir fullgildingu Alþingis (sbr. nú 21. gr. stjórnarskrárinnar). Ef um er að ræða samning sem ekki er háður slíku samþykki (t.d. tvíhliða viðskipta-samningur) væri samningurinn bindandi fyrir ríkið og gæti fræðilega orðið grundvöllur réttar og skyldu að íslenskum lögum. Hafa ber í huga að þjóðréttarsamningur kann að missa skuldbindingargildi sitt af ýmsum ástæðum, t.d. vegna vanefnda gagnaðila eða forsendubrests. Ákvæðið felur í sér að þjóðréttarsamningur geti aldrei haft meira gildi að landsrétti en hann hefur að þjóðarétti að þessu leyti (sbr. t.d. 55. gr. frönsku stjórnarskrárinnar og um andstæða reglu 25. gr. þýsku stjórnarskrárinnar). Endanlegt forræði á þessu atriði, þ.e. hvort um sé að ræða bindandi reglu þjóðaréttar, er í höndum íslenskra dómstóla. Í vísun ákvæðisins til þess að reglur þjóðaréttar séu „hluti landsréttar“ felst að einkaaðilar geta vísað til og byggt rétt á þessum reglum fyrir dómstólum með sama hætti og öðrum landslögum. Með þessu er hins vegar ekki tekin afstaða til þess hvort regla sé þess efnis og þess eðlis að hún geti orðið grundvöllur réttar og skyldu án sérstakrar innleiðingar. Af þessum ástæðum þykir ekki æskilegt að taka fram í ákvæðinu að reglur þjóðaréttar leiði sjálfkrafa til réttinda og skyldna (sbr. t.d. 25. gr. þýsku stjórnarskrárinnar). Íslenskir dómstólar eiga loka-orðið um hvort regla þjóðaréttar getur haft beina réttarverkan að íslenskum rétti. Ákvæðið útilokar ekki að þjóðaréttarreglur geti sjálfkrafa lagt skyldur á herðar einstaklingum. Hins vegar hagar það ekki kröfum stjórnarskrár til refsheimilda (nú 69. gr. stjkskr.). Af þessum kröfum leiðir meðal annars að reglur þjóðaréttar geta ekki verið sjálfstæð refsheimild heldur þarf þar ávallt til sett lög. Reglur þjóðaréttar þessa efnis þarf því alltaf að innleiða líkt og verið hefur. Í forgangi þjóðaréttarreglna felst að lög sem ganga gegn reglu þjóðaréttar eru að vettugi virðandi með sambærilegum hætti og reglur sem ganga gegn stjórnslögum. Í þessu sambandi gildir einu hvort lög hafa verið sett fyrir eða eftir gildistöku þjóðréttarsamnings. Af þessu leiðir einnig forgang reglna þjóðaréttar gagnvart stjórnvaldsfyrirmælum svo og öðrum réttarheimildum. Hins vegar er ekki um að ræða neinn forgang þjóðaréttarreglna gagnvart stjórnarskrá.

Ákvæði fyrra málslíðar 2. mgr. áréttar forræði þeirrar stofnunar ríkisins sem gerir eða heimilar gerð þjóðréttarsamnings á sjálfvirkum réttaráhrifum þjóðaréttar þegar hún tekur ákvörðun um gerð eða fullgildingu samnings.

Ákvæðið tekur þannig af tvímæli um heimild Alþingis til að undanskilja þjóðréttarsamning sjálfkrafa gildi og forgangi að landsrétti við heimild til fullgildingar. Um þjóðréttarsamninga sem fullgiltir hafa verið fyrir gildistöku hinnar nýju reglu er heimilt að gera sambærilegan fyrirvara með lagasetningu Alþingis. Er hér horft til þess að þessir samningar hafa þegar verið gerðir og fullgiltir á þeirri forsendu að þeir hefðu ekki sjálfkrafa gildi og forgang á sínum tíma. Gert er ráð fyrir að ályktanir Alþingis um heimild til fullgildingar þjóðréttarsamnings fái sömu meðferð og frumvörp til laga og forseti Íslands geti einnig skotið þeim til þjóðaratkvæðis. Um það vísast til kafla um störf Alþingis annars vegar og forseta hins vegar.

Valkostur 2

Ekkert almennt ákvæði um samband lands- og þjóðaréttar og óbreytt ástand verði í þeim efnunum.

13. Lýðræðisleg þátttaka almennings – Beint lýðræði

Íslensk stjórnskipun er almennt talin reist á sjálfsákvörðunarrétti þjóðarinnar. Stjórnarskrá lýðveldisins árið 1944 og sambandslögin 1918 voru borin undir þjóðaratkvæðagreiðslur og samþykkt með yfirgnæfandi meirihluta atkvæða. Ákvarðanir um þessar þjóðaratkvæðagreiðslur endurspeglar það viðhorf að „allt vald komi frá þjóðinni“ og hún sé hinn endanlegi stjórnarskrárgjafi. Sjálfsákvörðunarréttur þjóðarinnar tengist lýðræði þótt lýðræðiskenningar geri jafnan frekari kröfur um þátttöku og áhrif hvers og eins borgara við umræðu og ákvörðun um málefni samfélagsins. Almennt eru þjóðaratkvæðagreiðslur taldar samræmast lýðræði að ákveðnum skilyrðum fullnægðum og þá kenndar við beint lýðræði.

Núverandi stjórnarskrá gerir ráð fyrir sérstökum þjóðaratkvæðagreiðslum í þremur tilvikum. Í fyrsta lagi þegar 3/4 alþingismanna krefjast frávikningar forseta Íslands, í öðru lagi þegar Alþingi hefur ákveðið að breyta kirkjuskipan ríkisins og í þriðja lagi þegar forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar. Þjóðaratkvæðagreiðsla, sú eina sem hefur farið fram á lýðveldistíma, var haldin í kjölfar synjunar forseta Íslands á staðfestingu lagafrumvarps í mars 2010. Þá hafa farið fram ýmsar sérstakar þjóðaratkvæðagreiðslur samkvæmt ályktun Alþingis, þ.e. atkvæðagreiðsla um áfengisbann árið 1908, þegnskylduvinnu árið 1916 og afnám áfengisbanns árið 1933 að viðbættum þeim atkvæðagreiðslum um stjórnarskrár sem áður eru nefndar. Nú gilda sérstök lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna nr. 91/2010, hvort sem þær eru haldnar á grundvelli framangreindra ákvæða stjórnarskrár eða samkvæmt ákvörðun Alþingis.

Annars staðar í þessari skýrslu er fjallað um framangreind ákvæði stjórnarskrár um frávikningu forseta og synjun forseta við staðfestingu laga Alþingis. Einnig hefur verið fjallað um þjóðaratkvæði í tengslum við gerð þjóðréttarsamninga sem fela í sér framsal ríkisvalds og í tengslum við stjórnarskrárbreytingar. Hér verður hins vegar einkum fjallað um ákvæði sem gera grein fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu að frumkvæði ákveðins fjölda kjósenda og/eða ákveðins fjölda þingmanna og um þjóðaratkvæðagreiðslu vegna breytinga á kirkjuskipan.

Í stjórnarskrám eru ýmis dæmi þess að ákveðinn fjöldi kjósenda geti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um ákveðin mál. Misjafnlega er kveðið á um fjölda áskorana, mál sem unnt er að skjóta til atkvæðagreiðslu, og hvort eða hvernig hún er bindandi. Svissneska stjórnarskráin gerir ráð fyrir að 50 þúsund kjósendur geti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um lög

sem sambandsþingið hefur samþykkt og 100 þúsund kjósendur geta krafist breytinga á stjórnarskránni. Stjórnarskrá Ítalíu kveður á um að 500 þúsund kjósendur geti kallað fram þjóðaratkvæðagreiðslu um lög eða aðrar ákvarðanir löggjafarvaldsins, þó eru undanskilin lög sem fjalla um tiltekin málefni, t.d. fjárlög og skattalög. Flestar stjórnarskrár sem leyfa þjóðaratkvæðagreiðslu um lagasetningu setja því skorður að lög um ákveðin mál, einkum um tekjur og útgjöld ríkisins, fari í slíkan farveg.

Annar farvegur er að veita minnihluta þingmanna, t.d. þriðjungi þeirra, heimild til að leggja lög sem þingið hefur samþykkt, undir þjóðaratkvæði. Í 42. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1953 er slíkt ákvæði að finna. Þar er meðal annars tekið fram að ekki sé heimilt að skjóta til þjóðaratkvæðis lögum og frumvörpum sem varða skattamál, fjárlög og aðra þætti í fjárstjórnarvaldi þingsins né lögum sem eru sett til að framfylgja alþjóðasamningum. Bent hefur verið á að markmið þessa ákvæðis sé að veita minnihluta þings vernd fyrir ofríki meirihlutans í umdeildum málum en ákvæðið hafi þó ekki síður þau áhrif að stuðla að samráði og samvinnu þingmanna um umdeild mál. Áþekkt ákvæði um heimildir minnihluta þjóðþings til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um lög má finna í 27. gr. írsku stjórnarskrárinnar frá 1937 en útfærslan er þó önnur því að þar þarf einnig aðkomu forseta lýðveldisins.

Að öðru leyti en hér hefur verið lýst er vísað til ítarlegrar úttektar um þjóðaratkvæðagreiðslur í V. þætti skýrslunnar sem Dóra Guðmundsdóttir lögfræðingur og aðjúnkt hefur unnið fyrir stjórnlaganefnd á vegum Mannréttindastofnunar Háskóla Íslands. Þar er sett fram greinargott yfirlit og gerður samanburður á ákvæðum stjórnarskráa og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna í fjölda Evrópuríkja. Af því sést að afar breytilegt er á milli ríkja hvernig þessum málum er háttað, t.d. hvort stjórnarskrár hafa ákvæði um slíkar atkvæðagreiðslur, hvert tilefni þeirra er, áhrif niðurstöðu o.fl.

13.1 Viðhorf þjóðfundar

Af niðurstöðum þjóðfundar má ráða eindregna kröfu um aukna aðkomu þjóðarinnar að ákvörðunum í mikilvægum málum. Þjóðfundur leggur til að stjórnarskrárbundinn verði réttur þjóðarinnar til að kjósa um mikilvæg málefni er hana varða og að skýr lög liggja fyrir um framkvæmd þeirra kosninga. Slíkt þjóðaratkvæði á að mati þjóðfundar að binda hendur Alþingis. Almennungur hafi því ákveðið „synjunarvald” í ágreiningsmálum, ef svo má að orði komast.

Þjóðfundur leggur líka til þjóðarfrumkvæði, þ.e. að þjóðin geti farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu með ákveðnum lágmarks fjölda undirskrifta. Þá er gerð tillaga um að rafrænar kosningar verði notaðar við þjóðaratkvæðagreiðslur.

Á þjóðfundi var lítillaga rætt hvernig stjórnarskrá er breytt svo og hver aðkoma þjóðarinnar er að slíku ferli. Áhersla kemur fram um að endurskoðun stjórnarskrár fari fram með jöfnu millibili, að stjórnarskrárbreytingar eigi að lúta ströngu ferli og að stjórnarskrá verði ekki breytt nema með þjóðaratkvæðagreiðslum. Þá skuli stjórnarskrárákvæði um breytingar á stjórnarskrá vera skýr. Umræður þessar um málsmeðferð við stjórnarskrárbreytingar bera með sér að þjóðfundurinn hefur talið að breytingar á stjórnarskránni eigi ekki að vera léttvægt verkefni.

13.2 Efni til skoðunar

Nefndin ítrekar að tillögur hennar gera ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu í ýmsum tilvikum svo sem vegna málskots forseta, kröfu Alþingis um brottvikningu forseta, breytingu á stöðu þjóðkirkjunnar og fullgildingu þjóðréttarsamninga um framsal ríkisvalds. Í þessum kafla tók nefndin einungis eftirfarandi atriði til skoðunar:

- Eiga öll stjórnarskrárákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur að standa saman í kafla?
- Þjóðaratkvæðagreiðslur að frumkvæði ákveðins hluta kjósenda.
- Þjóðaratkvæðagreiðslur að frumkvæði minnihluta þingmanna.
- Lágmarkspátttaka í þjóðaratkvæðagreiðslu.
- Á að viðhalda ákvæði um að þjóðin þurfi að samþykkja breytingar á kirkjuskipan ríkisins?
- Takmörkun á þeim málum sem sætt geta þjóðaratkvæðagreiðslu.
- Eiga stjórnarskrárbreytingar alltaf að fara í þjóðaratkvæðagreiðslu?

13.3 Umræður í nefndinni

Það sjónarmið kom fram að heppilegt sé að safna ákvæðum um þjóðaratkvæðagreiðslur í einn kafla. Með þessu sé ekki einungis lögð áhersla á beint lýðræði heldur sé þjóðin skilgreind sem stjórnskipuleg stofnun sem komi beint að ákvörðunum við ákveðnar aðstæður. Gegn þessu sjónarmiði var bent á að skýrara sé að ákvæðin um þjóðaratkvæðagreiðslur birtist í efnislegu samhengi við aðdraganda eða tilefni atkvæðagreiðslunnar. Auk þess sé ljóst að allt vald sé hjá þjóðinni og hún standi þannig að baki stjórnarskránni í heild og öllum valdpáttum ríkisins. Því sé eðlilegt að í kafla um Alþingi og löggjafarstarf sé fjallað um beina þátttöku þjóðarinnar í laga-setningu o.s.frv. Óþarft og óviðeigandi geti verið að þjóðinni sé tileinkaður sérstakur kafli, eins og aðskildum þætti í ríkisvaldi, sem yrði aftastur í köflum stjórnarskrárinnar um stofnanir ríkisins.

Nefndin telur rétt að gera tillögu um að ákveðinn hluti kjósenda geti óskað eftir þjóðaratkvæðagreiðslu. Matskennt sé við hvaða hlutfall kjósenda eigi að miða. Þó verði að líta til þess að þjóðaratkvæðagreiðslur eru kostnaðarsamar og tímafrekar og undantekning frá almennum reglum fulltrúalýðræðis. Hér verði að eiga hlut að máli stærri hluti þjóðarinnar en svo að tiltölulega fámennir hagsmuna- og þrýstihópar geti knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu. Með hliðsjón af þessu telur nefndin að ekki komi til greina að miða við lægra hlutfall en 15% kjósenda. Mæla þarf nánar fyrir í lögum um form og aðrar kröfur til undirskriftasöfnunar.

Sú skoðun hefur komið fram að atkvæðagreiðsla á grundvelli undirskrifta eigi einungis að beinast að samþykkt eða synjun lagafrumvarps eða tillögu til þingsályktunar (t.d. um fullgildingu þjóðréttarsamnings). Með undirskriftum eigi hins vegar ekki að vera hægt að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu um mál sem Alþingi hefur ekki fjallað um og ekki tekið

afstöðu til enda sé óljóst um hvað þjóðaratkvæðagreiðsla myndi snúast og hvaða þýðingu hún hefði. Heppilegast sé að tengja þjóðaratkvæðagreiðslu á þessum grundvelli málskotsrétti forseta. Um mismunandi útfærslur vísast til tillagna og valkosta hér síðar.

Lagt hefur verið til að minnihluti þingmanna, eða þriðjungur þeirra, geti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um mál. Hér er einkum vísað til danskrar fyrirmyndar og reynslu af henni (42. gr. dönsku stjórnarskrárinnar). Á hinn bóginn hefur verið á það bent að minnihluti þings geti misnotað slíka heimild með ýmsum hætti og gert meirihluta Alþingis erfitt fyrir að reka mál í þinginu. Einnig er á það bent að minnihluti Alþingis geti ávallt skorað á forseta að beita málskotsrétti sínum. Í því ljósi sé þessi heimild því ónauðsynleg.

Það viðhorf kemur fram að rétt sé að viðhalda rétti þjóðarinnar til að taka beina afstöðu til breytinga á kirkjuskipan ríkisins án tillits til þess hvort áfram verður mælt fyrir um þjóðkirkjuskipulag í stjórnarskránni, sbr. umfjöllun í kafla III.5 um trúfrelsi. Samkvæmt núgildandi stjórnarskrá er hægt að breyta kirkjuskipan ríkisins með almennum lögum en leggja skal málið í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 2. mgr. 79. gr. Vísað er til tillagna og valkosta hér á eftir.

Nefndin telur rétt að áskilja almennt ákveðna lágmarkspáttöku í þjóðaratkvæðagreiðslu svo að hún teljist marktæk. Til hliðsjónar megi hafa að Alþingi teljist ekki ályktunarbært nema helmingur þingmanna sé á fundi. Auk þess sé vafasamt út frá lýðræðislegu sjónarmiði að lítil hluti þjóðarinnar geti ráðið mikilvægum málum til lykta. Um áhrif þess að næg kosningaþátttaka náist ekki, hafa komið fram mismunandi hugmyndir og er vísað til tillagna og valkosta síðar.

Lagt hefur verið til að takmarka þau mál sem hægt er að leggja undir þjóðaratkvæði eins og algengt er í stjórnarskrám. Ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar undanskilja t.d. frumvörp til stjórnarskipunarlag, fjárlaga, fjárukalaga, laga um skattamálaefni, laga um ríkisborgararétt og laga sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum. Gegn framangreindri tillögu hefur verið bent á að ekki hafi verið færð fram rök fyrir að takmarka málskotsrétt forseta með því að undanskilja ákveðna málaflokka, einkum lög um skattamálaefni. Aðkoma forseta að fjárstjórn og fjárlögum krefjist sérstakrar skoðunar eins og tillaga var gerð um í kafla III.8. Ekki eigi að gera ráð fyrir málskoti forseta við stjórnarskrárbreytingar, enda hafi þjóðaratkvæðagreiðsla þá þegar farið fram. Tekið er undir það að ekki sé heppilegt að forseti geti synjað staðfestingar lögum sem sett eru til að fullnægja þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins. Þetta er þó háð því að forseti hafi áður haft tækifæri til þess að vísa ályktun Alþingis um fullgildingu slíks samnings til þjóðaratkvæðis. Hins vegar er ekki talið rökrétt að undanskilja lög um skattamál eða ríkisborgararétt reglum um þjóðaratkvæðagreiðslur jafnvel þótt gera megi ráð fyrir að slík mál kunni að vera óvinsæl.

Loks telur nefndin rökrétt og í samræmi við þá skipan að þjóðin sjálf sé stjórnarskrárgjafinn að allar breytingar á stjórnarskrá þurfi að samþykkja í þjóðaratkvæðagreiðslu. Vísast um það til tillagna og valkosta hér síðar.

13.4 Tillögur og valkostir

Neðangreind framsetning miðast annaðhvort við að sérstakur kafli verði um þjóðaratkvæðagreiðslur eða ákvæðin verði staðsett í köflum í samræmi við þau efni sem þar er fjallað um. Valkostir um sérstakan kafla gera ráð fyrir að almennum reglum um þjóðaratkvæðagreiðslu sé safnað í eina grein sem komi í lok kaflans. Um þjóðaratkvæðagreiðslu í tilefni af málskoti forseta vísast til kafla 6. Hafa ber í huga að ákvæði um framsal ríkisvalds (kafli 12 um utanríkismál) og stjórnarskrárbreytingar gera einnig ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslum.

Þjóðarfrumkvæði

Valkostur 1

Alþingi skal láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin lög eða málefni sem varða almannahag ef 15 af hundraði kjósenda krefjast þess. Atkvæðagreiðslan skal fara fram innan þriggja mánaða frá því að staðfest krafa um þjóðaratkvæðagreiðslu liggur fyrir.

Niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar er bindandi þegar hún fjallar um gildi tiltekinna laga og meirihluti gildra atkvæða er fylgjandi tillögu sem borin er upp, þó minnst 30 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá. Þó er ekki hægt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um fjárlög, fjárukalög, lög um skattamálefni og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum.

Nánari reglur um málsmeðferð um kröfu kjósenda og framkvæmd atkvæðagreiðslunnar skulu settar með lögum.

Skýring: Nýtt ákvæði um svokallað þjóðarfrumkvæði. Skilyrði er að málefni sem krefjast má þjóðaratkvæðis um þurfi annars vegar að varða almannahag en með þeirri takmörkun er notkun úrræðisins þrengd nokkuð svo undanskilja megji málefni einstaklinga eða þrönga hagsmuni einstakra hópa. Hins vegar getur krafa um þjóðaratkvæðagreiðslu varðað gildi einstaka laga, t.d. að umdeild lög sem Alþingi hefur samþykkt verði felld úr gildi. Í 2. mgr. er ráðgert að niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar verði bindandi þegar hún fjallar um að fella úr gildi tiltekin lög og meirihluti gildra atkvæða er fylgjandi tillögu sem borin er upp þó minnst 30 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá. Um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar og málsmeðferð um kröfu kjósenda skulu sett almenn lög. Þar þarf meðal annars að útfæra nánar hvernig staðið er að söfnun undirskrifa og hvernig spurning er sett fram.

Valkostur 2

Forseta er skylt að synja lögum eða ályktun Alþingis staðfestingar og skjóta máli til atkvæðis þjóðarinnar ef 15 af hundraði kjósenda á kjörskrá krefjast þess. Forseti skal þó aldrei synja lögum staðfestingar sem nauðsynleg eru til að fullnægja skyldum ríkisins að þjóðarrétti eða fjárlögum.

Skýring: Hér er gert ráð fyrir því að 15% kjósenda geti knúð fram þjóðaratkvæðagreiðslu með atbeina forseta. Gert er ráð fyrir að ákvæðið komi í sérstökum kafla um þjóðaratkvæðagreiðslur í beinu framhaldi af ákvæði um málskotsrétt forseta. Þjóðaratkvæðagreiðsla getur ein-

ungis lotið að sömu málum og málskotsréttur forseta, þ.e. samþykktum lögum eða tillögum Alþingis. Ekki er því um það að ræða að unnt sé, með bindandi hætti, að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um málefni sem Alþingi hefur ekki afgreitt. Reglur um þjóðaratkvæðagreiðsluna og áhrif hennar er að finna í sérstakri grein í lok kafla um þjóðaratkvæðagreiðslur.

Þjóðaratkvæðagreiðsla að kröfu þriðjungsbíngmanna

Valkostur 1

Nú hefur Alþingi samþykkt lagafrumvarp og getur þá þriðjungur þingmanna ákveðið að leggja það undir atkvæði allra kosningabærra manna til samþykktar eða synjunnar. Skulu þingmenn senda skriflegt erindi þessa efnis til forseta Alþingis innan þriggja daga frá því frumvarpið var samþykkt.

Áður en fimm dagar eru liðnir frá því að erindi samkvæmt 1. mgr. kom fram getur Alþingi samþykkt með meirihluta atkvæða að frumvarpið verði fellt niður.

Í atkvæðagreiðslunni ræður meirihluti atkvæða niðurstöðu en þó þurfa minnst 30 af hundraði kjósenda á kjörskrá að hafna frumvarpinu til þess að það teljist fellt.

Verði frumvarpið samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu skal það staðfest af forseta Íslands innan þriggja daga og veitir staðfestingin því lagagildi.

Ákvæði þessarar greinar eiga ekki við um frumvörp til stjórnarskipunar-laga, fjárlaga, fjárukalaga, laga um skattamálaefni, laga um ríkisborgara-rétt og laga sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum.

Skýring: Hér er settur fram valkostur um að minnihluti þingmanna, eða a.m.k. þriðjungur þeirra, geti farið fram á að lögum sem þingið hefur samþykkt verði vísað til þjóðaratkvæðagreiðslu. Slíkt getur einkum komið til álita ef umdeild lög hafa verið samþykkt með naumum meirihluta þingmanna. Gert er ráð fyrir ákveðinni málsmeðferð og frestum til að bera slíkt erindi fram við forseta Alþingis. Jafnframt er lýst heimild Alþingis til þess að fella frumvarpið niður, einnig innan ákveðins frests. Ákvæði um skilyrði þess að niðurstaða teljist gild og málefni sem eru undanþegin atkvæðagreiðslu eru sambærileg því sem fram kom í grein um þjóðarfrumkvæði að framan.

Valkostur 2

Ekkert ákvæði verður um heimild minnihluta þingmanna til að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu. Hins vegar getur minnihluti þingmanna annaðhvort hvatt þjóðina til undirskrifta eða skorað á forseta að skjóta máli til þjóðaratkvæðis.

Breytingar á kirkjuskipun ríkisins

Valkostur

Samþykki Alþingi lög um að breyta stöðu evangelísku lútersku kirkjunnar sem þjóðkirkju, skulu þau lögð undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar.

Skýring: Efnislega óbreytt frá núgildandi 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar. Lagt er til að stjórnarskráin tryggi áfram rétt þjóðarinnar til að taka afstöðu til breytinga á kirkjuskipun ríkisins í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í bráðabirgðaákvæði yrði hins vegar kveðið á um endurskoðun á stöðu þjóðkirkjunnar innan 10 ára. Ef slíkri endurskoðun lyki með lögum um breytingu á stöðu þjóðkirkjunnar, yrði skylt að bera þau undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar.

Ákvæði um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu

Valkostur 1

Þjóðaratkvæðagreiðslur samkvæmt stjórnarskrá þessari skulu vera leynilegar og fara fram í síðasta lagi tveimur mánuðum eftir að tilefni varð til þeirra. Atkvæðisrétt í þjóðaratkvæðagreiðslu eiga allir þeir sem fullnægja skilyrðum kosningaréttar til Alþingis og skal meirihluti atkvæða ráða. Svo að lögum, ályktun eða frumvarpi Alþingis til stjórnskipunarlaganna teljist synjað, skal að lágmarki þriðjungur kjósenda hafa tekið þátt í atkvæðagreiðslu. Sömu þátttöku þarf til að lög um breytingu á stöðu þjóðkirkjunnar verði samþykkt eða krafa Alþingis um að leysa forseta Íslands frá embætti.

Skýring: Um er að ræða grein sem kæmi í lok sérstaks kafla um þjóðaratkvæðagreiðslur. Ákvæði greinarinnar taka til þjóðaratkvæðagreiðslu vegna 1) stjórnarskrárbreytingar, 2) málskots forseta, 3) fullgildingar þjóðréttarsamnings um framsal ríkisvalds, 4) breytingar á stöðu þjóðkirkjunnar, 5) kröfu Alþingis um brottvikningu forseta, 6) áskorunar 15% kjósenda til forseta. Ef ekki næst nægilega þátttaka í þjóðaratkvæðagreiðslu eru áhrif þess almennt þau að máli telst ekki synjað, t.d. lögum Alþingis, ályktun eða frumvarpi til stjórnskipunarlaganna. Í þessum tilvikum felur þjóðaratkvæðagreiðsla í sér stöðvunarrétt þjóðarinnar. Til þess að þessi réttur verði virkur verður þjóðin hins vegar að taka afstöðu með marktækum hætti. Þegar í hlut eiga lög um breytingu á stöðu þjóðkirkjunnar eða kröfu um að forseta sé vikið frá þarf þjóðin hins vegar að tjá vilja sinn til breytinga, þ.e. samþykki sitt, með marktækum hætti.

Valkostur 2

Nánari reglur um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu og áhrif komi fram í þeim greinum sem um þær fjalla.

Stjórnarskrárbreytingar

Báðir valkostir gera ráð fyrir að greinar um stjórnarskrárbreytingar verði í lokakafla stjórnarskrár. Valkostur 1 lýsir meginatriðum um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar en valkostur 2 vísar í almennt ákvæði um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu í sérstökum kafla um þjóðaratkvæðagreiðslur.

Valkostur 1

Frumvarp til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari má bera upp á Alþingi. Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarpið skal það borið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu í leynilegri atkvæðagreiðslu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Sé meirihluti gildra atkvæða fylgjandi frumvarpinu, þó minnst 30 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá, skal forseti Íslands staðfesta það og öðlast það þá gildi sem stjórnskipunarlæg.

Skýring: Sú breyting er lögð til frá núverandi 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar að allar breytingar á stjórnarskránni skuli samþykktar í þjóðaratkvæðagreiðslu. Samhliða því er fellt niður skilyrði 1. mgr. 79. gr. um að rjúfa þurfi þing og efna til kosninga eftir samþykkt stjórnarskrárfrumvarps og samþykkja frumvarpið síðan óbreytt. Í valkosti 1 er gerð krafa um sama þröskuld og í öðrum valkostum um þjóðaratkvæðagreiðslu en í því felst að a.m.k. 30% kjósenda á kjörskrá þurfa að samþykkja breytinguna.

Valkostur 2

Frumvörp, hvort sem eru til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari, má bera upp á Alþingi. Samþykki Alþingi frumvarp með 2/3 hluta greiddra atkvæða, án þess að því sé synjað í eftirfarandi þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt VIII. kafla, skal það staðfest af forseta Íslands og öðlast þá gildi sem stjórnskipunarlæg.

Skýring: Hér er lagt til að stjórnarskrárbreyting sé háð samþykki 2/3 hluta greiddra atkvæða á Alþingi en að því loknu vísað til þjóðaratkvæðagreiðslu án þess að að rjúfa skuli þing. Ákvæðið gerir kröfu um að frumvarpi sé ekki synjað samþykkis í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þetta felur í sér að ef þriðjungur kjósenda tekur ekki þátt í þjóðaratkvæðagreiðslu, felur atkvæðagreiðslan ekki í sér marktæka synjun samkvæmt ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslu í 8. kafla og frumvarpið telst samþykkt. Samkvæmt þessu verður þjóðin að láta sig málið varða í kosningum þannig að meira en þriðjungur kosningabærra manna greiði atkvæði en ella þykir rétt að láta niðurstöðu Alþingis með auknum meirihluta ráða.

14. Staða sveitarfélaga

Í stjórnarskránni er nú kveðið á um tilvist sveitarfélaga í 78. gr. þar sem segir að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Þá segir að tekjustofnar þeirra skuli ákveðnir með lögum svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir. Ákvæðið er síðast efnisgreina í kafla stjórnarskrárinnar um mannréttindi á undan grein um breytingar á stjórnarskránni.

Ákvæði 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár hefur efnislega verið í stjórnarskrá Íslands frá 1874. Saga sveitarfélaga (hreppa) á Íslandi verður hins vegar líklega rakin allt til landnáms og upphafs allsherjarlaga. Hrepparnir höfðu t.d. það hlutverk að útdeila þurfamannatiund samkvæmt tíundarlögunum 1096 og voru þannig frá alda-öðli grundvöllur samhjálpar og félagslegs öryggis að því marki sem það var fyrir hendi en höfðu einnig á hendi margvísleg önnur verkefni, þ.á m. að halda uppi lögum og reglu.

Efnisleg þýðing 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár er einkum að tryggja tilvist sveitarfélaga án þess að kveða nánar á um fjölda þeirra, stærð eða hlutverk. Í þessu felst trygging fyrir einhverri sjálfstjórn sveitarfélaga svo og að þau skuli hafa einhver verkefni. Í ákvæðinu felst einnig lagaáskilnaðarregla sem takmarkar möguleika framkvæmdavaldsins til afskipta af sveitarfélögum án lagaheimildar og gerir kröfu um að löggjafinn taki sjálfur afstöðu til málefna þeirra. Ísland er hins vegar augljóslega ekki sambandsríki þar sem ákveðin héruð eða fylki hafa sjálfsákvörðunarrétt um tiltekin mál samkvæmt stjórnarskrá. Í samræmi við þetta er málefnum sveitarstjórna einkum skipað með lögum, sbr. sveitarstjórnarlög nr. 45/1998 með síðari breytingum. Endurskoðun á lögunum stendur nú yfir.

Ákvæði 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrár var sett með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995. Ákvæðið slær því föstu að tekjuöflun sveitarfélaga skuli byggjast á heimild í lögum en sveitarfélögum sé í sjálfvald sett hvernig þau nýta lögákveðna tekjustofna. Ákvæðið helgar einnig að sveitarfélögum er falið sjálfræði um skattheimtu innan ákveðinna marka.

Ísland hefur fullgilt Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga og tók hann gildi héraðs árið 1991. Í nýlegri úttekt Evrópuráðsins á stöðu íslenskra sveitarfélaga samkvæmt sáttmálanum voru settar fram ýmsar ábendingar en þó almennt komist að þeirri niðurstöðu að íslensk lög stæðust kröfur hans.

Stjórnlaganefnd fól Ellý Katrínu Guðmundsdóttur lögfræðingi að skrifa

úttekt um málefni sveitarfélaga í stjórnarskrá, þar á meðal um stöðu sveitarfélaga og ákvæði í núgildandi stjórnarskrá. Er úttektina að finna í V. þætti.

14.1 Viðhorf þjóðfundar

Niðurstöður þjóðfundar bera með sér að þátttakendur hafi rætt byggðarmál og landsbyggðarstefnu af þó nokkurri dýpt. Af þeim umræðum má ráða áhyggjur þjóðarinnar af stöðu landsbyggðarinnar og þörf fyrir að stjórnarskráin taki til hennar með einum eða öðrum hætti. Standa verði vörð um atvinnulíf í öllum landshlutum og virka byggðarstefnu og íslenskum landbúnaði þarf að vera kleift að starfa áfram. Megináhersla er lögð á að sátt náist um sameiginlega hagsmuni í byggðarmálum.

Um málefni sveitarfélaga telur þjóðfundur að stjórnarskráin eigi að tryggja grundvöll sveitarfélaganna sem og sjálfsákvörðunarrétt þeirra og lögboðin verkefni. Skil milli verkefna ríkis og sveitarfélaga þurfi að vera skýr svo og ákvæði um ábyrgð og skyldur í stjórn þeirra. Þó er áréttað að réttur sveitarfélaga til að ráða málum sínum megi ekki stangast á við þjóðarhagsmuni.

14.2 Efni til skoðunar

Eftirfarandi atriði komu til skoðunar um stjórnskipulega stöðu sveitarfélaga:

- Staða sveitarfélaga og sjálfsákvörðunarréttur. Er ástæða til að endurskoða orðalag og efni 78. gr. stjórnarskrár?
- Staðsetning ákvæðis um sveitarfélög.
- Sveitastjórnarkosningar.
- Íbúalýðræði.

14.3 Umræður í nefndinni

Nefndin telur ekki þörf á verulegum breytingum á ákvæðum stjórnarskrár um sveitarfélög. Þau sjónarmið komu fram að kjördæma- og kosningamál, s.s. hugmyndir um að landið verði eitt kjördæmi, geti haft þýðingu fyrir málefni sveitarfélaga, sjálfsákvörðunarrétt þeirra og samstarf sín á milli. Nefndin telur rétt að núverandi ákvæðum um tilvist, sjálfstjórn og hlutverk sveitarfélaga sé haldið efnislega óbreyttum og málefni sveitarfélaga verði fyrst og fremst leyst á vettvangi hins almenna löggjafa.

Nefndin leggur til að stjórnarskrá kveði á um að sveitarstjórnir skuli kjörnar í almennum leynilegum kosningum. Nánari fyrirmæli, m.a. um kjör-gengi og kosningarétt, yrðu í almennum lögum.

Sveitarfélög gegna mikilvægu lýðræðislegu hlutverki. Þau eru það stjórnvald sem er næst fólkinu og geta því veitt íbúum tækifæri til aukins samráðs og beinnar þátttöku í ákvörðunum er varða nærumhverfi þeirra. Með vísan til þessa og viðhorfa þjóðfundar um aukið íbúalýðræði telur nefndin að setja megi fram valkost um að stjórnarskráin mæli fyrir um almenna lagasetningu um atkvæðagreiðslur um sérstök mál í sveitarfélögum.

Staðsetning ákvæðis um sveitarfélög í mannréttindakafla stjórnarskrár á sér sögulegar skýringar sem vísa til mannréttinda. Nefndin telur að ákvæði um sveitarfélög eigi tæplega heima í kafla um mannréttindi heldur sé æskilegt að þeim sé skipað í sérstakan kafla sem annaðhvort yrði helgaður sveitarstjórnarmálum eða geymði dreifð ákvæði tengd stjórnsýslu.

14.4 Tillögur og valkostir

Gert er ráð fyrir að eftirfarandi greinar verði í sérstökum kafla stjórnarskrárinnar sem helgaður sé málefnum sveitarfélaga.

Sjálfsstjórn sveitarfélaga

Valkostur

Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.

Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.

Skýring: Lagt er til að ákvæði 78. gr. núgildandi stjórnarskrár standi óbreytt en færist frá mannréttindakafla stjórnarskrárinnar yfir í nýjan kafla um málefni sveitarfélaga.

Ákvæði 1. mgr. hefur verið nánast óbreytt frá árinu 1874 og hefur ágæt sátt ríkt um það. Með ákvæðinu er sveitarfélögum tryggð stjórnarskrárvarin staða í stjórnkerfi ríkisins og verða þau ekki lögð niður nema með stjórnarskrárbreytingu. Ákvæðið kveður á um sjálfstjórn sveitarfélaga án þess að tilgreina nánar í hverju hún felst. Hér er því fyrst og fremst stefnuyfirlýsing stjórnarskrárgjafans um að þau skuli njóta sjálfstjórnar. Ákvæðið tryggir tilvist sveitarfélaga, tryggir þeim ákveðna sjálfstjórn og felur í sér vísbendingu um að þau hafi tiltekin verkefni með höndum.

Ákvæði 2. mgr. 78. gr. kveður á um tekjustofna sveitarfélaga og kom nýtt inn í stjórnarskrá með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995. Það er talið staðfesta að tekjuöflun sveitarfélaga þurfi að byggja á heimild í lögum en þeim sé í sjálfsvald sett hvernig þau nýta lögákveðna tekjustofna. Ákvæðið hefur einnig þýðingu um heimildir til að veita sveitarfélögunum ákveðið svigrúm við skattlagningu.

Kosning sveitarstjórna og íbúalýðræði

Valkostur

Sveitarstjórnir skulu kjörnar í almennum leynilegum kosningum.

Rétti íbúa sveitarfélags til þess að óska eftir atkvæðagreiðslu um málefni sveitarfélagsins skal skipað með lögum.

Skýring: Lagt er til að ný grein komi inn í stjórnarskrá er kveði á um kosningu sveitarstjórna og íbúalýðræði.

Ákvæði 1. mgr. kveður á um að sveitarstjórnir skuli kjörnar í almennum leynilegum kosningum. Eðlilegt þykir að kveðið sé á um slík grundvallaréttindi í stjórnarskrá. Nánari fyrirmæli, m.a. um kjörgengi og kosningarétt, yrði kveðið á um í almennum lögum.

Ákvæði 2. mgr. tekur til réttar íbúa til þess að óska eftir atkvæðagreiðslu um ákveðin málefni sveitarfélags. Sjálfstjórn sveitarfélaga byggir því á þeirri lýðræðishugsun að fólkið í landinu hafi rétt til þess að hafa bein áhrif á sitt nærumhverfi. Sveitarfélög gegna því mikilvægu lýðræðislegu hlutverki. Þau eru það stjórnvald sem er næst fólkinu og geta veitt íbúum tækifæri til aukins samráðs og beinnar þátttöku í ákvörðunum. Ákvæðið eitt og sér felur þó ekki í sér sérstakar skyldur sveitarfélaga, heldur ráðagerð um að slíkar atkvæðagreiðslur skuli haldnar að ákveðnum skilyrðum fullnægðum.

Dæmi A

Hugmynd að nýrri stjórnarskrá¹

I. KAFLI UNDIRSTÖÐUR

1. gr.

(Stjórnarform, undirstöður og gildi, nýtt)

Ísland er frjálst og fullvalda lýðveldi, reist á virðingu fyrir reisn mannsins, umhverfi og friði meðal þjóða.

Allt vald kemur frá þjóðinni.

Lýðræði, réttarríki og virðing fyrir mannréttindum eru hornsteinar stjórnskipunar Íslands.

2. gr.

(Handhafar ríkisvalds, nú 2. gr. að hluta)

Alþingi fer með löggjafarvaldið. Forseti Íslands, **ráðherrar** og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdarvaldið. **Enginn ráðherra getur setið nema með stuðningi eða hlutleysi meiri hluta Alþingis. Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar** fara með dómvaldið.

3. gr.

(Yfirráðasvæði ríkisins og þjóðareign á auðlindum, nýtt)

Íslenskt landsvæði er eitt og óskipt. Mörk íslenskrar landhelgi, lofthelgi og efnahagslögsögu skulu ákveðin með lögum.

Auðlindir náttúru Íslands eru þjóðareign sem ber að nýta á sjálfbæran hátt til hagsbóta landsmönnum öllum. Ríkið hefur eftirlit með meðferð og nýtingu auðlinda í umboði þjóðarinnar og getur heimt gjald fyrir heimildir sem veittar eru til hagnýtingar. Heimildir til að nýta náttúruauðlindir, sem ekki eru háðar einkaeignarétti, skulu aldrei leiða til eignaréttar eða óafturkallanlegs forræðis einkaaðila yfir þeim.

4. gr.

(Ríkisborgarar, nú 1. mgr. 66. gr.)

Menn öðlast íslenskan ríkisborgarétt eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum. Engan má svipta íslenskum ríkisborgarétti. Með lögum má þó ákveða að maður missi þann rétt ef hann öðlast með samþykki sínu ríkisfang í öðru ríki.

¹ Ný ákvæði og helstu breytingar á núgildandi ákvæðum eru feitletraðar. Í sviga er til skýringar lýst efni greinar og tengslum við núgildandi stjórnarskrárákvæði. Í hornklofa eru orð þar sem lagður er til valkostur um að sleppa þeim úr texta án þess að annað komi í staðinn.

5. gr.

(Íslensk tunga, nýtt)

Íslenska er þjóðtunga á Íslandi og skal ríkisvaldið styðja hana og vernda.

**II. KAFLI
MANNRÉTTINDI**

6. gr.

(Jafnræðisreglan, nú 65. gr.)

Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, **fötlunar, kynhneigðar, [aldurs], [búsetu]**, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti.

Konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna.

7. gr.

(Persónufrelsi, nú 67. gr.)

Engan má svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum.

Hver sá sem hefur verið sviptur frelsi á rétt á að fá að vita tafarlaust um ástæður þess. Hvern þann sem er handtekinn vegna gruns um refsiverða háttsemi skal án undandráttar leiða fyrir dómara. Sé hann ekki jafnskjótt látinn laus skal dómari, áður en sólarhringur er liðinn, ákveða með rökstuddum úrskurði hvort hann skuli sæta gæsluvarðhaldi. Gæsluvarðhaldi má aðeins beita fyrir sök sem þyngri refsing liggur við en fésekt eða varðhald. Með lögum skal tryggja rétt þess sem sætir gæsluvarðhaldi til að skjóta úrskurði um það til æðra dóms. Maður skal aldrei sæta gæsluvarðhaldi lengur en nauðsyn krefur, en telji dómari fært að láta hann lausan gegn tryggingu skal ákveða í dómsúrskurði hver hún eigi að vera.

Hver sá sem er af öðrum ástæðum sviptur frelsi á rétt á að dómstóll kveði á um lögmæti þess svo fljótt sem verða má. Reynist frelsissvipting ólögmæt skal hann þegar látinn laus.

Hafi maður verið sviptur frelsi að ósekju skal hann eiga rétt til skaðabóta.

8. gr.

(Ferðafrelsi o.fl., nú 2.- 4. mgr. 66. gr.)

Engum verður meinað að hverfa úr landi nema með ákvörðun dómara. Stöðva má þó brottför manns úr landi með lögmætri handtöku.

Allir, sem dveljast löglega í landinu, skulu ráða búsetu sinni og vera frjálsir ferða sinna með þeim takmörkunum sem eru settar með lögum

Íslenskum ríkisborgara verður ekki meinað að koma til landsins né verður honum vísað úr landi. Með lögum skal skipað rétti útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér, svo og fyrir hverjar sakir sé hægt að vísa þeim úr landi.

9. gr.

(Bann við pyndingum og nauðungarvinnu, nú 68. gr.)

Engan má beita pyndingum né annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Nauðungarvinnu skal engum gert að leysa af hendi.

10. gr.

(Bann við refsingu án lagaheimildar, nú 69. gr.)

Engum verður gert að sæta refsingu nema hann hafi gerst sekur um háttsemi sem var refsiverð samkvæmt lögum á þeim tíma þegar hún átti sér stað eða má fullkomlega jafna til slíkrar háttsemi. Viðurlög mega ekki verða þyngri en heimil-uð voru í lögum þá er háttsemin átti sér stað.

Í lögum má aldrei mæla fyrir um dauðarefsingu

11. gr.

(Réttlát málsmeðferð fyrir dómi, nú 70. gr.)

Öllum ber réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli. Dómþing skal háð í heyranda hljóði nema dómari ákveði annað lögum samkvæmt til að gæta velsæmis, allsherjarreglu, öryggis ríkisins eða hagsmuna málsaðila.

Hver sá sem er borinn sökum um refsiverða háttsemi skal talinn saklaus þar til sekt hans hefur verið sönnuð.

12. gr.

(Friðhelgi einkalífs o.fl., nú 71. gr.)

Allir skulu njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu.

Ekki má gera líkamsrannsókn eða leit á manni, leit í húsakynnum hans eða munum, nema samkvæmt dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild. Það sama á við um rannsókn á skjölum og póstsendingum, símtölum og öðrum fjarskiptum, svo og hvers konar sambærilega skerðingu á einkalífi manns.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. má með sérstakri lagaheimild takmarka á annan hátt friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra.

13. gr.

(Trúfrelsi, nú 63. gr. og 1. og 2. mgr. 64. gr. Flyst úr VI. kafla um þjóðkirkjuna)

Allir eiga rétt á að stofna trúfélög og iðka trú sína í samræmi við sannfæringu hvers og eins. Þó má ekki kenna eða fremja neitt sem er gagnstætt góðu siðferði eða allsherjarreglu.

Enginn má neins í missa af borgaralegum og þjóðlegum réttindum fyrir sakir trúarbragða sinna, né heldur má nokkur fyrir þá sök skorast undan almenntri þegnskyldu.

Öllum er frjálst að standa utan trúfélaga. Enginn er skyldur til að inna af hendi persónuleg gjöld til trúfélags sem hann á ekki aðild að.

14. gr.

(Skoðana og tjáningarfrelsi, nú 73. gr.)

Allir eru frjálsir skoðana sinna og sannfæringar.

Hver maður á rétt á að láta í ljós hugsanir sínar, en ábyrgjast verður hann þær fyrir dómi. Ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi má aldrei í lög leiða.

Öllum er frjálst að leita, taka við og miðla upplýsingum. Upplýsingar og gögn í vörslum stjórnvalda skulu vera aðgengileg almenningi.

Tjáningarfrelsi má aðeins setja skorður með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum.

15. gr.

(Félaga- og fundafrelsi, nú 74. gr.)

Rétt eiga menn á að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, þar með talin stjórnmalafélög og stéttarfélög, án þess að sækja um leyfi til þess. Félag má ekki leysa upp með ráðstöfun stjórnvalds. Banna má þó um sinn starfsemi félags sem er talið hafa ólöglegan tilgang, en höfða verður þá án ástæðulausrar tafar mál gegn því til að fá því slitið með dómi.

Engan má skylda til aðildar að félagi. Með lögum má þó kveða á um slíka skyldu ef það er nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra.

Rétt eiga menn á að safnast saman vopnlausir. Lögreglunni er heimilt að vera við almennar samkomur. Banna má mannfundi undir berum himni ef ugðvænt þykir að af þeim leiði óspektir.

16. gr.

(Atvinnufrelsi, nú 75. gr.)

Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.

Í lögum skal kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu.

17. gr.

(Réttur til aðstoðar og menntunar og vernd barna, nú 76. gr. og nýtt)

Öllum, sem þess þurfa, skal tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.

Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi. Börnum skal tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. **Virða ber rétt barna til ákvörðunar um eigin málefni í samræmi við þroska þeirra.**

18. gr.

(Eignarréttur, nú 72. gr.)

Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.

Með lögum má takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi.

19. gr.

(Skattamál og bann við afturvirkni, nú 77. gr.)

Skattamálum skal skipað með lögum. Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.

Enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.

20. gr.

(Umhverfi, nýtt)

Allir eiga rétt til heilnæms umhverfis og náttúru þar sem líffræðilegri fjölbreytni er viðhaldið eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Almennungi er heimilt að fara um landið í lögmætum tilgangi en skal ganga vel um og virða náttúruna.

Réttur almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og áhrif framkvæmda á það, svo og kostur á þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið, skal tryggður í lögum.

21. gr.

(Þjóðréttarsamningar um mannréttindi, nýtt)

Öllum handhöfum ríkisvalds ber að virða reglur um mannréttindi, sem bindandi eru fyrir ríkið að þjóðarétti, og tryggja framkvæmd þeirra og virkni eftir því sem samræmist hlutverki þeirra að lögum og valdmörkum.

III. KAFLI KOSNINGAR TIL ALÞINGIS OG ALÞINGISMENN

22. gr.

(Þingmannafjöldi og kjördæmaskipan, nú 31. gr.)

Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri hlutbundinni kosningu til fjögurra ára.

Kjördæmi skulu vera fæst sex en flest sjö. Mörk þeirra skulu ákveðin í lögum, en þó er heimilt að fela landskjörstjórn að ákveða kjördæmamörk í Reykjavík og nágrenni. Í hverju kjördæmi skulu vera minnst sex kjördæmissæti sem úthluta skal á grundvelli kosningaúrslita í kjördæminu. Fjöldi þingsæta í hverju kjördæmi skal að öðru leyti ákveðinn í lögum, sbr. þó 5. mgr.

Öðrum þingsætum en kjördæmissætum skal ráðstafa í kjördæmi og úthluta þeim til jöfnunar milli stjórnmalasamtaka þannig að hver samtök fái þingmannatölu í sem fyllstu samræmi við heildaratkvæðatölu sína. Þau stjórnmalasamtök koma þó ein til álita við úthlutun jöfnunarsæta sem hlotið hafa minnst fimm af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu.

Ef kjósendur á kjörskrá að baki hverju þingsæti, að meðtöldum jöfnunarsætum, eru eftir alþingiskosningar helmingi færri í einu kjördæmi en einhverju öðru kjördæmi skal landskjörstjórn breyta fjölda þingsæta í kjördæmum í því skyni að draga úr þeim mun. Setja skal nánari fyrirmæli um þetta í lög.

Breytingar á kjördæmamörkum og tilhögun á úthlutun þingsæta, sem fyrir er mælt í lögum, verða aðeins gerðar með samþykki 2/3 atkvæða á Alþingi.

23. gr.

(Kosningarréttur, nú 33. gr.)

Kosningarrétt við kosningar til Alþingis hafa allir sem eru 18 ára eða eldri þegar kosning fer fram og hafa íslenskan ríkisborgararétt. Lögheimili á Íslandi, þegar kosning fer fram, er einnig skilyrði kosningarréttar, nema undantekningar frá þeirri reglu verði ákveðnar í lögum um kosningar til Alþingis.

Nánari reglur um alþingiskosningar skulu settar í kosningalög.

24. gr.

(Úrskurður um kjör, nú 34. gr.)

Kjörgengur við kosningar til Alþingis er hver sá ríkisborgari sem kosningarrétt á til þeirra og hefur óflekkað mannorð.

Hæstaréttardómarar eru þó ekki kjörgengir.

25. gr.

(Alþingiskosningar, nú 45. gr.)

Reglulegar alþingiskosningar skulu fara fram eigi síðar en við lok kjörtímabils. **Kjörtímabil er fjögur ár.** Upphaf og lok kjörtímabils miðast við sama vikudag í mánuði, talið frá mánaðamótum.

26. gr.

(Kjörgengi, nú 46. gr.)

Alþingi sker sjálfst úr, hvort þingmenn þess séu löglega kosnir, svo og úr því, hvort þingmaður hafi misst kjörgengi.

27. gr.

(Drengskaparheit, nú 47. gr.)

Sérhver nýr þingmaður skal vinna drengskaparheit að stjórnarskránni, þegar er kosning hans hefur verið tekin gild.

28. gr.

(Sjálfstæði í starfi, nú 8. gr.)

Alþingismenn eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum.

29. gr.

(Sérstakt hæfi, nýtt)

Þingmanni er óheimilt að taka þátt í meðferð þingmáls sem varðar sérstaka hagsmuni hans eða honum nákominna. Í lögum skal kveðið á um skyldu þingmanna til að veita upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni sína.

30. gr.

(Friðhelgi, nú 49. gr.)

Ekki má setja alþingismann í gæsluvarðhald eða höfða **sakamál** á hendur honum án samþykkis þingsins nema hann sé staðinn að glæp.

Enginn alþingismaður verður krafinn reikningsskapar utan þings fyrir það sem hann hefur sagt í þinginu nema Alþingi leyfi.

31. gr.

(Missir kjörgengis, nú 50. gr.)

Nú glatar alþingismaður kjörgengi, og missir hann þá rétt þann, er þingkosningin hafði veitt honum.

IV. KAFLI ALÞINGI

32. gr.

(Hlutverk, nýtt)

Alþingi fer með löggjafarvald og fjárfstjórnarvald ríkisins og hefur eftirlit með framkvæmdarvaldinu eftir því sem nánar er mælt fyrir um í stjórnarskrá þessari og öðrum lögum.

33. gr.

(Starfstími, nú 35. gr. og nýtt)

Alþingi skal koma saman eigi síðar en tveimur vikum eftir alþingiskosningar.

Starfstíma Alþingis á hverju kjörtímabili skal skipta í löggjafarþing. Alþingi skal koma saman ár hvert á **reglulegu löggjafarþingi** sem hefst hinn fyrsta dag októbermánaðar eða næsta virkan dag ef helgidagur er og stendur til jafnlengdar næsta árs hafi kjörtímabilið ekki áður runnið út eða þing verið rofið.

Með lögum skal nánar kveðið á um starfstíma Alþingis og reglubundin þinghlé.

34. gr.

(Samkomustaður, nú 37. gr. og nýtt)

Samkomustaður Alþingis er jafnaðarlega í Reykjavík, en Alþingi getur ákveðið þegar sérstaklega er ástatt að koma saman á öðrum stað á Íslandi.

35. gr.

(Friðhelgi, nú 36. gr.)

Alþingi er friðheilagt. Enginn má raska friði þess né frelsi.

36. gr.

(Forseti Alþingis, nú 52. gr. og nýtt)

Alþingi kýs sér forseta með 2/3 hluta atkvæða í upphafi hvers kjörtímabils og stýrir hann störfum þess. Forseti ber ábyrgð á rekstri Alþingis og hefur æðsta vald í stjórnslu þess.

37. gr.

(Fastanefndir þingsins, nýtt)

Með forseta Alþingis starfa varaforsetar og mynda ásamt honum forsætisnefnd.

Alþingi kýs fjárlaganefnd, eftirlits- og stjórnskipunarnefnd og utanríkismálanefnd og aðrar fastanefndir til þess að fjalla um þingmál. Um störf þeirra skal mælt fyrir í lögum.

38. gr.

(Ein málstofa og opnir fundir, nú 32. og 57. gr. og nýtt)

Alþingi starfar í einni málstofu.

Fundir Alþingis skulu haldnir í heyranda hljóði. Þó getur forseti lagt til eða þingmaður óskað þess, þegar ríkar ástæður eru til, að öllum utanþingsmönnum sé vísað á braut og sker þá þingið úr því hvort svo skuli gert og umræður fara fram í heyranda hljóði eða fyrir luktum dyrum.

Þingnefnd getur ákveðið að fundur hennar sé opinn almenningi.

39. gr.

(Þingsköp, nú 58. gr.)

Þingsköp Alþingis skulu sett með lögum.

40. gr.

(Frumkvæðisréttur, nú 38. gr. og 55. gr.)

Alþingismenn hafa rétt til að flytja frumvörp til laga, tillögur til ályktana og önnur mál.

41. gr.

(Ályktunarbærni, nú 53. gr.)

Eigi getur Alþingi gert samþykkt um mál nema meira en helmingur þingmanna sé á fundi og taki þátt í atkvæðagreiðslu.

42. gr.

(Meðferð þingmála, nú 44. gr. og nýtt)

Ekkert lagafrumvarp má samþykka fyrir en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi.

EKKI ER ÞINGSÁLYKTUNARTILLAGA SAMÞYKKT TIL FULLNAÐAR FYRR EN HÚN HEFUR VERIÐ RÆDD VIÐ TVÆR UMRÆÐUR. Tillögur um vantraust á ríkisstjórn eða ráðherra, tillögur um skipun sjálfstæðra rannsóknarnefnda, svo og tillögur fastanefnda skulu þó ræddar og afgreiddar við eina umræðu.

Þingmál, sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu, falla niður við lok kjörtímabils.

43. gr.

(Þingseta ráðherra og stjórnarfrumvörp)

Sé þingmaður skipaður ráðherra skal hann víkja úr þingsæti á meðan hann gegnir ráðherraembætti og tekur varamaður hans sætið á meðan.

Ráðherrar eiga þó rétt á að mæla fyrir frumvörpum á Alþingi skv. 76. gr., svara fyrirspurnum og taka þátt í umræðum eftir því sem þeir eru kallaðir til en gæta verða þeir þingskapa. Þeir hafa ekki atkvæðisrétt.

44. gr.

(Álit Stjórnlagaráðs, nýtt)

Þriðjungur alþingismanna eða þingnefnd getur krafist þess að Alþingi óski eftir álit Stjórnlagaráðs um hvort frumvarp til laga samrýmist stjórnarskrá eða þjóðaréttarlegum skuldbindingum ríkisins.

45. gr.

(Þjóðaratkvæðagreiðsla að kröfu þriðjungs þingmanna, nýtt)

Nú hefur Alþingi samþykkt lagafrumvarp og getur þá þriðjungur þingmanna ákveðið að leggja það undir atkvæði allra kosningabærra manna til samþykktar eða synjunar. Skulu þingmenn senda skriflegt erindi þessa efnis til forseta Alþingis innan þriggja daga frá því að frumvarpið var samþykkt.

Áður en fimm dagar eru liðnir frá því að erindi samkvæmt 1. mgr. kom fram getur Alþingi samþykkt með meirihluta atkvæða að frumvarpið verði fellt niður.

Í þjóðaratkvæðagreiðslunni ræður meirihluti atkvæða niðurstöðu, en þó þurfa minnst 30 af hundraði kjósenda á kjörskrá að hafna frumvarpinu til þess að það teljist fellt.

Verði frumvarpið samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu skal það staðfest af forseta Íslands innan þriggja daga og veitir staðfestingin því lagagildi.

Ákvæði þessarar greinar eiga ekki við um frumvörp til fjárlaga, fjáráukalaga, laga um skattamálefni, laga um ríkisborgararétt og laga sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum.

46. gr.

(Þjóðarfrumkvæði, nýtt)

Alþingi skal láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin lög eða málefni sem varða almannahag ef 15 af hundraði kjósenda krefjast þess. Atkvæðagreiðslan skal fara fram innan þriggja mánaða frá því að staðfest krafa um þjóðaratkvæðagreiðslu liggur fyrir. Niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar er bindandi þegar hún fjallar um gildi tiltekinna laga og meirihluti gildra atkvæða er fylgjandi tillögu sem borin er upp, þó minnst 30 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá. Þó er ekki hægt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um fjárlög, fjáráukalög, lög um skattamálefni og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum.

Nánari reglur um málsmeðferð varðandi kröfu kjósenda og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu skulu settar með lögum.

47. gr.

(Þjóðaratkvæðagreiðsla um kirkjuskipan, nú 2. mgr. 79. gr.)

Nú samþykkir Alþingi breytingu á lögum um stöðu evangelísku lútersku kirkjunnar sem þjóðkirkju og skal þá leggja þau undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar.

48. gr.

(Skattlagningarvald, nú 40. gr.)

Engan skatt má á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Ekki má heldur taka lán, er skuldbindi ríkið, né selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum landsins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild.

49. gr.

(Greiðslur úr ríkissjóði, nú 41. gr. og nýtt)

Ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáraukalögum. **Fjármálaráðherra getur þó heimilað greiðslu án slíkrar heimildar til að fullnægja ófyrirséðri greiðsluskyldu ríkisins eða almannahagsmunir krefjast þess og skal hann þá gera fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir greiðslunni.**

50. gr.

(Frumvarp til fjárlaga, nú 42. gr. og nýtt)

Fyrir hvert reglulegt Alþingi skal, þegar það er saman komið, leggja frumvarp til fjárlaga fyrir það fjárhagsár, sem í hönd fer, og skal í frumvarpinu fylgin greinargerð um tekjur ríkisins og gjöld eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.

Samhliða frumvarpi til fjárlaga skal leggja fyrir Alþingi endurskoðaðan ríkisreikning næstliðins árs.

51. gr.

(Upplýsingaréttur fjárlaganefndar, nýtt)

Fjárlaganefnd Alþingis getur krafist stofnanir ríkisins, ríkisfyrirtæki og aðra sem fá framlög úr ríkissjóði um hvers kyns upplýsingar um fjárreiður þeirra.

52. gr.

(Ríkisendurskoðandi, nú 43. gr. og nýtt)

Alþingi kys ríkisendurskoðanda til fimm ára í senn og fer hann með endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja í umboði Alþingis eftir því sem nánar segir í lögum.

53. gr.

(Upplýsingaskylda ráðherra, nú 54. gr. og nýtt)

Ráðherra er skylt að veita Alþingi eða þingnefnd Alþingis allar upplýsingar um málefni sem undir hann heyrir, afhenda skjöl eða vinna um þau skýrslur. Þingmenn skulu eiga rétt á upplýsingum frá ráðherra eftir því sem mælt er fyrir um í lögum.

54. gr.

(Skýrslur ráðherra og ríkisstjórnar, nýtt)

Ríkisstjórn skal árlega leggja skýrslu fyrir Alþingi um störf sín og framkvæmd ályktana þingsins.

Ráðherra getur gert grein fyrir málefni sem undir hann heyrir með skýrslu til Alþingis.

55. gr.

(Rannsókn á athöfnum ráðherra, nýtt)

Eftirlits- og stjórnskipunarnefnd Alþingis kannar hvers kyns athafnir og ákvarðanir ráðherra eða stjórnsýslu þeirra eftir því sem hún telur tilefni til. Skylt er nefndinni að hefja slíka athugun að kröfu þriðjungs þingmanna.

56. gr.

(Rannsóknarnefndir – breytt 39. gr. og nýtt)

Alþingi getur skipað nefndir til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða. Alþingi getur veitt nefndum þessum rétt til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, bæði af embættismönnum og einstökum mönnum. Nánari reglur um hlutverk og skipan rannsóknarnefnda skulu settar með lögum.

57. gr.

(Umboðsmaður Alþingis, nýtt)

Alþingi kýs umboðsmann Alþingis til fjögurra ára. Hann hefur eftirlit með stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga og gætir að rétti borgaranna. Umboðsmaður skal vera sjálfstæður í störfum sínum.

V. KAFLI
FORSETI ÍSLANDS, RÁÐHERRAR
OG FRAMKVÆMDARVALDIÐ

58. gr.

(Staða og kjör forseta, nú 3. gr. og nýtt)

Forseti Íslands er þjóðhöfðingi lýðveldisins. Hann skal vera þjóðkjörinn.

59. gr.

(Kjörgengi, nú 4. gr.)

Kjörgengur til forseta er hver 35 ára gamall maður, sem fullnægir skilyrðum kosningarréttar til Alþingis, að fráskildu búsetuskilyrðinu.

60. gr.

(Forsetakjör, nú 5. gr. og nýtt)

Forseti skal kjörinn beinum, leynilegum kosningum af þeim, er kosningarrétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst **3000** kosningarbærra manna og mest **6000**. **Sá, sem hlýtur meirihluta atkvæða, ef fleiri en einn eru í kjöri, er rétt kjörinn forseti. Ef enginn frambjóðenda hlýtur meirihluta greiddra atkvæða skal að nýju kosið milli þeirra er flest fengu atkvæði. Ef aðeins einn maður er í kjöri, þá er hann rétt kjörinn án atkvæðagreiddslu.**

Að öðru leyti skal ákveða með lögum um framboð og kjör forseta, og má þar ákveða, að tiltekin tala meðmælenda skuli vera úr landsfjórðungi hverjum í hlutfalli við kjósendatölu þar.

61. gr.

(Kjörtímabil, nú 6. gr.)

Kjörtímabil forseta hefst 1. ágúst og endar 31. júlí að fjórum árum liðnum. Forsetakjör fer fram í júní- eða júlímánuði það ár, er kjörtímabil endar. **Forseti skal ekki sitja lengur en þrjú kjörtímabil.**

62. gr.

(Fráfall forseta, nú 7. gr.)

Nú deyr forseti eða lætur af störfum, áður en kjörtíma hans er lokið, og skal þá kjósa nýjan forseta til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu.

63. gr.

(Handhafar forsetavalds, nú 8. gr.)

Nú verður sæti forseta **Íslands** laust eða hann getur ekki gegnt störfum um sinn vegna dvalar erlendis, sjúkleika eða af öðrum ástæðum, og skulu þá **forseti Alþingis, forsætisráðherra** og forseti Hæstaréttar fara með forsetavald. Forseti Alþingis stýrir fundum þeirra. Ef ágreiningur er þeirra í milli, ræður meirihluti.

64. gr.

(Starfskjör, nú 9. gr.)

Forseti Íslands má ekki vera alþingismaður né hafa með höndum launuð störf í þágu opinberra stofnana eða einkaafvinnufyrirtækja.

Ákveða skal með lögum greiðslur af ríkisfé til forseta og þeirra, sem fara með forsetavald. Óheimilt skal að lækka greiðslur þessar til forseta kjörtímabil hans.

65. gr.

(Eiður eða drengskaparheit, nú 10. gr.)

Forsetinn vinnur eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni, þegar hann tekur við störfum. Af eiðstaf þessum eða heiti skal gera tvö samhljóða frumrit. Geymir Alþingi annað, en þjóðskjalasafnið hitt.

66. gr.

(Ábyrgð forseta, nú 11. gr. og nýtt)

Forseti ber ekki lagalega ábyrgð á stjórnarathöfnum. Svo er og um þá, er störfum hans gegna.

Forseti verður þó sóttur til refsingar fyrir stjórnarathafnir í tilvikum þar sem um ræðir landráð svo og glæpi gegn mannúð eða aðra alvarlegustu glæpi sem varða gjörvallt samfélag þjóðanna samkvæmt reglum þjóðaréttar.

Forseti verður ekki sóttur til refsingar vegna annarra athafna en stjórnarathafna nema með samþykki Alþingis.

Forseti verður leystur frá embætti, áður en kjörtíma hans er lokið, ef það er samþykkt með meiri hluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu, sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi 3/4 hluta þingmanna. Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja mánaða, frá því að krafan um hana var samþykkt á Alþingi, og gegnir forseti eigi störfum, frá því að Alþingi gerir samþykkt sína, þar til er úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru kunn.

Nú hlýtur krafa Alþingis eigi samþykki við þjóðaratkvæðagreiðsluna, og skal þá Alþingi þegar í stað rofið og efnt til nýrra kosninga.

67. gr.

(Aðsetur, nú 12. gr.)

Forseti Íslands hefur aðsetur í Reykjavík eða nágrenni.

68. gr.

(Vald forseta, nú 13., 17., 18. og 19. gr. með breytingum)

Ráðherra fer með vald forseta nema fyrir sé mælt á annan veg í stjórnarskrá þessari. Sá ráðherra sem undirritað hefur stjórnarathöfn ber málið að jafnaði upp fyrir forseta og öðlast hún gildi við undirritun hans.

69. gr.

(Myndun ríkisstjórnar og skipun ráðherra, nýtt, að hluta úr 15. gr.)

Forseti ákveður, **án tillögu frá ráðherra**, hverjum hann felur að mynda ríkisstjórn. Hann skipar forsætisráðherra og aðra ráðherra í ríkisstjórn og veitir þeim lausn. Jafnframt ákveður hann tölu þeirra og skiptir störfum með þeim eftir því sem lög mæla fyrir.

Ríkisstjórn svo og einstakir ráðherrar skulu njóta stuðnings eða hlutleysis meiri hluta Alþingis. Ríkisstjórn skal því aðeins mynduð, að forseti hafi gengið úr skugga um, að meirihluti Alþingis sé henni ekki andvígur.

Hafi viðræður um stjórnarmyndun ekki leitt til myndunar ríkisstjórnar innan tólf vikna er forseta heimilt að skipa ríkisstjórn.

70. gr.

(Ráðherrar og ríkisstjórn og verkefni, að hluta úr 17. og 13. gr.)

Ráðherrar eru æðstu handhafar framkvæmdarvalds hver á sínu sviði ásamt forseta Íslands, yfirmenn ráðuneyta og stjórnýslu sem undir þá heyra, og þeir sitja í ríkisstjórn. Forsætisráðherra stýrir ríkisstjórn, fer með fyrirsvar hennar og yfirumsjón með störfum ráðherra.

Ríkisstjórnarfundur skal halda um frumvörp og tillögur til Alþingis, önnur mikilvæg stjórnarmálefni og til samráðs um stefnumál ríkisstjórnarinnar. Svo skal og halda ríkisstjórnarfund, ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál.

Stjórnarráð Íslands hefur aðsetur í Reykjavík.

71. gr.

(Vantrauststillögur og starfsstjórn, nýtt)

Enginn ráðherra eða ríkisstjórn getur setið í embætti eftir að Alþingi hefur samþykkt tillögu um vantraust. Eftir að forsætisráðherra hefur verið veitt lausn ásamt ríkisstjórn hans skal hún sitja áfram sem starfsstjórn þar til ný ríkisstjórn er skipuð. Ráðherrar í starfsstjórn skulu aðeins taka þær ákvarðanir sem nauðsynlegar eru til rækslu starfa þeirra.

72. gr.

(Ríkisráð, nú 16. gr.)

Forseti Íslands og ráðherrar skipa ríkisráð, og hefur forseti þar forsæti.

Lög, þjóðréttarsamninga og mikilvægar stjórnarráðstafanir skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði.

73. gr.

(Ráðherraábyrgð, nú 14. gr. og nýtt)

Ráðherrar bera **lagalega** ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð **vegna embættisbrota** er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál. **Um rannsókn á ætluðum brotum ráðherra og meðferð mála fyrir Landsdómi skal mælt fyrir í lögum.**

74. gr.

(Setning Alþingis, 22. gr. og nýtt. 23. gr. er felld niður)

Forseti Íslands stefnir saman Alþingi að loknum alþingiskosningum og setur reglulegt Alþingi ár hvert. Forseti skal einnig stefna saman og setja Alþingi að tillögu forseta þess.

75. gr.

(Þingrof, nú 24. gr.)

Forseti Íslands getur rofið Alþingi, **að ósk þess**, og skal þá stofnað til nýrra kosninga, áður en 45 dagar eru liðnir frá því er gert var kunnugt um þingrofið, enda komi Alþingi saman eigi síðar en tíu vikum eftir að það var rofið. Alþingismenn skulu halda umboði sínu til kjördags.

76. gr.

(Framlagning stjórnarfrumvarpa, nú 25. gr.)

Forseti Íslands getur látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykta.

77. gr.

(Staðfesting laga og málskotsréttur forseta, nú 26. gr. og nýtt)

Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta Íslands til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi.

Forseti getur, án tillögu frá ráðherra, ákveðið innan þriggja daga frá því að frumvarp er lagt fyrir hann að synja því staðfestingar. Skal sú ákvörðun vera rökstudd og tilkynnt til forseta Alþingis. Frumvarpið fær þó engu að síður lagagildi, en leggja skal löginn innan þriggja mánaða undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar, nema Alþingi hafi áður fellt löginn úr gildi. Ef meirihluti gildra atkvæða greiðir atkvæði gegn lögnum, en þó minnst 30 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá, falla þau úr gildi. Að öðrum kosti halda þau gildi sínu.

Ákvæði 2. mgr. á ekki við um fjárlög, fjáraukalög og lög um skattamálefni og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum.

Um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu skal að öðru leyti mælt fyrir í lögum.

78. gr.

(Birting laga o.fl., nú 27. gr. með breytingum)

Birta skal lög, **stjórnvaldsfyrirmæli og þjóðréttarsamninga sem ríkið hefur fullgilt.** Um birtingarháttu og gildistöku fer að landslögum.

79. gr.

(Bráðabirgðalög, nú 28. gr.)

Þegar brýna nauðsyn ber til, getur forsetinn gefið út bráðabirgðalög er Alþingi er ekki að störfum. Ekki mega þau þó ríða í bág við stjórnarskrána. Ætíð skulu þau lögð fyrir Alþingi þegar er það er saman komið á ný.

Samþykki Alþingi ekki bráðabirgðalög, eða ljúki ekki afgreiðslu þeirra innan sex vikna frá því að þingið kom saman, falla þau úr gildi.

Bráðabirgðafjárlög má ekki gefa út, ef Alþingi hefur samþykkt fjárlög fyrir fjárhagstímabilið.

80. gr.

(Stjórnlagaráð, nýtt)

Forseti Íslands skipar í Stjórnlagaráð fimm menn til fjögurra ára með sérþekkingu á stjórnlögum, þar af einn án tillögu, einn að tillögu forseta Alþingis, einn að tillögu forsætisráðherra og tvo að tillögu forseta Hæstaréttar.

Um störf Stjórnlagaráðs skal mælt fyrir í lögum.

81. gr.

(Skipun embættismanna, nú 20. gr. og nýtt)

Forseti Íslands, ráðherrar og önnur stjórnvöld veita þau embætti er lög mæla. Í embætti má einungis skipa íslenska ríkisborgara. Krefja má embættismann um eið eða drengskaparheit við stjórnarskrána.

Með lögum skal koma á skipan sem tryggir að hæfni ráði við veitingu embættis.

Forseti getur flutt menn eða vikið þeim frá embætti, er hann hefur veitt það, enda missi þeir einskis í af embættistekjum sínum.

82. gr.

(Náðun og sakaruppgjöf, nú 29. gr. breytt og 30. gr. felld niður)

Forsetinn getur náðað menn og veitt almenna uppgjöf saka. Ráðherra getur hann þó eigi leyst undan saksókn né refsingu, sem Landsdómur hefur dæmt, nema með samþykki Alþingis.

83. gr.

(Skipan ákærvalds, nýtt)

Skipan ákærvaldsins skal ákveðin með lögum.

Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvaldsins. Hann er einungis háður lögum í störfum sínum.

Forseti Íslands skipar ríkissaksóknara og veitir honum lausn. Ríkissaksóknari skal njóta sömu verndar í starfi og dómarar.

VI. KAFLI UTANRÍKISMÁL

84. gr.

(Meðferð utanríkismála, nýtt)

Forseti Íslands kemur fram fyrir hönd ríkisins sem þjóðhöfðingi í samskiptum við erlend ríki. Utanríkisráðherra mótar utanríkisstefnu á vettvangi ríkisstjórnar í umboði og undir eftirliti Alþingis. Í samskiptum við erlend ríki skal forseti Íslands fylgja þeirri stefnu.

Utanríkismálanefnd Alþingis er utanríkisráðherra til ráðgjafar um utanríkis- og varnarmál jafnt á þingtíma sem í þinghléum. Ráðherrar skulu veita utanríkismálanefnd Alþingis upplýsingar, sem hún kann að óska eftir eða ef annars er ástæða til. Ráðherra skal hafa samráð við nefndina áður en ákvörðun er tekin um mikilvæg utanríkismál. Ákvörðun um stuðning við stríð gegn öðru ríki skal háð samþykki Alþingis.

85. gr.

(Þjóðréttarsamningar, nú 21. gr. og nýtt)

Forseti Íslands gerir þjóðréttarsamninga. Alþingi skal samþykkja samninga sem fela í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi, kalla á breytingar á lögum eða eru mikilvægir af öðrum ástæðum.

86. gr.

(Framsal ríkisvalds, nýtt)

Heimilt er að gera þjóðréttarsamninga við önnur ríki sem fela í sér framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana sem Ísland á aðild að í þágu friðar og efnahagssamvinnu. Framsal ríkisvalds skal ávallt vera afturkræft. Með lögum skal afmarka nánar í hverju framsal ríkisvalds samkvæmt þjóðréttarsamningi felst.

Þegar tillaga um fullgildingu samnings sem felur í sér framsal ríkisvalds hefur verið samþykkt skal ákvörðunin borin undir þjóðaratkvæði þar sem meirihluti atkvæða ræður niðurstöðu þó þannig að a.m.k. 30 af hundraði kjósenda á kjörskrá verði að hafna tillögunni til að hún teljist felld.

VII. KAFLI DÓMSTÓLAR

87. gr.

(Skipun dómsvalds, nú 59. gr. og nýtt)

Skipan dómstóla, þar á meðal dómstig og fjöldi dómara, skal ákveðin með lögum.

88. gr.

(Sjálfstæði dómstóla)

Sjálfstæði dómstóla skal tryggt með lögum. Dómstólum verða ekki falin störf sem samkvæmt venju eða eðli sínu heyra undir aðra valdþætti ríkisins.

89. gr.

(Verksvið, nýtt)

Dómstólar skera endanlega úr um réttindi og skyldur að einkarétti, svo og um sök um refsiverða háttsemi og ákveða viðurlög fyrir hana.

Dómstólar leysa úr um stjórnskipulegt gildi laga að því marki sem á það reynir í dómsmáli.

**Dómstólar skera úr um hvort stjórnvöld hafi farið að lögum. Hjá ákvörðun stjórnvalds verður ekki komist í bráð með því að bera lög-
mæti hennar undir dóm.**

90. gr.

(Hæstiréttur, nýtt)

Hæstiréttur Íslands er æðsti dómstóll ríkisins og hefur hann vald til að leysa úr öllum málum sem lögð eru fyrir dómstóla. Með lögum má undanskilja lögsögu hans mál sem sæta úrlausn sérdómstóla á einu dómstigi.

91. gr.

(Skipun dómara, nú 61. gr. og breytingar)

Dómarar eru þeir sem skipaðir hafa verið ótímabundið í embætti eða settir til að gegna því um tiltekinn tíma. Til dómstarfa geta dómstólar ráðið eða kvatt aðra eftir því sem mælt er fyrir í lögum.

**Forseti Íslands skipar dómara eða setur í embætti og veitir þeim lausn. Með lögum skal koma á skipan sem tryggir að hæfni og mál-
efnaleg sjónarmið ráði við veitingu embættis. Þar má einnig ákveða að skipun dómara kunni að vera háð samþykki Alþingis.**

**Dómara verður ekki vikið úr embætti nema hann hafi glatað skil-
yrði til að gegna því eða sinni ekki skyldum sem starfanum tengjast þannig að varðað geti embættismissi að lögum.**

Frávikning dómara verður aðeins ákveðin með dómi.

92. gr.

(Sjálfstæði dómara, nú 1. málsl. 61. gr.)

Dómendur skulu í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögum.

VIII. KAFLI SVEITARFÉLÖG (Nýr kaffi)

93. gr.

(Sjálfstjórnarvald, nú 78. gr.)

Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.

Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.

94. gr.

(Sveitarstjórnarkosningar og íbúalýðræði, nýtt)

Sveitarstjórnir skulu kjörnar í almennum leynilegum kosningum.

Rétti íbúa sveitarfélags til þess að óska eftir atkvæðagreiðslu um málefni sveitarfélagsins skal skipað með lögum.

X. KAFLI. LOKAÁKVÆÐI

95. gr.

(Stjórnarskrárbreytingar, nú 1. mgr. 79. gr. og nýtt)

Frumvarp til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari má bera upp á Alþingi. Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarpið skal það borið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Sé meirihluti gildra atkvæða fylgjandi frumvarpinu, þó minnst 30 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá, skal það staðfest af forseta Íslands og öðlast þá gildi sem stjórnskipunarlæg.

96. gr.

(Gildistaka, nú 81. gr.)

Stjórnarskrá þessi öðlast gildi, þegar Alþingi gerir um það ályktun, enda hafi meirihluti allra kjósenda á kjörskrá samþykkt hana.

ÁKVÆÐI TIL BRÁÐABIRGÐA

(Endurskoðun kjördæma- og kosningaskipunar, nýtt)

Endurskoða skal kjördæmaskipan innan tveggja ára frá því stjórnarskrá þessi öðlast gildi.

Dæmi B

Hugmynd að nýrri stjórnarskrá¹

AÐFARAORÐ

(Nýtt)

Við, Íslendingar, lýsum yfir skilyrðislausri virðingu mannsins og reisu ásamt ábyrgð á því landi og lífríki sem við byggjum tilveru okkar á.

Sem sjálfstæð þjóð meðal þjóða lýsum við jafnframt yfir þeim ásetningi að vinna á þessum grunni með öðrum þjóðum og stuðla að friði.

Það ríki sem við höfum stofnað til og falið vald þjóðarinnar skal í hvívetna byggt og bundið lögum með lýðræði, mannréttindi og heiðarleika að leiðarljósi.

Með þetta fyrir augum setjum við okkur grundvallarlög í svofelldri stjórnarskrá:

I. KAFLI UNDIRSTÖÐUR

1. gr.

(Stjórnarform, nú 1.gr.)

Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn.

2. gr.

(Handhafar ríkisvalds, nú 2. gr.)

Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið. Forseti, **ráðherrar** og önnur stjórnvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið. **Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar fara með dómvaldið.**

3. gr.

(Yfirráðasvæði ríkisins, nýtt)

Íslenskt landsvæði er eitt og óskipt. Mörk íslenskrar landhelgi, lofthelgi og efnahagslögsögu skulu ákveðin með lögum.

4. gr.

(Þjóðareign á auðlindum, nýtt)

Auðlindir náttúru Íslands eru þjóðareign sem ber að nýta á sjálfbæran hátt til hagsbóta landsmönnum öllum. Ríkið hefur eftirlit með meðferð og nýtingu auðlinda í umboði þjóðarinnar og getur heimt

¹ Ný ákvæði og helstu breytingar á núgildandi ákvæðum eru feitletraðar. Í sviga er til skýringar lýst efni greinar og tengslum við núgildandi stjórnarskrárákvæði. Í hornklofa eru orð þar sem lagður er til valkostur um að sleppa þeim úr texta án þess að annað komi í staðinn.

gjald fyrir heimildir sem veittar eru til hagnýtingar. Heimildir til að nýta náttúruauðlindir, sem ekki eru háðar einkaeignarétti, skulu aldrei leiða til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis einkaaðila yfir þeim.

5. gr.

(Íslensk tunga, nýtt)

Íslenska er þjóðtunga á Íslandi og skal ríkisvaldið styðja hana og vernda.

II. KAFLI MANNRÉTTINDI

6. gr.

(Jafnræðisreglan, nú 65. gr.)

Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, **kynhneigðar, fötlunar, aldurs**, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti.

Konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna.

7. gr.

(Ríkisborgararéttur og ferðafrelsi, nú 66. gr.)

Engan má svipta íslenskum ríkisborgararétti. Með lögum má þó ákveða að maður missi þann rétt ef hann öðlast með samþykki sínu ríkisfang í öðru ríki. Útlendingi verður aðeins veittur íslenskur ríkisborgararéttur samkvæmt lögum.

Íslenskum ríkisborgara verður ekki meinað að koma til landsins né verður honum vísað úr landi. Með lögum skal skipað rétti útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér, svo og fyrir hverjar sakir sé hægt að vísa þeim úr landi.

Engum verður meinað að hverfa úr landi nema með ákvörðun dómara. Stöðva má þó brottför manns úr landi með lögmætri handtöku.

Allir, sem dveljast löglega í landinu, skulu ráða búsetu sinni og vera frjálssir ferða sinna með þeim takmörkunum sem eru settar með lögum.

8. gr.

(Persónufrelsi, nú 67. gr.)

Engan má svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum.

Hver sá sem hefur verið sviptur frelsi á rétt á að fá að vita tafarlaust um ástæður þess.

Hvern þann sem er handtekinn vegna gruns um refsiverða háttsemi skal án undandrátta leiða fyrir dómara. Sé hann ekki jafnskjótt látinn laus skal dómari, áður en sólarhringur er liðinn, ákveða með rökstuddum úrskurði hvort hann skuli sæta gæsluvarðhaldi. Gæsluvarðhaldi má aðeins beita fyrir sök sem þyngri refsing liggur við en fésekt eða varðhald. Með lögum skal tryggja rétt þess sem sætir gæsluvarðhaldi til að skjóta úrskurði um það til æðra dóms. Maður skal aldrei sæta gæsluvarðhaldi lengur en nauðsyn krefur, en telji dómari fært að láta hann lausan gegn tryggingu skal ákveða í dómsúrskurði hver hún eigi að vera.

Hver sá sem er af öðrum ástæðum sviptur frelsi á rétt á að dómstóll kveði á um lögmæti þess svo fljótt sem verða má. Reynist frelsissvipting ólögmæt skal hann þegar látinn laus.

Hafi maður verið sviptur frelsi að ósekju skal hann eiga rétt til skaðabóta.

9. gr.

(Bann við pyndingum og nauðungarvinnu, nú 68. gr.)

Engan má beita pyndingum né annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Nauðungarvinnu skal engum gert að leysa af hendi.

10. gr.

(Bann við refsingu án lagaheimildar, nú 69. gr.)

Engum verður gert að sæta refsingu nema hann hafi gerst sekur um háttsemi sem var refsiverð samkvæmt lögum á þeim tíma þegar hún átti sér stað eða má fullkomlega jafna til slíkrar háttsemi. Viðurlög mega ekki verða þyngrri en heimil-uð voru í lögum þá er háttsemin átti sér stað.

Í lögum má aldrei mæla fyrir um dauðarefsingu.

11. gr.

(Réttlát málsmeðferð fyrir dómi, nú 70. gr.)

Öllum ber réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli. Dómþing skal háð í heyranda hljóði nema dómari ákveði annað lögum samkvæmt til að gæta velsæmis, allsherjar-reglu, öryggis ríkisins eða hagsmuna málsaðila.

Hver sá sem er borinn sökum um refsiverða háttsemi skal talinn saklaus þar til sekt hans hefur verið sönnuð.

12. gr.

(Friðhelgi einkalífs, nú 71. gr.)

Allir skulu njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu.

Ekki má gera líkamsrannsókn eða leit á manni, leit í húsaýrindum hans eða munum, nema samkvæmt dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild. Það sama á við um rannsókn á skjölum og póstsendingum, símtölum og öðrum fjarskiptum, svo og hvers konar sambærilega skerðingu á einkalífi manns.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. má með sérstakri lagaheimild takmarka á annan hátt friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra.

13. gr.

(Friðhelgi eignarréttar, nú 72. gr.)

Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.

Með lögum má takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi.

14. gr.

(Skoðana- og tjáningarfrelsi, nú 73. gr.)

Allir eru frjálisir skoðana sinna og sannfæringar.

Hver maður á rétt á að láta í ljós hugsanir sínar, en ábyrgjast verður hann þær fyrir dómi. Ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi má aldrei í lög leiða.

Tjáningarfrelsi má aðeins setja skorður með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mann-orðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum.

15. gr.

(Fjölmíðlafrelsi, nýtt)

Öllum er frjálst að leita, nýta og miðla upplýsingum. Með lögum skal kveðið á um nafnleynd og vernd heimildarmanna og starfsemi sjálfstæðra fjölmiðla að öðru leyti tryggð.

Upplýsingar og gögn í vörslum hins opinbera skulu vera aðgengileg almenningi.

Réttindum samkvæmt þessari grein má setja skorður með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum.

16. gr.

(Félaga- og fundafrelsi, nú 74. gr.)

Rétt eiga menn á að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, þar með talin stjórnmalafélög og stéttarfélög, án þess að sækja um leyfi til þess. Félag má ekki leysa upp með ráðstöfun stjórnvalds. Banna má þó um sinn starfsemi félags sem er talið hafa ólöglegan tilgang, en höfða verður þá án ástæðulausrar tafar mál gegn því til að fá því slitið með dómi.

Engan má skylda til aðildar að félagi. Með lögum má þó kveða á um slíka skyldu ef það er nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra.

Rétt eiga menn á að safnast saman vopnlausir. Lögreglunni er heimilt að vera við almennar samkomur. Banna má mannfundi undir berum himni ef uggvænt þykir að af þeim leiði óspektir.

17. gr.

(Trúfrelsi, nú 63. gr. og 1. og 2. mgr. 64. gr. og nýtt)

Allir eiga rétt á að iðka trú eða lífsskoðun einir eða í félagi við aðra en ekki má þó kenna neitt eða fremja sem er gagnstætt góðu siðferði eða allsherjarreglu.

Enginn má neins í missa af borgaralegum og þjóðlegum réttindum fyrir sakir trúarbragða sinna, né heldur má nokkur fyrir þá sök skorast undan almennri þegnskyldu.

Evangelíska lúterska kirkjan er þjóðkirkja á Íslandi en ríkið skal þó styðja og vernda **öll lögleg trúfélög**.

Öllum er frjálst að standa utan trúfélaga og enginn skal skyldur til að greiða félagi gjöld sem hann er ekki aðili að.

18. gr.

(Atvinnufrelsi, nú 75. gr.)

Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.

Í lögum skal kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu.

19. gr.

(Réttur til aðstoðar og menntunar og vernd barna, nú 76. gr. og nýtt)

Öllum, sem þess þurfa, skal tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.

Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi.

Börnum skal tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. **Virða ber rétt þeirra til ákvörðunar um eigin málefni í samræmi við þroska þeirra.**

20. gr.

(Skattamál og bann við afturvirkni, nú 77. gr.)

Skattamálum skal skipað með lögum. Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.

Enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.

21. gr.

(Umhverfi, nýtt)

Tryggja ber heilnæmt umhverfi og náttúru þar sem líffræðilegri fjölbreytni er viðhaldið eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Öllum skal heimilt að fara um landið í löglegum tilgangi en er skylt að ganga vel um.

Réttur almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og áhrif framkvæmda, svo og kostur á þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið, skal tryggður í lögum.

22. gr.

(Þjóðréttarsamningar um mannréttindi, nýtt)

Öllum handhöfum ríkisvalds ber að virða reglur um mannréttindi, sem bindandi eru fyrir ríkið að þjóðarétti, og tryggja framkvæmd þeirra og virkni eftir því sem samræmist hlutverki þeirra að lögum og valdmörkum. [Mannréttindareglur alþjóðlegra mannréttindasamninga njóta stjórnarskrárverndar þegar þær eru þjóðréttarlega skuldbindandi fyrir íslenska ríkið.]²

III. KAFLI FORSETI ÍSLANDS, RÁÐHERRAR OG FRAMKVÆMDARVALD

23. gr.

(Staða og kjör forseta, nú 3. gr. og nýtt)

Forseti Íslands er **þjóðhöfðingi lýðveldisins**. Hann skal vera þjóðkjörinn.

24. gr.

(Kjörgengi, nú 4. gr.)

Kjörgengur til forseta er hver 35 ára gamall maður, sem fullnægir skilyrðum kjörgengis til Alþingis, að fráskildu búsetuskilyrðinu.

25. gr.

(Forsetakjör, nú 5. gr.)

Forseti skal kjörinn beinum, leynilegum kosningum af þeim, er kosningarétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst 1500 kosningarbærra manna og mest 3000. Sá, sem flest fær atkvæði, ef fleiri en einn eru í kjöri, er rétt kjörinn forseti. Ef aðeins einn maður er í kjöri, þá er hann rétt kjörinn án atkvæðagreiðslu.

Að öðru leyti skal ákveða með lögum um framboð og kjör forseta, og má þar ákveða, að tiltekin tala meðmælenda skuli vera úr landsfjórðungi hverjum í hlutfalli við kjósendatölu þar.

² Ákvæði innan hornklofa er sett fram sem valkostur, einkum við þær aðstæður að hin almenna regla um sjálfkrafa gildi og forgang þjóðarréttar í VI. kafla sé felld brott.

26. gr.

(Kjörtímabil, nú 6. gr.)

Kjörtímabil forseta hefst 1. ágúst og endar 31. júlí að 4 árum liðnum. Forsetakjör fer fram í júní- eða júlímánuði það ár, er kjörtímabil endar.

27. gr.

(Fráfall forseta, nú 7. gr.)

Nú deyr forseti eða lætur af störfum, áður en kjörtíma hans er lokið, og skal þá kjósa nýjan forseta til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu.

28. gr.

(Handhafar forsetavalds, nú 8. gr.)

Nú verður sæti forseta laust eða hann getur ekki gegnt störfum um sinn vegna dvalar erlendis, sjúkleika eða af öðrum ástæðum, og skulu þá **forseti Alþingis, forsætisráðherra** og forseti **Hæstaréttar** fara með forsetavald. Forseti Alþingis stýrir fundum þeirra. Ef ágreiningur er þeirra í milli, ræður meiri hluti.

29. gr.

(Starfskjör, nú 9. gr.)

Forseti má ekki vera alþingismaður né hafa með höndum launuð störf í þágu opinberra stofnana eða einkaafvinnufyrirtækja.

Ákveða skal með lögum greiðslur af ríkisfé til forseta og þeirra, sem fara með forsetavald. Óheimilt skal að lækka greiðslur þessar til forseta kjörtímabil hans.

30. gr.

(Eiður eða drengskaparheit, nú 10. gr.)

Forsetinn vinnur eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni, þegar hann tekur við störfum. Af eiðstaf þessum eða heiti skal gera tvö samhljóða frumrit. Geymir Alþingi annað, en Þjóðskjalasafnið hitt.

31. gr.

(Ábyrgð forseta, nú 11. gr. og nýtt)

Forseti ber ábyrgð á þeim stjórnarathöfnum sem hann undirritar og framkvæmir án tillögu ráðherra. Fari forseti með þessum athöfnum í bága við stjórnarskrá, landslög eða stofni hann hagsmunum ríkisins í fyrirsjáanlega hættu, getur Alþingi krafist þess að hann sé sviptur embætti sínu með dómi. Hæstiréttur Íslands dæmir það mál.

Hæstiréttur getur vikið forseta úr embætti tímabundið þar til skorið hefur verið úr kröfu Alþingis með endanlegum dómi.

Með samþykki Alþingis verður forseti sóttur til refsingar fyrir almennum dómstólum.

32. gr.

(Aðsetur, nú 12. gr.)

Forseti Íslands hefur aðsetur í Reykjavík eða nágrenni.

33. gr.

(Vald forseta, nú 13. gr. með breytingum)

Ráðherra fer með vald forseta nema mælt sé á annan veg í stjórnarskrá þessari.

34. gr.

(Ráðherraábyrgð, nú 14. gr.)

Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum að undanskildum þeim sem forseti Íslands annast án atbeina þeirra. Ábyrgð vegna embættisbóta ráðherra skal ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. **Hæstiréttur Íslands dæmir þau mál.**

35. gr.

(Myndun ríkisstjórnar og skipun ráðherra, nýtt, nú 15. gr.)

Forseti ákveður, án tillögu ráðherra, hverjum hann felur að mynda ríkisstjórn. Hann skipar forsætisráðherra og aðra ráðherra í ríkisstjórn og veitir þeim lausn. Hann ákveður tölu ráðherra og skiptir störfum með þeim. **Ríkisstjórn svo og einstakir ráðherrar skulu njóta stuðnings meirihluta Alþingis eða hlutleysis. Forseta er heimilt að óska eftir yfirlýsingu Alþingis um stuðning eða hlutleysi áður en ný ríkisstjórn er skipuð.**

36. gr.

(Ríkisráð, nú 16. gr.)

Forseti Íslands og ráðherrar skipa ríkisráð og hefur forseti þar forsæti.

Lög, mikilvægar stjórnarráðstafanir **auk þjóðarréttarsamninga, sem horfa til breytinga á landslögum eða eru að öðrum ástæðum mikilvægir**, skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði.

37. gr.

(Ríkisstjórnarfundir, nú 17. gr.)

Ríkisstjórnarfundir skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og **ríkisstjórnarfund** halda, ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Fundunum stjórnar sá ráðherra, er forseti Íslands hefur kvatt til forsætis, nefnist hann forsætisráðherra **og hefur hann umsjón með störfum ráðherra.**

38. gr.

(Staðfesting forseta, nú 18. gr. og 1. mgr. 26. gr.)

Sá ráðherra, sem mál hefur undirritað, ber það að jafnaði upp fyrir forseta.

Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp eða **ályktun um fullgildingu þjóðréttarsamnings**, skal það lagt fyrir forseta Íslands til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi.

39. gr.

(Undirritun forseta og ráðherra, nú 19. gr.)

Undirskrift forseta undir löggjafarmál eða stjórnarerindi veitir þeim gildi, er ráðherra ritar undir þau með honum, enda taki forseti ekki ákvörðun án tillögu ráðherra samkvæmt stjórnarskrá þessari.

40. gr.

(Starfsstjórn, nýtt)

Ef forsætisráðherra biðst lausnar skal ríkisstjórn engu að síður sitja þar til ný stjórn hefur verið skipuð en ráðherrar skulu aðeins taka þær ákvarðanir sem nauðsynlegar eru.

41. gr.

(Skipun embættismanna, nú 20. gr. og nýtt)

Forseti Íslands, ráðherrar og önnur stjórnvöld, veita þau embætti, er lög mæla.

Í embætti má einungis skipa íslenska ríkisborgara. Krefja má embættismann um eið eða drengskaparheit við stjórnarskrána.

Með lögum skal koma á skipan sem tryggir að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við skipun manna í embætti.

Forseti getur flutt menn eða vikið þeim frá embætti, er hann hefur veitt það, enda missi þeir einskis í embættistekjum sínum.

42. gr.

(Setning Alþingis, nú 22. gr. með breytingum)

Forseti Íslands stefnir saman Alþingi að loknum alþingiskosningum og setur reglulegt Alþingi ár hvert. Forseti skal einnig stefna saman og setja Alþingi að tillögu forseta þess eða meirihluta þingmanna.

43. gr.

(Þingrof, nú 24. gr.)

Forseti Íslands getur rofið Alþingi **að tillögu þess** og skal þá stofnað til nýrra kosninga áður en 45 dagar eru liðnir frá því er gert var kunnugt um þingrofið, enda komi Alþingi saman eigi síðar en tíu vikum eftir, að það var rofið. Alþingismenn skulu halda umboði sínu til kjördags.

44. gr.

(Framlagning stjórnarfrumvarpa, nú 25. gr.)

Forseti Íslands getur látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykkt.

45. gr.

(Birthing laga o.fl., nú 27. gr. með breytingum)

Birta skal lög, **stjórnvaldsfyrirmæli og þjóðréttarsamninga sem ríkið hefur fullgilt.** Um birtingarháttu og **gildistöku** fer að landslögum.

46. gr.

(Bráðabirgðalög, nú 28. gr. og nýtt)

Þegar brýna nauðsyn ber til, getur forsetinn gefið út bráðabirgðalög er Alþingi er ekki að störfum. Ekki mega þau þó ríða í bág við stjórnarskrána. Ætíð skulu þau lögð fyrir Alþingi þegar er það er saman komið á ný.

Samþykki Alþingi ekki bráðabirgðalög, eða ljúki ekki afgreiðslu þeirra innan sex vikna frá því að þingið kom saman, falla þau úr gildi.

Þrátt fyrir ákvæði þessarar greinar er heimilt að gefa út fjárlög til bráðabirgða ef Alþingi hefur ekki sett fjárlög við upphaf fjárhags tímabils. Slík lög skulu þegar í stað lögð fyrir Alþingi og halda gildi sínu þar til Alþingi hefur samþykkt fjárlög fyrir tímabilið.

47. gr.

(Stjórnlagaráð, nýtt)

Forseti Íslands skipar í Stjórnlagaráð til fjögurra ára fimm menn með sérþekkingu á stjórnlögum, þar af einn án tillögu, einn að tillögu forseta Alþingis, einn að tillögu forsætisráðherra og tvo að tillögu forseta Hæstaréttar.

Forseti Íslands getur, án tillögu ráðherra, óskað eftir álit Stjórnlagaráðs um hvort samþykkt lög frá Alþingi samrýmist stjórnarskrá eða þjóðaréttarlegum skuldbindingum ríkisins og frestað staðfestingu eða synjun laganna þar til endanleg niðurstaða ráðsins liggur fyrir.

Um störf Stjórnlagaráðs skal mælt fyrir í lögum.

48. gr.

(Náðun og sakaruppgjöf, nú 29. gr.)

Forsetinn getur náðað menn og veitt almenna uppgjöf saka. Ráðherra getur hann þó eigi leyst undan saksókn né refsingu, sem **Hæstiréttur Íslands** hefur dæmt, nema með samþykki Alþingis.

49. gr.

(Skipan ákærvalds, nýtt)

Skipan ákærvaldsins skal ákveðin með lögum.

Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvaldsins. Hann er einungis háður lögum í störfum sínum.

Forseti Íslands skipar ríkissaksóknara og veitir honum lausn. Ríkissaksóknari skal njóta sömu verndar í starfi og dómarar.

IV. KAFLI

ALÞINGISKOSNINGAR OG ALÞINGISMENN

50. gr.

(Þingmannafjöldi og kjördæmaskipan, nú 31. gr. og nýtt)

Á Alþingi eiga sæti 60 þjóðkjörnir þingmenn kosnir leynilegri kosningu.

30 þingmenn skulu kosnir til sex ára í senn í hlutbundinni kosningu um land allt í einu lagi. Við kosningu skal kjósanda vera heimilt að kjósa hvort heldur lista stjórnmalasamtaka eða einstaka framþjóðendur. Framboðslisti skal hafa minnst 1500 meðmælendur en mest 3000.

30 þingmenn skulu kosnir til fjögurra ára í senn í kjördæmum sem hér segir:

[Gert er ráð fyrir um 12 einmennings- eða tvímenningskjördæmum samkvæmt nánari ákvörðun Stjórnlagabings eða Alþingi taki um þetta ákvörðun með auknum meirihluta.]

Vægi atkvæða við landskjör svo og kosningu innan hvers kjördæmis skal vera jafnt.

Nánari reglur um kosningar til Alþingis, þ. á m. aukakosningar í kjördæmi, fyrirkomulag kosninga og kjördæmamörk, skulu settar með lögum.

51. gr.

(Styrkir til stjórnmalasamtaka, nýtt)

Upplýsingar um styrki til stjórnmalasamtaka sem þjóða fram í Alþingiskosningum skulu vera aðgengilegar almenningi.

52. gr.

(Kosningarréttur, nú 33. gr.)

Kosningarrétt við kosningar til Alþingis hafa allir sem eru 18 ára eða eldri þegar kosning fer fram og hafa íslenskan ríkisborgararétt. Lögheimili á Íslandi, þegar kosning fer fram, er einnig skilyrði kosningarréttar, nema undantekningar frá þeirri reglu verði ákveðnar í lögum um kosningar til Alþingis.

53. gr.

(Kjörgengi, nú 34. gr.)

Kjörgengur við kosningar til Alþingis er hver sá ríkisborgari sem kosningarrétt á til þeirra og hefur óflekkað mannorð.

Hæstaréttardómarar eru þó ekki kjörgengir.

54. gr.

(Úrskurður um kjör, nú 46. gr.)

Alþingi sker sjálft úr, hvort alþingismenn séu löglega kosnir, svo og úr því, hvort þingmaður hafi misst kjörgengi. **Úrskurði Alþingis er heimilt að skjóta til Hæstaréttar Íslands eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum.**

55. gr.

(Drengskaparheit, nú 47. gr.)

Sérhver nýr þingmaður skal vinna drengskaparheit að stjórnarskránni þegar er kosning hans hefur verið tekin gild.

56. gr.

(Sjálfstæði í starfi, nú 48. gr.)

Alþingismenn eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum.

57. gr.

(Sérstakt hæfi, nýtt)

Þingmanni er óheimilt að taka þátt í meðferð þingmáls sem varðar sérstaka hagsmuni hans eða honum nákominna. Um hæfi þingmanna skal mælt fyrir um í lögum, en brot skal þó eigi hafa áhrif á gildi settra laga. Í lögum skal einnig kveðið á um skyldu þingmanna til að veita upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni sína.

58. gr.

(Friðhelgi, nú 49. gr.)

Ekki má setja alþingismann í gæsluvarðhald eða höfða **sakamál** á hendur honum án samþykkis þingsins nema hann sé staðinn að glæp.

Enginn alþingismaður verður krafinn reikningsskapar utan þings fyrir það sem hann hefur sagt í þinginu nema Alþingi leyfi.

59. gr.

(Missir kjörgengis, nú 50. gr.)

Nú glatar alþingismaður kjörgengi og missir hann þá rétt þann er þingkosningin hafði veitt honum.

V. KAFLI STÖRF ALÞINGIS

60. gr.

(Friðhelgi Alþingis, nú 36. gr.)

Alþingi er friðheilagt. Enginn má raska friði þess né frelsi.

61. gr.

(Starfstími, nú 35. gr. og nýtt)

Alþingi skal koma saman eigi síðar en tveimur vikum eftir hverjar alþingiskosningar. Í lögum skal kveðið á um samkomudag reglulegs Alþingis og skiptingu starfstíma þess í löggjafarþing.

62. gr.

(Samkomustaður, nú 37. gr.)

Samkomustaður Alþingis er jafnaðarlega í Reykjavík, **en Alþingi getur ákveðið að koma saman á öðrum stað á Íslandi.**

63. gr.

(Ein málstofa og þingsköp, nú 32. gr.)

Alþingi starfar í einni málstofu.

Þingsköp Alþingis skulu sett með lögum.

Forseta Alþingis skal skylt að boða til þingfundar ef um það berst ósk frá forseta Íslands eða meirihluta þingmanna.

64. gr.

(Yfirstjórn Alþingis, nýtt nú 52. gr.)

Alþingi kys sér forseta með 2/3 hluta atkvæða á Alþingi og stýrir hann störfum þess. Forseti ber ábyrgð á rekstri Alþingis og hefur æðsta vald í stjórnsýslu þess. Með forseta Alþingis starfa varaforsetar og mynda ásamt honum forsætisnefnd.

65. gr.

(Fastanefndir Alþingis, nýtt)

Alþingi kys fjárlaganefnd, eftirlits- og stjórnskipunarnefnd, utanríkismálanefnd og aðrar fastanefndir til þess að fjalla um þingmál. Um störf þeirra skal mælt fyrir í lögum.

66. gr.

(Frumkvæðisréttur, nú 38. gr.)

Alþingismenn hafa rétt til að flytja frumvörp til laga, tillögur til ályktana eða önnur þingmál.

67. gr.

(Ályktunarbærni, nú 53. gr.)

Eigi getur Alþingi gert samþykkt um mál nema meira en helmingur þingmanna sé á fundi og taki þátt í atkvæðagreiðslu.

68. gr.

(Meðferð þingmála, nú 44. gr.)

Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár um-

ræður á Alþingi. **Sama á við um heimild til fullgildingar þjóðréttarsamnings sem kallar á breytingu á lögum eða er að öðrum ástæðum mikilvægur. Að öðru leyti skal kveðið á um meðferð þingmála í lögum.**

69. gr.

(Fundir Alþingis, nú 57. gr.)

Fundir Alþingis skulu haldnir í heyranda hljóði. Þó getur forseti eða svo margir þingmenn sem til er tekið í þingsköpum krafist að öllum utanþingsmönnum sé vísað burt og sker þá þingfundur úr hvort ræða skuli málið í heyranda hljóði eða fyrir luktum dyrum.

Þingnefnd getur ákveðið að fundur hennar sé opinn almenningi.

70. gr.

(Stjórnarfrumvörp og þingseta ráðherra, **nýtt** nú 51. gr.)

Ráðherrar eiga rétt á því að mæla fyrir frumvörpum til laga sem þeir leggja fram fyrir hönd forseta Íslands og taka þátt í umræðum. Um setu ráðherra á Alþingi, málfrelsi og tillögurétt fer að öðru leyti að þingsköpum.

71. gr.

(Álit Stjórnlagaráðs, **nýtt**)

Priðjungur alþingismanna eða þingnefnd getur krafist þess að Alþingi óski eftir álit Stjórnlagaráðs um hvort frumvarp til laga samrýmist stjórnarskrá eða þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins.

72. gr.

(Skattlagningarvald, nú 40. gr.)

Engan skatt má á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Ekki má heldur taka lán, er skuldbindi ríkið, né selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum landsins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt heimild í lögum.

73. gr.

(Greiðslur úr ríkissjóði, nú 41. gr.)

Ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárákalogum. **Fjármálaráðherra getur þó heimilað greiðslu til að fullnægja greiðsluskyldu ríkisins að lögum eða vegna aðkallandi almanna-hagsmuna og skal hann þá þegar í stað gera fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir greiðslunni.**

74. gr.

(Frumvarp til fjárlaga, nú 42. gr.)

Fyrir hvert reglulegt Alþingi skal, þegar er það er saman komið, leggja frumvarp til fjárlaga fyrir það fjárhagsár, sem í hönd fer, og skal í frumvarpinu fólgin greinargerð um tekjur ríkisins og gjöld eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.

75. gr.

(Gerð fjárlaga, **nýtt**)

Við gerð fjárlaga skal við það miðað að tekjur séu jafnar útgjöldum eða meiri yfir fimm ára tímabil. Lán teljast ekki til tekna.

Fjárlög skulu ekki fela í sér meiri rekstrarhalla ríkissjóðs en sem nemur 3% af vergrí landsframleiðslu. Þegar nauðsyn ber til má víkja frá þessu skilyrði með samþykki forseta Íslands sem tekur ákvörðun án tillögu ráðherra.

76. gr.

(Upplýsingaréttur fjárlaganefndar, nýtt)

Fjárlaganefnd Alþingis getur krafð stofnanir ríkisins, ríkisfyrirtæki og aðra sem fá framlög úr ríkissjóði um hvers kyns upplýsingar um fjárreiður þeirra.

77. gr.

(Ríkisendurskoðandi, nú 43. gr. og nýtt)

Alþingi kýs ríkisendurskoðanda til fimm ára og fer hann með endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og fyrirtækja í umboði Alþingis eftir því sem nánar segir í lögum.

Endurskoðaðan ríkisreikning næstliðins árs ásamt athugasemdum ríkisendurskoðanda skal leggja fyrir Alþingi til samþykktar samhliða frumvarpi til fjárlaga.

78. gr.

(Upplýsingaskylda ráðherra, nú 54. gr. og nýtt)

Ráðherra er skylt að veita Alþingi eða þingnefnd Alþingis allar upplýsingar um málefni sem undir hann heyrir, afhenda skjöl eða vinna um þau skýrslur. Þingmenn skulu eiga rétt á upplýsingum frá ráðherra eftir því sem mælt er fyrir um í lögum.

79. gr.

(Rannsókn á athöfnum ráðherra, nýtt)

Eftirlits- og stjórnskipunarnefnd Alþingis kannar hvers kyns at-hafnir og ákvarðanir ráðherra eða stjórn-sýslu þeirra eftir því sem hún telur tilefni til. Skylt er nefndinni að hefja slíka athugun að kröfu þriðjungs þingmanna.

80. gr.

(Rannsóknarnefndir, nú 39. gr. og nýtt)

Alþingi getur skipað nefndir til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða. Alþingi getur veitt nefndum þessum rétt til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, bæði af embættismönnum og einstökum mönnum. Nánari reglur um hlutverk og skipan rannsóknarnefnda skulu settar með lögum.

81. gr.

(Skýrsla ríkisstjórnar, nýtt)

Ríkisstjórn skal árlega leggja fram skýrslu fyrir Alþingi um framkvæmd ályktana þingsins auk annarra mála eftir því sem ákveðið kann að vera í lögum.

82. gr.

(Umboðsmaður Alþingis, nýtt)

Alþingi kýs umboðsmann Alþingis til fimm ára. Hann hefur eftirlit með stjórn-sýslu ríkis og sveitarfélaga og gætir að rétti borgaranna. Umboðsmaður skal vera sjálfstæður í störfum sínum.

VI. KAFLI UTANRÍKISMÁL

83. gr.

(Meðferð utanríkismála nýtt)

Forseti Íslands kemur fram fyrir hönd ríkisins sem þjóðhöfðingi. Utanríkisstefna og almennt fyrirsvar ríkisins er á hendi ráðherra í ríkisstjórn í umboði og undir eftirliti Alþingis.

Ráðherrum er skylt að veita utanríkismálanefnd Alþingis upplýsingar um utanríkis- og varnarmál. Ráðherra skal hafa samráð við nefndina áður en ákvörðun er tekin um mikilvæg utanríkismál.

Ákvörðun um stuðning við stríð gegn öðru ríki skal háð samþykki Alþingis.

84. gr.

(Þjóðréttarsamningar, nú 21. gr.)

Forseti Íslands gerir þjóðréttarsamninga. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi, landhelgi eða breytingar á landslögum, nema samþykki Alþingis komi til.

85. gr.

(Framsál ríkisvalds, nýtt)

Í þágu friðar og alþjóðlegrar samvinnu er heimilt að gera þjóðréttarsamning sem felur í sér framsal á ríkisvaldi á afmörku sviði. Um fullgildingu slíks samnings fer samkvæmt þeim reglum sem greinir í X. kafla um breytingu og viðauka við stjórnarskrá þessa.

86. gr.

(Gildi og forgangur þjóðaréttar, nýtt)

Reglur þjóðaréttar sem bindandi eru fyrir ríkið skulu vera hluti landsréttar og ganga frammar almennum lögum.

Við samþykkt eða fullgildingu þjóðréttarsamnings má undanskilja samning eða hluta hans þessum réttaráhrifum. Með lögum má einnig undanskilja þá samninga sem gerðir hafa verið fyrir gildistöku stjórnarskrár þessarar.

VII. KAFLI DÓMSTÓLAR

87. gr.

(Skipun dómsvalds, nú 59. gr.)

Skipun dómsvaldsins, þar á meðal dómstig og fjöldi dómara, skal ákveðin með lögum.

88. gr.

(Sjálfstæði dómstóla, nýtt)

Sjálfstæði dómstóla skal tryggt með lögum. Dómstólum verða ekki falin störf sem samkvæmt venju eða eðli sínu heyra undir aðra valdþætti ríkisins.

89. gr.

(Lögsaga, nýtt)

Dómstólar skera endanlega úr um réttindi og skyldur að einkarétti, svo og um sök um refsiverða háttsemi og ákveða viðurlög við henni.

Dómstólar leysa úr stjórnskipulegu gildi laga að því marki sem á það reynir í dómsmáli.

Dómstólar skera úr um hvort stjórnvöld hafi farið að lögum. Hjá ákvörðun stjórnvalds verður ekki komist í bráð með því að bera lög-mæti hennar undir dóm.

90. gr.

(Hæstiréttur Íslands, nýtt)

Hæstiréttur Íslands er æðsti dómstóll ríkisins og hefur hann endanlegt vald til að leysa úr öllum málum sem lögð eru fyrir dómstóla.

91. gr.

(Skipun dómara, nú 61. gr. og breytingar)

Dómarar eru þeir sem skipaðir hafa verið ótímabundið í embætti eða settir til að gegna því um tiltekinn tíma. Til dómstarfa geta dómstólar ráðið eða kvatt aðra eftir því sem mælt er fyrir í lögum.

Forseti Ísland skipar dómara eða setur í embætti og veitir þeim lausn án tillögu ráðherra. Með lögum skal koma á skipan sem tryggir að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við veitingu embættis. Þar má einnig ákveða að skipun dómara kunni að vera háð samþykki Alþingis.

Dómara verður ekki vikið úr embætti nema hann hafi glatað skilyrði til að gegna því eða sinni ekki skyldum sem starfanum tengjast þannig að varðað geti embættismissi að lögum.

Frávikning dómara verður aðeins ákveðin með dómi.

92. gr.

(Sjálfstæði dómara, 1. málslið 61. gr.)

Dómendur skulu í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögum.

VIII. KAFLI ÞJÓÐARATKVÆÐAGREIÐSLUR

93. gr.

(Staðfesting laga og málskotsréttur forseta, nú 26. gr. og nýtt)

Innan þriggja daga frá því að lög frá Alþingi, eða ályktun Alþingis um heimild til að fullgilda þjóðréttarsamning, hefur verið lögð fyrir forseta Íslands til staðfestingar, getur forseti synjað staðfestingar og skal þá boðað til þjóðaratkvæðagreiðslu til samþykktar eða synjunar. Felli Alþingi samþykkt sína úr gildi er forseta heimilt að afturkalla synjun sína. Forseti skal þó aldrei synja lögum staðfestingar sem nauðsynleg eru til að fullnægja skyldum ríkisins að þjóðarrétti eða fjárlögum.

94. gr.

(Þjóðarfrumkvæði, nýtt)

Forseta er skylt að synja lögum eða ályktun Alþingis staðfestingar og skjóta máli til atkvæðis þjóðarinnar ef 15 af hundraði kjósenda á kjörskrá krefst þess. Forseti skal þó aldrei synja lögum staðfestingar sem nauðsynleg eru til að fullnægja skyldum ríkisins að þjóðarrétti eða fjárlögum.

95. gr.

(Atkvæðagreiðsla um þjóðirkjuna, nú 2. mgr. 79. gr. og nýtt)

Samþykki Alþingi lög um að breyta stöðu evangelísku lútersku kirkjunnar sem þjóðkirkju skulu þau lögð undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar.

96. gr.

(Brottvikning forseta, nú 3. og 4. mgr. 11. gr.)

Forseti Íslands verður leystur frá embætti sínu áður en kjörtíma hans er lokið ef það er samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu sem til er stofnað að kröfu Alþingis enda hafi hún hlotið fylgi 3/4 hluta þingmanna. Nú hlýtur krafa Alþingis eigi samþykki við þjóðaratkvæðagreiðsluna og skal þá Alþingi þegar í stað rofið og efnt til nýrra kosninga.

97. gr.

(Framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu, nýtt)

Þjóðaratkvæðagreiðslur samkvæmt stjórnarskrá þessari skulu vera leynilegar og fara fram í síðasta lagi tveimur mánuðum eftir að tilefni varð til þeirra. Atkvæðisrétt í þjóðaratkvæðagreiðslu eiga allir þeir sem fullnægja skilyrðum kosningarréttar til Alþingis og skal meirihluti atkvæða ráða. Svo að lögum, ályktun eða frumvarpi Alþingis til stjórnskipunarlags teljist synjað skal að lágmarki þriðjungur kjósenda hafa tekið þátt í atkvæðagreiðslu. Sömu þátttöku þarf svo að lög um breytingu á stöðu þjóðkirkjunnar verði samþykkt eða krafa Alþingis um að leysa forseta Íslands frá embætti.

IX. KAFLI SVEITARFÉLÖG

98. gr.

(Sjálfstjórnarvald, nú 78. gr.)

Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.

99. gr.

(Sveitarstjórnarkosningar og íbúalýðræði, nýtt)

Sveitarstjórnir skulu kjörnar í almennum leynilegum kosningum. Rétti íbúa sveitarfélaga til að óska eftir atkvæðagreiðslu um mál efni sveitarfélags skal skipað með lögum.

X. KAFLI LOKAÁKVÆÐI

100. gr.

(Stjórnarskrárbreytingar, nú 1. mgr. 79. gr. og nýtt)

Frumvörp, hvort sem eru til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari, má bera upp á Alþingi. Samþykki Alþingi frumvarp með 2/3 hluta greiddra atkvæða og því er ekki synjað í eftirfarandi þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt VIII. kafla, skal það staðfest af forseta Íslands og öðlast þá gildi sem stjórnskipunarlæg.

101. gr.

(Gildistaka, nýtt)

Stjórnarskrá þessi öðlast gildi þegar Alþingi gerir um það ályktun, enda hafi meiri hluti allra kosningabærra manna í landinu samþykkt hana með leynilegri atkvæðagreiðslu.

ÁKVÆÐI TIL BRÁÐABIRGÐA

Bráðabirgðaákvæði I

(Endurskoðun stöðu þjóðkirkjunnar, nýtt)

Endurskoða skal stöðu evangelísku lútersku kirkjunnar sem þjóðkirkju og skal þeirri endurskoðun hafa hafa lokið innan 10 ára frá gildistöku stjórnarskrár þessarar.

Bráðabirgðaákvæði II

(Endurskoðun kjördæma- og kosningaskipunar, nýtt)

Setja skal lög samkvæmt 5. mgr. 50. gr. á kjörtímabili þess Alþingis sem situr við gildistöku þessarar stjórnarskrár með það fyrir augum að næstu reglulegu kosningar til Alþingis fari fram samkvæmt nýrri kjördæma- og kosningaskipan eftir fyrirætlum 50. gr.

- V. þáttur -

Úttektir



Þjóð til þings
Stjórnlagabing 2011

Stjórnarskrárákvæði um stöðu íslenskrar tungu

Björg Thorarensen

Stjórnlaganefnd fór þess á leit við Björgu Thorarensen, prófessor við laga-
deild Háskóla Íslands og fulltrúa í stjórnlaganefnd, að hún ynni úttekt um
stöðu íslenskrar tungu samkvæmt stjórnarskrá og lögum. Þar yrði lagt mat á
hvort rétt væri að setja ákvæði í stjórnarskrána um þjóðtunguna til að verja
hana og efla. Þá var óskað eftir samanburði á því hvort og þá með hvaða
hætti, tungumál annarra þjóða væru varin í stjórnarskrá.

1. Söguleg atriði um stöðu íslenskrar tungu samkvæmt lögum og stjórnarskrá

Í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 er hvergi vikið að
íslenskri tungu eða stöðu hennar sem þjóðtungu eða opinbers tungumáls.
Eru kaflaskipan hennar og viðfangsefni í meginatriðum sambærileg stjórn-
arskránni frá 5. janúar 1874 um hin sérstaklegu málefni Íslands, sem var
sett einhliða af Kristjáni IX. Danakonungi.

Uppbygging Lýðveldisstjórnarskrárinnar frá 1944 ber þess merki að vera
að stofni til frá 19. öld og einnig að Íslendingar áttu lítinn þátt í að semja
efni hennar. Í inngangskaflanum eru aðeins tvö ákvæði, í 1. gr. segir að
Ísland sé lýðveldi með þingbundinni stjórn og í 2. gr. er mælt fyrir um
þrískiptingu ríkisvaldsins. Engin önnur ákvæði í stjórnarskránni nefna
berum orðum önnur helstu grundvallaratriði sem íslensk stjórnskipun
byggist á, svo sem uppsprettu ríkisvaldsins, lýðræðisskipulag eða þing-
ræði. Ólíkt því sem má sjá í mörgum stjórnarskrám tuttugustu aldar hef-
ur stjórnarskráin ekki heldur nein ákvæði um skilgreiningu ríkisins eða
einkenni og sameiningartákn íslensku þjóðarinnar, t.d. um yfirráðasvæði
ríkisins, ríkisborgararétt, þjóðfána, höfuðborg eða opinbert tungumál. Í
þessu sambandi má reyndar hafa í huga að stjórnarskráin hvorki skil-
greinir né nefnir berum orðum íslensku þjóðina sem slíka. Er þó óbeint
vísað til þjóðarinnar í nokkrum ákvæðum, t.d. 3. gr. og 31. gr. að forseti
Íslands og alþingismenn skuli vera *þjóðkjörnir* og rætt er um *þjóðarat-
kvæðagreiðslur* í 3. mgr. 11. gr. varðandi lausn forseta frá embætti. Einnig

er rætt um *þjóðkirkju* í 62. gr. stjórnarskrárinnar og í 1. mgr. 64. gr. um að enginn megi neins í missa af borgaralegum og *þjóðlegum* réttindum fyrir sakir trúarbragða sinna.

Að þessu leyti er íslenska stjórnarskráin sambærileg þeim stjórnarskrám sem settar voru í Evrópuríkjum við afnám einveldis upp úr miðri 19. öldinni. Þar sem þjóðtunga eða opinbert tungumál var ekki nefnt í dönsku grundvallarlögunum frá 1849 leiddi af sjálfu sér að ákvæði af þeim toga kom ekki inn í fyrstu íslensku stjórnarskrána heldur, enda var hún bein fyrirmynd stjórnarskrárinnar sem Íslandi var sett 1874.

Þótt íslenska tungan fengi ekki sérstakan sess í stjórnlögum Íslands lögðu forystumenn þjóðarinnar á seinni hluta 19. aldar mikla áherslu á að íslenska væri notuð í stjórnsýslunni hér á landi og embættismenn sem konungur skipaði hér til starfa kynnu tungumálið. Þær kröfur komu skýrt fram gagnvart dönsku stjórninni í aðdraganda að setningu stjórnarskrárinnar 1874. Þetta endurspegladist í 1. mgr. 4. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 að engan mætti skipa embættismann á Íslandi, nema „hann hafi hin almennu rjettindi innborinna manna og þar á ofan hafi fært sönnur á, að hann hafi fullnægt því, sem fyrir er mælt í hinum gildandi ákvörðunum um kunnáttu í máli landsins“.

Næstu áratugi beindust kröfur Íslendinga að því að fá framkvæmdarvaldið flutt frá Danmörku inn í landið og jafnframt að hér yrði íslenskur ráðherra sem mælti á íslenska tungu og bæri ábyrgð gagnvart Alþingi. Sá áfangi náðist árið 1904 eftir að breytingar voru gerðar á stjórnarskránni með stj. nr. 16/1903 þegar framkvæmdarvaldið var flutt til Reykjavíkur frá Kaupmannahöfn. Var þar tekið fram að ráðherra skyldi *tala og rita íslenska tungu*. Þegar lagaskóli var settur á fót á Íslandi árið 1908 var enn frekar lagður grunnur að því að tryggja stöðu tungunnar í stjórnkerfinu með því að mennta flesta embættismenn landsins á íslenskri tungu í íslenskum lögum.

Með sambandslagasamningnum við Danmörku og setningu sambandslaganna 1918 varð Ísland fullvalda ríki og ný stjórnarskrá var sett af því tilefni með stj. nr. 9/1920. Með nýkomnu fullveldi þurfti að skilgreina og setja lög um íslenskan ríkisborgararétt. Var þá fellt niður skilyrði um að ráðherra og aðrir embættismenn skyldu hafa kunnáttu í máli landsins en í staðinn kom það almenna skilyrði inn í 16. gr. stjórnarskrárinnar að engan mætti skipa embættismann nema hann hefði íslenskan ríkisborgararétt. Þá var gert að skilyrði fyrir kjörgengi og kosningarrétti til Alþingis að maður hefði íslenskan ríkisborgararétt, þótt þeir erlendu ríkisborgarar sem þegar höfðu öðlast slík réttindi héldu þeim áfram.

Í lýðveldisstjórnarskránni stendur óbreytt sú skipan að íslenskur ríkisborgararéttur sé skilyrði fyrir skipun í embætti, sbr. 2. mgr. 20. gr., og fyrir kjörgengi og kosningarrétti, sbr. 33. og 34. gr. Auk þess er íslenskur ríkisborgararéttur skilyrði fyrir kjörgengi í Alþingiskosningum og til embættis forseta.

2. Staða íslensku tungunnar og tillögur um að styrkja hana

Íslenska hefur frá upphafi verið eina tungumál þjóðarinnar. Þegar landið var numið fyrirfundust hér engir frumbyggjar sem mæltu á aðra tungu og ekki hafa skapast staðbundnir tungumálaminnihlutahópar í landinu með sögulega hefð eða sérstök tengsl við landið eða þjóðarbrot sem hafa eigið tungumál. Því hafa í raun aldrei skapast bein álitamál um þörf á yfirlýsingu í stjórnarskrá eða almennum lögum um að íslenska skuli vera opinbert tungumál eða að tryggja þurfi rétt þjóðarbrota til eigin tungumáls eins og í mörgum öðrum ríkjum.

Engin almenn fyrirmæli eru því í stjórnarskrá eða lögum um að vinnu- mál stofnana ríkisins sé íslenska. Að þessu leyti njóta dómstólar þó sérstöðu, en í 1. mgr. 10. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 er mælt fyrir um að þingmálið sé íslenska og sambærilegt ákvæði er í 1. mgr. 12. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008. Jafnframt koma þar fram reglur um að kalla til dómtúlk þegar sá sem gefur skýrslu fyrir dómi kann ekki íslensku nægilega vel og er sakborningum tryggður réttur til aðstoðar túlks og þýðanda sér að kostnaðarlausu.

Störf Alþingis hafa ævinlega farið fram á íslensku og þó einhverjar undantekningar megi finna frá fyrri öldum þegar Ísland var undir erlendu konungsvaldi, skipta þær ekki máli fyrir stöðuna nú. Lög hafa allt frá 1859 verið birt á íslensku þó að frumtextar þeirra hafi verið á dönsku allt til þess tíma. Þótt stjórnarskrá eða lög hafi aldrei mælt sérstaklega fyrir um að þingstörfin skuli fara fram á íslensku hefur verið litið svo á vegna ljósrar venju sem talin hefur verið sjálfsgöð. Þar sem um starfsemi ríkisins er að ræða, hefur verið bent á að stjórnskipunarvenja hafi myndast um þessa málnotkun sem verði ekki vikið frá nema stjórnarskránni sé breytt.¹

Það sama má segja um íslensku stjórnarsýsluna en með skilyrðinu um kunnáttu í íslenskri tungu og síðar íslenskan ríkisborgararétt til þess að vera skipaður embættismaður hefur ekki komið til álita að setja þurfi bein stjórnarskrárákvæði um að íslenska skuli notuð í stjórnarsýslunni eða störfum dómstóla.²

Á síðustu árum hafa umræður vaknað um að rétt sé að treysta undirstöður íslenskrar þjóðtungu með því að binda ákvæði um hana í stjórnarskrá auk þess sem sett verði almenn lög um stöðu tungumálsins. Í tillögu til þingsályktunar sem var lögð fram á Alþingi árið 2003 var lagt til að forsætisráðherra setti á fót nefnd sem athugaði réttarstöðu íslensku sem þjóðtungu Íslendinga og opinbers máls Íslands, þar á meðal hugsanlegar stjórnarskrárbreytingar. Í greinargerð sem fylgdi þingsályktunartillögunni kom m.a. fram að staða þjóðtungunnar í stjórnarskrá og almennum lögum væri óljós, en það hefði þó ekki komið að sök fram til þessa. Aðstæður væru þó að breytast hratt. Alþjóðlegt samstarf eflaðist óðfluga og íslensk löggjöf tengdist sífellt sterkari böndum ýmsum alþjóðasamningum og alþjóðastofnunum. Þetta kallaði á skýrari ákvæði um stöðu íslensku sem þjóðtungu, en jafnframt kynni að vera þörf á að skilgreina stöðu annarra tungumála í íslensku samfélagi, löggjöf

1 Þór Vilhjálmsson : „Réttarreglur um íslenska tungu“ í ritinu Línæla. Sigurður Línal sjötugur (2001), bls. 646.

2 Sjá einnig um málfar og orðfæri í stjórnarsýslunni: Sigurður Línal: „Málfar og stjórnarfar“. Úlfjótur, 1. tbl. 1988, bls. 53.

og stjórnarsýslu, Norðurlandamála t.d. og ensku, en e.t.v. einnig annarra „alþjóðamála“.³ Varð tillagan ekki afgreidd.

Árið 2005 skipaði forsætisráðherra nefnd sem var falið að ljúka endurskoðun stjórnarskrárinnar einkum ákvæði I. og II. kafla um forseta og framkvæmdarvald en einnig V. kafla um dómstólaskipan og skilaði nefndin áfangaskýrslu vorið 2007. Í starfi hennar var m.a. kallað eftir tillögum frá einstaklingum, félagasamtökum og stofnunum í samfélaginu. Komu þar fram tillögur um ýmis grundvallarákvæði sem ættu heima í almennum kafla fremst í stjórnarskránni. Þar má nefna tillögu frá Íslenski málnefnd um að mælt verði fyrir um það í stjórnarskránni að íslenska sé ríkismál Íslands. Þá sendi Félag heyrnarlausra nefndinni ósk um að íslenskt táknmál verði viðurkennt sem fyrsta mál heyrnarlausra, heyrnarskertra og dauflindra Íslendinga og tók Öryrkjabandalag Íslands undir þessa kröfu.⁴

Loks má geta þess að árið 2009 skipaði menntamálaráðherra nefnd um lagalega stöðu íslensku tungunnar og skilaði hún ítarlegri skýrslu um efnid vorið 2010. Nefndin lagði til að við endurskoðun stjórnarskrárinnar skyldi bætt ákvæði við hana um íslenska tungu til að undirstrika hana sem auðkenni þjóðarinnar. Jafnframt lagði hún til að sett yrðu sérstök lög um stöðu íslensku tungunnar. Með því yrði stuðlað að því að styrkja stöðu íslensku á öllum sviðum samfélagsins og áréttu skyldur stjórnvalda til að vinna að varðveislu hennar. Þá yrði í slíkri löggjöf mælt fyrir um réttindi þeirra sem nota táknmál til að fá viðeigandi aðstoð og að nánari ákvæði um þær skyldur verði settar með lögum einkum á sviði menntamála. Ýmsar aðrar tillögur voru settar fram í skýrslunni um leiðir til að efla íslensku á ýmsum sviðum, m.a. í fjölmiðlum, atvinnulífinu og í tölvuheimum.⁵

Í byrjun árs 2011 kynnti mennta- og menningarmálaráðherra frumvarp til laga um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls sem byggir m.a. á tillögum nefndarinnar. Markmið frumvarpsins er að festa í lög stöðu íslenskrar tungu, mæla fyrir um varðveislu hennar, þróun, nothæfi og aðgengi og tryggja að allir landsmenn eigi kost á íslenskukennslu. Jafnframt gerir frumvarpið ráð fyrir að íslenskt táknmál verði viðurkennt í lögum sem fyrsta mál þeirra sem nota það til tjáningar og samskipta. Í ákvæðum frumvarpsins er mælt fyrir um hvernig þeim skuli framfylgt og hverjir beri þá skyldu. Þá eru fyrirmæli um notkun íslenskrar tungu innan stjórnkerfis ríkisins, Alþingis, dómstóla og stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga.⁶

3 Alþt. 2003-04, A-deild, þskj. 517, bls. 2357.

4 Alþt. 2006-07, A-deild, þskj. 1293, bls. 6948.

5 Skýrsla nefndar um lagalega stöðu tungunnar. Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2010. Sjá samantekt um tillögur á bls. 8-11.

6 Sjá frétt um efni frumvarpsins á heimasíðu mennta- og menningarmálaráðuneytisins frá 1. febrúar 2010 á slóðinni <http://www.menntamalaraduneyti.is/frettir/Frettatilkynningar/nr/5841>.

3. Stjórnarskrár annarra ríkja

1) Rök að baki stjórnarskrárákvæðum um stöðu tungumála

Ísland nýtur þeirrar sérstöðu í samanburði við önnur ríki að hér hefur ríkt mun meiri einsleitni með tilliti til tungumáls en víðast hvar annars staðar og hér á landi býr ein þjóð sem hefur frá upphafi átt eitt sameiginlegt tungumál. Því hefur það verið talið leiða af sjálfu sér að íslenska sé opinbert mál á Íslandi og ekki talin þörf á að tilgreina það í stjórnarskrá eða lögum. Þá hefur af sömu ástæðu ekki verið talin þörf á því að festa sérstaklega í stjórnarskrá ákvæði um réttindi minnihlutahópa til að nota tungumál sitt t.d. í samskiptum við stofnanir ríkisins. Fyrst á síðari árum, samhliða auknum áhrifum erlendra tungumála á íslenska tungu og einnig vegna vaxandi fjölda innflytjenda sem hafa annað mál en íslensku að móðurmáli, þar á meðal þeirra sem öðlast íslenskan ríkisborgararétt hefur vaknað umræða um stöðu íslenskunnar og hvort ástæða sé að tryggja hana í sérstöku stjórnarskrárákvæði.

Örðugt er að bera saman aðstæður á Íslandi við aðstæður annarra ríkja. Í reyndinni er lagalegt umhverfi í tengslum við tungumál afar breytilegt eftir aðstæðum og stjórnarskrárákvæði um efnið eru hvert með sínu sniði séu þau á annað borð fest í stjórnarskrá. Í ríkjum þar sem tvö eða fleiri tungumál hafa frá öndverðu verið ríkjandi tungumál meðal þjóðarinnar eða þar sem tungumálaminnihlutar eru til staðar eru meiri líkur á að finna megi stjórnarskrárákvæði um hvert eða hver séu hin opinberu tungumál ríkisins og jafnframt að tungumálaréttindi þjóðernisminnihluta skuli tryggð. Hér ber einnig að hafa í huga að ýmsar skuldbindingar hvíla á ríkjum samkvæmt alþjóðlegum mannréttindasamningum um að tryggja minnihlutahópum í landinu ákveðin tungumálaréttindi. Þar má t.d. nefna 27. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi sem verndar sérstaklega réttindi minnihlutahópa, m.a. til að nota tungumál sitt. Á hinn bóginn hefur Ísland ekki gerst aðili að helstu alþjóðasamningum um vernd þjóðernisminnihlutahópa (e. national minority), en nokkrir slíkir hafa verið gerðir, einkum á vegum Evrópuráðsins.

Við skoðun á stjórnarskrám heimsins kemur í ljós að í meirihluta tilvika er tungumáls landsins getið þar í einhverju samhengi. Er þar misjafnt hvort um ræðir ákvæði sem ætlað er að lýsa yfir stöðu þjóðtungu sem opinbers tungumáls, hvort um ræðir tungumálaréttindi af einhverjum toga. Reyndar er algengt en þó ekki algilt að fjallað sé um báða þætti í sama stjórnarskrárákvæði. En af þessu er þó ljóst að Ísland er í hópi minnihluta ríkja heims þar sem ekki er minnst á tungumál í neins konar samhengi.

2) Stjórnarskrár Norðurlanda

Í stjórnarskrám Danmerkur, Noregs og Svíþjóðar eru engin ákvæði um opinber mál ríkisins né heldur um tungumálaréttindi. Líkt og í íslensku stjórnarskránni eru þó sett skilyrði um ríkisborgararétt viðkomandi lands fyrir því að maður hljóti skipun í æðstu embætti í landinu. Er danska stjórnarskrárákvæðið um efnið að finna í 1. mgr. 27. gr. dönsku grundvallarlaganna og í grein 11.9. í sænsku stjórnarskránni er nánar tiltekið hvaða embættismenn dómstóla og stjórnsýslu falla undir ákvæðið. Í

norsku stjórnarskránni er mælt fyrir um það í 92. gr., sem stendur enn lítt breytt frá setningu laganna árið 1814, að einungis maður *sem tali tungu landsins* verði skipaður í embætti auk nánari skilyrða sem eru sett um búsetu hans og ríkisborgararétt.

Bæði í Noregi og Svíþjóð hafa verið sett almenn lög um tungumál og réttindi minnihlutahópa í þeim efnum en í báðum ríkjum er að finna þjóðernisminnihluta, Sama, sem hafa eigið tungumál. Í Noregi gilda lög um tungumál nr. 5 frá 1980 (lov om målbruk i offentlig tjeneste), sem fjalla einkum um málnotkun í stjórnslu ríkis og sveitarfélaga, en þar segir jafnframt að ríkismálið og nýnorska séu jafngild form málsins. Þá voru nýverið sett lög um tungumál (språklagen) í Svíþjóð sem tóku gildi 1. júlí 2009 en þar er mælt fyrir um að sænska sé aðaltunga Svíþjóðar. Þar er einnig fjallað um mál nánar tilgreindra þjóðernisminnihluta, táknmál og um réttindi þeirra sem eiga annað móðurmál.

Af Norðurlöndunum er Finnland eina ríkið sem sett hefur bæði sérstakt ákvæði í stjórnarskrá og almenna löggjöf um opinber tungumál, svo og um rétt minnihlutahópa til að nota tungumál sitt og um réttindi þeirra sem nota táknmál eða þarfnast aðstoðar túlks. Var ákvæði þessa efnis fært úr eldri stjórnskipunarlögum og talsvert rýmkað í nýrri stjórnarskrá Finnlands frá 11. júní 1999 sem tók gildi 1. mars árið 2000 og stendur þar í 17. gr.⁷ Samkvæmt ákvæðinu eru opinber tungumál Finnlands finnska og sænska og skal réttur allra til að nota tungumálin tvö, fyrir dómstólum eða öðrum stjórnvöldum og til að fá opinber gögn á hvoru máli sem hann kys, tryggður með lögum. Stjórnvöld skulu sinna jafnt menningarlegum og félagslegum þörfum finnskumælandi og sænskumælandi íbúa landsins. Þá er tekið fram að Samar, sem teljast til frumbyggja landsins, svo og íbúar úr hópi Roma eða úr öðrum hópum, hafa rétt til að viðhalda og þróa tungumál sitt og menningu. Loks er réttur þeirra sem nota táknmál og þeirra sem þarfnast túlkunar eða þýðingar vegna fötlunar, tryggður með lögum.

Í kjölfar setningar hins nýja stjórnarskrárákvæðis hafa almenn lög í Finnlandi á þessu sviði verið endurskoðuð og gilda nú um efnið lög nr. 423 frá 6. júní 2003 (Språklag). Þar er m.a. áréttað að opinber mál Finnlands séu finnska og sænska og lögunum sé ætlað að útfæra nánar rétt beggja tungumálahópa. Ekki er hægt að ráða af finnskri réttarframkvæmd að stjórnarskrárákvæðið sem slíkt hafi haft bein áhrif á framkvæmd dóma eða stjórnslu. Íðulega hefur hins vegar reynt á ýmis ákvæði nýju tungumálalaganna hjá stjórnvöldum og virðist sem ýmis vandkvæði séu á því að sænskumælandi íbúar njóti til fulls þeirra réttinda sem þeim eru tryggð í stjórnarskrá og lögum. Um 91% þjóðarinnar hefur finnsku að móðurmáli en aðeins 5,5% íbúanna sænsku. Þá hafa komið í ljós vandkvæði við að tryggja börnum með finnskt táknmál kennslu á táknmáli.⁸

7 Sjá nánar um þróun reglna um opinber tungumál í Finnlandi, Pekka Hallberg: „Den nya språklagen i Finland“, og Språklagskommitténs betänkande 2001:3 Ny Språklag. Skýrsla útgefin af dómismálaráðuneyti Finnlands 15. júní 2001, bls. 24.

8 Sjá nánar skýrsluna Statsrådets berättelse om tillämpningen av språklagsstiftningen. 2009, bls. 77.

3) Stjórnarskrár nokkurra Evrópuríkja

Hér á eftir verður getið nokkurra dæma um ákvæði í stjórnarskrám ríkja þar sem vikið er að tungumálum. Slík ákvæði hafa einkum komið inn í stjórnarskrár á síðustu áratugum 20. aldar, m.a. í stjórnarskrár ríkja Austur-Evrópu settum eftir 1990. Hér verður ekki nánar vikið að almennum lögum sem sett hafa verið í viðkomandi löndum, en slík lög hafa verið sett í sumum tilvikum.

Austurríki: Í 20. gr. stjórnarskrár Austurríkis frá 1920 segir að þýska sé opinbert tungumál lýðveldisins án þess að það stefni í hættu þeim réttindum sem veitt eru tungumálaminnihlutum í sambandslögum.

Írland: Í 1. mgr. 8. gr. írsku stjórnarskrárinnar frá 1937 segir að írski sé þjóðtungan (national language) og fyrsta opinbera tungumálið (official language). Þá segir í 2. mgr. að enska sé viðurkennd sem annað opinbera tungumálið. Loks er tekið fram í 3. mgr. að setja megi með lögum sérreglur um notkun annars hvors tungumálsins.

Frakkland: Í inngangsákvæðum frönsku stjórnarskrárinnar frá 1958, 2. gr. eru talin upp sex atriði sem teljast til þjóðartákna. Þetta eru 1) að franska lýðveldið sé óskipt lýðræðissamfélag 2) að þjóðtungan sé franska 3) að þjóðfáninn sé blár, hvítur og rauður 4) að „Marseillaise“ sé þjóðsöngurinn 5) að einkennisorð frönsku þjóðarinnar sé „Frelsi, jafnrétti, bræðralag“ og 6) að ríkisvaldið komi frá þjóðinni, sé í höndum þjóðarinnar og fyrir þjóðina.

Spánn: Í 1. mgr. 3. gr. stjórnarskrár Spánar frá 1978 segir að kastillíanska sé opinber spænsk ríkistunga. Allir Spánverjar beri þá skyldu að þekkja hana og hafi réttinn til að nota hana. Þá segir í 2. mgr. að önnur tungumál Spánar séu einnig opinber tungumál á landsvæðum sem njóta sjálfstjórnar eftir því sem nánar er mælt fyrir í lögum þeirra.

Sviss: Samkvæmt 4. gr. svissnesku stjórnarskrárinnar frá 1998 eru þjóðtungur landsins fjórar; þýska, franska, ítalska og retó-rómanska (romansh).

Pólland: Í 27. gr. pólsku stjórnarskrárinnar frá 1997 er mælt fyrir um að pólska sé opinbert tungumál lýðveldisins, án þess að stefnt sé í hættu réttindum sem tungumálaminnihlutahópar njóta samkvæmt sambandslögum.

Lettland: Í I. hluta stjórnarskrár Lettlands frá 1998 segir í 3. gr. að lettneska sé opinbert tungumál Lettlands auk þess sem þjóðfánanum er lýst.

4) Samantekt um markmið stjórnarskrárákvæða um tungumál

Af því sem lýst hefur verið hér að framan verður ályktað að markmið þess að festa ákvæði um tungumál í stjórnarskrá séu einkum eftirfarandi:

- Tilvísun til þjóðtunga á meðal inngangsákvæða stjórnarskrár er þáttur í talningu á sameiginlegum auðkennum þjóðarinnar, ásamt

öðrum grunneinkennum t.d. um þjóðsöng, ríkisborgararétt, þjóðfána, höfuðborg o.s.frv. (t.d. franska stjórnarskráin).

- Að tryggja jafna stöðu tveggja eða fleiri tungumála sem hafa sögulega hefð fyrir því að vera jafnrétt há (t.d. svissneska stjórnarskráin), eða forgang eins tungumáls ef tvö eða fleiri eru útbreidd í landinu (t.d. írsku stjórnarskráin).
- Að tryggja rétt tiltekinna skilgreindra minnihlutahópa í landinu, t.d. staðbundinna hópa eða frumbyggja, til þess að nota tungumál sitt (t.d. finnska stjórnarskráin).
- Að mæla fyrir um að lög skuli sett um réttindi þeirra sem nota táknmál eða þeirra sem þarfnast túlkunar vegna fötlunar (finnska stjórnarskráin).

Er 17. gr. finnsku stjórnarskrárinnar víðtækasta ákvæðið af þessum toga og tekur til allra þeirra atriða sem hér eru talin. Franska stjórnarskráin geymir á hinn bóginn mun afmarkaðra ákvæði og lýsir aðeins yfir að franska sé meðal grunntákna frönsku þjóðarinnar um leið og því er í raun hafnað í sama ákvæði að minnihlutahópar séu til staðar í landinu. Algengt er að í stjórnarskrárákvæðum þar sem því er lýst hvaða tungumál sé opinbert mál landsins sé einnig vikið að því að tryggja skuli réttindi tungumálaminnihlutahópa eins og sjá má í pólsku stjórnarskránni, en það er þó ekki algilt, eins og dæmi má sjá um í lettnesku stjórnarskránni.

Við mat á því hvort bæta eigi ákvæði í íslensku stjórnarskrána um stöðu þjóðtungunnar þarf að taka afstöðu til þessara og hugsanlega fleiri þátta, s.s. hvort þörf er á því að bæta við ákvæði þessa efnis og í hvaða samhengi það verður sett fram.

4. Lokaorð

Það er eðlilegt og í samræmi við þróun stjórnarskráa í öðrum Evrópuríkjum á síðustu áratugum að huga að því að setja stjórnarskrárákvæði um að íslenska sé tungumál íslenska ríkisins eða að þjóðtungan sé íslenska. Myndi það styrkja stöðu tungunnar, undirstrika mikilvægi hennar og styðja við aðgerðir stjórnvalda til að efla og varðveita íslenskt tungumál með sérstakri löggjöf eða með öðrum aðgerðum.

Ákvæði um íslenska þjóðtöngu gæti átt heima meðal ákvæða stjórnarskrárinnar um helstu undirstöður íslenska ríkisins og þjóðarinnar og talningu á sameiginlegum auðkennum hennar í inngangsákvæðum stjórnarskrárinnar.

Úttekt á lögfræðilegum álitaefnum stjórnarskrár- ákvæðis um auðlindir

Skúli Magnússon

Stjórnalaganefnd fór þess á leit við Skúla Magnússon dósent við lagadeild Háskóla Íslands, ritara EFTA dómstólsins og fulltrúa í stjórnalaganefnd að skrifa úttekt um tillögur að framsetningu auðlindaákvæðis í stjórnarskrá. Sérstaklega var óskað eftir efnisumfjöllun um stjórnarskrárákvæði er varðar auðlindir í þjóðareign og hvaða afleiðingar slíkt ákvæði gæti haft að lögum. Þá var óskað eftir því að mögulega yrði stillt upp valkostum á orðalagi ákvæðis t.a.m. með ólíkum áherslum og vægi til einkaeignarréttarins.

I. Afmörkun efnis og almennar athugasemdir

Eftirfarandi úttekt hefur að geyma greiningu á hugtökum og öðrum lagatæknilegum álitaefnum, en ekki er lagt mat á það hvort æskilegt sé að setja ákvæði um auðlindir eða hvers efnis slíkt ákvæði eigi að vera. Á það er bent, að slík vinna er forsenda þess að unnt sé, án tillits til þess efnislega inntaks sem að er stefnt, að setja ákvæði fram með þeim hætti að efnisregla þess fari ekki á milli mála.

Það markmið að réttarreglur skuli vera skýrar og skiljanlegar þannig að réttaráhrif þeirra séu fyrirsjáanleg, verður í sjálfu sér ekki rökstutt með aðferðum (kennilegrar) lögfræði. Þessi krafa til lagasetningar er hins vegar þáttur í réttarríkishugmyndinni og er þannig einnig náskyld hugmyndum um að æskilegt sé að grundvallarlögum samfélagsins sé komið fyrir í sérstakri stjórnarskrá, settri með sérstökum hætti og með stöðu æðri laga (sbr. „stjórnarskrárhyggju“ eða „stjórnarskrárfestu“).¹ Þannig má færa að því rök að sjálf hugmyndin um stjórnarskrá feli í sér siðferðilega kröfu um að þær reglur sem hún innihaldi séu skýrar og réttaráhrif

¹ Sjá t.d. Ágúst Þór Árnason, „Stjórnarskrárfesta: grundvöllur lýðræðis“, *Skírnir* 1999, bls. 467 o.áfr., og Hafstein Þór Hauksson, „Stjórnarskrárhyggja og stjórnarskrárigildi alþjóðlegra mannréttindasáttmála“, *Úlfjótur*, 4. tbl. 2004, bls. 501 o.áfr.

þeirra hugsuð til enda, ekki síst þegar um er að ræða verulega hagsmuni einkaaðila eða samfélagsins í heild. Sé þessi krafa virt að vettugi má búast við ágreiningi um skýringu stjórnarskrárákvæðis. Þetta þýðir ekki aðeins að réttaróvissa hefur skapast um mikilvæga hagsmuni heldur felur þetta einnig í sér að dómstólum er í raun framselt vald til að setja efnisreglu í stað lýðræðislegra kjörinna fulltrúa.

Á það skal einnig bent í upphafi, að tillögur um eignarhald á náttúruauðlindum í stjórnarskrá eiga sér töluverða sögu hér á landi. Tillögur í þessum anda voru ítrekað lagðar fram af þingmönnum Alþýðubandalagsins allt frá 7. áratug síðustu aldar og frá miðjum 8. áratug höfðu þær að geyma ákvæði um þjóðareign. Síðasta frumvarp þingmanna Alþýðubandalagsins á þessa leið var flutt árið 1997. Í stjórnarskrárfumvarpi Gunnars Thoroddsen árið 1983 var ákvæði um „ævarandi eign Íslendinga“ á náttúruauðlindum. Þingmenn kvennalista lögðu einnig tvívegis fram frumvörp um stjórnarskrárákvæði um sameign þjóðarinnar á nytjastofnunum. Stjórnarskrárákvæði í þessa veru voru meðal stefnumála ríkisstjórnar Alþýðu- og Sjálfstæðisflokks árið 1991, ríkisstjórnar Sjálfstæðis- og Framsóknarflokks árið 2003, ríkisstjórnar Sjálfstæðis- og Samfylkingar árið 2007 og er meðal stefnumála núverandi ríkisstjórnar. Hér hefur einnig þýðingu skýrsla auðlindanefndar árið 2000 og tillaga nefndarinnar um stjórnarskrárákvæði um auðlindir. Ekki er unnt að gera grein fyrir þessum frumvörpum að neinu ráði. Í viðauka er hins vegar að finna helstu dæmi um þær tillögur sem komið hafa fram.²

II. Þýðing sameignarhugtaks fiskveiðistjórnarlaga

Umræða síðustu ára um þjóðareign hefur að verulegu leyti snúist um kvótakerfi í sjávarútvegi og ákvæði fiskveiðistjórnarlaga um að nytjastofnarnir á Íslandsmiðum séu sameign þjóðarinnar, sbr. upphaflega 1. málslíð 1. gr. laga nr. 3/1988 um stjórn fiskveiða 1988-1990. Jafnframt hefur verið rætt um hugsanlega lögfestingu þessa ákvæðis í stjórnarskrá.³ Af lögskýringargögnum er ljóst að með þessu ákvæði var ekki litið á nytjastofnana sem eign í einkaréttarlegum skilningi heldur var með hugtakinu „sameign þjóðarinnar“ fyrst og fremst „minnt á mikilvægi þess að varðveita forræði Íslendinga yfir [auðlindinni] og nýta fiskistofnana til hagsbóta fyrir þjóðarheildina.“⁴ Í almennri þjóðmálaumræðu hefur

² Hér má einnig vísa til Aðalheiðar Ámundardóttur, *Samantekt tillagna um breytingar á stjórnarskrá frá lýðveldisstofnun til 2010*, í 2. bindi skýrslu þessarar.

³ Sbr. síðar 1. málslíð 1. gr. 38/1990 um stjórn fiskveiða og nú 1. málslíð 1. gr. laga nr. 116/2006 (hér eftir „fiskveiðistjórnarlög“). Um þetta ákvæði má vísa til ritsins *Þjóðareign, þýðing og áhrif stjórnarskrárákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar*, Reykjavík 2007, einkum greinar Sigurðar Línal, „Um þjóðareign“, bls. 53 o.áfr. Hér má einnig vísa til ítarlegra skrifa Helga Áss Grétarssonar um þróun reglna um fiskveiðistjórn, einkum *Réttarsögu fiskveiði frá landnámi til 1990*, Reykjavík 2008, og svo „Um sameign íslensku þjóðarinnar“, *Rannsóknir í félagsvísindum VIII*, Reykjavík 2007, bls. 61 o.áfr.

⁴ Sbr. Alpt. 87-88, A, þskj. 201, bls. 1060. Þessi skýring styðst raunar við fleiri rök, einkum þau að (1) villtur og vörslulaus fiskur getur ekki verið andlag einkaeignarréttar; (2) fiskveiðistjórnarlög gerðu ráð fyrir því frá upphafi að rétturinn til að nýta „sameignina“ væri í höndum einkaaðila í formi varanlegra aflaheimilda; (3) eignarréttur ríkisins í einkaréttarlegum skilningi á fiskistofnum innan efnahagslögsögunnar er illa samrýmanlegur alþjóðlegum lögum; og (4) „þjóðin“ er of óafmarkaður hópur til að vera handhafi einkaeignarréttar.

sameignarhugtakið hins vegar löngum verið túlkað á annan veg, einkum þann að kvótakerfi í fiskveiðum sé ósamrýmanlegt eign þjóðarinnar á auðlindinni. Þessi túlkun, að þjóðareignarhugtakið feli í sér, eða eigi að fela, eitthvað annað og meira en stefnuyfirlýsingu um að auðlindir skuli nýta til hagsbóta landsmönnum öllum, hefur þó fengið vissa stoð í lögfræðilegri umfjöllun. Nægir hér að benda á sératkvæði tveggja hæstaréttardómara í svokölluðu Vatneyrarmáli árið 2000 og álit auðlindanefndar árið 2000 sem síðar er vikið að.⁵

Í hnotskurn má segja að umræða um „þjóðareign“ á náttúruauðlindum hafi annars vegar snúist um (lagalega) skýringu á ákvæði 1. málslíðar 1. gr. fiskveiðistjórnarlaga, en hins vegar um það hvort og með hvaða hætti lögfesta eigi ákvæði um þjóðareign á auðlindum í stjórnarskrá. Það hefur háð þessari umræðu að (lagalegt) efnislegt inntak 1. málslíðar 1. gr. fiskveiðistjórnarlaga hefur iðulega verið lagt að jöfnu við það þjóðareignarhugtak sem (pólítískt) ætti að koma fram í stjórnarskrá. Með öðrum orðum hefur (deskriptífri) lýsingu á gildandi rétti jafnan verið blandað saman við (normatífa) umræðu um hvað stjórnarskráin eigi að mæla fyrir um auðlindir og nýtingu þeirra.

Lögfræðileg greining á 1. málslíð 1. gr. fiskveiðistjórnarlaga getur augljóslega ekki tæmt álitaeftni um hvort setja eigi ákvæði um auðlindir í stjórnarskrár eða hvers efnis það eigi að vera. Sú ákvörðun er háð pólítísku mati sem ekki verður stutt við lögfræðilega aðferð eða leitt af gildandi rétti. Að þessu leyti er ítarleg umfjöllun um 1. málslíð 1. gr. fiskveiðistjórnarlaga lítt hjálpleg við greiningu á þeim lagalegu og pólítísku álitaeftnum sem uppi eru við lögfestingu auðlindaákvæðis í stjórnarskrá. Í annan stað verður að horfa til þess að þau álitaeftni sem hér er um að ræða eru ekki lögfræðilegs eðlis nema að því marki sem skýring og afmörkun lagalegra hugtaka í lagatexta og undirbúningsgögnum eru nauðsynlegur þáttur í hvers kyns lagasmíð og forsenda þess að þau réttaráhrif, sem að er stefnt með lagasetningu, náist. Samkvæmt þessu veitir ítarleg greinargerð um 1. málslíð 1. gr. fiskveiðistjórnarlaga takmarkaðar leiðbeiningar um þau efni sem hér eru til umfjöllunar.

III. Hugtakið náttúruauðlind

Hugtakið „náttúruauðlind“ er sjálfstætt skoðunarefni. Almennt er talið að hvers kyns þættir náttúrunnar, – hvort heldur jarðarinnar, lífríkisins, vatns, sjávar, lofts, sólarljóss, o.s.frv. – sem falið geta í sér verðmæti, séu náttúruauðlind. Álitamál við afmörkun hugtaksins geta í fyrsta lagi lotið

Sjá nánar Skúli Magnússon, „Um stjórnskipulega eignarréttarvernd aflaheimilda“, Úlfjótur 1997, 3. tbl., bls. 587 (612). Sjá einnig þær heimildir sem vísað er til í neðanmálgrein 3.

5 Sbr. hæstaréttardóm 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000. Í umræddu sératkvæði sagði að í aflamarkskerfi í sjávarútvegi fælist „skýlaus mismunun, sem telja verður ómálefnalega og ósamrýmanlega þeirri skírskotun til heildarhagsmuna, sem fram kemur í 1. gr. laga nr. 38/1990. Er og óhjákvæmilegt að líta svo á, að til frambúðar leiði þessi skipan til myndunar sérréttinda, þrátt fyrir það yfirlýsta markmið laganna að úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt og óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir þeim, sbr. 3. málslíð sömu lagagreinar. Þótt aðrir eigi kost á að kaupa og leigja aflaheimildir af þeim, sem úthlutun hafa hlotið, þykir það ekki geta réttlætt þá mismunun, sem felst í grundvelli kerfisins. Að öllu þessu virtu verður að líta svo á, að ákvæði 7. gr. laga nr. 38/1990 um úthlutun aflaheimilda séu í andstöðu við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og atvinnufrelsisákvæði 1. mgr. 75. gr. hennar.“

að því hvernig skilgreina eigi „náttúruna“, t.d. með tilliti til verðmæta sem stafa frá eða tengjast manningum sjálfum. Dæmi um slíkt álitamál er hvort nýting upplýsinga um heilsu eða erfðamengi þjóðarinnar teljist náttúruauðlind. Í annan stað rís sú spurning hvort þau verðmæti sem náttúran felur í sér þurfi að vera efnahagsleg (þ.e. metanleg til fjár) til þess að teljast auðlind. Til álita kemur að afmarka auðlindahugtakið svo rúmt að einnig þættir náttúrunnar sem hafa eingöngu fagurfræðilegt eða þekkingarlegt gildi teljist auðlind.

Úr þessum hugtakslegu álitaefnum verður ekki skorið hér. Látið verður nægja að benda á að frá lögfræðilegu sjónarmiði er æskilegt að við lagasetningu sé tekin afdráttarlaus ákvörðun um afmörkun hugtaksins „náttúruauðlind“. Við þetta má því bæta að ákvörðun um nákvæmt efnislegt inntak auðlindahugtaksins getur ráðist af öðrum efnisatriðum ákvæðis, t.d. hvort hugtakið „þjóðareign“ er látið vísa til eiginlegrar eignar (í einkaréttarlegum skilningi) eða ekki. Að öðru leyti þykja þessi álitaefni ekki gefa tilefni til sérstakra vandkvæða við lagasetningu þannig að rétt sé að rekja þau frekar.⁶

IV. Fullveldisréttur íslenska ríkisins

Í fullveldisrétti (ríkisvaldi) yfir landsvæði felst ótakmarkaður (lagalegur) réttur til hvers kyns yferráða og ráðstafana, þar á meðal með setningu lagareglna, framkvæmd þeirra og fullnustu. Öll lög ríkis og lagaleg réttindi, þar á meðal eignarréttindi, eru grundvölluð á þessum fullveldisrétti. Án ríkis og ríkisvalds geta að sjálfsgöðu engin lög og engin (lagaleg) réttindi verið til. Enginn vafi er um að íslenska ríkið er fullvalda og fer með heimildir samkvæmt því yfir íslensku yferráðasvæði. Um handhöfn íslensks fullveldis og skiptingu valdsins er kveðið í 2. gr. stjórnarskrár sem ekki er ástæða til að rekja hér.

Að því marki sem fullveldisréttur íslenska ríkisins nær til náttúruauðlinda getur íslenska ríkið sett um auðlindirnar þær reglur sem það kýs, hvort heldur er með stjórnarskrá, almennum lögum eða með öðrum hætti. Með stjórnalögum er því hægt að kveða á um ráðstöfun, meðferð og réttindi til hagnýtingar auðlinda. Í þessum skilningi eru allar auðlindir náttúru Íslands (auðlindir svo langt sem fullveldisréttur ríkisins nær) undir yferráðum íslenska ríkisins. Íslenska ríkið hefur, í krafti fullveldisréttar síns, (lagalega) ótakmarkaðar heimildir til að kveða á um ráðstöfun, meðferð og nýtingu þessara auðlinda. Meðal annars eru öll lagaleg réttindi einkaaðila yfir auðlindum (m.a. eignarréttindi) háð lögum ríkisins í þessum skilningi. Í fullveldi íslenska ríkisins felst t.d. ótvíræð heimild til að ákveða hvort til skuli vera einkaeignarréttur eða önnur lagaleg sérréttindi einstaklinga eða hvort ríkið skuli eitt vera eigandi allra gæða eða njóta einkaréttar til nýtingarheimilda. Almenn sýnist þó mega ganga út frá því að ekki standi til að haggja við grunnreglum íslenskrar stjórnskipunar um jafnræði, friðhelgi eignaréttar og atvinnufrelsi, en þessi réttindi einkaaðila hafa ríka þýðingu fyrir reglur um nýtingu og meðferð auðlinda.

Ekki þarf að fara mörgum orðum um að óþarft er að kveða á um full-

⁶ Um þetta efni er vísað nánar til Þorgeirs Örylgssonar, „Um auðlindir samkvæmt íslenskum rétti“, sem birtist í áfangaskýrslu auðlindanefndar 1999, bls. 16.

veldisrétt og almennar valdheimildir ríkisins sérstaklega í stjórnarskrá. Með orðinu „þjóðareign“ í lagaákvæðum er þó í sumum tilvikum ekki vísað til annars en þessara (sjálfsögðu) heimilda.⁷ Gagnrýna má notkun orðsins „eign“ í þessu sambandi með því að það geti gefið tilefni til misskilnings og falskra væntinga (t.d. þeirra einstaklinga sem vilja fá sína „hlutdeild“ í eigninni). Sé ætlunin með stjórnarskrárákvæði um þjóðareign á auðlindum ekki önnur en sú að árétta fullveldisrétt íslenska ríkisins væri, frá lögfræðilegum sjónarhóli, eðlilegast að nota orðið „fullveldisréttur“ eða „almennar valdheimildir ríkisins“ í stað „þjóðareignar“. Ef engu að síður væri ákveðið að nota orðið „þjóðareign“ væri a.m.k. rétt að skýrt kæmi fram í athugasemdum að um væri að ræða áréttingu á fullveldisrétti ríkisins en ekki yfirlýsingu um ríkiseign.

Hafa ber í huga að íslenska ríkið hefur skuldbundið sig að þjóðarrétti til að virða ýmsar reglur sem geta haft þýðingu um nýtingu auðlinda. Þessar reglur lúta bæði að nýtingu auðlinda og réttindum einstaklinga. Fullveldisréttur ríkisins felur í sér að íslenska ríkið getur (lagalega) brotið gegn þessum alþjóðlegu skuldbindingum sínum. Almennt er þó gengið út frá því að vilji ríkja standi til þess að lög þess, þ. á m. stjórn lög, samræmist þjóðarétti svo og þjóðaréttarlegum skuldbindingum þess. Á það einnig við um þessa umfjöllun. Um þau takmörk sem reglur þjóðarréttar setja við ráðstöfun, meðferð og nýtingu auðlinda verður ekki ástæða til að ræða frekar hér.⁸ Það er einnig sjálfstætt skoðunarefni til hvaða auðlinda fullveldisréttur íslenska ríkisins nær. Í grófum dráttum nær hann þó til íslensks landsvæðis, landhelgi innan 12 sjómílna, lofthelgi svo og landgrunnsins. Þá fer íslenska ríkið með mikilvægar heimildir fullveldisréttar innan 200 sjómílna efnahagslögsögu sinnar.⁹

V. Eignarréttur – Flokkun eignarréttinda

Þótt merking hugtaksins „eign“ sé ekki einhlít að íslenskum rétti, vísar hugtakið almennt til fjárhagslegra gæða sem eru í nánnum tengslum við ákveðinn aðila eða ákveðna aðila. Að jafnaði er ekki um eign að ræða nema þessi aðili (eigandinn) fari með ákveðnar heimildir yfir þessum gæðum og hafi úrræði til verndar rétti sínum. Í eign felst þannig jafnan réttur eiganda til umráða, nýtingar og ráðstöfunar svo og heimildir til að framfylgja þessum réttindum gagnvart öðrum. Í hnotskurn jafngildir því eignarréttur einka- eða sérrétti einhvers. Í einka- eða sérrétti felst jafnan fjárhagslegt verðmæti sem er jafnframt eitt einkenni eignarréttinda. Við afmörkun hugtaksins eign er stundum litið til eignarréttarhugtaks 72. gr. stjórnarskrár, sem segja má að taki til hvers konar hagsmuna með fjárhagslega þýðingu.

Lagaleg form eignarréttar eru margskonar og er hér aðeins unnt að

7 Þetta á við um auðlindaákvæði í stjórnarskrá ýmissa erlenda ríkja. Yfirlit yfir þessi ákvæði má t.d. finna í grein Davíðs Þorlákssonar, „Getur þjóð átt eign?“, *Þjóðareign, þýðing og áhrif stjórnarskrárákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar*, Reykjavík 2007, bls. 15 o.áfr. Höfundur rekur einnig ákvæði íslenskra laga um „eign þjóðarinnar“ o.s.frv.

8 Sjá lauslegt yfirlit í áðurtilvitnaðri grein Skúla Magnússonar. Um þetta má einnig vísa til væntanlegs rits Helga Áss Grétarssonar sem fjallar um þróun reglna um fiskveiðar eftir 1990.

9 Sjá t.d. Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, Reykjavík 1997, bls. 73.

nefna þau helstu.¹⁰ Sér- eða einkaeignarréttur felst í því að eigandi fer einn með þær heimildir sem fylgja eignarrétti yfir tilteknum gæðum, en „sérstök sameign“ felur það í sér að fleiri fara með þessar heimildir saman. Sameign getur tekið á sig ýmsar aðrar myndir sem ekki er ástæða til að rekja hér. Til allra tegunda sameigna er þó gerð sú krafa að handhafar sameignarréttar séu afmarkaður hópur. Andlag eignarréttar getur verið líkamleg verðmæti, þ.e. fasteignir og áþreifanlegir hlutir, eða óáþreifanleg verðmæti, t.d. hugverk. Þessi flokkun í líkamleg- og ólíkamleg eignarréttindi fellur þó illa að nýtingar- og veiðiréttindum sem oft eru tengd líkamlegum eignarréttindum (einkum fasteignarréttindum) án þess að teljast beinlínis til þeirra. Með óbeinum eignarréttindum er vísað til heimilda sem einhver hefur yfir eign annars, t.d. heimildar til tímabundinnar nýtingar verðmæta á grundvelli leigu eða veðréttar samkvæmt lánasamningi. Óbein eignarréttindi eru samkvæmt þessu ætíð tengd beinum eignarréttindum og geta því ekki staðið sjálfstætt (það er ekki unnt að leigja eða veðsetja hlut nema einhver eigi hann beinum eignarrétti). „Þjóðareign“ eða sameign þjóðar“ er ekki meðal hefðbundinna tegunda eignarréttar, líkt og nánar er rakið í næsta kafla. Ríkiseign lýtur hins vegar sömu reglum og önnur eignarréttindi nema settar séu um hana sérstakar reglur, sbr. nánar kafla VII.

Eignarréttindi yfir auðlindum geta verið í formi beins eignarréttar yfir landi (þ.e. fasteignarréttar) og heimildar til að nýta það (t.d. með byggingu mannvirkja, ræktun, beit eða námum) eða í formi fasteignatengdra réttinda, sbr. t.d. veiðiréttindi, vatnsréttindi og jarðvarmaréttindi. Ef fasteignatengd réttindi eru skilin frá viðkomandi fasteign teljast þau óbein eignarréttindi (sbr. t.d. sláttuítök, beitarrétt, veiðiréttindi og umferðarréttindi).

Nýting auðlinda sem ekki eru háðar eignarrétti getur verið takmörkuð með ýmsum hætti með lögum, t.d. þannig að sérstakt leyfi af hálfu hins opinbera sé áskilið. Án slíkrar takmörkunar má ganga út frá því að öllum sé heimil nýting á grundvelli jafnræðis og almenns athafna- og atvinnufrelsis. Leyfi sem þessi kunna að miðast við takmarkaðan fjölda og geta þannig falið í sér einkarétt til nýtingar. Vel þekkt dæmi um slík sérréttindi eru aflaheimildir í sjávarútvegi, en hér má einnig nefna leyfi til að nýta ákveðna bylgjulengdir til útvarps- og sjónvarpsútsendinga svo og losunarkvóta gróðurhúsalofttegunda. Hér er ekki um hefðbundnar eignir í skilningi eignarréttar að ræða heldur sérréttindi sem grundvallast á reglum opinbers réttar.

Sérréttindi sem grundvallast á opinberu leyfi kunna að vera fjárhagslega verðmæt, skiptanleg og jafnvel framseljanleg, þ.e. hafa ýmis einkenni hefðbundinna eignarréttinda. Því er það sjálfstætt álitamál sem meta þarf sérstaklega í hverju tilviki hvort réttindi sem þessi geti talist eign í skilningi eignarréttarákvæðis stjórnarskrár. Nýtingarheimildir sem styðjast við opinber leyfi mynda samkvæmt þessu sjálfstæðan flokk réttinda sem ekki er hægt að útiloka fyrirfram að teljist til eignarréttinda í skilningi stjórnarskrár. Við þetta má því bæta að jafnvel þótt þau réttindi sem felast í opinberu leyfi teljist ekki, út af fyrir sig, eignarréttindi, geta þau tengst öðrum hagsmunum sem njóta eignarréttarverndar, t.d. fasteignum og tækjum og tólum til ákveðinnar nýtingar.¹¹

¹⁰ Um efni þessa kafla er almennt vísað til yfirlits Þorgeirs Örlygssonar, „Um auðlindir samkvæmt íslenskum rétti“, áður tilv.

¹¹ Sjá t.d. hæstaréttardóm í dómasafni 1964, bls. 573, þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að maður ætti rétt til bóta vegna þess tjóns sem hann varð fyrir vegna húsakosts og tækja sem urðu ónothæf þegar minkaeldi var bannað. Um þetta álitaefti er fjallað nánar í áður tilvitnaðri grein Skúla Magnússonar, bls. 615 o.áfr.

VI. Þjóðareign sem sameignarréttur þjóðarinnar – Almennaréttur

Eins og áður greinir geta fleiri farið saman með þær heimildir sem felast í eignarréttindum. Þessi hópur „eigenda“ verður þó að vera nægilega afmarkaður. Þannig er ljóst að ef allir eiga rétt til einhvers þannig að enginn geti útilokað annan frá umráðum, nýtingu, o.s.frv., getur ekki verið um að ræða eignarrétt. Við slíkar aðstæður er fremur um að ræða eitthvað sem ekki getur haft fjárhagslega þýðingu (t.d. gengið kaupum og sölum). Slíkur réttur er almennt nefndur „almennaréttur“ og telst samkvæmt þessu ekki til eignarréttinda.¹² Ef þjóðareign vísar til eignarréttar allrar þjóðarinnar, þ.e. allra Íslendinga, á auðlind er þar af leiðandi ekki um að ræða eignarrétt heldur fremur andstæðu eignarréttar, þ.e. almennarétt.¹³

Lög kunna að mæla svo fyrir að ákveðin verðmæti skuli ekki háð eignarrétti og þar með girt fyrir að einkaaðilar stofni til eignarréttar með töku eða námi. Með þessu er þá jafn réttur allra, þ.e. almennaréttur, til þessara verðmæta tryggður til framtíðar. Dæmi um slíka reglu voru reglur Grágásar og Jónsbókar um að almenningar skyldu vera þar sem að fornu hefðu verið og reglan um að allir ættu veiði utan netlaga.¹⁴

Tæplega verður séð að þeirri skoðun hafi verið haldið fram í alvöru að kveða eigi á um fyrirvaralausan almennarétt til hvers kyns auðlindanýtingar í stjórnarskrá. Verður að ganga út frá því að um það sé almenn samstaða að nauðsynlegt kunnir að vera að takmarka aðgang og nýtingu að ákveðnum auðlindum. Gildir þá einu þótt ágreiningur sé um hvernig þessum takmörkunum eigi að koma fyrir og framkvæma. Samkvæmt þessu þykir óraunhæft að fjalla frekar um stjórnarskrárákvæði sem kvæði á um óheftan almennarétt til aðgangs og nýtingar náttúruauðlinda.

Til skoðunar kemur hvort stjórnarskrá geti kveðið á um almennarétt til nýtingar auðlinda sem meginreglu sem víkja megi frá með lögum. Með „þjóðareign“ mætti hugsanlega vísa til slíks almennaréttar og þá um leið jafnræðis borgaranna við nýtingu auðlinda. Hafa ber þó í huga að slík meginregla leiðir þegar af jafnræði borgaranna svo og almennu athafna- og atvinnufrelsi þeirra. Að því marki sem lög (og lagaleg réttindi annarra) takmarka ekki aðgang að auðlindum, er aðgangur að nýtingu auðlinda öllum jafn heimill án tillits til slíks ákvæðis.

12 Sérstök nýting almennaréttar, t.d. atvinnustarfsemi sem fram fer á grundvelli almennaréttar, getur þó talist eignarréttarvernduð, en það breytir ekki þessari niðurstöðu. Um þetta hefur Sigurður Línal fjallað ítarlega, t.d. í „Nytjastofnar á Íslandsmiðum – sameign þjóðarinnar“, Afmælisrit – Davíð Oddsson fimmtugur, Reykjavík 1998, bls. 781 o.áfr.

13 Um þetta atriði hefur verið fjallað af ýmsum fleiri lögfræðingum, t.d. Sigurði Línal og Þorgeiri Örlygssyni, „Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra“, sem birtist í áfangaskýrslu auðlindanefndar 1999, bls. 106 (sjá einkum bls. 148 o.áfr.).

14 Sbr. upphafsorð 52. kafla búnaðarbálks um almenninga. Reglan felur í sér, að komið er í veg fyrir nám í ónumdum löndum og þau seld undir almennarétt samkvæmt sérstökum reglum. Eignarréttur á þessu landsvæði var því ekki fyrir hendi. Í Noregi kölluðu konungar hins vegar til eignar yfir almenningum og eru vel kunn ummæli Eglu um eignaupptöku Haralds konungs hárfagra sem meðal annars beindist að almenningunum. Grunneignarréttur að almenningum í Noregi komst á hönd ríkisins og almenningar urðu „ríkisalmenningar“. Með gildistöku laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta urðu almenningar formlega eign íslenska ríkisins og hin aldalanga sérislenska skipan afnumin að gamalli og nýrri norskri fyrirmynd. Reglan um að allir eigi fiskveiði utan netlaga kemur fram í 2. kafla rekaþáttar Jónsbókar.

Ákvæði í þessa veru myndi litlu bæta við gildandi rétt samkvæmt framan-sögðu. Það sem mælir einkum gegn lögfestingu ákvæðis í þessa veru er að notkun á hugtakinu „eign“ kynni að valda misskilningi og vera til þess fallin að skapa falskar væntingar og þar með misklið. Frá lögfræðilegu sjónarmiði væri mun skýrara að nota hugtökin „almannaréttur“ eða „jafn réttur“ í stað „þjóðareignar“. Ef engu að síður væri ákveðið að nota orðið „þjóðareign“ í ákvæði þessa efnis væri mikilvægt að fylgja því úr hlaði með viðeigandi skýringum.¹⁵

VII. Þjóðareign sem ríkiseign

Að því marki sem auðlindir geta verið andlag eignarréttar, geta þær verið ríkiseign. Þótt stjórnspekilega sé vafalaust rétt að líta á ríkið sem fulltrúa þjóðarinnar, er ríkið einnig, frá lagalegu sjónarmiði, lögaðili sem getur átt réttindi og borið skyldur með sama hætti og einstaklingar, félög, o.s.frv. Frá lagalegum sjónarhóli verður ríkiseign því jafnað til hefðbundins eignarréttar, þótt um ríkiseignir geti gilt sérreglur.¹⁶ Ríkiseign getur grundvallast á einkaréttarlegum lögskiptum (t.d. samningi). Ríkiseign getur einnig orðið til þannig að ríkið, í krafti almennra valdheimilda sinna (fullveldisréttar), býr til eignarrétt þar sem enginn var fyrir, sbr. t.d. eign ríkisins á auðlindum hafsbotsins eða þjóðlendum. Ganga má út frá því að um ríkiseign gildi sömu reglur og um hefðbundinn einkaeignarrétt nema annað leiði af lögum sem um þessar eignir gilda. Um ákvarðanir um ráðstöfun ríkiseigna gilda einnig sérreglur sem ekki er ástæða til að rekja hér.¹⁷

Með þjóðareign kann að vera vísað til þess að ríkið (sem fulltrúi þjóðarinnar og vörslumaður almannahagsmuna) eigi að njóta eignarréttar á auðlindum og fara með allar heimildir sem fylgja eignarrétti. Útfærsla ríkiseignar í þessum skilningi er vel möguleg frá lagatæknilegu sjónarmiði enda þótt ljóst sé að hún kunni að rekast á við einkaeignarrétt og þar með stjórnskipulega vernduð mannréttindi ef ekki eru gerðir fyrirvarar. Um meðferð slíkrar ríkiseignar er einnig hægt að setja nánari reglur í lögum líkt og t.d. er gert um þjóðlendur svo sem áður greinir.

Ef ætlunin er að „þjóðareign“ þýði beinan eignarrétt ríkisins er æskilegt að texti viðkomandi ákvæðisins bæri þetta skýrlega með sér. Frá lögfræðilegu sjónarmiði væri að sjálfsgöngu skýrast að nota hér hugtakið „ríkiseign“ þótt aðrar leiðir geti komið til greina. Í öllu falli væri nauðsynlegt að þessi skilningur kæmi skýrt fram í athugasemdum. Ef um er að ræða ríkiseign á auðlind er það sjálfstætt pólitískt álitaefni, sem ekki er tekin afstaða til hér, hvort einkaaðilar eiga að geta öðlast óbein eignarréttindi (t.d. ákveðin nýtingarréttindi) í ríkiseigninni og þá með hvaða skilyrðum.

Hvort sem um er að ræða eignarrétt einkaaðila eða ríkisins ber að hafa í

15 Sigurður Lindal hefur talið að í sameignarhugtaki fiskveiðistjórnarlaga felist tilvísun til hinnar fornu reglu um almannarétt til fiskveiða, þ.e. almannaréttar. Sjá „Nytjastofnar á Íslandsmiðum – sameign þjóðarinnar“, áður tilvitnað.

16 Sjá t.d. reglur um nýtingu þjóðlendna í lögum nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta og lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu.

17 Sbr. t.d. kröfu 40. gr. stjórnarskrár um lagaheimild við afsal fasteigna ríkisins.

huga almenn skilyrði þess að unnt sé að stofna til eignarréttar yfir verðmætum, einkum það meginskilyrði að eigandi verður að geta ráðið yfir þeim gæðum sem hann telur til eignar eða haft þau í vörslum sínum. Þegar um er að ræða villt og vörslulaus dýr getur eignarréttur ekki myndast fyrr en dýrið hefur verið fangað og tekið í vörslur. Hins vegar getur rétturinn til að veiða dýrið, þ.e. veiði- eða nýtingarrétturinn, verið andlag eignarréttar, annað hvort þannig að rétturinn sé tengdur fasteign eða hann standi sjálfstætt. Önnur gæði eru hins vegar þess eðlis að þau geta ekki orðið sjálfstætt andlag eignarréttar, t.d. andrúmsloftið eða hafið og hreyfingar þess.¹⁸ Ef rétturinn til að nýta þessi gæði er hins vegar takmarkaður með lögum og gerður að sérrétti er það sjálfstætt álitamál hvort slík sérréttindi, sem styðjast við opinber leyfi, teljast „eignir“ í skilningi stjórnarskrár líkt og drepið er á í kafla V.¹⁹

Ljóst er að náttúruauðlindir í víðasta skilningi ná til mun fleiri gæða en þeirra sem geta verið sjálfstætt andlag eignarréttar. Hér nægir að nefna villtan fisk og önnur sjávardýr, náttúrufegurð, sjávarföll og andrúmsloftið og hreyfingar þess. Ákvæði sem felur í sér ríkiseign á náttúruauðlindum gæti því, eðli málsins samkvæmt, ekki tekið til nema hluta náttúruauðlinda, þ.e. þeirra auðlinda sem gætu verið andlag eignarréttar.²⁰ Hér mætti hreyfa því að stjórnarskrárgjafinn geti, í krafti almennra heimilda sinna, kveðið á um eignarrétt að hverju því sem honum sýnist. Það er út af fyrir sig rétt að ekkert er því formlega til fyrirstöðu að lög kveði á um eignarrétt á verðmætum sem, hugtakslega, geta ekki verið undirorpin eignarrétti, t.d. villtum og vörslulausum dýrum. Slíkt ákvæði getur hins vegar aldrei náð því markmiði að stofna til eiginlegs eignarréttar yfir því andlagi sínu, þ.e. réttar sem felur í sér möguleika til nýtingar og ráðstöfunar andlagsins.²¹ Við útfærslu ríkiseignarréttar á auðlindum er því æskilegt að taka afstöðu til þess hvort t.d. veiðiréttur á fiski í sjó sé þar með gerður að eiginlegum eignarrétti ríkisins (sem þá er hægt að framselja) eða hvort þessi réttur er eftir sem áður aðeins háður fullveldisrétti ríkisins.

Einnig ber að hafa í huga að náttúruauðlindir (að því marki sem þær geta verið háðar eignarrétti) eru að verulegu leyti þegar í einkaeigu (sbr. einkum eignarrétt að fasteignum og réttindum tengdum þeim). Það er að sjálfsgöðu pólitísk spurning hvort þjóðnýta á auðlindir í eigu einstaklinga. Ekki þarf að fara um það mörgum orðum að slík þjóðnýting myndi baka ríkinu bótaskyldu samkvæmt gildandi stjórnarskrá svo og alþjóðlegum samningum um mannréttindi sem Ísland er aðili að.

Ef ætlunin er ekki að svipta eigendur auðlinda eignarréttindum sínum verður því að gera fyrirvara um réttindi einkaaðila við yfirlýsingu um þjóðareign (ríkiseign). Ef slíkur fyrirvari er gerður nær þjóðareign (ríkis-

18 Þetta á þó ekki við ef loft eða sjór er tekin í vörslur, t.d. með því að tappa á flöskur eða dósir.

19 Sjá nánar Þorgeir Örlygsson, áður tilv.

20 Sjá nánar Þorgeir Örlygsson, áður tilv.

21 Yfirlýstur eignarréttur ríkisins á fiski í íslenskri fiskveiðilögsögu kemur t.d. ekki í veg fyrir að fiskur syndi inn og út úr lögsögunni. Íslenska ríkið færi þannig ekki með þær heimildir yfir þessum fiskum sem venjulega fylgja eignarrétti. Ríkinu væri t.d. ómögulegt að selja þennan fisk án þess að hann hefði verið veiddur. Á hinn bóginn er ekkert lagalega því til fyrirstöðu að skilgreina nýtingarrétt (veiðiréttinn) að fiski í íslenskri fiskveiðilögsögu sem eign ríkisins og ráðstafa þessari eign. Ákvæði um „eign ríkisins á fiskveiðiauðlindinni“ yrði e.t.v. túlkað á þá leið að um væri að ræða einkarétt ríkisins til veiði og nýtingar en ýmsir aðrir túlkunarkostir gætu þó komið til greina, sbr. þá kosti sem nefndir eru til sögunnar í þessari umfjöllun.

eignin) hins vegar (a) aðeins til þeirra gæða sem geta verið háð eignarrétti (b) en eru ekki (enn) háð eignarrétti einstaklinga. Hér væri t.d. um að ræða lönd utan eignarlanda (þjóðlendur) og auðlindir landgrunnins. Í báðum tilvikum mæla lög hins vegar þegar fyrir um eignarrétt ríkisins. Utan ríkiseignar myndu hins vegar falla allar þær auðlindir sem felast í eða tengjast verðmætum í einkaeigu. Þá myndu utan reglunnar einnig falla allar auðlindir sem enginn á eða getur átt, a.m.k. við núverandi aðstæður, t.d. loft, sól og sjór. Að öllu virtu er vandséð hvaða verðmæti myndu verða ríkiseignir við ákvæði í þessa veru.

Samkvæmt framangreindu mun ákvæði um „að allar auðlindir skuli vera ríkiseign“ langt í frá tryggja eignarrétt ríkisins á öllum þeim gæðum sem teljast til náttúruauðlinda. Fullveldisréttur ríkisins nær hins vegar til allra þessara gæða án tillits til eignarréttarlegrar stöðu þeirra. Sé ætlunin að kveða með heildstæðum hætti á um auðlindanýtingu, þ.e. einnig nýtingu auðlinda sem eru (einkaréttarlega) í eigu einkaaðila, gengur þessi nálgun því skammt.

VIII. Þjóðareign sem vísun til sameiginlegra hagsmuna þjóðarinnar

Hugmyndir um að gæði jarðar séu sameign allra þeirra sem hafa hagsmuni af nýtingu þeirra eru ævafornar. Sameign þjóðarinnar (eða þjóðareign) í þessum skilningi er ekki lagalegt hugtak sem vísar til heimilda að lögum til ráðstöfunar, nýtingar, o.s.frv. Þvert á móti er vísað til sameiginlegra hagsmuna óafmarkaðs hóps manna af hvers kyns gæðum náttúrunnar. Í þessum siðferðilega skilningi er því ekkert skrátið við það að þjóðin „eigi“ menningararf, tungu, landslið í handbolta (sbr. „strákana okkar“), svo og ýmsa aðra hagsmuni sem fráleitt geta orðið andlag lagalegs eignarréttar. Ekki þarf að fara mörgum orðum um að náttúruauðlindir sem fullveldisréttur íslenska ríkisins nær til eru hagsmunir sem skipta alla þjóðina jafnan verulegu máli og eru því ótvíræðar þjóðareignir í þessum skilningi.

Þjóðareign í siðferðilegum skilningi er eðlisólík lagalegum eignarrétti. Þjóðareigninni verður ekki, sem slíkri, ráðstafað eða skipt upp milli sameigenda. Hún er óskiptanleg og óframseljanleg eign þjóðarinnar sem stendur að baki fullvalda ríki. Þetta þjóðareignarhugtak er því vissulega skylt því að litið sé á þjóðareign sem eina birtingarmynd fullveldisréttar ríkisins og þar með þjóðarinnar. Þetta þjóðareignarhugtak er einnig skylt því að litið sé svo á að allir eigi, að öðru óbreyttu, jafnan rétt til nýtingar auðlinda. Slík meginregla um almannarétt felst m.ö.o. í hugmyndinni um sameign allra á gæðum jarðar.

Eitt helst bitbein samfélagsumræðu frá upphafi er hvort og með hvaða skilyrðum mönnum sé heimilt að taka gæði úr sameign mannkyns og stofna til eignarréttar eða sérréttinda yfir þeim. Þær hugmyndir eru auðvitað vel þekktar að taka beri fyrir eða hamla stofnun einkaeignarréttar þannig að hinn náttúrulegi réttur – sameignarrétturinn – gildi áfram óraskaður. Útfærsla á þessari hugmynd tekur þó oft einnig þá mynd að ríkið verður eigandi gæða, a.m.k. um ákveðið skeið, og á að tryggja réttláta nýtingu og skiptingu þeirra. Aðrar hugmyndir ganga skemur og umbera eignar-

rétt einstaklinga að einhverju marki enda þótt meginreglan eigi að vera ríkiseign. Frá sjónarhóli þessara hugmynda er eðlilegt að þjóðareignin sé lögð að jöfnu við ríkiseign.

Aðrar hugmyndir standa til þess að heimilt sé, a.m.k. að fullnægðum ákveðnum skilyrðum, að stofna til sérréttar yfir gæðum, t.d. með töku (sbr. t.d. með veiði), með því að umbreyta þeim (t.d. með vinnu) eða til-einka sér þau með öðrum hætti (t.d. með námi). Samkvæmt upphafs-orðum 72. gr. stjórnarskrár er eignarrétturinn friðhelgur og grundvallast ákvæðið á því viðhorfi að eignarrétturinn sé réttlætanlegur frá siðferðilegum sjónarhóli, a.m.k. í einhverjum tilvikum og innan ákveðinna marka. Sama má segja um íslenska lagahefð sem frá upphafi hefur byggst á því að einkaaðilar gætu átt eignir, þótt með ýmsum takmörkunum væri.

Hvað sem líður hugleiðingum um réttlætingu eignarréttarins er ljóst að (hugtakslega) stendur ekkert í vegi fyrir því að stofnað sé til (lagalegra) einkaréttinda yfir þeim hagsmunum sem felast í þjóðareign í þeim skilningi sem hér hefur verið reifaður. Slík ákvörðun er einfaldlega háð pólitísku mati, þ.e. hvort með einkaréttarfyrirkomulagi af einhverju tagi séu sameiginlegir hagsmunir betur ávaxtaðir en með öðru fyrirkomulagi (t.d. ríkiseign eða almannarétti). Ef stofnað er til (lagalegra) einkaréttinda yfir þeim hagsmunum sem eru í þjóðareign teljast (lagalegu) eigendurnir (í siðferðilegum skilningi) vörslumenn hinna sameiginlegu hagsmuna sem felast í þjóðareigninni. Þessi lagalegu réttindi breyta þó ekki eðli þjóðareignarinnar sem er, eins og áður segir, óskiptanleg og óframseljanleg. Frá þessum (siðferðilega) sjónarhóli grundvallast jafnvel eignarréttur einkaaðila og sérréttindi á sameiginlegum hagsmunum samfélagsins.²² Af þessum sameiginlegu hagsmunum leiða svo ýmsar takmarkanir á eignarréttindum, þ. á m. skattlagning og reglur um nýtingu og meðferð.

Samkvæmt framangreindu útilokar þjóðareign á náttúruauðlindum (í þessum skilningi) ekki að stofnað sé til réttinda einstaklinga, t.d. sérréttinda til nýtingar og ráðstöfunar. Það er því sjálfstæð spurning hvernig haga á auðlindanýtingu og aðkomu einstaklinga að henni. Þjóðareignarhugtakið felur þó augljóslega í sér það leiðarljós að auðlindanýting eigi að grundvallast á sameiginlegum hagsmunum þjóðarinnar en ekki þröngum sérhagsmunum einstaklinga og hópa. Líklegast má fullyrða að þetta sjónarmið sé sjálfsgöð og ágreiningslaus meginregla við meðferð alls opinbers valds, þ.á m. við nýtingu þeirra auðlinda sem fullveldisréttur ríkisins nær til. Þetta þarf þó ekki að útiloka að það grunngildi sem felst í þjóðareignarhugtakinu sé fest í stjórnarskrá, eftir atvikum með nánari viðmiðum um hvernig sameiginlegum hagsmunum skal þjónað.

Ákvæði sem miðaðist við þjóðareign í umræddum skilningi myndi taka til allra auðlinda, hvort heldur væru í einkaeigu, ríkiseigu eða án eigenda. Af þessum ástæðum yrði gildissvið ákvæðisins mun rýmra en ef miðað væri

²² Einkaeignarréttur styðst ekki aðeins við rök gagnkvæmnisréttlætis, þ.e. að ákveðnir aðilar eigi öðrum fremur skilið að hafa umráð og nýta tiltekin gæði (t.d. vegna þess að þeir hafi tileinkað sér þau eða nýtt með vinnu og öðrum at-beina). Einkaeignarréttur getur einnig verið rökstuddur með vísan til þess að slíkt fyrirkomulag sé hagkvæmara og að endingu öllum til hagsbóta. Einkum er þá haft í huga að óheftur almannaréttur til gæða kann að leiða til þess að gæðin rýrni, spillist eða hverfi fyrir fullt og allt. Rök sem þessi hafa verið ítarlega greind af hagfræðingum við umfjöllun um nýtingu og stjórn auðlinda, ekki síst í tengslum við fiskveiðar. Hér má t.d. vísa til skrifna Ragnars Árnasonar hagfræðings, t.d., „Þjóðareign á fiskistofnum: hagrænar afleiðingar“, í *Þjóðareign, þýðing og áhrif stjórnarskrárákvæðis um þjóðareign á auðlindum sjávar*, áður tilv., bls. 107 o.áfr.

við þjóðareign sem ríkiseign. Með öðrum orðum myndi ákvæðið taka til hvers kyns auðlinda náttúrunnar og selja þær allar undir sömu grunnreglur, t.d. að þær bæri að nýta með sjálfbærum hætti, o.s.frv. Ef þessi nálgun væri lögð til grundvallar væri einnig lítið því til fyrirstöðu að afmarka hugtakið „náttúruauðlind“ rúmt, líkt og vikið er að í kafla II.

IX. Þjóðareign sem sérstakt eignarform – Tillaga auðlindanefndar

Í skýrslu auðlindanefndar árið 2000 var gerð tillaga um nýtt stjórnarskrárákvæði um auðlindir (sjá tillöguna í heild sinni í viðauka). Samkvæmt tillögunni skyldu „náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti vera þjóðareign eftir því sem nánar væri ákveðið í lögum“. Tillaga auðlindanefndar gerði ráð fyrir að tekið yrði upp „nýtt form á eignarrétti til hliðar við hinn hefðbundna séreignarrétt einstaklinga og lögaðila“ sem lyti sérstökum reglum um nýtingu og ráðstöfun auðlinda. Að virtu orðalagi tillögunnar og athugasemdum við hana verður þó að draga fullyrðinguna um „sérstakt eignarform“ í efa. Þannig sýnist þjóðareignarhugtaki auðlindanefndar helst verða jafnað til ríkiseignar sem um eiga að gilda sérstakar reglur um nýtingu, ráðstöfun og meðferð. Það styður þessa niðurstöðu að „þjóðareign“ samkvæmt tillögunni nær aðeins til auðlinda sem „ekki eru háðar einkaeignarrétti“. Einnig er lítið á heimildir einkaaðila til að nýta auðlindir í þjóðareign „sem óbein eignarréttindi“ og má af því einnig vera ljóst að í þjóðareigninni felst (lagalegur) eignarréttur ríkisins.

Tillögu auðlindanefndar er ætlað að koma á þeirri meginreglu um auðlindir að eigendalaus verðmæti (sem þó eru hæf til þess að vera andlag eignarréttar) séu eign ríkisins (í stað þess að vera einfaldlega eigendalaus og á forræði ríkisins í krafti fullveldisréttar þess). Auðlindir hafsbotsins, landsvæði utan eignarlanda (þjóðlendur) og þær auðlindir sem í þessum svæðum felast eða tengjast (t.d. vatns- og veiðiréttur) eru vissulega slík verðmæti. Þessar auðlindir eru hins vegar þegar ríkiseignir samkvæmt almennum lögum. Ekki er auðséð hvaða verðmæti myndu færast undir eignarrétt íslenska ríkisins nú með því ákvæði sem auðlindanefnd gerði tillögu um á sínum tíma.

Ýmsar aðrar auðlindir eru ekki þess eðlis að þær geti orðið beint andlag eignarréttar, líkt og áður segir. Villtur og vörslulaus fiskur getur þannig ekki, sem slíkur, verið andlag beins eignarréttar (sbr. hins vegar veiðirétt að villtum og vörslulausum fiski). Villtur og vörslulaus fiskur yrði því, strangt til tekið, áfram eigendalaus þrátt fyrir ákvæði auðlindanefndar. Hins vegar má spyrja hvort í tillögu auðlindanefndar felist ráðagerð um að nýtingarrétturinn (veiðirétturinn) á nytjastofnum í íslenski fiskveiðilögsögu sé gerður að sérstakri eign og þessi eign sé falin íslenska ríkinu. Slík niðurstaða liggur tæplega í augum uppi enda þótt ljóst sé að tilætlun nefndarinnar hafi verið sú að fiskveiðiréttur í sjó yrði einkaréttur ríkisins sem síðan yrði framseldur útgerðarmönnum gegn gjaldi.²³

23 Af sömu ástæðum tel ég óljóst hvort og hvernig aflaheimildir myndu teljast „óbein eignarréttindi“ samkvæmt tillögu auðlindanefndar. Samkvæmt gildandi rétti verða aflaheimildir ekki felldar undir neinn hefðbundinn flokk eignarréttinda. Það er hins vegar sjálfstætt álitamál hvort hagnýtingarheimildir sem byggjast á opinberum leyfum geti notið stjórnskipulegrar eignarréttarverndar og þá á hvaða grundvelli, líkt og áður hefur verið vikið að.

Með hliðsjón af því að ríkið fer með yfirráð yfir eigendalausum auðlindum og getur t.d. slegið eign sinni á þær með lagasetningu (sbr. t.d. eignarrétt íslenska ríkisins á auðlindum landgrunnsins og þjóðlendum) hefur það óverulega efnislega þýðingu að (eigendalausar) auðlindir séu lýstar ríkiseign í stjórnarskrá. Hin efnislega þýðing tillögunnar felst því miklu frekar í þeim viðmiðum um nýtingu og meðferð auðlinda, sem gerð er tillaga um, fremur en í hinu „sérstaka eignarréttarformi“. Tillaga auðlindanefndar gerir þannig ráð fyrir því að ekki megi selja eða láta varanlega af hendi auðlindir í þjóðareigu til einkaaðila og taka skuli gjald fyrir slíkar heimildir. Tillagan felur í sér að þessar reglur fá stjórnskipulega stöðu og eru þar með látnar binda löggjafann við lagasetningu um auðlindanýtingu. Allar þessar reglur geta hins vegar vel staðið í lögum eða stjórnarskrá án þess að notast sé við hugtakið þjóðareign (eða ríkiseign). Raunar mætti færa að því rök að ákvæði auðlindanefndar yrði skýrara ef yfirlýsing þess um þjóðareign væri felld niður.

Samkvæmt þessu er raunverulegur kjarni tillögu auðlindanefndar ríkiseign á auðlindum, að því marki sem slíkar auðlindir eru á annað borð hæfar til þess að verða andlag eignarréttar og ekki þegar komnar í einkaeigu. Um tillöguna gildir því það sem áður segir í kafla VII um þjóðareign sem ríkiseign. Þannig er vandséð til hvaða auðlinda þjóðareignin nær sem ekki eru þegar í ríkiseign, einkaeign eða eru þess eðlis að þær geta ekki verið andlag eignarréttar. Hugtakið nær því ekki heildstætt til allra náttúruauðlinda og nýtingar þeirra. Þá má gagnrýna notkun hugtaksins „þjóðareign“ í tillögunni með tilliti til skýrleika og leggja til að hugtakið „ríkiseign“ sé fremur notað. Hafa ber þó í huga að skýra má hugtakið „þjóðareign“ þannig í athugasemdum að ekki fari á milli mála að vísað sé til ríkiseignarréttar líkt og áður er vikið að.

Færa má rök að því að setja megi fram allar sömu efnisreglur um meðferð og nýtingu auðlinda og auðlindanefnd lagði til án þess að þjóðareign sé látin fela í sér ríkiseign (eða reynt sé að skapa sérstakt eignarform). Slík nálgun hefur einnig þann kost að ná utan um allar auðlindir náttúru Íslands. Samkvæmt þessu mælir ýmislegt gegn þeirri lagatæknilegu nálgun sem birtist í tillögu auðlindanefndar (svo og frumvörpum sem lögð voru fram af hálfu ríkisstjórna árin 2007 og 2009 með svipaðri nálgun) án tillits til þess að tekin sé afstaða til þess hvaða efnislegu viðmið eigi að gilda um auðlindir.

X. Önnur efnisatriði auðlindaákvæðis

Að slepptu hugtakinu „þjóðareign“ hafa eftirfarandi efnisatriði komið til umræðu í tengslum við setningu auðlindaákvæðis í stjórnarskrá. Líkt og áður greinir er markmið þessarar úttektar ekki að leggja á það pólitískt mat hvernig beri að skipa auðlindamálum í nýrri stjórnarskrá. Hér verður því einungis vakin athygli á viðkomandi efnisatriðum til yfirlits og dregið á því hvernig koma megi því í lagalegan búning án þess þó að gerð sé tilraun til tæmandi umfjöllunar.

Árétting um fullveldisrétt íslenska ríkisins yfir auðlindum

Í tillögu auðlindanefndar frá 2000 er gert ráð fyrir því að kveðið verði á um að „handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds fari með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt þessara auðlinda og réttinda [þ.e. auðlinda og landsréttinda sem ekki eru háð einkaeignarrétti] í umboði þjóðarinnar.“ Samþærilega tillögu er að finna í frumvarpi ríkisstjórnarinnar frá 2009 þar sem segir um náttúruauðlindir að ríkið fari með forsjá þeirra, vörslu og ráðstöfunarrétt og hafi eftirlit með nýtingu þeirra í umboði þjóðarinnar (tillagan er rakin í viðauka). Í þessum ákvæðum er efnislega áréttað að íslenska ríkið farið með fullveldisrétt (ríkisvald) yfir auðlindum undir lögsögu ríkisins, sbr. kafla III. Líkt og áður er rakið bætir ákvæði sem þetta engu efnislega við gildandi rétt. Hins vegar getur það valdið misskilningi, einkum orðalagið að ríkið fari með „vörslu“ og „ráðstöfunarrétt“ auðlinda sem vísar til hefðbundins eignarréttar fremur en fullveldisréttar ríkisins.

Nýting auðlinda til hagsbóta öllum

Hér er um að ræða kröfu sem felst í „siðferðilegu þjóðareignarhugtaki“, sbr. kafla VIII. Það kann þó að þykja rétt að þetta grunnildi auðlinda fyrir samfélagið í heild sé áréttað í stjórnarskrárákvæði og þannig gert betur sýnilegt. Frá lögfræðilegu sjónarmiði hefur yfirlýsing á þessa leið ekki mikla efnislega þýðingu þar sem það er jafnan löggjafans að taka afstöðu til þess hverju sinni hvernig almannahagsmunum er best þjónað.²⁴ Hins vegar eru engin lagatæknileg atriði sem mæla gegn ákvæði á þessa leið. Við þetta má því bæta að flestar tillögur um stjórnarskrárákvæði um nýtingu náttúruauðlinda á undanförunum árum hafa haft að geyma tilvísun sem þessa.

Hagkvæm nýting náttúruauðlinda

Hér er um að ræða kröfu sem að mati margra felst einnig í (hinu siðferðilega) þjóðareignarhugtaki, sbr. kafla VIII. Spurningar geta þó vaknað um hvort hagkvæmni samrýmist í öllum tilvikum sjálfbærni eða hagsmunum komandi kynslóða. Því þarf hugsanlega að huga að gildismati í þessu sambandi (hvort vegi þyngra á metunum hagkvæmni eða sjálfbærni) og gæta að skýrri notkun hugtaka. Ýmsar tillögur um stjórnarskrárákvæði um nýtingu náttúruauðlinda á undanförunum árum hafa haft að geyma tilvísun til hagkvæmrar nýtingar, t.d. frumvarp ríkisstjórnar til stjórnskipunarlaganna frá 2009 og tillaga auðlindanefndar (í báðum tilvikum er hagkvæmni tengd sjálfbærri nýtingu/þróun).

Krafa um sjálfbæra nýtingu

Með „sjálfbærri þróun“ og „sjálfbærri nýtingu“ er í grundvallaratriðum vísað til þess að ekki sé gengið þannig á gæði náttúrunnar að þau nái ekki að endurnýja sig.²⁵ Ofveiði og útrýming nytjastofns við Íslandsstrendur

24 Sbr. t.d. ummæli í VI. kafla hæstaréttardóms 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000 (Vatneyrarmáli): „Þegar [fiskveiðistjórnarlög] eru virt í heild verður að leggja til grundvallar að við setningu þeirra hafi löggjafinn metið það svo, að skipan fiskveiðistjórnar eftir þeim væri fallin til að þjóna áður nefndum markmiðum 1. gr. þeirra. Þetta mat er á valdi löggjafans, þótt dómstólar leysi úr því hvort lögin, sem reist eru á því mati, samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar.“

25 Sjá nánar Aðalheiði Jóhannsdóttur, *The Significance of the Default*, Uppsala 2009, bls. 153 o.áfr.

væri þannig örugglega ekki sjálfbær nýting, svo dæmi sé tekið. Nánari afmörkun þessa hugtaks er hins vegar umdeild eins og t.d. ráðið verður af umræðu um hvort tiltekna vatnsaflsvirkjanir á hálendi Íslands feli í sér sjálfbæra nýtingu vatnsorku eða ekki. Sjálfbærni er talin fela í sér vísun til ýmissa meginreglna umhverfisréttar, t.d. varúðarreglunnar. Ákvæði um „sjálfbæra nýtingu“ náttúruauðlinda myndi þannig veita íslenskum umhverfisrétti almenna stjórnskipulega stöð.

Með hliðsjón af sveigjanleika hugtaksins „sjálfbær nýting“ er ljóst að án sérstakrar afmörkunar myndi löggjafinn vafalaust njóta verulegs svigrúms til mats við úrlausn á því hvað teldist sjálfbært og hvað ekki. Þótt ákvæðið yrði þannig vísiregla er ekki þar með sagt að það fæli ekki í sér eitthvert lagalegt aðhald gagnvart löggjafanum. Þýðing þess yrði þó að verulegu leyti pólitísk.

Til greina kemur sú hugmynd að sjálfbær nýting sé orðuð á almennari hátt, t.d. með vísun til ábyrgrar nýtingar auðlinda og/eða til hagsmuna komandi kynslóðar. Með því væri hugsanlega komist fram hjá hártögunum um afmörkun hugtaksins *sjálfbærni*. Einnig kemur til greina að umræddu viðmiði sé komið fyrir í annarri grein stjórnaskrár, t.d. grein sem fjallaði almennt um skyldur ríkisins og annarra opinberra aðila gagnvart umhverfinu.

Bann við stofnun réttinda einstaklinga í þjóðareign

Fullkomið bann við því að stofnað sé til réttinda einstaklinga þýðir að auðlindir eru annað hvort nýttar á grundvelli óhefts almannaaréttar eða að um er að ræða ríkiseign og/eða einkarétt ríkisins til nýtingar. Líklega er ágreiningslaust að nýting náttúruauðlinda á grundvelli óhefts almannaaréttar sé óraunhæf nema þá í ákveðnum tilvikum sem, eftir atvikum, taka þarf afstöðu til með lagasetningu. Almennt og algert bann við úthlutun réttinda til einstaklinga við nýtingu náttúruauðlinda kemur þannig vart til greina nema ætlunin sé sú að ríkið hafi einkarétt til allrar auðlindanýtingar.

Auðlindanýting einkaaðila gegn endurgjaldi

Umræða undanfarin ár hefur mjög snúist um að nýting náttúruauðlinda af hálfu einkaaðila eigi að vera háð gjaldi sem þeir greiða, t.d. í ríkissjóð. Frá lagatæknilegu sjónarmiði er einfalt að kveða á um það í stjórnarskrá að einkaaðilum skuli aðeins veittar nýtingarheimildir gegn gjaldi, t.d. eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Með slíku ákvæði væri þá mörkuð stefna sem útfærð yrði nánar með almennum lögum með tilliti til viðkomandi tegundar auðlindanýtingar. Ekkert er því til fyrirstöðu, lagatæknilega, að nánari viðmið um fjárhæð auðlindagjalds komi í stjórnarskrárákvæði.

Meginvandkvæðin við ákvæði þessa efnis er sú staðreynd að verulegur hluti auðlinda er þegar í einkaeigu, eða tengdur gæðum í einkaeigu, einkum fasteignum. Ef ætlunin er ekki beinlínis að þjóðnýta þessar eignir þannig að ríkið verði eitt eigandi náttúruauðlinda verður gjaldtökuákvæði um auðlindir að taka tillit til þessara réttinda. Þetta er vafalaust ástæða þess að þjóðareignarhugtak auðlindanefndar árið 2000 var aðeins látið ná til auðlinda „sem ekki eru háð[ar] einkaeignarrétti“.

Ef sett eru almenn viðmið um allar auðlindir (einnig þær sem eru í einkaeigu og þær sem eru eigendalausar) er ekkert því til fyrirstöðu að sett séu frekari ákvæði um gjaldtöku fyrir „hagnýtingarheimildir sem ríkið veitir“, t.d. vegna gæða sem eru utan einkaeigu eða í eigu ríkisins. Hér undir myndi t.d. falla nýting á nytjastofnum sjávar. Utan slíks ákvæðis gæti fallið nýting á grundvelli almennaréttar (t.d. veiði til eigin neyslu eða berjatínsla), þ.e. nýting á grundvelli almennaréttar sem ekki grundvallaðist á sérstöku leyfi eða hagnýtingarheimild.

Ákvæði sem þetta er háð pólitísku mati. Ástæða er hins vegar til að áréttu að regla um gjaldtöku felst ekki sjálfkrafa í hugtakinu þjóðareign eða tengist því hugtaki með sjálfvirkum hætti. Frá lagatæknilegu sjónarmiði verður því eindregið að mæla með því að ákvæði um gjaldtöku, ef því er að skipta, sé greint og sett fram sem sjálfstæð viðbót við ákvæði um þjóðareign en ekki látið að því liggja að það felist með einhverjum hætti þegar í yfirlýsingu um þjóðareign.

Bann við varanlegu framsali – Fyrirvari um afturkræfni hagnýtingarheimilda

Bann við „varanlegu framsali náttúruauðlinda“ kemur t.d. fram í tillögu auðlindanefndar árið 2000 og frumvarpi ríkisstjórnarinnar um auðlindaákvæði árið 2009. Notkun á hugtakinu „framsal“ í þessum tillögum er þó ekki eins skýrt og æskilegt væri. Er þá litið til eigendalausra auðlinda sem ríkið takmarkar aðgang að með veitingu hagnýtingarheimilda til afmarkaðs hóps manna. Villtur og vörslulaus fiskur er t.d. mikilvæg auðlind náttúru en hann verður hins vegar ekki framseldur sem slíkur, líkt og áður er rakið. Þótt „framsal náttúruauðlindar“ nái hugsanlega yfir „framsal hagnýtingarréttar“ er umrætt orðalag framangreindra tillagna engu að síður óskýrt.

Gera verður ráð fyrir að markmið framangreindra tillagna sé það að ríkinu (og e.t.v. öðrum opinberum aðilum) skuli vera óheimilt að veita einkaaðilum varanlegar og óafturkallanlegar heimildir til hagnýtingar auðlinda. Ákvæðið ætti því að leiða til þess að óheimilt sé að veita einkaaðilum varanlegan og óafturkallanlegar heimildir til veiði, nýtingar sjávarfalla eða vinds, jarðvarma, svo að dæmi séu tekin. Slíka kröfu verður sömuleiðis einnig að skilja á þá leið að setja beri skorður (a.m.k. að því marki sem það er unnt) við því að slíkar nýtingarheimildir sem veittar eru einkaaðilum teljist stjórnskipulega vernduð eignarréttindi sem ekki verði felld niður nema með bótum.

Ákvæði sem kveða á um að heimildir einkaaðila til nýtingar skuli vera tímabundnar og afturkallanlegar eru þekktar bæði að íslenskum rétti og erlendum.²⁶ Nærtækt er hér að líta til 3. málslíðar 1. gr. fiskveiðistjórnarlaga sem kveður á um að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögnum skuli ekki mynda eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Ákvæðinu er ætlað að tryggja að unnt sé að breyta fiskveiðistjórnarkerfi laganna án þess að skylt

26 Af sömu ástæðum tel ég óljóst hvort og hvernig aflaheimildir myndu teljast „óbein eignarréttindi“ samkvæmt tillögu auðlindanefndar. Samkvæmt gildandi rétti verða aflaheimildir ekki felldar undir neinn hefðbundinn flokk eignarréttinda. Það er hins vegar sjálfstætt álitamál hvort hagnýtingarheimildir sem byggjast á opinberum leyfum geti notið stjórnskipulegrar eignarréttarverndar og þá á hvaða grundvelli, líkt og áður hefur verið vikið að.

sé að greiða handhöfum veiðiheimilda bætur. Hvað sem líður eignarréttarvernd fiskveiðiréttar í sjó er ljóst að ákvæðið hefur þá þýðingu að það slær á lögmætar væntingar manna um að réttindi þeirra njóti stjórnskipulegrar eignarréttarverndar.²⁷ Með þessum hætti er svigrúm löggjafans til ýmissa breytinga á fiskveiðistjórn rýmkað frá því sem annars hefði verið.

Vekja ber athygli á því að ef leitast er við að undanskilja hagnýtingarheimildir þeirri stjórnskipulegu eignarréttarvernd sem þær kynnu ella að njóta, kemur ekki til greina að skilgreina þessar heimildir sem óbein eignarréttindi (sbr. tillögu auðlindanefndar). Afturkræfni hagnýtingarheimilda þýðir einmitt hið gagnstæða, þ.e. bótalesa afturköllun heimilda, sem veittar hafa verið af hálfu hins opinbera. Áskilnaður sem þessi skapar óhjákvæmilega óvissu og óöryggi um þá hagsmuni sem hagnýtingarheimild lýtur að. Það er háð pólitísku mati hvort slíkur fyrirvari er allt að einu talinn vera æskilegur. Einnig ber að hafa í huga að aldrei er unnt að útiloka að fullu eignarréttarvernd atvinnuhagsmuna og annarra verðmæta sem tengjast hagnýtingarheimild með ákvæði sem þessu.²⁸ Því ber að varast að ofmeta það aukna svigrúm sem stjórnarskrárákvæði þessa efnis veitir hinum almenna löggjafa.

XI. Samantekt

1. Tillögur um „þjóðareign“ á náttúruauðlindum eiga sér talsverða sögu hér á landi. Efni þeirra tillagna sem fram hafa komið er þó í grundvallaratriðum mismunandi.
2. Við framsetningu ákvæðis um náttúruauðlindir er nauðsynlegt að taka afstöðu til afmörkunar hugtaksins „náttúruauðlind“. Slík nánari afmörkun getur þó ráðist af öðrum efnisatriðum ákvæðis, einkum því hvort kveðið er á um eiginlega ríkiseign eða ekki.
3. Með „þjóðareign“ á auðlindum kann að vera vísað til þess að ríkið fari með yfirráð (fullveldisrétt) yfir auðlindum innan yfirráðasvæðis síns og geti í krafti almennra valdheimilda sinna kveðið á um nýtingu, ráðstöfun og meðferð náttúruauðlinda. Mælt er með því að hér séu hugtök á borð við „fullveldisréttur ríkisins“, „yfirráð“ eða „almennar valdheimildir“ fremur notuð en „þjóðareign“.
4. Með „þjóðareign“ á auðlindum kann að vera vísað til almennaréttar, t.d. þannig að allir eigi jafnan rétt til nýtingar auðlinda nema annað sé ákveðið í lögum. Mælt er með því að hér sé hugtakið „almennaréttur“ eða „jafn réttur allra“ notað í stað „þjóðareignar“.

²⁷ Sbr. t.d. ummæli í VI. kafla hæstaréttardóms 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000 (Vatneyrarmáli): „Þegar [fiskveiðistjórnarlög] eru virt í heild verður að leggja til grundvallar að við setningu þeirra hafi löggjafinn metið það svo, að skipan fiskveiðistjórnar eftir þeim væri fallin til að þjóna áðurnefndum markmiðum 1. gr. þeirra. Þetta mat er á valdi löggjafans, þótt dómstólar leysi úr því hvort lögin, sem reist eru á því mati, samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar.“

²⁸ Sjá nánar Aðalheiði Jóhannsdóttur, *The Significance of the Default*, Uppsala 2009, bls. 153 o.áfr.

5. Með „þjóðareign“ á auðlindum kann að vera vísað til ríkiseignar. Það fer eftir frekari fyrirmælum hvort þessari ríkiseign er ætlað að taka til auðlinda sem þegar eru í einkaeigu (og fela í sér þjóðnýtingu). Mælt er með því að hér sé hugtakið „ríkiseign“ fremur notað en „þjóðareign“ eða þjóðareign sé sérstaklega skilgreind sem ríkiseign þannig að efnisregla ákvæðis fari ekki á milli mála.

6. Sé ríkiseign á auðlindum takmörkuð við þær auðlindir sem eru hæfar til þess að vera andlag eignarréttar en eru ekki þegar í einkaeigu, er vandséð hvaða auðlindir myndu teljast ríkiseignir sem ekki eru það þegar samkvæmt almennum lögum.

7. Þjóðareign „sem sérstakt eignarform“ (sbr. tillögu auðlindanefndar 2000) felur í raun í sér ríkiseign sem lýtur sérstökum reglum.

8. Með „þjóðareign“ á auðlindum kann að vera vísað til þeirra sameiginlegu hagsmuna sem þjóðin hefur af nýtingu og meðferð þeirra. Þjóðareign í þessum skilningi er óframseljanleg og óskiptanleg. Með þjóðareign í þessum skilningi er ekki tekin afstaða til þess hvort auðlindir í þjóðareigu geti eða eigi að vera háðar lagalegum sérrétti (eignarrétti) að meira eða minna leyti. Hins vegar er ekkert því hugtakslega til fyrirstöðu að einkaaðilar geti (lagalega) átt eignarréttindi yfir auðlindum í þjóðareigu í þessum skilningi.

9. Ef ætlunin er að kveða á um að nýtingu og meðferð auðlinda með heildstæðum hætti (t.d. að öll nýting auðlinda skuli vera sjálfbær og í þágu almennings) ber að hafa í huga að mikilvægar auðlindir eru annað hvort í eigu einkaaðila eða alls ekki háðar einkaeignarrétti.

10. Hugtakið „þjóðareign“ – án tillits til þess hvernig það er afmarkað – felur ekki í sér efnisreglu um gjaldtöku fyrir auðlindir. Ef ætlunin er að taka afstöðu til þessa atriðis í stjórnarskrá í stað þess að eftirláta löggjafanum þetta mat, er því nauðsynlegt að það sé gert með sérstakri reglu.

11. Stjórnarskrárákvæði, sem kveður á um að heimildir sem einkaaðilum eru veittar til nýtingar auðlinda skuli vera tímabundnar og/eða myndi ekki óafturkallanlegan rétt (eignarrétt), er að sjálfsögðu háð pólitísku mati. Slíkt ákvæði er hins vegar vel þekkt að íslenskum rétti og réttaráhrif þess nokkuð skýr.

Viðauki: Nokkur dæmi um tillögur að auðlindaákvæði²⁹

1. Frumvarp Jóhönnu Sigurðardóttur o.fl. árið 2009³⁰

Frumvarpið gerði ráð fyrir nýrri grein stjórnarskrár, 79. gr., svohljóðandi:

Náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru þjóðareign. Ríkið fer með forsjá þeirra, vörslu og ráðstöfunarrétt og hefur eftirlit með nýtingu þeirra í umboði þjóðarinnar eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.

Allar náttúruauðlindir ber að nýta á sem hagkvæmastan hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar til hagsældar fyrir þjóðina og komandi kynslóðir. Náttúruauðlindir í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega afhendi.

Allir eiga rétt til umhverfis sem stuðlar að heilbrigði og þar sem líffræðilegri fjölbreytni er viðhaldið eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Réttur almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og áhrif framkvæmda á það, svo og kostur á þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið, skal tryggður með lögum.

Í athugasemdum við greinina segir m.a.: Er hér byggt á skilgreiningu auðlindanefndar á hugtakinu þjóðareign sem fjallað var um í almennum athugasemdum að framan, en með því er átt við sérstaka tegund eignarhalds til hliðar við hefðbundinn einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila. Í þessu felst að ríkinu er samkvæmt lögum fenginn hinn sérstaki eignarréttur á náttúruauðlindum í skjóli þess að enginn annar lögaðili eða einstaklingur hefur getað sannað eignarrétt sinn að þeim. Fyrirmyndin að eignarhaldi af þessum toga er einkum sótt í ákvæði laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, en samkvæmt þeim er íslenska ríkið lýst eigandi lands sem ekki er háð einkaeignarrétti og þar með þeirra náttúruauðlinda sem þar finnast.“

29 Um tillögur um auðlindaákvæði má einnig vísa til Aðalheiðar Ámundadóttur „Samantekt tillagna um breytingar á stjórnarskrá frá lýðveldisstofnun til 2010“, 5. kafla, sem birt er í 2. bindi skýrslunnar.

30 Flutningsmenn Jóhanna Sigurðardóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Birkir J. Jónsson og Guðjón A. Kristjánsson (385. mál, 136. lp., þskj. 648). Í athugasemdum við frumvarpið er vísað til stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnar Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs.

2. Frumvarp oddvita ríkisstjórnar Framsóknar- og Sjálfstæðis flokks árið 2007³¹

Frumvarpið gerði ráð fyrir nýrri grein stjórnarskrár, 79. gr., svohljóðandi:

Náttúruauðlindir Íslands skulu vera þjóðareign, þó þannig að gætt sé réttinda einstaklinga og lögaðila skv. 72. gr. Ber að nýta þær til hagsbóta þjóðinni, eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Ekki skal þetta vera því til fyrirstöðu að einkaaðilum séu veittar heimildir til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum samkvæmt lögum.

Í athugasemdum við greinina segir m.a.: Ákvæðið hefst á stefnuýfirlýsingu sem minnir á mikilvægi þess að varðveita forræði Íslendinga yfir náttúruauðlindum sínum. Hugtakið „náttúruauðlind“ tekur til hvers kyns náttúrunnar gæða án tillits til þess hvort um er að ræða auðlindir sem háðar eru einkaeignarrétti eða auðlindir sem með einum eða öðrum hætti eru eigandalausar. Með „náttúruauðlindum Íslands“ er átt við þær auðlindir sem fullveldisréttur íslenska ríkisins nær til samkvæmt almennum reglum. Gert er ráð fyrir því að í lögum verði afmarkað nánar, eftir því sem þurfa þykir, hverjar séu náttúruauðlindir Íslands. [/] Með hugtakinu „þjóðareign“ er lögð áhersla á þá ríku sameiginlegu hagsmuni sem allir Íslendingar hafa af því að nýting auðlinda til lands og sjávar fari fram með skynsamlegum hætti. Það er á forræði lýðræðislega kjörinna fulltrúa þjóðarinnar hverju sinni að ákveða, í krafti fullveldisréttar íslenska ríkisins, hvernig þessu markmiði verður best náð hverju sinni, þar á meðal hvort og að hvaða marki auðlind er nýtt eða friðuð. Orðalagið „þjóðareign“ vísar hins vegar ekki til einhvers konar einkaeignarréttar íslenska ríkisins eða þjóðarinnar.

3. Tillaga auðlindanefndar árið 2000³²

Í skýrslu auðlindanefndar árið 2000 var gerð svofelld tillaga um nýtt stjórnarskrárákvæði um náttúruauðlindir:

Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Handhafar löggjafar og framkvæmdarvalds fara með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt þessara auðlinda og réttinda í umboði þjóðarinnar.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi til einstaklinga eða lögaðila. Þó má veita þeim heimild til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum og réttindum gegn gjaldi, að því tilskildu að hún sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Slík heimild nýtur verndar sem óbein eignarréttindi.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign ber að nýta á sem hagkvæmastan hátt og á grundvelli sjálfbærrar þróunar og skal arði af þeim varið til þess að vernda auðlindirnar, rannsaka þær og viðhalda þeim, svo og til hagsældar fyrir þjóðina að öðru leyti.

³¹ Flutningsmenn Geir H. Haarde forsætisráðherra og Jón Sigurðsson iðnaðar- og viðskiptaráðherra (683. mál, 133 lþ., þskj. 1064). Í athugasemdum við frumvarpið er vísað til stefnuýfirlýsingar ríkisstjórnar Framsóknar- og Sjálfstæðisflokks.

³² Auðlindanefnd, Álitsgerð með fylgiskjöllum, September 2000, bls. 27. o.áfr.

Í skýringum við ákvæði sagði m.a.: Í 1. mgr. er því lýst yfir að þær náttúruauðlindir og réttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti séu þjóðareign sem handhafar löggjafar og framkvæmdarvalds, þ.e. Alþingi og stjórnvöld, fari með forsjá fyrir, varðveiti og geti jafnframt ráðstafað í umboði þjóðarinnar skv. 2. mgr. Vegna þess m.a. að aðstæður og viðhorf geta breyst í tímans rás er ekki gert ráð fyrir að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign verði skilgreind í sjálfri stjórnarskránni heldur verði það gert í almennum lögum. Þó er gengið út frá því að land, landsréttindi, auðlindir og hlunnindi í þjóðlendum, sem ekki hafa verið háð einkaeignarrétti, verði þjóðareignir, sbr. lög nr. 58/1998 um þjóðlendur og lög nr. 57/1998 um rannsóknir á nýtingu á auðlindum í jörðu. Sömu leiðis nytjastofnar á Íslandsmiðum, sbr. lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, og auðlindir sem eru á, í eða undir hafsbotninum, utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær, sbr. lög nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins. [/] Í 2. mgr. er því lýst yfir að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign megi ekki selja eða láta varanlega af hendi til annarra aðila. Þó er gert ráð fyrir að stjórnvöld geti veitt öðrum aðilum heimild til afnota eða hagnýtingar á slíkum eigum með tilteknum skilyrðum og að teknu tilliti til þeirra markmiða sem frá greinir í 3. mgr. Með heimild til afnota eða hagnýtingar í 2. mgr. er átt við heimild til afnota eða hagnýtingar sem sérstakt leyfi þarf til þannig að aðrir en leyfishafar geti ekki haft þau sömu not. Þar með fellur almannaaréttur, svo sem réttur til umferðar um land, ekki undir þetta hugtak. Kveðið er á um það í niðurlagi 2. mgr., til þess að taka af allan vafa, að heimild til afnota eða hagnýtingar njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar sem óbein eignarréttindi á borð við hefðbundin leigu, afnota og ítaksréttindi.

4. Frumvarp Guðnýjar Guðbjartsdóttur o.fl. árið 1998 og 1999³³

Á eftir 72. gr. kemur ný grein er verður 73. gr. og breytist röð annarra greina til samræmis við það. Greinin hljóðar svo:

Nytjastofnar á hafsvæði því sem fullveldisréttur Íslands nær til eru sameign íslensku þjóðarinnar. Kveðið skal á um sjálfbæra nýtingu þessara auðlinda til hagsbóta fyrir þjóðarheildina í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum.

Í athugasemdum við ákvæðið sagði m.a.: „Með ákvæði fyrri málsliðar greinarinnar er verið að tryggja annars vegar forræði Íslendinga yfir auðlindinni og hins vegar að auðlindin sé sameign íslensku þjóðarinnar en ekki þeirra sem fara með nýtingarréttinn samkvæmt lögum hverju sinni. Ástæða þykir til að tryggja stjórnskipulega stöðu þessa ákvæðis þó að það sé þegar lögbundið vegna þess hvernig núverandi fiskveiðistjórn er framkvæmd. [/] Síðara ákvæði greinarinnar kveður annars vegar á um að nýta beri auðlindina á sjálfbæran hátt, en með því er átt við að nýtingin mæti þörfum núverandi kynslóðar án þess að skerða möguleika kynslóða framtíðarinnar til sambærilegrar nýtingar. Í því sambandi skal minnt á hið mikla brottkast sem getur ógnað sjálfbærri nýtingu auðlindar-

33 Flutningsmenn frumvarpsins 1997 voru Guðný Guðbjörnsdóttir, Kristín Ástgeirsdóttir og Kristín Halldórsdóttir (152. mál, 122 lþ., þskj. 152). Frumvarpið var endurflutt ári síðar og þá bættust Margrét Frímannsdóttir og Sighvatur Björgvinsson við sem flutningsmenn (174. mál, 123. lþ., þskj. 179).

innar. Hins vegar er yfirlýsing um að hagnýting auðlindanna eigi að vera til hagsbóta fyrir þjóðarheildina og ákveðin samkvæmt lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Ástæða þykir til að ítreka hagsmuni þjóðarheildarinnar í ljósi þess að heilu byggðarlögin geta misst lífsviðurværi sitt við kaup og sölu.“

5. Frumvarp Ragnars Arnalds o.fl. árið 1997

Við 72. gr. stjórnarskrárinnar bætast fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi:³⁴

Öll verðmæti í sjó og á sjávarbotni innan efnahagslögsögu, svo og almenningar, afréttir og önnur óbyggð lönd utan heimalanda, teljast sameign þjóðarinnar allrar, einnig námur í jörðu, orka í rennandi vatni og jarðhiti neðan við 100 metra dýpi.

Heimilt er að ákveða að nýttendur auðlinda í sameign þjóðarinnar greiði hóflegt gjald er standi undir kostnaði við rannsóknir og stuðli að verndun auðlindanna og sjálfbærri nýtingu þeirra samkvæmt nánari ákvörðun í lögum.

Eignarrétti á íslenskum náttúruauðæfum, landi og landgrunni skal að öðru leyti skipað með lögum. Tryggja ber landsmönnum öllum rétt til eðlilegrar umgengni og útivistar í landinu.

Með þeim takmörkunum, sem hér greinir, skal við það miða að bændur haldi eignarrétti á jörðum sínum, beitirétti í óbyggðum og öðrum þeim hlunnindum í heimalöndum og utan þeirra sem fylgt hafa íslenskum búskaparháttum á liðnum öldum.

Í athugasemdum við greinina sagði m.a.: „Brýnt er orðið að taka af öll tvímæli um eignarrétt á náttúruauðæfum og landi og marka skýra stefnu í því máli. Hér er miðað við þá grundvallarreglu:

- að eignir, sem enginn hefur sannanlega átt fram að þessu og eru þess eðlis að þær þurfa að nýtast af þjóðarheildinni, verði í stjórnarskrá lýðveldisins lýstar sameign þjóðarinnar allrar;
- að mörkin milli einkaeignar og sameignar þjóðarinnar verði ákveðin með löggjöf þar sem hagsmuna þéttbýlisbúa sé fyllilega gætt og að þeim sé tryggður réttur til eðlilegrar umgengni og útivistar í landinu;
- að staða bænda sé ekki skert og þeir haldi þeim hlunnindum sem fylgt hafa íslenskum búskaparháttum á liðnum öldum.“

³⁴ Flutningsmenn Ragnar Arnalds, Sigríður Jóhannesdóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Kristinn H. Gunnarsson, Hjörleifur Guttormsson, Ögmundur Jónasson, Guðrún Helgadóttir (238. mál, 122. lþ., þskj. 271). Ragnar flutti frumvarpið fyrst árið 1976-1977 að mestu í sömu mynd og fram kemur í meginmáli (sbr. 91. mál, 98. lþ., þskj. 101). Það athugast einnig að þingmenn Alþýðubandalagsins, Einar Olgeirsson, Hannibal Valdimarsson og Magnús Kjartansson, fluttu ítrekað frumvörp um eignarrétt Íslendinga að fasteignum og náttúruauðæfum hér á landi. Þessi frumvörp fólu í sér tillögur um ýmsar takmarkanir á eignarrétti einkaaðila en höfðu hins vegar ekki að geyma tilvísun til „þjóðareignar“ eða ríkiseignar. Sjá t.d. frv. 1963, 216. mál, 83. lþ., þskj. 450.

6. Stjórnarfrumvarp (flutningsmaður Davíð Oddsson forsætisráðherra) árið 1995³⁵

Á eftir 78. gr. komi ný grein er verði 79. gr. Breytist töluröð annarra greina til samræmis við það. Greinin hljóði svo:

Nytjastofnar á hafsvæði því sem fullveldisréttur Íslands nær til eru sameign íslensku þjóðarinnar. Kveðið skal á um hagnýtingu og verndun þessara auðlinda í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum.

Í athugasemdum við frumvarpið sagði m.a. eftirfarandi: „Með 1. mgr. er minnst á mikilvægi þess að varðveita fullt forræði Íslendinga yfir henni, jafnframt því sem í málsgreininni felst að þessi auðlind skuli nýtt til hagsbóta fyrir þjóðarheildina. Ljóst er að setja þarf margs konar reglur er lúta að hagnýtingu og verndun þessarar mikilvægu auðlindar og án slíkra reglna er hætt við að nútíma veiðitækni leiði skjótt til rányrkju á auðlindinni með alvarlegum afleiðingum fyrir þjóðina. Það er hlutverk löggjafarvaldsins að móta stefnu varðandi auðlindanýtingu og verndun á hverjum tíma. Enda þótt sú stefnumótun hafi hin síðari ár byggst á því að fiskistofnarnir verði skynsamlegast nýttir með því að úthluta aflahlutdeild og aflamarki og fela þeim sem daglega starfa að fiskveiðum víðtækt ákvörðunarvald varðandi nýtingu aflaheimilda með veiðum eða framsali hefur aldrei staðið til að það yrði til þess að óafturkallanlegt og stjórnarskrárvárið forræði einstakra aðila yfir auðlindinni myndaðist á grundvelli einkaeignarréttar. Það verður að vera ákvörðunarefni löggjafans á hverjum tíma hvaða skipulag henti best til að nýta þessa sameign þjóðarinnar með hagsmuni heildarinnar að leiðarljósi. Í lögum um stjórn fiskveiða hefur frá 1988 verið ákvæði um að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar. Í stefnu og starfsáætlun ríkisstjórnarinnar er því lýst yfir að stjórnskipuleg staða þess ákvæðis skuli tryggð.“

7. Frumvarp Gunnars Thoroddsen forsætisráðherra árið 1983³⁶

Í frumvarpinu var gert ráð fyrir nýrri grein, svohljóðandi:

79. gr.

Náttúruauðlindir landsins skulu vera ævarandi eign Íslendinga.

Auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu eru þjóðareign. Eignarrétti að öðrum náttúruauðæfum skal skipað með lögum.

Í athugasemdum sagði m.a.: „Lýst er yfir þjóðareign að auðlindum hafs og hafsbotns við Ísland. Jafnframt að náttúruauðlindir landsins skuli vera ævarandi eign Íslendinga. Afsal þeirra til útlendinga er því lýst óheimilt. Að því er einstakar auðlindir snertir, svo sem vatns- og virkjunarrétt, jarðhita- og námuréttindi, er gert ráð fyrir því, að um yfirráðarétt þeirra verði fjallað í lögum. Er í greininni ekki tekin afstaða til þess, hvort eða að hve miklu leyti slík náttúruauðæfi skuli vera ríkiseign. Er það undir ákvörðun Alþingis komið.“

³⁵ 457. mál, 118. lþ., þskj. 1063.

³⁶ Frumvarp efri deildar (flutningsmaður Gunnar Thoroddsen), sbr. 243. mál, 105 lþ., þskj. 537.

Í athugasemdum er einnig lýst tillögum fulltrúa Alþýðubandalags og Alþýðuflokks í stjórnarskrárnefnd. Tillaga alþýðubandalagsmanna var svohljóðandi:

*Náttúruauðlindir landsins skulu vera ævarandi eign Íslendinga. Öll verðmæti í sjó og á sjávarbotni innan efnahagslögsögu, svo og almenn-
ingar, afréttir og önnur óbyggð lönd utan heimalanda, teljast sameign
þjóðarinnar allrar, einnig námur í jörðu, orka í rennandi vatni og jarð-
hiti neðan við 100 m djúpi. Eignarrétti á íslenskum náttúruauðæfum,
landi og landgrunni, skal að öðru leyti skipað með lögum. Við eign-
arnám á landi, í þéttbýli sem dreifbýli, skal almennt ekki taka tillit til
verðhækkunar, sem stafar af uppbyggingu þéttbýlissvæða í næsta
nágrenni, opinberum framkvæmdum eða öðrum ytri aðstæðum, heldur
ber að miða mat við verðmæti hliðstæðra eigna. Með þeim takmörkun-
um, sem hér segir, skal við það miða, að eignarréttur haldist á jörðum,
beitaréttur í óbyggðum og önnur þau hlunnindi í heimalöndum og utan
þeirra, sem fylgt hafa íslenskum búskaparháttum á liðnum öldum.*

Tillaga alþýðuflokksmanna var svohljóðandi:

*Náttúruauðlindir landsins skulu vera ævarandi eign Íslendinga.
Auðlindir hafsins og sjávarbotns, innan íslenskrar lögsögu, eru sameign
þjóðarinnar. Þau náttúrugæði, svo sem landsvæði, svo og vatns- og
virkjunarréttindi, jarðhita- og námaréttindi, og önnur réttindi bundin
eignarrétti lands, sem eignarheimildir annarra en ríkisins finnast ekki
fyrir, skulu vera þjóðareign. Umráðaréttur eigna þessara er í höndum
Alþingis, sem skal með lögum ákveða aðgangs- og nýtingarrétt almenn-
ings, svo og landverndar- og umgengnis skyldu. Með sérstökum lögum
getur Alþingi veitt sveitarfélögum, félagssamtökum og einstaklingum
réttindi til nytja lands og landgæða.*

Umhverfi í stjórnarskrá

Elly Katrín Guðmundsdóttir

Stjórnlaganefnd fór þess á leit við Elly Katrínu Guðmundsdóttur, lögfræðing, sviðsstýru Umhverfis- og samgöngusviðs Reykjavíkurborgar, og fulltrúa í stjórnlaganefnd, að skrifa úttekt um umhverfisákvæði og rétt almennings í stjórnarskrá. Sérstaklega var óskað eftir efnisumfjöllun um þróun umhverfisréttar, með hvaða hætti umhverfisákvæði hafa birst í erlendum stjórnarskrám og hvernig væri við hæfi að kveða á um þessi atriði í stjórnarskránni.

Inngangur

Umhverfisréttur er ung fræðigrein innan lögfræðinnar. Á sama tíma og við höfum víða orðið vitni að hnignun í umhverfi okkar, hefur skilningur og meðvitund um umhverfismál aukist. Skilningur á mikilvægi umhverfisins fyrir heilbrigði og afkomu mannkyns hefur þrýst á auknar reglur á alþjóðavísu sem og lands- og staðarvísu. Réttur náttúrunnar óháð mannum hefur einnig verið ræddur í þessu sambandi.

Allt frá því að s.k. Brundtland skýrsla¹ var gefin út árið 1987 má segja að sjálfbær þróun hafi gegnt lykilhlutverki á sviði umhverfismála. Í skýrslunni er hugtakið skilgreint sem þróun sem fullnægir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum. Skírskotun til náttúruauðlinda er augljós en hugtakið tekur yfir mun breiðara svið og byggir á þremur meginstoðum sem allar tengjast innbyrðis: umhverfi, efnahag og samfélagi. Með tilliti til umhverfismála vísar hugtakið sjálfbær þróun fyrst og fremst til eftirfarandi: (i) að ganga ekki óhóflega á forða náttúrunnar heldur nýta auðlindir á þann hátt að þær nái að endurnýja sig og (ii) að nýting náttúruauðlinda feli ekki í sér mengun lofta, lands og hafs eða leiði af sér önnur umhverfisspjöll.

Sjálfbær þróun er rauði þráðurinn í þeim meginreglum sem settar voru fram á tímamótaráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun sem haldin var í Ríó de Janeiro árið 1992. Í dag er almennt litið á þær reglur sem óskráðar meginreglur umhverfisréttarins.² Sjálfbær þróun hefur

¹ Skýrslan heitir *Sameiginleg framtíð okkar* (e. *Our Common Future*) og var unnin undir forystu Gro Harlem Brundtland þáverandi forsætisráðherra Noregs. Sjá nánar: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

² Meginreglurnar eru helstar: (i) reglan um að grípa skuli til fyrirbyggjandi aðgerða, (ii) að leysa skuli umhverfisvandamál við upptök, (iii) varúðarreglan og (iv) greiðslureglan. Sjá nánar t.d. Frumvarp til laga um meginreglur umhverfisréttar. Lagt fram á 133. löggjafarþingi 2006-2007. Þskj. 843-566. mál.

víða áunnið sér rétt grundvallarreglu sem eigi heima í stjórnarskrá.

Á undanförnum tveimur áratugum hafa ákvæði um umhverfi og eignarhald náttúruauðlinda ratað inn í stjórnarskrár ýmissa ríkja. Ákvæði af þessum toga er ekki að finna í núgildandi stjórnarskrá Íslands en slík ákvæði hafa þó verið til skoðunar. „Tilhneiging er til að setja meðal mannréttindaákvæða í stjórnarskrá tiltekin réttindi almennings eða þjóðarinnar og umhverfismál með sérstöku tilliti til komandi kynslóða og á það einkum við um ákvæði um rétt almennings til ákveðinna gæða umhverfis og náttúruauðlinda og að nýting þeirra sé í þágu þjóðarhagsmuna.“³ Á Þjóðfundi 2010 kom fram skýr ósk um umhverfisákvæði í stjórnarskrá.

Umhverfisákvæði í stjórnarskrá eru umfjöllunarefni textans sem hér er settur fram.

Ákvæði um umhverfi í erlendum stjórnarskrám

Finna má umhverfisákvæði í flestum stjórnarskrám sem samþykktar hafa verið eftir 1990, svo sem í ríkjum Austur-Evrópu, og í sumum þeirra eru yfirlýsingar um að náttúruauðlindir séu eign þjóðarinnar. Ákvæði er varða umhverfið í erlendum stjórnarskrám eru af fjölbreyttum toga og sett fram með ólíkum hætti. Þau varða fyrst og fremst eftirfarandi efnisatriði, sem í reynd hljóta þó alltaf að vera samofin að einhverju leyti:

- Rétt almennings til heilnæms umhverfis.
- Rétt almennings til aðgengis að upplýsingum og ákvörðunum er varða umhverfi þeirra.
- Rétt almennings til aðgengis að náttúrunni.

Erlendar stjórnarskrár útfæra þetta með ýmsum hætti eins og sjá má á eftirfarandi dæmum:

a. Noregur:

- *Sérhver maður á rétt til heilnæms umhverfis og náttúru þar sem gróska og fjölbreytni eru vernduð.*
- *Nýta ber náttúruauðlindir á grundvelli heildrænna langtíma-sjónarmiða þar sem réttur komandi kynslóða er einnig tekinn til greina.*
- *Til þess að standa vörð um rétt sinn á grundvelli ofangreindrar málgreinar, eiga borgarar rétt á að fá upplýsingar um ástand náttúrulegs umhverfis og áhrif fyrirhugaðra eða yfirstandandi framkvæmda á náttúruna.*
- *Stjórnvöld skulu gefa út nánari fyrirmæli um framkvæmd þessara meginreglna.*

(129. grein 110b sem tekin var upp í stjórnarskrá árið 1992)

3 Frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum. Lagt fram á 136. löggjafarþingi 2008-2009. Þskj. 648 – 385 mál, bls. 11. (Frv. til stjórnarskipunarlaganna 2009).

b. Svíþjóð:

- [...] Stjórnvöldum ber að stuðla að sjálfbærri þróun sem leiðir til góðs umhverfis fyrir núverandi og komandi kynslóðir. [...]

(2. grein stjórnarskrárinnar frá 1974)

c. Finnland:

Ábyrgð á umhverfinu:

- Náttúran og fjölbreytileiki lífríkisins, umhverfið og þjóðararfarinn eru á ábyrgð allra.
- Stjórnvöld skulu keppa að því að tryggja öllum rétt til heilnæms umhverfis og möguleikann á að hafa áhrif á ákvarðanir sem varða þeirra eigið lífræna umhverfi.

(20. grein stjórnarskrárinnar frá árinu 2000)

d. Sviss:

- Sambandsríkið og kantónurnar skulu stefna að því að koma á langvinnu jafnvægi milli náttúrunnar, einkum hvað varðar getu hennar til endurnýjunar, og nýtingar af hálfu mannsins.
- Sambandsríkið skal móta meginreglur um fiskveiðar og skotveiðar í því augnamiði að vernda fjölbreytni fiskjar, villibráðar og fugla.

(73. og 79. grein stjórnarskrárinnar frá árinu 2000)

e. Evrópusambandið:

Náttúruvernd

- Náttúruvernd á háu stigi og bætt umhverfi verða að vera hluti af stefnu Sambandsins.
- Tryggja verður hvort tveggja í samræmi við meginregluna um sjálfbæra þróun.

(97. grein stjórnarskrársáttmálans frá árinu 2004)

f. Frakkland:

- Sérhver maður á rétt á að lifa í heilsusamlegu umhverfi þar sem ríkir jafnvægi.
- Sérhverjum manni ber skylda til að taka þátt í vernd og umbótum umhverfisins.
- Sérhverjum manni ber skylda til að tilkynna fyrirfram í samræmi við lög um aðgerðir sem geta skaðað umhverfið, eða draga að öðrum kosti úr skaðlegum áhrifum.
- Sérhverjum manni ber að stuðla að því að bæta úr skaða sem hann veldur umhverfinu, samkvæmt nánari ákvæðum í lögum.
- Þegar framkvæmdir geta skaðað umhverfið með alvarlegum og óafturkræfum hætti ber stjórnvöldum að sjá til þess í samræmi

við varúðarregluna að áhætta sé metin og að dregið sé úr henni eftir fremsta megni.

- *Stefna stjórnvalda á að stuðla að sjálfbærri þróun. [...]*
- *Sérhver maður á rétt, innan marka laga, á aðgangi að upplýsingum um umhverfið í fórum stjórnvalda og þátttöku í ákvörðunum sem hafa áhrif á umhverfið.*

(La Charte de l'environnement (umhverfissáttmáli) sem var tekinn upp í stjórnarskrána með ákvörðun sameinaðs þings 1. mars 2005)

Ákvæði um umhverfisvernd í Stjórnarskrá Íslands

Eins og áður segir, er ákvæði um umhverfi ekki að finna í núgildandi stjórnarskrá Íslands, en þau hafa þó verið til umræðu og skoðunar.

Í frumvarpi til stjórnarskipunarlaga, sem lagt var fram á Alþingi árið 1983 (243. mál), eru sett fram ákvæði er varða umhverfi og auðlindir. Frumvarpið var afurð stjórnarskrárnefndar sem skipuð var árið 1972 undir forystu Gunnars Thoroddsen. Það er eina heildstæða frumvarp að stjórnarskrá sem lagt hefur verið fyrir Alþingi frá samþykkt núgildandi stjórnarskrár árið 1944.

80. grein frv. hljóðar svo:

- *Vernda skal náttúru landsins og auðlindir þess svo ekki spillist líf eða land að nauðsynjalausu.*
- *Landsmönnum skal tryggður réttur til eðlilegrar nýtingar landsins til útvistar. Nánar skal fjallað um rétt þennan í lögum.*

Í greinargerð með frumvarpinu segir um þessa grein:

„Vernd náttúru landsins og auðlinda þess í nútíð og framtíð er svo mikilvægt mál, að það á heima í stjórnarskrá. Verndarskyldan hvílir bæði á ríki og einstaklingum.

Sérstök áhersla er hér lögð á það, að landsmönnum öllum sé tryggður réttur til eðlilegrar umgengni og útvistar í landinu. Er svo fyrir mælt, að í lögum skuli sá réttur sérstaklega tryggður.“

Fulltrúar Alþýðubandalags lögðu til að greinin orðaðist svo:

„Landsmönnum öllum skal tryggður réttur til eðlilegrar umgengni og útvistar í landinu. Stjórnvöldum er skylt að vernda náttúru landsins og auðlindir þess, svo að tryggt sé að allir landsmenn geti notið útvistar og varðveittur sé sá höfuðstóll, sem felst í auðæfum náttúru landsins. Nánar skal í lögum fjalla um umgengnisrétt landsmanna við landið og verndun náttúru og auðlinda landsins og hvernig tryggja skal að ekki spillist að óþörfu líf, land eða haf.“⁴

Tillaga þessi verður að teljast framsýn. Hún horfir til þess að tryggja í stjórnarskrá náttúruvernd og rétt almennings til þess að ferðast um landið og

4 Frumvarp til stjórnarskipunarlaga 1983 (243. mál), bls. 33.

njóta náttúru þess, almannaréttar. Í tillögu fulltrúa Alþýðubandalagsins er einnig vísað beint til þess sem nú er kallað sjálfbær þróun.

Umhverfisákvæði voru ítarlega skoðuð við endurskoðun stjórnarskrárinnar 2005-2007⁵ sem og við vinnslu frumvarps til stjórnarskipunarlaganna 2009.

Ákvæði 3. mgr. 1. gr. frumvarps til stjórnarskipunarlaganna 2009 hljóðar svo:

Allir eiga rétt til umhverfis sem stuðlar að heilbrigði og þar sem líffræðilegri fjölbreytni er viðhaldið eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Réttur almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og áhrif framkvæmda á það, svo og kostur á þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið, skal tryggður með lögum.⁶

Eins og kemur fram í greinargerð með frv. til stjórnarskipunarlaganna 2009 má segja að hér sé sett fram markmið sem löggjafanum sé ætlað að mæla nánar fyrir um hvernig skuli náð. Þannig býr stjórnarskrárákvæðið ekki til sjálfstæðar efnisreglur, en í ljósi reynslunnar m.a. í Noregi getur ákvæðið sem þetta þó gegnt veigamiklu hlutverki þegar dómstólar fá til úrlausnar álitamál er varða þetta grundvallarmarkmið.⁷

Hér verður nánar fjallað um efnisatriði umhverfisákvæða í stjórnarskrá:

Réttur til heilnæms umhverfis

Réttur einstaklinga til heilnæms umhverfis er samofinn rétti til upplýsinga um og þátttöku í málum er varða umhverfi þeirra. Þessum réttindum er víða komið fyrir í einu og sama ákvæðinu sbr. frv. til stjórnarskipunarlaganna frá 2009.

Mengað umhverfi hefur neikvæð áhrif á heilsu og þar með lífsgæði fólks. Oft á tíðum á þetta einnig við um komandi kynslóðir. Aukin almenn þekking á umhverfismálum og tengslum þeirra við heilsu hefur ýtt undir þá skoðun að fólk eigi rétt á heilnæmu umhverfi. Því er haldið fram að hér sé um grundvallarréttindi að ræða sem beri að vernda í stjórnarskrá. Eins og áður segir hafa verið sett í stjórnarskrár ákvæði um rétt almennings til ákveðinna gæða umhverfis. Óbeina tilvísun til slíkra réttinda má lesa úr markmiði laga um hollustuhætti og mengunarvarnir (nr. 7/1998), þ.e. „... að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengðuð umhverfi.“ Nýlega hefur þó verið bent á að núverandi mengunarlöggjöf svari ekki kalli tímans. „Útfæra þurfi betur ákveðnar meginreglur umhverfisréttarins, skilgreina réttindi og skyldur

5 Sjá nánar: Endurskoðun stjórnarskrárinnar, áfangaskýrsla nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Lögð fram á Alþingi í febrúar 2007. Þskj. 1293 – 709. mál.

6 1.-2. mgr. 1. gr. fjalla um eignarhald og nýtingu náttúruauðlinda: „Náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru þjóðareign. Ríkið fer með forsjá þeirra, vörslu og ráðstöfunarrétt og hefur eftirlit með nýtingu þeirra í umboði þjóðarinnar eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Allar náttúruauðlindir ber að nýta á sem hagkvæmasta hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar til hagseldar fyrir þjóðina og komandi kynslóðir. Náttúruauðlindir í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi.“

7 Sjá nánar: Aðalheiður Jóhannsdóttir, Umhverfisréttur og stjórnarskráin, Úlfjótur, 2005, bls. 553-554.

á grundvelli þeirra Einnig þarf að tryggja betur stöðu almennings, reglur um virka upplýsingamiðlun til almennings og reglur sem veita almenningi raunhæfa möguleika til þess að aðhafast ef stjórnvöld gera það ekki.“⁸

Halda má því fram að krafan um heilnæm lífsskilyrði almennings megi sín lítils þegar hún mætir stjórnarskrárvörðum réttindum eins og eignarrétti og atvinnufrelsi. Rök eru fyrir því að styrkja og vernda þennan rétt í stjórnarskrá í takti við þá þróun sem á sér stað í nágrannaríkjum okkar.

Réttur einstaklinga til upplýsinga og þátttöku í ákvörðunum um mál er varða umhverfi þeirra

Eins og áður segir er réttur einstaklinga til heilnæms umhverfis nátengdur rétti til upplýsinga og þátttöku í málum er varða umhverfi þeirra. Til þess að geta varið rétt sinn þurfa einstaklingar að njóta aðgangs að upplýsingum og þátttöku í ákvörðunum um mál er varða umhverfi þeirra. Þessi réttindi eru efni Árósasamningsins frá árinu 1998⁹ sem Ísland er aðili að en hefur þó ekki enn verið fullgiltur hér á landi.

Í febrúar 2005 skipaði umhverfisráðherra nefnd til að greina efni Árósasamningsins og meta hvaða breytingar þyrfti að gera á íslenskri lög-
gjöf með hliðsjón af ákvæðum hans. Niðurstöður nefndarinnar birtust í skýrslu frá 28. september 2006¹⁰.

Í skýrslu nefndarinnar segir m.a.: „Árósasamningurinn er ný tegund samnings um umhverfismál. Hann tengir saman umhverfisrétt og mannréttindi. Hann viðurkennir að menn hafi skyldum að gegna gagnvart komandi kynslóðum. Samningurinn staðfestir að sjálfbærri þróun verður ekki náð án aðildar allra hagsmunaaðila og tengir saman ábyrgð stjórnvalda og umhverfisvernd. Hann beinir athyglinni að gagnverkandi áhrifum almennings og stjórnvalda í lýðræðislegu samhengi og kveður á um ný ferli varðandi þátttöku almennings í viðræðum um alþjóðlega samninga og framkvæmd þeirra.“ Árósasamningurinn kveður á um málsmeðferðar- eða formreglur sem samningsaðilar skuldbinda sig til að tryggja borgurum sínum svo þeir geti varið rétt sinn til heilnæms umhverfis. Þau réttindi sem samningurinn á að tryggja almenningi eru þrjú: (i) Réttur til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál, (ii) réttur almennings til þátttöku í málsmeðferð þegar undirbúnaður er ákvarðaður af hálfu stjórnvalda í umhverfismálum og (iii) aðgangur að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum fyrir dómstólum eða öðrum óháðum og hlutlausum úrskurðaraðila. Þetta eru hinar þrjár stoðir Árósasamningsins. Í samræmi við tillögur nefndarinnar hafa fyrstu tvær stoðirnar þegar verið lögfestar hér á landi, með lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 annars vegar og lögum um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006 hins vegar.

Þessa dagana er unnið að fullgildingu Árósasamningsins á Íslandi. Frumvörp til laga sem ætlað er að tryggja að reglur íslenskra laga samræmist fyllilega Árósasamningnum hafa nú verið undirbúin. Frumvörpin fela

8 Fréttablaðið, 8. janúar 2011, bls. 12. Viðtal við Aðalheiði Jóhannsdóttur, prófessor í lögfræði.

9 Sjá nánar heimasíðu Árósasamningsins: <http://www.unece.org/env/pp/>

10 Sjá: www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/Arosaskyrsla.pdf

m.a. í sér að almenningur geti borið ákvarðanir sem varða mikilvæga umhverfshagsmuni undir sjálfstæða og óháða úrskurðarnefnd og leitað virkra úrræða til að tryggja verndarhagsmuni umhverfisins.¹¹

Víða er nú litið á rétt almennings til upplýsinga og þátttöku í ákvörðunum um mál er varða umhverfi þeirra sem grundvallarréttindi sem sums staðar njóta stjórnarskrárverndar, svo sem í Noregi og Finnlandi. Þessi réttindi eru mjög í anda þeirra lýðræðisviðhorfa er birtust á Þjóðfundum.

Almannaréttur

Réttur manna til dvalar og umferðar um landið, svokallaður almannaréttur, hefur verið skilgreindur í lögum hér á landi frá fornu fari. Efni þess hugtaks hefur þó verið breytilegt í árunna rás. Ákvæði um almannarétt er að finna í fornum lagabálkum svo sem Grágás og Jónsbók. Í seinni tíð hefur slíkt ákvæði verið að finna í náttúruverndarlögum sem endurspeglar almannarétt sem félagslega náttúruvernd, að almenningur eigi rétt á að njóta náttúru landsins. Þrátt fyrir að almannaréttur sé nú verndaður í lögum er því haldið fram að hann megi sín lítils komi til árekstra við stjórnarskrárverndaðan rétt eins og eignarrétt landeiganda. Margir telja almannarétt vera grundvallarrétt sem eigi heima í stjórnarskrá, og sem dæmi má nefna að almannaréttur nýtur stjórnarskrárverndar í Svíþjóð.

Í greinargerð með lögum um náttúruvernd nr. 48/1956 er að finna ágæta umfjöllun um samspil og rök fyrir rétti landeiganda annars vegar og almannaréttar hins vegar. Þessi orð eiga enn vel við og lýsa vel þeim álitafnum sem upp kunna að koma:

„Það er vitanlega frumforsenda fyrir því, að menn geti notið náttúru landsins, að þeir eigi færi á að komast út í náttúruna og dveljast þar. Ef sú réttarregla er talin gilda, að landeigendur geti meinað almenningi för jafnvel um óræktuð lönd með því einu að girða landið, er ljóst, að sú hætta vofir yfir, að fólki, sem býr og á ekki land utan þéttbýlis, verði bægt frá náttúrusvæðum landsins, þegar frá eru skilin þau svæði, sem eru ofar allri byggð. ... Hér vegast þó á tvenns konar hagsmunir, hagsmunir landeigenda og hagsmunir þeir, sem tengdir eru við náttúrunautn almennings. Liggur sú skoðun til grundvallar frv., að hagsmunir landeigenda séu hér minni að mun, meðan landsvæði er enn ekki tekið til ræktunar. Hins vegar verður að gera miklar kröfur til gangandi fólks um siðlega umgengnishætti, og reynir frv. að skapa mönnum aðhald í því efni, svo sem fyrr greinir.“¹²

Með lögum 48/1956 var almenningi veitt frjáls för um landsvæði utan landareigna lögbýla. Umferð um óræktuð lönd manna var gefin frjáls og dvöl þar í því skyni að njóta náttúrunnar, enda hefði slíkt ekki í för með sér mikið óhagræði fyrir landeigendur eða aðra rétthafa að landi. Umferð og dvöl á ræktuðu landi var háð leyfi forráðamanns lands.

Með 11. gr. laga um náttúruvernd, nr. 47/1971, sem leystu fyrrgreind lög af hólmi, var réttur manna til umferðar hins vegar þrengdur talsvert. Var gangandi fólki því aðeins heimil för um eignarlönd manna að þau væru

¹¹ Sjá: www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1745, dags. 10. janúar 2011.

¹² Tekið upp í greinargerð með frumvarpi til laga um náttúruvernd, lagt fyrir Alþingi á 123. löggjafarþingi 1998–99. Þskj. 848-528. mál.

óræktuð og ógirt og að dvöl manna þar hefði ekki í för með sér ónæði fyrir búpening eða óhagræði fyrir rétthafa að landinu. Samkvæmt lögnum þurfti leyfi landeiganda til að ferðast um ræktað land, svo og girt land, hvort sem það var ræktað eða ekki.

Þetta þrönga ákvæði var numið úr gildi með nógildandi náttúruverndarlögum nr. 44/1999. Eitt meginmarkmið þeirra laga var að auka mjög rétt manna til umferðar um landið og dvalar þar. Þegar frumvarpið var lagt fram sagði þáverandi umhverfisráðherra rýmkuð almannaréttar vera stærsta þátt frumvarpsins.¹³

Í nógildandi lögum um náttúruvernd er að finna sérstakan kafla um almannarétt, umgengni og útivist, (12.-16. gr. laganna). Í samræmi við þá stefnu frumvarpsins að auka rétt almennings til að ferðast um landið, er þar lögð til sú meginregla að mönnum sé heimil för um landið, hvort heldur er innan eða utan landareigna lögbýla, svo og dvöl í lögmætum tilgangi. Í 12. gr. laganna er þannig að finna tvær meginreglur, annars vegar um heimild manna til að ferðast um landið og dvelja þar og hins vegar um góða umgengni þeirra við náttúru þess. Þar kemur ennfremur fram almenn varúðarregla og kveðið á um að öllum sé skylt að ganga vel um náttúru landsins og sýna ýtrustu varúð þannig að henni verði ekki spillt. Í næstu greinum er síðan kveðið á um takmarkanir á þessari meginreglu.¹⁴

Nógildandi náttúruverndarlög eru nú til endurskoðunar. Stefnt er að heildarendurskoðun þeirra, en nokkrar breytingartillögur hafa þegar verið kynntar. Þar er að finna tillögu um breytingu á 17. gr. laganna sem er hluti kaflans um almannarétt. Breytingartillagan miðar að því að eyða óvissu um á hvaða akstursleiðum heimilt sé að aka vélknúnum ökutækjum. Lagt er til að hugtakið „vegur“ verði skilgreint sérstaklega í náttúruverndarlögum og horfið frá skilgreiningu umferðarlaga á því hugtaki. Skilgreining umferðarlaga þykir of rúm og ekki þjóna náttúruvernd. Er þetta í samræmi við það sem tíðkast víða í löggjöf annarra ríkja, til dæmis í norskum lögum.¹⁵

13 Frétt á mbl.is 16. febrúar 1999, sjá http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=449874

14 Frumvarp til laga um náttúruvernd, 123. löggjafarþing 1998–99, þskj. 848 — 528

15 Sjá nánar heimasíðu umhverfisráðuneytis: http://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/Lokagerd_frumvarps_til_laga_um_breytingar_a_nv1.12.2010.pdf

Lokaorð

Í takti við aukna þekkingu á umhverfismálum á undanförunum áratugum hafa umhverfisákvæði í auknum mæli verið tekin upp í stjórnarskrár ríkja. Sífellt verður algengara að stjórnarskrár kveði á um rétt almennings til heilnæms umhverfis og horfi til komandi kynslóða með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Ákvæði er varða umhverfi er ekki að finna í nógildandi stjórnarskrá Íslands. Umhverfisákvæði í stjórnarskrá hafa þó verið skoðuð ítarlega í tengslum við endurskoðun stjórnarskrárinnar á undanförunum árum. Segja má að gæði umhverfis hafi unnið sér sess sem mikilvægur þáttur í mannréttindum og forsenda ákveðinna lífsgæða. Umhverfisákvæði í stjórnarskrá getur sett ákveðin markmið sem löggjafinn mælir síðan nánar fyrir um hvernig skuli náð. Slíkt stjórnarskrárákvæði getur gegnt veigamiklu hlutverki þegar dómstólar fá til úrlausnar álitamál er varða þessi grundvallarréttindi.

Á Þjóðfundi 2010 komu fram skýrar óskir um umhverfisákvæði í stjórnarskrá.

Samband ríkis og kirkju

Ágúst Þór Arnason

Stjórnlaganefnd fór fram á það við Ágúst Þór Arnason, brautarstjóra við lagadeild Háskólans á Akureyri og fulltrúa í stjórnlaganefnd, að hann ynni úttekt um samband ríkis og kirkju, rekti þróun þess og gerði grein fyrir réttarstöðu þjóðkirkjunnar. Þá var óskað eftir álitni höfundar á því hvort aðkallandi væri að breyta ákvæðum stjórnarskrárinnar um þjóðkirkjuna.

Inngangur

Í 62. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands segir: „Hin evangelíska lúterska kirkja skal vera þjóðkirkja á Íslandi, og skal ríkisvaldið að því leyti styðja hana og vernda.“ Breyta má því með lögum.

Í 79. gr. segir að ef Alþingi samþykkti „breytingu á kirkjuskipun ríkisins samkvæmt 62. gr., [skuli] þá leggja það mál undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu, til samþykktar eða synjunar, og skal atkvæðagreiðslan vera leynileg.“

Þótt ekki sé minnst á samband ríkis og kirkju í upptalningu þeirra þátta sem stjórnlagabing skal sérstaklega taka til umfjöllunar samkvæmt 3. gr. laga um stjórnlagabing, telur stjórnlaganefnd ekki rétt að sneiða hjá því að fjalla um ríkjandi fyrirkomulag og skoða nokkur rök með og á móti óbreyttu ástandi.

Söguleg þróun

Þótt því stjórnskipunarlega fyrirkomulagi sem hér var við lýði á söguöld verði seint líkt við stjórnskipun nútímaríkisins, verður því ekki á móti mælt að vegferð kristinnar kirkju (upphaflega kaþólsku kirkjunnar) og íslensks samfélags hefur frá árinu 1000 verið með þeim hætti að réttlæt看legt verður að teljast að miða við það ártal þegar rætt er um aldur íslensku þjóðkirkjunnar í merkingunni meirihlutakirkja.

Hugtakanotkunin, þ.e. þjóðkirkjuhugtakið, vísar þó fyrst og síðast til þeirrar þróunar sem varð á 19. og 20. öld og sérstaklega til þeirrar stöðu sem hin evangelíska-lúterska kirkja náði með tilkomu fyrstu stjórnarskrár

Íslendinga. Það var stjórnarskrá um „hin sérstaklegu málefni Íslands“ sem Kristján IX. af guðs náð Danmerkur konungur, Vinda og Gauta, hertogi í Sljesvík, Holtsetalandi, Stórmæri, Þjettmerski, Láenborg og Aldinborg færði Íslendingum fullvalda hendi þegar þess var minnst að 1000 ár voru liðin frá upphafi samfelldrar byggðar í landinu.¹ Í V. kafla 45. gr. stjórnarskrár um hin sérstaklegu málefni Íslands segir „Hin evangelíska lúterska kirkja skal vera þjóðkirkja á Íslandi, og skal hið opinbera að því leyti styðja hana og vernda.“ Þetta ákvæði hefur verið óbreytt frá upphafi, að því undanskyldu að við stjórnarskrárbreytinguna 1915 var bætt við ákvæði um að „breyta [mætti] þessu með lögum.“ Í fyrstu stjórnarskrá íslenska ríkisins frá árinu 1920 er gerð sú breyting að tekið er fram í gr. 76 að ef lagabreyting verði gerð í kirkjuskipaninni samkvæmt 58. gr. skuli „leggja það mál undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar, og skal atkvæðagreiðslan vera leynileg.“

Með samþykkt lýðveldisstjórnarskrárinnar breyttust tengsl ríkis og kirkju á ýmsan hátt og má með nokkrum rétti segja að þau hafi færst nær því sem þekktist í öðrum lýðveldum nútímans þar sem þau hafa verið rofin með öllu. Í lýðveldisstjórnarskránni eru engin ákvæði um hvernig trúar forsetinn eigi að vera eða að honum beri að vera í ákveðnu trúfélagi.² Engar kvaðir eru heldur um að ráðherra kirkjumála þurfi að tilheyra þjóðkirkjunni. Á þeim tíma sem Ísland var konungsríki (1918-1944) giltu sömu ákvæði um trúarbrögð konungs og gilt höfðu áður en landið varð fullvalda. Í núgildandi stjórnarskrá Danmerkur segir í 6. gr.: „Kongen skal høre til den evangelisk-lutherske kirke“.

Umræða um samband ríkis og kirkju við störf fyrri stjórnlaganefnda

Í frumvarpi Gunnars Thoroddsen um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands frá árinu 1983 um heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar eru engar tillögur um breytingar á sambandi ríkis og kirkju.

Í Áfangaskýrslu nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands frá febrúar 2007 er tekið fram að við endurskoðun mannréttindakafla stjórnarskrárinnar árið 1995 hafi ákvæði um trúfrelsi verið endurskoðað. Gerð er grein fyrir ýmsum tillögum til breytinga og kom ein þeirra frá nefndarmönnum stjórnlaganefndar þeim Guðjóni A. Kristjánsyni og Þuríði Backman. Nefndinni bárust einnig bréf þar sem fólk lýsti skoðun sinni með og á móti breytingum á umræddu fyrirkomulagi.

Í skýrslunni segir: „Ekki hafa orðið miklar umræður um þetta efni í nefndinni. Kirkjan hefur á undanförunum árum þróast í átt til meira sjálfstæðis að miklu leyti að hennar eigin frumkvæði. Spurt hefur verið hvort og hvenær eigi að stíga það skref til fulls að skilja lögformlega á milli ríkis og kirkju. Að sama skapi þarf að spyrja á hvaða forsendum slíkur aðskilnaður, ef til hans kæmi, ætti að vera. Bent hefur verið á að stjórnarskráin

1 Eins og sjá má þá var Íslands í engu getið í nafni Danakonungs og hefur það verið talið til merkis um að lengst af hafi verið litið á landið sem danska hjálendu. Stjórnarskráin sem Kristján IX. færði þjóðinni var því stórkostleg breyting á stöðu Íslands en fram hjá þeirri staðreynd er þó oftast litið og lögð áhersla á að konungur hafi án aðkomu Íslendinga staðið einn að verki.

2 Í 4. gr. stjórnarskrár konungsríkisins Íslands frá 1920 segir: „Ákvæði þau, er giltu 1. des. 1918 í Danmörku um trúarbrögð konungs og lögræði, svo sem um meðferð konungsvalds, þegar konungur er sjúkur, ólöggráða eða staddur utan beggja ríkjanna, skulu einnig gilda á Íslandi“.

geri ráð fyrir sérstöku ferli við breytingu á kirkjuskipan, þ.e. krefjist einfaldrar lagabreytingar auk þjóðaratkvæðagreiðslu. Eins hafa sumir nefndarmenn áhyggjur af því að þetta efni myndi vera svo tímafrekt í umræðunni að aðrar brýnni breytingar féllu í skuggann.“³

Þjóðkirkjufyrirkomulagið

Um samskipti ríkis og kirkju gilda fyrst og fremst lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, nr. 78 26. maí 1997. Eins og málum er hátt að nýtur kirkjan verulegrar sjálfstjórnar þótt hún sé upp á náð og miskunn ríkisins komin ef því er að skipta. Þetta kom berlega í ljós þegar ráðherra varð að gera upp á milli tveggja presta sem sóttust eftir starfi vígslubiskups á Hólum á útmánuðum 2003 en þeir hlutu jafn mörg atkvæði til embættisins í kosningu innan kirkjunnar.

Tvær meginspurningar hljóta að vakna þegar 62. gr. er skoðuð.

1. Stangast þjóðkirkjufyrirkomulagið á við önnur ákvæði stjórnarskrárinnar og/eða alþjóðlega mannréttindasamninga sem Ísland er aðili að?
2. Er ástæða til að breyta eða fjarlægja ákvæði gr. 62 jafnvel þótt það samræmist öðrum gildandi rétti?

Til að leita svara við fyrri spurningunni liggur beinast við að líta til niðurstöðu Hæstaréttar í máli Ásatrúarfélagsins gegn íslenska ríkinu sem dómtekið var fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur þann 1. nóvember 2006. Stefnandi gerði kröfu um greiðslu gjalda úr ríkissjóði til jafns við þjóðkirkjuna sem; „fái greiðslur úr kirkjumálasjóði og Jöfnunarsjóði sökna lögum samkvæmt en stefnda beri lögum samkvæmt að skila greiðslu í báða þessa sjóði.“ Stefnandi taldi að túlka bæri stjórnarskrána og alþjóðlega samninga, sem vitnað var til af hans hálfu, á þann veg að jafnræðisregla 65. gr. stjórnarskrárinnar og trúfrelsisákvæði hennar hefðu verið brotin með því að stefnanda hafi ekki verið greidd sambærileg gjöld og stefndi greiði í kirkjumálasjóð og Jöfnunarsjóð sökna samkvæmt 2. gr. laga nr. 138/1993 um kirkjumálasjóð og 5. gr. laga nr. 91/1987 um sóknargjöld o.fl.

Í niðurstöðu dómsins kemur fram að óumdeilt sé að hin evangelíska lúterska kirkja sé þjóðkirkja hér í landi og að stefnda beri að því leyti að styðja hana og vernda samkvæmt 62. gr. stjórnarskrárinnar. Dómurinn fellst ekki á það með stefnanda að í því fyrirkomulagi „sem mælt er fyrir um í 2. gr. laga um kirkjumálasjóð, felist mismunun, þannig að í bága fari við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar eða aðrar reglur sem stefnandi vísar til.“ Aftur á móti ályktar dómurinn að af því sem fram hafi komið megi álykta að gert sé upp á milli sökna „sem fá styrki úr Jöfnunarsjóði sökna annars vegar og skráðra trúfélaga samkvæmt lögum um trúfélög nr. 108/1999 hins vegar sem ekki fá sambærileg fjárframlög.“ Dómurinn telur sig þó skorta heimildir til að kveða á um skyldu stefnda til að greiða stefnanda þá fjárhæð sem krafist var í stefnunni. Dómurinn telur og að stefnandi hafi ekki orðið fyrir tjóni vegna ólögmatrar háttsemi stefnda. Samkvæmt dómsorði er stefnda, íslenska ríkið, sýknað af kröfum stefnanda, Ásatrúarfélagsins, og málskostnaður feldur niður.

³ Áfangaskýrsla nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, Reykjavík febrúar 2007, lögð fram af forsætisráðherra, þskj. 1293 709 mál.

Ásatrúarfélagið áfrýjaði málinu til Hæstaréttar sem staðfesti dóm héraðsdóms í hvítvetna og sýknaði ríkið af kröfum stefnanda (nr. 109/2007). Í dómi Hæstaréttar segir meðal annars: „Áfrýjandi er skráð trúfélag samkvæmt [þessum] lögum. Í þeim eru engin ákvæði sambærileg við ákvæði laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, [sem áður er lýst], eða annarra laga sem varða hana og starfsemi hennar. Starfsmenn þjóðkirkjunnar eru opinberir starfsmenn með réttindi og skyldur sem slíkir gagnvart öllum almenningi, en ekki aðeins þeim sem eru í söfnuðum hennar. Ekkert er í lögum um slíkar skyldur starfsmanna annarra trúfélaga.“ „[...] af þeirri ástæðu að verkefni áfrýjanda og skyldur gagnvart samfélaginu verða ekki borin saman við lögboðin verkefni og skyldur þjóðkirkjunnar felst ekki mismunun í þessu mati löggjafans og þar af leiðandi ekkert brot á jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.“

Í sératkvæði með samhljóma niðurstöðu vísar einn dómari til ákvæðis 9. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu um trú- og skoðanafrelsi og vísar til tilmæla mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna í 9. lið almennrar ályktunar nr. 22 frá árinu 1993 við 18. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnarmálaleg réttindi þar sem því er beint „til þeirra aðildarríkja þar sem þjóðkirkja nýtur sérstöðu að gæta að því að sú skipan leiði ekki til þess að fylgjendur hennar njóti fríðinda umfram aðra, meðal annars fjárhagslegra.“

Þótt Hæstiréttur komist að þeirri niðurstöðu að hér hafi hvorki verið um að ræða brot á jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar né brot á ákvæðum alþjóðlegra mannréttindasamninga sem gilda fyrir Ísland, má færa rök fyrir því að almennt hafi ekki verið kannað með viðunandi hætti hvort bæta þurfi stöðu skráðra trúfélaga til frekara samræmis við stöðu þjóðkirkjunnar og hvort rökin fyrir lagalegri sérstöðu þjóðkirkjunnar fái staðist nánari skoðun.

Á liðnum árum hefur sú krafa orðið æ háværari, í þeim löndum þar sem þjóðkirkja er við lýði, að dregið sé úr sérstöðu og sértækum stuðningi við slíka kirkjuskipan. Þessar kröfur eru þó með ýmsum hætti og ólíkar eftir löndum. Í þessu sambandi hefur komið berlega í ljós að nauðsynlegt er að kanna ítarlega raunverulegt inntak þjóðkirkjuhugtaksins og hvort ríkinu beri skylda til að gæta hlutleysis í afstöðu sinni til trúfélaga (til athugunar lífsskoðunarfélög) umfram það sem nú tíðkast. Í þessu sambandi má vísa til doktorsritgerðar Ingvill Thorson Plesner: *Freedom of religion and belief – a quest for state neutrality?* Rétt er þó að taka fram að samkvæmt niðurstöðum þess höfundar er ekkert einfalt svar við því hvort einhverskonar hlutleysi sé forsenda þess að hægt sé að tryggja mannréttindaákvæði um trúfrelsi og frelsi til lífsskoðunar byggðri á sannfæringu. Halda megi því fram: “that some systems of formal establishment of religion give a stable and thorough protection of FRB [freedom of religion and belief] in many fields and in some ways even better for minorities than in systems of formal non-establishment, for instance as regards the freedom of public manifestation of religion.”⁴

Samkvæmt niðurstöðum alþjóðlegra og fjölþjóðlegra mannréttindadóma sem Ísland á aðild að er ekki talið að þjóðkirkjufyrirkomulagið⁵ stang-

4 Ingvill Thorson Plesner: *Freedom of religion and belief – a quest for state neutrality?*, Faculty of Law, UiO 2008, bls. 305-6

5 Ítem. Þegar rætt er um þjóðkirkjufyrirkomulag þá er átt við svokallað ríkiskirkjufyrirkomulag sem hefur tíðkast á Norðurlöndum en hvorutveggja fellur undir hugtakið „established church“ eins hugtakið er skilgreint í I.T. Plesner bls. 126

ist á við alþjóðlega mannréttindasamninga sem fullgiltir hafa verið af Íslands hálfu.⁶ Af því verður sú ályktun dregin að þetta fyrirkomulag stangi hvorki á við trúfrelsisákvæði íslensku stjórnarskrárinnar né ákvæði hennar um bann við allri mismunun sem ekki byggir á málefnalegum forsendum.

Í niðurstöðu Mannréttindadómstóls Evrópu í málinu *Darby vs Sweden* 1990 segir: „A State Church system cannot in itself be considered to violate Article 9 of the Convention. In fact, such a system exists in several Contracting States and existed already when the Convention was drafted and when they became parties to it. However, a State Church system must, in order to satisfy the requirements of Article 9, include specific safeguards for the individual’s freedom of religion. In particular, no one may be forced to enter, or be prohibited from leaving, a State Church.”⁷

Þótt það sé ekki efni þessarar úttektar, er rétt að vekja athygli á því sjónarmiði Oddnýjar Mjallar Arnardóttur að núgildandi ákvæði 65. gr. íslensku stjórnarskrárinnar um trúfrelsi sýni að ekki hafi tekist að ná því markmiði endurskoðunar mannréttindakafla stjórnarskrárinnar árið 1995, að: „eyða þeim blæ í ákvæðunum að trúfrelsi, sem þau eiga að tryggja, sé eingöngu til að velja á milli þjóðkirkjunnar og annarra kristinna safnaða eða safnaða guðsdýrkenda.”⁸ Ennfremur að álykta megi að: „ákveðið innra ósamræmi sé að finna í stjórnarskránni þar sem vafasamt sé að 63. gr. um trúfrelsi uppfylli 65. gr. um jafnrétti eins og hún yrði túlkuð í ljósi kröfu alþjóðlegra mannréttindasáttmála um að ekki megi mismuna sannfæringu eftir því eingöngu hvort hún er trúarleg eða ekki.”⁹

Með hliðsjón af ofangreindu verður ekki séð að lagaleg nauðsyn knýi á um breytingar á gildandi ákvæðum um tengsl ríkis og kirkju.

Sé eigi að síður talin ástæða til breytinga á umræddum ákvæðum stjórnarskrárinnar, er rétt að hafa í huga að samanburðarrannsóknir sýna að íslenska þjóðkirkjan er sjálfstæðari en aðrar sambærilegar kirkjur og hefur, eins og fyrri stjórnlaganefnd benti á í skýrslu sinni, þróast í átt til meira sjálfstæðis að miklu leyti að eigin frumkvæði. Í ljósi þess og með tilliti til sögu og kringumstæðna getur það varla talist verkefni löggjafans að hafa frumkvæðið að því að breyta sambandi ríkis og kirkju án þess að það sé gert í fullri sátt við forystu kirkjunnar og söfnuði og helst að frumkvæði kirkjunnar sjálfar. Öðru máli gegnir ef lögmæt krafa um þjóðaratkvæðagreiðslu um þetta fyrirkomulag kemur fram. Slík krafa hlýtur að ganga fram eins og lög gera ráð fyrir.

6 Ísland fullgilti Mannréttindasáttmála Evrópu 1953 og innleiddi sáttmálann í lög árið 1994. Í niðurstöðu Mannréttindadómstóls Evrópu í málinu *Darby vs Sweden* 1990 kemur fram að ríkiskirkju-fyrirkomulag brjóti ekki í sjálfu sér gegn gr. 9 í Mannréttindasáttmála Evrópu um hugsana-, samvisku- og trúfrelsi.

7 *Darby vs Sweden* 1990, Judgement (Merits and just satisfaction), Application no. 11581/85, 23 October 1990, Court (Camber), Published in A187; hér I.T. Plesner 2008, bls. 270.

8 Oddný Mjöll Arnardóttir: „Trúfrelsi, sannfæringarfrelsi og jafnrétti”, í Afmælisriti Guðrúnar Erlendsdóttur 2006, bls. 367-385.

9 Item bls. 382.

Samband ríkis og kirkju í nágrannalöndum okkar

Norðurlöndin hafa lengi haft þá sérstöðu að hin evangelíska lúterska kirkja hefur með lögum verið skilgreind sem þjóðkirkja eða ríkiskirkja. Þetta fyrirkomulag er enn við lýði í Noregi, Danmörku og Íslandi en breytingar hafa verið gerðar í þá átt að losa um þessi tengsl í Svíþjóð. Í Þýskalandi er fyrirkomulag með öðrum hætti, en þar hefur verið gerður sérstakur samningur um ýmsa samfélagsþjónustu við tvær stærstu kirkjur landsins, þá evangelísku lútersku og þá kaþólsku. Hugsanlegt er talið að þýska ríkið geri svipaðan samning við önnur stór trúfélög.

Danmörk

Eins og fram hefur komið skal konungur (eða drottning) Danmerkur tilheyra hinni evangelísku lútersku kirkju samkvæmt stjórnarskránni (Grundloven). Ekki er tilgreint að það skuli vera þjóðkirkjan eða ríkiskirkjan en má þó skilja af samhenginu að svo sé en í 4. gr. segir: „Þjóðkirkja Danmerkur er evangelíska lútherska kirkjan og nýtur hún stuðnings ríkisins.“ Staða dönsku þjóðkirkjunnar er um sumt svipuð stöðu íslensku þjóðkirkjunnar en sá er þó munur á að hún er ekki persóna að lögum og engin ein stofnun hennar telst tala máli hennar með samþerilegum hætti og kirkjuþing gerir á Íslandi.¹⁰

Noregur

Í 2. gr. stjórnarskrár Noregs (Grunnloven) segir: „Allir íbúar ríkisins njóta trúfrelsis. Hin evangelísklútersku trúarbrögð eru opinber trúarbrögð ríkisins. Þeir íbúar sem aðhyllast hana skulu ala börn sín upp í þeirri trú.“¹¹ Og í 4. gr segir: „Konungurinn skal ávallt aðhyllast hina evangelísku lútersku trú, styðja hana og vernda.“ Í 12. gr. er kveðið á um að „Meira en helmingur þeirra sem sitja í ríkisráði hverju sinni skal aðhyllast ríkistrúna.“ Í samræmi við þetta ákvæði ber þeim ráðherra sem hefur málefni kirkjunnar með höndum að tilheyra ríkiskirkjunni. Samkvæmt 16. gr. „skípar [konungur] öllum opinberum kirkjuathöfnum og guðsþjónustum, öllum fundum og samkomum um trúmál og gætir þess að opinberir kennimenn trúarinnar fylgi þeim reglum sem þeim eru sett-ar.“ Norska ríkiskirkjan er ekki persóna að lögum þótt hún njóti verulegs sjálfstæðis í reynd. Ríkisvaldið hefur þó verulega mikið meiri afskipti af innri málefnum kirkjunnar en tíðkast á Íslandi. Sem dæmi má nefna að biskupar eru settir í embætti af stjórnvöldum án tillits til afstöðu stofnana kirkjunnar.¹²

Svíþjóð

Sænska kirkjan var lengst af ríkiskirkja samkvæmt ákvæðum stjórnarskrárinnar. Á þessu varð breyting árið 2000 og er kirkjan nú persóna að lögum eins og önnur skráð trúfélög. Um hana gilda sérstök lög en ákvæði um hana hafa verið fjarlægð úr stjórnarskránni. Tengsl ríkis og kirkju eru

¹⁰ Sjá frekar umfjöllun í Lisbet Christoffersen 2004, 2001 og 1998, hér Plesner 2008.

¹¹ Í dómi í svokölluðu Børre Knudsen máli árið 1983 komst Hæstiréttur Noregs að þeirri niðurstöðu að ákvæði 2. gr. stjórnarskrárinnar þýddi ekki að siðareglur ríkiskirkjunnar hefðu bindandi áhrif á laga-setningu Stórþingsins.

¹² Sjá frekar í I.T.Plesner 2008, bls. 86 - 101.

þó enn mjög sterk og er kirkjan undanþegin ýmsum kvöðum sem lagðar eru á önnur trúfélög í Svíþjóð. Eins og staðan er í dag þá hefur löggjafinn síðasta orðið um málefni Sænsku kirkjunnar þótt ósennilegt megi telja að hann færi gegn vilja stofnana hennar með opinskáum hætti.

Finnland

Kirkjusaga Finnlands er í flestu svipuð og hinna Norðurlandanna en evangelískri lúterskri kirkjuskipan var komið á 16. öld á kostnað kaþólsku kirkjunnar sem hafði verið við lýði í um 500 ár. Með stjórnarskrárbreytingunni árið 2000 voru öll ákvæði um ríkiskirkju fjarlægð en tengsl ríkis og kirkju í Finnlandi eru þó í mörgu enn með svipuðum hætti og á hinum Norðurlöndunum. Reyndar hefur afstaða stjórnvalda til kirkjunnar ýmis einkenni þýska samkomulagsfyrirkomulagsins en tvær kirkjur hafa sérstöðu í Finnlandi, sú evangelíska lúterska en um 80% þjóðarinnar tilheyrir henni og grísk orþódoxa kirkjan en aðeins um 1% þjóðarinnar tilheyrir henni. Tilvist grísk orþódoxu kirkjunnar í Finnlandi á skýringu sína í yfirráðum Rússa yfir landinu 1809 – 1917.

Þýskaland

Stjórnarskrá Sambandslýðveldisins Þýskalands (das Grundgesetz 23. maí 1949) inniheldur ítarleg ákvæði um trúfrelsi og stöðu trúfélaga. Þessi ákvæði eru arfleifð Weimarstjórnarskrárinnar og eru lýsandi fyrir þá staðreynd að tvær kirkjur hafa verið ráðandi í Þýskalandi frá siðaskiptum á 16. öld.

Eftir mikil innanlandsátök í Hinu heilaga þýsk-rómverska keisaradæmi komst á friður með svokölluðu Augsburgarsamkomulagi árið 1555 (*Der Augsburger Reichs- und Religionsfrieden*). Í stuttu máli gekk friðarsamkomulagið út á þá meginreglu að kjörfursti réði hvernar trúar þegnar furstadæmisins væru (*cuius regio, eius religio*). Þar með var staða hinnar evangelísku lútersku kirkju siðbótarmanna tryggð innan ríkisins til jafns við kaþólsku kirkjuna. Þjóðverjar hafa æ síðan leitað leiða til að tryggja jafnræði og frið kirknanna tveggja, fyrst innan ríkisins og síðar lýðveldisins og nú síðast innan sambandslýðveldisins.

Kirkjuþróunin á Norðurlöndum var að því leytinu til ólík að evangelíska lúterska kirkjan náði fljótt algjörum yfirburðum í löndunum fimm fyrir tilstilli ríkjandi þjóðhöfðingja. Segja má að kaþólska kirkjan hafi verið upp-rætt nær algerlega í þessum löndum um miðja 16. öld.

Viðauki:

Útdráttur úr þýsku stjórnarskránni frá 11. ágúst 1919 (Stjórnarskrá Weimarlýðveldisins).

Trú og trúfélög

136. gr.

1. Iðkun trúfrelsis má hvorki skilyrða né skerða borgaraleg og ríkisborgaraleg réttindi og skyldur.
2. Borgaralegra og ríkisborgaralegra réttinda og aðgangs að opinberum embættum skulu menn njóta óháð trúarjátningu.
3. Engum ber skylda til að láta trúarsannfæringu sína í ljós. Stjórnvöld skulu því aðeins hafa rétt til að spyrja um aðild að trúfélagi, að réttindi og skyldur séu undir henni komin eða að manntal sem fyrirskipað er með lögum krefjist þess.
4. Engan má þvinga til kirkjulegrar athafnar eða hátíðarhalda eða til þátttöku í trúarathöfnum eða til að fara með eiðstaf á trúarlegu formi.

137. gr.

1. Í landinu er engin ríkiskirkja.
2. Frelsi manna til að sameinast í trúfélögum skal tryggt. Sameining trúfélaga innan landsvæðis Ríkisins skal engum takmörkunum háð.
3. Hvert trúfélag skal sjálft skipa málum sínum og stjórna þeim innan takmarkana laga sem gilda fyrir alla. Það skipar í embætti sín án þátttöku ríkis eða sveitarfélags.
4. Trúfélög njóta rétt hæfis samkvæmt almennum reglum einkamálaréttar.
5. Trúfélögin skulu áfram vera stofnanir samkvæmt opinberum rétti svo fremi sem þau hafa verið það til þessa. Öðrum trúfélögum skal, leggi þau fram beiðni þess efnis, tryggja sömu réttindi ef starfsskipulag þeirra og meðlimafjöldi tryggir varanleika þeirra. Sameinist nokkur slík trúfélög sem lúta reglum opinbers réttar í ein samtök, skulu þau samtök einnig vera stofnun opinbers réttar.
6. Þau trúfélög, sem eru stofnanir opinbers réttar, hafa rétt til þess að leggja á skatta samkvæmt ákvæðum í landslögum á grundvelli borgaralegra skattskráa.
7. Félag sem helga sig starfi í þágu lífsskoðunar skulu hafa sömu stöðu og trúfélög.
8. Svo fremi sem þörf er á frekari reglum til framkvæmdar á þessum ákvæðum skulu þær settar í lögum sambandslands.

138. gr.

1. Með löggjöf sambandslandanna skal leysa af hólmi ríkisframlög til trúfélaga sem byggjast á lögum, samningi eða sérstökum réttarheimildum. Meginreglur um þetta skal ríkið setja.
2. Tryggja skal eignarrétt og önnur réttindi trúfélaga og trúarlegra samtaka hvað varða stofnanir, sjóði og aðrar eignir sem ætlaðar eru til trúarathafna, kennslu og líknarmála.

139. gr.

Sunnudagar og hátíðisdagar sem njóta viðurkenningar ríkisins skulu njóta lagaverndar sem dagar til hvíldar frá vinnu og andlegrar uppbyggingar.

141. gr.

Svo fremi sem þörf er fyrir guðsþjónustur og sálusorgun í hernum, í sjúkrahúsum, fangelsum eða öðrum opinberum stofnunum er trúfélögum heimilt að framkvæma trúarathafnir, en þó án allrar þvingunar.

Helstu heimildir:

Hjalti Hugason: „Trúfrelsi í sögu og samtíð – Jákvætt og neikvætt trúfrelsi“, í Kirkjuritið 72. árg. 1. hefti, Reykjavík 2006, bls. 17 – 22.

Hjalti Hugason: „Frá lútherskri kirkjuskipan til almenns trúmálaákvæðis: Hugsanleg endurskoðun á trúmálabálki stjórnarskrárinnar“, í Úlfjótur – Tímarit laganema, 3. tbl. 58. árg. Reykjavík 2005, bls. 567 – 77.

Hjalti Hugason: „Hverju breytir aðskilnaður ríkis og kirkju?“ í Bjarmi – tímarit um kristna trú, Reykjavík 2003, bls. 18 - 20.

Hjalti Hugason: „Samband þjóðkirkjunnar við ríkisvaldið og áhrif þess á hana“, í Kirkjuritið 2. hefti, Reykjavík 1996, bls. 2 – 7.

Ingvill Thorson Plesner: „Kirken og den gode stat“, í Fri tanke – Medlemsavis for Human – Etisk Forbund, Oslo 2007 – 2, bls. 4 – 5.

Ingvill Thorson Plesner: Freedom of religion and belief – a quest for state neutrality?, Faculty of Law, University of Oslo, Norway 2008.

Oddný Mjöll Arnardóttir: „Trúfrelsi, sannfæringarfrelsi og jafnrétti“, í Guðrúnarbók – Afmælisrit til heiðurs Guðrúnu Erlendsdóttur, Hið íslenska bókmenntafélag, 2006 bls. 367-385.

Dómur Hæstaréttar nr. 109/2007 – Ásatrúarfélagið gegn íslenska ríkinu.

Áhrif þess að jafna vægi atkvæða

Birgir Guðmundsson og Grétar Þór Eyþórsson

Stjórnlaganefnd fór þess á leit við Birgi Guðmundson dósent við Háskólann á Akureyri og Grétar Þór Eyþórsson prófessor við Háskólann á Akureyri, að gera úttekt á áhrifum þess að landið yrði eitt kjördæmi og atkvæðisréttur jafnaður. Fjalla skyldi almennt um kjördæmi og tilgang þeirra, og raktar helstu umræður um gildi þeirra fyrir lýðræðið. Kannað skyldi hvernig kjördæmakerfi nágrannalanda og annarra áhugaverðra samanburðarríkja væri háttað. Þá yrði reynsla samanburðarlandanna heimfærð á íslenskar aðstæður og gerð tilraun til að leggja mat á hvaða áhrif slík kerfi hefðu hér. Ennfremur skyldu metin líkleg áhrif þess að gera landið að einu kjördæmi. Samantektin er ætluð til aðstoðar fulltrúum á stjórnlagabingi og þess óskað að hún sé læsileg og skýr.

1. Pólitískt jafnrétti

Umræða um jöfnun atkvæðisréttar er samofin grundvallarhugmyndum um borgaraleg réttindi og lýðræði. Þannig hafa í umræðu um lýðræði gjarnan verið dregin fram þrjú grundvallaratriði sem þurfi að einkenna lýðræðislegt stjórnarform en það er að til staðar sé réttarríki, að það taki til allra þegnanna (inclusion) og að jafnrétti sé ríkjandi (Sodaro, 2004). Það sé því grundvallarréttur fólks að geta gengið til kosninga og að allir geti með atkvæði sínu haft jafnan rétt til að hafa áhrif á hverjir og hvers konar stjórnvöld komast til valda. Í þessu samhengi hefur umræða skapast um hvert sé í raun og veru inntak hugtaksins um jafnan rétt til pólitískra áhrifa og hvort og hversu mikla merkingu það hafi að skilgreina slíkt jafnrétti t.d. með því að tala um „einn maður – eitt atkvæði“. Jafnt vægi atkvæða einstakra kjósenda hefur í almennri umræðu gjarnan verið talið bæði æskilegt og lýðræðislegt, enda vísi það til þeirrar undirstöðu lýðræðis að hver og einn þegn þjóðfélagsins hafi sömu pólitísku áhrif. Hins vegar kallar krafan um jöfn pólitísk áhrif á að hægt sé að mæla þessi áhrif með einhverjum hætti, en enginn augljós mælikvarði er til sem mælir pólitísk áhrif tiltekins kjósenda. Fræðimenn hafa hins vegar skilgreint þessi áhrif sem líkindi þess að tiltekið atkvæði geti haft áhrif á úrslit kosninga“ (Dahl 1956). Athyglin beinist því m.a. að þeim kosningakerfum sem notuð eru og því hversu vel atkvæðin nýtast í viðkomandi kerfi. Kerfi þar sem mörg atkvæði „fara til spillis“ eða hafa engin áhrif framkallar því í raunveruleikanum umtalsvert pólitískt ójafnræði milli einstakra

kjósenda þar sem sumir fá þá engin tækifæri til að hafa pólitísk áhrif vegna þess að þeir eiga enga fulltrúa. Ein af stóru röksemdunum fyrir því að nota STV- kerfið í nýafstöðnum stjórnlagabingskosningum var einmitt sú hve atkvæði nýttust vel. Sömu leiðis hefur verið á þetta bent sem kost hlutfallskosningakerfa (proportional representation) fram yfir einmenningskjördæmakerfi. Þannig getur og hefur umræðan um jöfn pólitísk áhrif stjórnast af því hvað nákvæmlega er átt við með pólitísku jafnrétti og jöfnum áhrifum. Mismunandi skilgreiningar hafa síðan leitt til mismunandi niðurstaðna og rökstuðnings fyrir ólíkum útfærslum á kosningakerfum og kjördæmaskipan.

Ljóst má vera að eitt einstakt atkvæði mun ekki ráða úrslitum um úrslit kosninga (nema í algerum undantekningartilvikum) og því má halda fram að umræðan um mikilvægi jafns atkvæðavægis sem einstaklingsréttar sé ofmetið (Rehfeld, 2005). Það sé fyrst og fremst samtala margra atkvæða sem skipti máli og þannig sé í raun verið að fjalla um hópa en ekki einstaklinga. Því sé það í raun mikilvægara að horfa til hópa en einstaklinga þegar fulltrúalýðræðið er metið og kosninga- og kjördæmakerfi sett fram. Þannig er auðveldlega hægt að stilla upp dæmi þar sem fulltrúabing endurspeglar vilja kjósenda í heild og einstakra hópa kjósenda mjög vel án þess að pólitískt jafnræði ríki milli allra þegnanna, annað hvort vegna misvægis atkvæða eða vegna þess að stór hluti atkvæða fer til spillis.

Charles Beitz (1989) hefur bent á gagnlega aðgreiningu og uppskiptingu á pólitísku jafnrétti.

1. Jafnræði einstaklinga til pólitískra áhrifa/jafnt atkvæðavægi.
2. Jafnræði til að ná árangri í kosningum.
3. Jafnræði til að ná árangri á löggjöf og landstjórn (bandalög/samsteypur).

Samkvæmt flokkun af þessu tagi er það aðeins ein af fleiri mögulegum nálgunum á hugtakið pólitískt jafnrétti að skoða sérstaklega jöfn áhrif eða jafnt vægi atkvæða einstaklinga. Samkvæmt lið (2) getur það ekki síður skipt máli að niðurstaðan úr þeim ferlum öðrum sem notaðir eru við að velja fulltrúa sé þannig að hún endurspegli vilja tiltekinna hópa og kjósenda í heild. Loks dregur liður (3) athyglina að enn öðrum þætti pólitísku jafnréttis sem er möguleikar flokka til að taka að sér stjórn og stýra framkvæmdarvaldinu. Í því felast að öllu jöfnu mestu tækifærin til að hafa pólitísk áhrif en fullkomlega óvíst t.d. í þingræðiskerfi að niðurstaðan úr bandalagamyndun milli flokka og þingmanna á löggjafabingi skili því framkvæmdarvaldi sem kjósendur höfðu mestan áhuga á. Bæði eru samsteypustjórnir oft óvæntar og ófyrirséðar og minnihlutastjórnir eru iðulega ekki byggðar nema að takmörkuðu leyti á vilja meirihluta kjósenda. Þessi umræða hefur m.a. birst sem þekkt slagorð sem á að vera í orðastað íslensks kjósanda: „Það er alveg sama hvaða flokk ég kys í kosningum, ég er alltaf að kjósa yfir mig Framsóknarflokkinn!“ Er þá verið að vísa til mikilvægrar samningsstöðu Framsóknarflokksins – eins og annarra miðflokka í vestrænum samfélögum í flokkakerfinu - sem gerir hann oftast en aðra að fyrsta kosti í bandalagamyndun til ríkisstjórna (Duverger 1965).

Spurningin um misvægi atkvæða getur því í raun snúist um mjög ólíka hluti og er oftast einhvers konar samspil milli þess hversu mikið jafnræði er milli einstakra kjósenda, stærri hópa eða kjósenda í heild sinni og síðan hversu vel ráðandi stjórnvöld endurspeglar í raun vilja kjósenda.

2. Norðurlöndin - kjördæmaskipan og atkvæðavægi

Til að glöggva sig á því hvernig atkvæðavægi er og hefur verið háttað í nágrannalöndunum er rétt að skoða stöðu þess til þess að einhver samanturður út fyrir landsteinana fái.

2.1 Svíþjóð - atkvæðavægi

Misvægi atkvæða í Svíþjóð er ekkert, þar eru 29 kjördæmi og er 310 af 349 þingsætum dreift á þau eftir fjölda kosningabærra manna. 39 viðbótarsetum er síðan skipt eftir Saint-Laguë aðferðinni, þar sem deilitölur í fylgi flokks í kosningum eru 1, 3, 5, 7 o.s.frv. Svíar, Danir og Finnar nota hinsvegar afbrigði, sem kalla mætti „jöfnuðu oddatöluaðferðina“ og er ætlað að vera hagfelldara smærri flokkum við skiptingu þingsæta og því er fyrsta deilitalan 1,4 en ekki 1 (Petersson, 2006).

2.2 Finnland - atkvæðavægi

Svokallaður „magnstuðull“ (magnitude) ræður væginu milli atkvæðamagns og fjölda þingsæta í Finnlandi. Hlutdeild hvers kjördæmis í þingsætum er reiknuð með því að fólksfjöldi í öllu landinu er deilt upp í fólksfjöldi í kjördæminu margfaldaður með fjölda þingsæta (199).¹ Þessi formúla tryggir jafnt vægi milli fólksfjölda og þingsætafjölda, en þar sem ekki er tekið tillit til fjölda þeirra sem hafa kosningarétt, er formúlan heldur hagfelldari kjördæmum með herra hlutfall þeirra sem ekki hafa kosningarétt – börnum og unglungum (Sundberg, 2002). Þannig má áætla að frekar gæti hallað á dreifðari byggðir landsins ef eitthvað er, þar sem börn og unglingar eru hlutfallslega færri, en slíkt er gjarnan einkenni á lýðfræði dreifbýlla landsbyggðarhéraða.

3.3 Danmörk - atkvæðavægi

Allt fram á 5. áratug 20. aldarinnar var atkvæðamisvægi milli kjördæma í Danmörku. Þannig vigtuðu atkvæði minnsta kjördæmisins 2,5 falt miðað við það stærsta árið 1895 og 5,2 falt 1915. Með breytingum 1947-1948 var þessu misvægi atkvæða síðan eytt. Í meginatriðum er nú gengið út frá fjölda þeirra sem hafa kosningarétt og fólksfjölda frá fyrri kjörtímabili, bæði hvað varðar kjördæmasæti og jöfnunarsæti (Elklit, 2002). Þannig hafa Danir í yfir 60 ár búið við kjördæmaskipt kerfi, en með fullu jafnvægi atkvæða. Frjálslyndi flokkurinn sem hafði gott fylgi og hagnaðist á misvæginu, sérstaklega á Jótlandi, stóð lengi gegn þessum breytingum, en varð að lokum að lúta í lægra haldi fyrir vilja annarra flokka.

3.4 Noregur - atkvæðavægi

Misvægi atkvæða hefur verið lífseigt einkenni á norska kosningakerfinu og kjördæmaskipaninni og áhersla lögð á að viðhalda henni. Þannig hafa öll landsbyggðarkjördæmin utan Osló mun fleiri fulltrúa en Osló hlutfallslega

¹ Hér verður að taka fram að frá þingsætufjöldanum 200 er dreginn 1, vegna þess að hinar fámennu Álandseyjar eiga alltaf einn fulltrúa á finnska þinginu.

– sérstaklega héruðin lengst í norðri. Þannig vó atkvæði hvers kjósanda í Osló 9% minna en atkvæði meðalkjósandans í landinu árið 1997 á meðan atkvæði kjósanda í Finnmörk vó 43% meira en meðalkjósandans (Aardal, 2002). Samkvæmt Loosemore-Hanby's index² var misvægi atkvæða í Noregi 6,1 árið 1997. Viðvarandi togstreita milli norðurs og suðurs í Noregi hefur viðhaldið þessum viðhorfum og sú umræða sem hefur orðið um mögulega inngöngu Noregs í ESB á seinni árum hefur einnig orðið til þess að viðhalda þeim röksemdum sem færðar hafa verið fyrir misvægi atkvæða.

Hugmyndafræðin að baki misvægis atkvæða á rætur að rekja allt aftur til fyrri heimsstyrjaldar. Hún var útskýrð mjög greinilega og kynnt af nefnd sem endurskoðaði norsku kosningalögin 1917. Þannig var hugsunin og rökin að baki landfræðilegrar mismununar sett fram með eftirfarandi:

Jafnvel þó nefndin taki undir þau rök að Ósló ætti að falla í skaut fleiri þingsæti, þá er það engu að síður skoðun hennar að í Ósló sem höfuðborg landsins hafi fólk mjög greitt aðgengi að hinu pólitísku valdi í landinu í krafti setu þingsins í borginni. Sem aðsetur allra stærstu fjölmiðla landsins, allra stjórn málaflokka, allra megin hagsmunasamtaka, sem og aðal fjármála- og stjórnsýslustofnana, hefur borgin svo afgerandi stöðu að ekki er með nokkru móti hægt að krefjast sama vægis atkvæða og önnur kjördæmi hafa. (Aardal, 2002: 213-214).

Noregur hefur því gengið lengra en grannlöndin í Skandinavíu í því að hafa misvægi atkvæða.

2.5 Ísland – atkvæðavægi

Ísland hefur gengið lengst allra Norðurlandanna í misvægi atkvæða milli kjördæma og flokka. Enda þótt þessu misvægi hafi nú verið að langmestu eytt milli flokkanna innbyrðis, er það enn verulegt milli kjördæma. Hallar þar á Reykjavíkurborg kjördæmin og Suðvesturkjördæmi. Þó hefur misvægið milli flokka farið lækkað allt frá 1916. Árið 1931 náði það að vísu hámarki eða 22,4 samkvæmt Loosemore-Hanby's index, en fór niður í 3,6 í seinni Alþingiskosningunum 1959 og var komið í 1,6 í kosningunum 1999. Misvægi milli kjördæmanna hefur ekki minnkað jafn mikið og náði 25,6 á Loosemore-Hanby's index í fyrri kosningunum 1959, en var 18,8 árið 1999 (Ólafur Þ. Harðarson, 2002). Með tilfærslu þingsætis úr NV-kjördæmi til SV-kjördæmis árið 2003 og fyrirséðri tilfærslu milli sömu kjördæma í næstu kosningum er ljóst að misvægið hefur lækkað og mun lækka enn frekar.

² Loosemore-Hanby, Index er endurbót á svokölluðum Rae's Index sem var innleiddur árið 1967 til þess að reikna misvægi atkvæða. Í Rae's index eru lögð saman öll frávík milli hlutfallslegs kjörfyllis og hlutfallslegs fjölda þingsæta. Í summuna af þeim samanlagða mismun er síðan fjöldi flokka deilt og endanleg Rae's index tala fengin. Þessi aðferð var gagnrýnd fyrir það að ef litlir flokkar voru til staðar lækkaði það endanlega útkomu og lækkaði þannig endanlega tölu. Loosemore-Hanby, Index frá 1971 var betrubót á þessu og til þess að smáflokkar næðu ekki að draga endanlegan stuðul niður var nú reiknuð summa allra frávika allra flokka, sem fyrr, en í stað þess að deila með fjölda flokka er einfaldlega deilt með tveimur. Þannig næst raunsannari mynd af misvægi atkvæða, því hærri sem tala stuðulsins er, því meira er misvægið.

2.6 Norðurlöndin - yfirlit

Til að draga þessa stuttu umfjöllun saman er því staðan á Norðurlöndunum sú að í Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð sé atkvæðavægi að fullu jafnað. Það eru því Noregur og Ísland sem hafa misjafnt atkvæðavægi höfuðborgunum eða höfuðborgarsvæðunum í óhag og landsbyggðinni í hag. Tölurnar frá 1997 og 1999 segja okkur að þetta misvægi sé þrefalt meira á Íslandi en í Noregi.

Öll Norðurlöndin viðhafa kjördæmaskiptingu, sem og öll önnur vestræn lýðræðisríki.

3. Umræða og rök um atkvæðavægi á Íslandi

Sú umræða sem skapast hefur á Íslandi lengst af 20. aldar og endurspeglast t.d. í skýrslu nefndar um kjördæmaskipan og tilhögun kosninga sem lögð var fram á Alþingi 1999, hefur ekki eingöngu verið bundin við það sjónarmið að tryggja jafnt vægi atkvæða einstakra kjósenda. Þvert á móti hafa fleiri sjónarmið komið til skjalanna. Í skýrslunni er þannig bent á að kosningakerfið sem fyrst var kosið eftir á Íslandi árið 1987 hafi haft tvö að mörgu leyti mótsagnakennd markmið: Annars vegar að hafa atkvæðavægi misþungt eftir kjördæmum. Hins vegar að sem mest samræmi væri milli fulltrúafjölda einstakra flokka og atkvæðamagns flokkanna á landsvísu (Skýrsla 1998). Segja má að í þessu hafi falist sú pólitíska ákvörðun að viðhafa misvægi í atkvæðum einstaklinga en tryggja pólitískt jafnræði hópa, í þessu tilfalli flokkanna. Þannig var kröfunni um pólitískt jafnrétti og þar með réttlæti og lögmæti kerfisins svarað á landsvísu en á kostnað pólitísks jafnréttis einstaklinga. Markmiðið með þeim breytingum sem síðan voru gerðar á kosningakerfi og kjördæmaskipaninni 1999 var síðan skilgreint á eftirfarandi hátt:

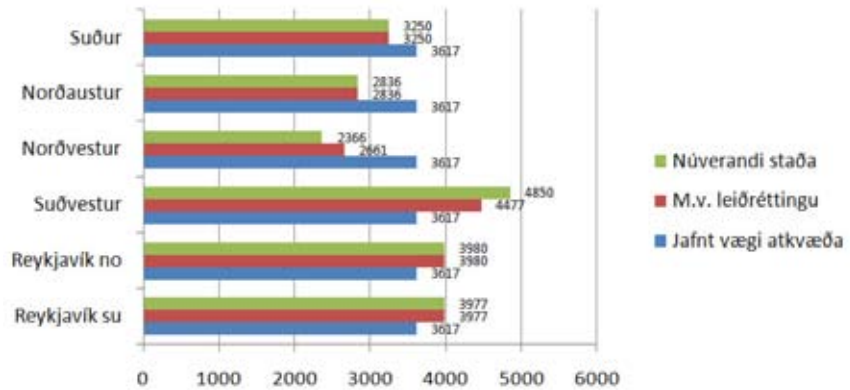
- Að draga úr misvægi atkvæða þannig að hlutfall kjósenda að baki hverju þingsæti þar sem munurinn er mestur á milli kjördæma verði sem næst 1:1,5 til 1:1,8.
- Að þingsætafjöldi í hverju kjördæmi verði sem jafnastur.
- Að áfram verði jöfnuður á milli stjórnmálasamtaka á landsvísu til að fjöldi þingsæta hvers flokks sé í sem bestu hlutfalli við kjósendatöluna. (Skýrsla 1998)

Yfirlýst markmið með því að taka upp núverandi kerfi var því bæði að jafna áhrif einstakra kjósenda en um leið að tryggja að jafnræðið á landsvísu héldist og þingmannafjöldi flokka væri í hlutfalli við atkvæðamagn þeirra. Niðurstaðan var síðan að bundið var sérstaklega í stjórnarskrá að atkvæðamisvægið mætti ekki fara yfir 1:2 og að þingsæti færðust þá milli kjördæma ef þetta hlutfall gæfi tilefni til. Það hefur nú gerst í tvígang, fyrst í Norðvesturkjördæmi eftir kosningarnar 2003 og svo aftur eftir kosningarnar 2009. Þingmenn Norðvesturkjördæmis verða því aðeins átta í næstu kosningum en voru tíu árið 2003. Hins vegar var ekki innleidd sérstök regla eða varnagli til að tryggja að þingmannatala flokkanna endurspeglaði í raun hlutfallslegt fylgi þeirra í kosningum. Slíkt virðist heldur ekki hafa verið nauðsynlegt þar sem kjördæmaskiptingin og kosningakerfið virðist hafa tryggt að pólitískt jafnræði væri milli flokka hvað þetta varðar. Þetta má sjá á Töflu 1 sem sýnir hlutfall hvers af fjórflokknum í þingmannahópnum annars vegar og meðal kjósenda hins vegar.

	1999		2003		2007		2009	
	Atkv. %	Þingm %	Atkv. %	Þingm %	Atkv. %	Þingm %	Atkv. %	Þingm %
Framsóknarflokkur	18,4	19,0	17,7	19,0	11,7	11,1	14,8	14,3
Sjálfstæðisflokkur	40,7	41,3	33,7	34,9	36,6	39,7	23,7	25,4
Samfylkingin	26,8	27,0	31	31,7	26,8	28,6	29,8	31,7
Vinstri grænir	9,1	9,5	8,8	7,9	14,3	14,3	21,7	22,2

Tafla 1 Hlutfall kjörfylgis og fjöldi þingmanna 1999-2009

Eins og áður segir hefur það nú gerst í tvígang að þingmönnum Norð-vesturkjördæmis fækkar vegna þess að kjósendafjöldi að baki hvers þingmanns þar hefur orðið meira en helmingi minni en í Suðvesturkjördæmi. Atkvæðamagn að baki hvers þingmanns eftir kjördæmum eins og staðan er í dag er nokkuð misjafnt en sá varnagli sem stjórnarskráin kveður á um tryggir að þetta hlutfall verði innan tiltekinna marka. Á mynd 1 má sjá hvernig þetta hlutfall er í dag og hvernig það væri næst þegar kosið verður ef miðað er við að atkvæðatölur yrðu þær sömu og í síðustu kosningum. Til samanburðar er síðan sýnt hvert hlutfallið yrði ef atkvæðavægið að baki öllum þingmönnum væri jafnt.



Mynd 1. Fjöldi atkvæða á þingmann eftir kjördæmum.

Eins og sjá má eru talsvert fleiri atkvæði að baki hvers þingmanns í Reykjavíkurborgarkjördæmunum og Suðvesturkjördæmi en í landsbyggðarkjördæmunum. Mestur var munurinn milli Suðvesturkjördæmis og Norðvesturkjördæmis.

Þegar horft er til þeirra þriggja markmiða sem að ofan eru nefnd og sett voru fram við síðustu breytingu á kosningakerfi og kjördæmaskipan er ljóst að þau hafa í aðalatriðum náðst fram. Þó er ljóst að í tvígang hefur þurft að grípa til varnaglans um tilflutning þingsætis úr fámennu kjördæmi til fjölmennara kjördæmis til að tryggja að misvægi atkvæða fari ekki yfir 1:2. Einnig er ljóst að markmiðið um að hafa sem jafnastan fjölda þingmanna í kjördæmum næst ekki eins vel af þessum sömu ástæðum en Suðvesturkjördæmi er að verða áberandi stærsta kjördæmið í þingstyrk á meðan Norðvesturkjördæmi hefur dregist verulega aftur úr. Hins vegar virðast þessar breytingar ekki hafa afgerandi áhrif á samræmið milli styrks flokkanna á þingi og atkvæðamagns þeirra á landsvisu. Það er með öðrum orðum þrýstingur á að jafna misvægi atkvæða einstakra kjósenda og auka pólitískt jafnrétti með tilliti til landfræðilegrar stöðu. Sá þrýstingur er hins vegar ekki fyrir hendi um pólitísk jafnræði kjósenda hvað varðar hugmyndafræði og stjórnmalaflokka.

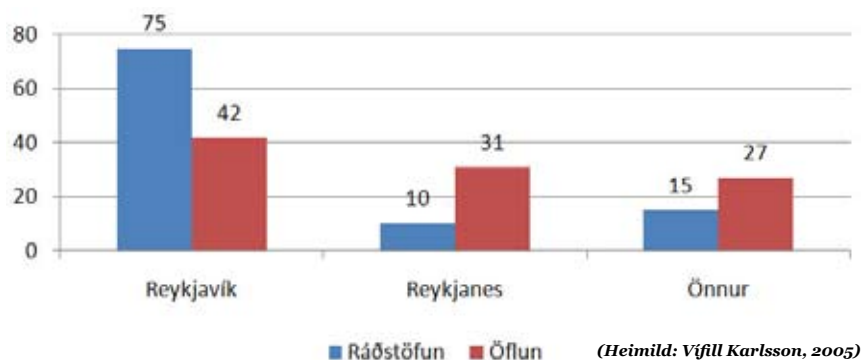
4. Kjördæmi – svæðisbundin viðhorf

Til þess að auka pólitískt jafnrétti á grundvelli landfræðilegrar staðsetningar er augljósasta leiðin að hreyfa til kjördæmamörk og/eða breyta þingmannatölu einstakra kjördæma. Slík tilfærsla getur verið mikil eða lítil og sú hugmynd sem lengst gengur í þeim efnum er að afnema kjördæmamörkin að fullu. Með því að hafa landið allt eitt kjördæmi næðist fram fullt jafnvægi milli atkvæðavægis einstakra flokka og þingmannatölu þeirra og jafnframt fæli það í sér fullt jafnræði milli allra atkvæða. Öll atkvæði hefðu þannig jafnt vægi sem tülka má sem pólitískt jafnrétti. Hins vegar myndi þetta fela í sér ýmsar aðrar breytingar sem ekki er víst að þættu mjög heppilegar fyrir pólitískt jafnræði og verður vikið nánar að því síðar. Með því að hreyfa til kjördæmamörk eða hreinlega að fjölga eða fækka þingmönnum í kjördæmum eftir fólksfjölda væri hægt að minnka misvægi atkvæða eftir landshlutum. Slíkt kallar hins vegar á svör við ákveðnum grundvallarspurningum um eðli kjördæma, til hvers eru þau og er nauðsynlegt að hafa þau bundin við landsvæði eins og nú er? Í nær öllum lýðræðisríkjum eru kjördæmi til staðar og þá kjördæmi sem byggja á landfræðilegum viðmiðum (Almond 2010), en þó eru vissulega til undantekningar frá þessu, s.s. Ísrael sem er eitt kjördæmi. Jafnframt hafa fræðimenn bent á að ýmsar aðrar leiðir séu hugsanlegar við útfærslu á kjördæmum og í því samhengi mætti t.d. nefna stétt, félagslega þætti einhvers konar eða þá kynferði (Rehfeld 2005). Samkvæmt slíkum hugmyndum væri t.d. hægt að hugsa sér að kjósendum væri skipt upp í kjördæmi eftir kyni, sem ugglaut myndi verða til þess að fá aðra niðurstöðu en fæst með landfræðilegri skiptingu eða ef landið yrði gert að einu kjördæmi.

Lítill takmörk eru í raun fyrir útfærslum á hugmyndum af þessu tagi en þær munu þó alltaf ráðast af því hvernig menn skilgreina hlutverk kjördæmanna, hvort þau eigi að stórum hluta að endurspegla fjölbreytileika samfélagsins í heild eða hvort þau eigi að endurspegla tiltekna hagsmuni sem samfélagið er sátta um að séu mikilvægir. Segja má að niðurstaðan í síðustu kjördæmabreytingu hafi verið að ná því besta úr báðum heimum. Þetta var gert með því að reyna að tryggja tiltekið landfræðilegt jafnvægi með kjördæmaskiptingunni en um leið að hafa ákveðið jafnræði með kjördæmunum og að þau væru stór og með það fjölbreytta innbyrðis hagsmuni að mjög þröngt hagsmunapot myndi ekki ráða ferðinni.

Engu að síður kemur fram í skýrslu nefndarinnar sem vann tillögurnar að breytingunni (Skýrsla 1999) ákveðin viðurkenning á því að pólitískt jafnrétti geti þegar allt kemur til alls best verið tryggt að hluta með misvægi atkvæða. Þannig er í fyrsta lagi gert ráð fyrir að misvægið geti orðið allt að 1:2 án þess að gripið sé til sérstakra ráðstafana og svo er hins vegar sérstaklega lagt til í skýrslunni að samhliða breytingum verði gripið til mótvægisáðgerða vegna þess að þingmönnum landsbyggðar muni fækka en þéttbýlisþingmönnum fjölga. Þessi sjónarmið eru í samræmi við þann sögulega skilning að þéttbýlið í höfuðborginni njóti nálægðarinnar við miðstöðvar pólitísku og efnahagslegs valds og því sé eðlilegt að atkvæðavægi sé landbyggðinni í hag. Þetta er samstofna umræða og var í Noregi 1917 og vitnað er til hér að framan og er þar raunar enn, því rökstyðja má að pólitísk áhrif landsbyggðar hafi ekki dugað til að hún fái sanngjarnan skerf af ríkisútgjöldum og þjónustu. Í því sambandi má t.d. benda á útreikninga Atvinnuþróunarfélags Eyjafjarðar, sem sýna að störf á vegum ríkisins eru hlutfallslega miklu fleiri á höfuðborgarsvæðinu en á lands-

byggðinni (AFE 2004). Einnig má nefna útreikninga Vífils Karlssonar hagfræðings með tveggja svæða Keynesísku kyrrstöðulíkani á öflun og eyðslu opinbers fjár 2002, en þar er niðurstaðan sú að ráðstöfun ríkisútgjalda er höfuðborgarsvæðinu ótvírætt í hag á meðan hlutfallið milli tekjuöflunar og ráðstöfunar er landsbyggðinni í óhag.



Mynd 2. Öflun opinbers fjármagns og ráðstöfun eftir landshlutum 2002.

Rannsóknarniðurstöður sem þessar hjá Vífli Karlssyni hafa ýtt undir fullyrðingar um að samþjöppun pólitísku valds í höfuðborginni feli í raun í sér pólitíska og efnahagslega mismunum.

Þótt misvægi atkvæða milli höfuðborgar og landsbyggðar hafi sögulega verið réttlætt með þessum hætti er ekkert sem segir að þetta sé eina leiðin til að leiðrétta fyrir þann „lýðræðis-“ eða „áhrifahalla“ sem virðist koma fram í stjórnkerfinu. Eins og áður segir var farin sú leið árið 1999 að greina á milli atkvæðavægisins og stjórnskipunarinnar og byggðamála en gera þess í stað sérstakt átak á sviði byggðamála.

5. Jöfnun atkvæðavægis

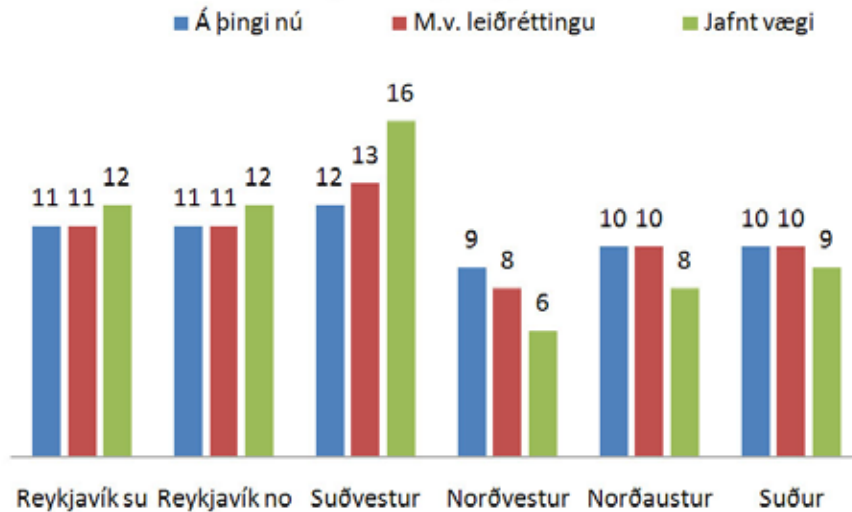
Það er hægt að velta upp ýmsum útfærslum á því hvernig þessu jafnvægi milli sérstakra hagsmuna og almannahagsmuna yrði náð, en miðað við sögulega reynslu hér á landi er nær óhugsandi annað en að kjördæmaskipting muni áfram byggjast á landfræðilegum þáttum. Þannig verða tvær megin leiðir líklegastar ef á annað borð er talin ástæða til að jafna misvægi atkvæða umfram það sem gert er í dag. Önnur leiðin væri að breyta landfræðilegri uppskiptingu kjördæmanna og fækka þá eða fjölga þingmönnum í einstaka kjördæmum. Hin leiðin væri að afnema kjördæmaskiptinguna og hafa landið allt eitt kjördæmi. Raunar er fræðilega hægt að tilgreina enn fleiri útfærslur á kjördæmabreytingum, en til hægðarauka er þó eðlilegt að stilla þessu upp sem tveimur megin kostum, sem eiga það sameiginlegt að landfræðilegir þættir eru í forgrunni en þingmannafjöldi í hverju kjördæmi afleidd stærð. Þannig væri annars vegar um að ræða:

- Að hafa kjördæmaskiptingu með einhverjum hætti
- Að hafa ekki kjördæmaskiptingu, þannig að landið yrði allt eitt kjördæmi

Verður nú vikið að þessum kostum hvorum fyrir sig.

5.1 Kjördæmaskipting

Hægt er að jafna vægi atkvæða með tilfærslu á kjördæmamörkum og/eða fjölda þingmanna í kjördæmi. Í þeim efnum kæmu ýmsar útfærslur til greina, og líklega væri sú einföldust að breyta einfaldlega fjölda þingmanna í núverandi kjördæmum. Yrði það gert myndu kjördæmin hins vegar vega mjög misþungt hvað þingstyrk varðar en ekki er þó líklegt að umtalsverð röskun yrði á samræmi þingmannafjölda flokkanna og kjölfylgis þeirra á landsvísu.



Mynd 3. Fjöldi þingmanna miðað við mismunandi forsendur.

Eins og sjá má myndi þingmönnum þéttbýliskjördæmanna þriggja fjölga um fimm ef atkvæðavægi yrði jafnt miðað við núverandi kjördæmi og ef miðað er við atkvæðafjölda í einstökum kjördæmum í síðustu kosningum.

Eins og sjá má á Mynd 3 myndi þessi útfærsla hafa umtalsverð áhrif á stöðu einstakra kjördæma og í heild auka verulega vægi þéttbýliskjördæmanna, einkum Suðvesturkjördæmis. Þá má búast við að þetta kynni að hafa einhver áhrif á innbyrðis styrkleika stjórnmálaflokkanna. Hér er miðað við að misvægið verði jafnað að fullu, en í útfærslu gæti það þó reynst snúið og hugsanlega mætti jafna misvægið að hluta og minnka frá því sem nú er.

Önnur forsenda gæti verið landfræðileg og byggst á rökum um fjarlægð frá miðstöð pólitísku og efnahagslegs valds og myndi um leið vera tilraun til að endurspeglar hvernig búsetuþróun í landinu hefur breytt hinu félagslega og efnahagslega landakorti. Slík forsenda gæti byggst á því að hópa saman í eitt kjördæmi svæðum sem eru félagslega- og efnahagslega svipuð og hafa því á margan hátt svipaða hagsmuni. Slík skipting myndi þýða aðgreiningu á höfuðborgarsvæði og landsbyggð þannig að stillt væri upp sérstökum landsbyggðarkjördæmum og sérstökum þéttbýliskjördæmum, einskorðað við Suðvesturhorn landsins. Við gerð slíkrar skiptingar er nærtækt að vísa til evrópskra svæðarannsóknahefða þar sem m.a. hefur verið notast við skilgreiningu á því sem kalla má „virk þéttbýlissvæði“ (Functional Urban Areas - FUA). Þar er miðað við svæði sem hefur miðpunkt með a.m.k. 15 000 íbúa og flugvöll. FUA-svæðið nær síðan í 45 mínútna akstursvegalengd út frá þeim miðpunkti og er talið vera sú félagslega og efnahagslega heild sem tekur til vinnumarkaðar, þjónustu, verslunar og afþreyingar. Sé slík skilgreining lögð til grundvallar í afmörkun

á höfuðborgarsvæði og landsbyggð lítur Íslandskortið nokkuð öðruvísi út en við eigum að venjast. Hið virka höfuðborgarsvæði myndi þá í raun teygja sig talsvert út fyrir mörk núverandi þéttbýliskjördæma (Reykjavíkurborgarkjördæmi og Suðvesturkjördæmi) og inn í bæði Suðurkjördæmi og Norðvesturkjördæmi. Þannig næði svæðið þá að og með Borgarbyggð til norðurs, að og með Sveitarfélaginu Árborg til austurs og umlykja loks allan Reykjanesskagann. Ef miða ætti kjördæmakerfið eingöngu við slíka skilgreiningu og viðhalda hugmyndum um tiltölulega einsleit „landsbyggðarkjördæmi“ og „þéttbýliskjördæmi“ eru líkur til þess að landsbyggðarkjördæmin yrðu mun minni en nú og þéttbýliskjördæmin stærri.

"Landsbyggðarkjördæmin"	Mannfjöldi 2010	Mannfjöldi á landsbyggð	% mannfj. kjördæmis á landsb.	Þingmenn í næstu kosningum	Landsbyggðar þm. í næstu kosningum	% heildar mannfjöldi á landsbyggð	Umreiknað % þingmanna af landsbyggð	Umreiknað atkvæðavægi nú	Núv. % þing- manna af landsbyggð	Atkvæðavægi nú
Norðvesturkjördæmi	30126	19350	64,2	8	5,1	6,1	8,2	2,1	12,7	6,6
Norðausturkjördæmi	39273	39273	100,0	10	10	12,4	15,9	3,5	15,9	3,5
Suðurkjördæmi	47324	12894	27,2	10	2,7	4,1	4,3	0,2	15,9	11,8
Landsbyggðarkjördæmin alls	116723	71517	61,3	28	17,9	22,6	28,4	5,8	44,4	21,8

Tafla 2. Endurskilgreining á landsbyggð og umreikningur á atkvæðavægi milli kjördæmanna

Á töflunni sést að með þessari nýju skilgreiningu eru íbúar Norðvesturkjördæmis einungis um 64 prósent af þeirri íbúatölu sem hún er opinberlega í dag eða ríflega 19000 manns í stað 30000. Munurinn er verulega meiri í Suðurkjördæmi en þar yrði endurreiknuð landsbyggð einungis um 27 prósent af núverandi íbúatölu. Munar þar miklu um að stór sveitarfélög eins og Árborg og Reykjanesbær lenda innan marka höfuðborgarsvæðis.

Taflan sýnir þar af leiðandi að hlutfall landsbyggðar í *Norðvesturkjördæmi* af heildarfjölda landsmanna er aðeins 2,1 prósentustigum lægra en hlutfall þess af fjölda þingmanna (6,1 á móti 8,2) – sé þingmannafjöldi reiknaður hlutfallslega út frá hlutdeild í mannfjölda. Án endurskilgreiningar á landsbyggð yrðu þessar tölur 6,1 á móti 12,7 með misvægi upp á 6,6 prósentustig, landsbyggð í hag.

Sé litið á *Suðurkjördæmi* myndi núverandi reiknað misvægi lækka úr 11,8 prósentustigum, landsbyggð í hag í 0,2 prósentustig.

Sé tekið mið af endurútreikningum byggðum á þeirri endurskilgreiningu sem lýst var að ofan er hægt að halda því fram að misvægi pólitískra áhrifa sé ekki síður mikið innan núverandi landsbyggðarkjördæma en á milli landsbyggðarkjördæma og þéttbýliskjördæma. Ef t.d. þungamiðja atkvæðamagns Norðvesturkjördæmis er á Akranesi og í Borgarnesi er spurning hvort þessi þungamiðja eigi ekki meira sameiginlegt með höfuðborginni en norðanverðum Vestfjörðum? Og á sama hátt hvort þungi Suðurnesja og Árborgarsvæðis sé ekki misvægi innan Suðurkjördæmis á kostnað t.d. Hornafjarðar og Vestmannaeyja?

Ljóst er þó að ef fara á út í að hreyfa mikið við kjördæmakerfinu og endurskipuleggja það á einhverjum nýjum forsendum þá þarf helst að gera það frá grunni. Endurskiplagningin þarf þannig að skila þokkalega jöfnu atkvæðavægi, viðhalda samræmi milli kjörfylgis flokka á landsvísu og þingmannatölu þeirra og síðan, ef talin er ástæða til, stuðla að pólitísku jafnræði á öðrum sviðum.

5.2 Landið eitt kjördæmi

Eins og fram kom hér að framan er það að hafa landið allt eitt kjördæmi einfaldasta leiðin til að ná fullu jafnvægi atkvæða og nákvæmri endurspeglun þingfulltrúa á kjörfylgi flokka á landsvísu. Framkvæmdin á slíku fyrirkomulagi gæti þess utan verið tiltölulega einföld og því kemur ekki á óvart að sá kostur heyrir iðulega nefndur í umræðunni um jöfnun atkvæðisréttarins. Þetta fyrirkomulag er hins vegar ekki gallalaust og eflaust er það ekki tilviljun að kjördæmaskipting á grundvelli einhvers konar svæðaskiptingar er reglan í lýðræðisríkjum.

Athyglin beinist þó að nokkrum víðtækum spurningum umfram aðrar:

1. Hvaða áhrif hefur afnám kjördæmaskiptingar á svæðisbundnar stjórn málaáherslur t.d. með tilliti til dreifingar og áherslna í opinberri þjónustu og mannvirkjagerð? Ljóst er að megin þorri kjósenda er á stóru þéttbýlisstöðunum þar sem atkvæðin eru flest. Mun þetta þannig magna upp pólitískt og efnahagslegt misvægi milli landsbyggðar og höfuðborgar?
2. Hvaða áhrif hefur afnám kjördæmaskiptingarinnar fyrir pólitískt landslag og flokkadrætti?
3. Hvaða áhrif hefur afnám kjördæmaskiptingar á stjórn mála flokkana, skipulag þeirra, stefnu og starfshætti?
4. Hvaða áhrif hefur afnám kjördæmaskiptingar á samband stjórn málamanna og kjósenda. Breytist beint samband stjórn málamanna við kjósendur og þá hvernig og hvaða áhrif hefur þetta á pólitíska boðmiðlun?

Í öllum þessum tilfellum geta svörin skipt verulegu máli þegar metið er hvort ráðlegt sé að afleggja kjördæmaskipunina og hafa landið allt sem eitt kjördæmi.

6. Jöfnun atkvæðavægis – mat á áhrifum

Báðar þær meginleiðir sem hér hafa verið nefndar til að jafna eða draga úr misvægi atkvæða, þ.e. breyting á kjördæmaskipaninni og hugsanlegum þingmannafjölda einstakra kjördæma annars vegar og afnám kjördæmaskipunarinnar hins vegar, hafa sína kosti og galla. Hér er því um álitamál að ræða í flestum tilfellum og iðulega geta skoðanir og gildismat ráðið mestu um hvað talið er heppilegasta leiðin. Hér verður þó reynt að veita og meta þessa kosti eftir því sem hægt er með kerfisbundnum hætti.

6.1 Jöfnun með kjördæmaskipan

Ótvíræðir kostir geta fylgt því að halda í kjördæmaskipan og setja þannig upp ákveðnar girðingar. Þannig er festur ákveðinn landfræðilegur rammi sem tryggir a.m.k. einhverja lágmarks svæðisbundna hagsmuni. Ef kjördæmakerfið nær að tryggja sæmilega endurspeglun á fylgi flokka á landsvísu og viðheldur þökkalegu jafnvægi í atkvæðisrétti einstaklinga eru líkur til að breið sátt geti skapast um kerfið og það virkað vel.

Þá eru líkur til að kjördæmaskipting auðveldi stjórn mála flokkum og samtökum pólitískt starf og flokksskipulag, og skapi einnig ákveðna samfellu eða líkindi í skipulagi hjá ólíkum flokkum. Kjördæmin eru þegar þekkt skipulagseining hjá stjórn mála flokkum og þó þeir geti vissulega tekið upp ný skipulagsform tekur slíkt tíma og getur gefist misjafnlega.

Að hafa kjördæmaskiptingu væri þá í grunninn svipað þeim leiðum sem önnur lýðræðisríki hafa kosið að fara og það væri jafnframt í takt við sögulega hefð og stjórn mála reynslu. Hversu mikið rof yrði við eldra kerfi réðist að sjálfsögðu af umfangi breytinganna – miklar breytingar kalla á að kerfið í heild sé hugsað upp á nýtt en minni breytingar gætu skilað umtalsvert minna misvægi með einföldum hætti.

Breytingar á umgjörð stjórn mála, jafnvel litlar breytingar, geta haft mikil og jafnvel ófyrirséð áhrif á stjórn málin og því geta róttækar tilraunir með kosningakerfi og kjördæmaskipan reynst varasamar. Sé hugmyndin fyrst og fremst sú að draga úr misvægi atkvæða, hljóta „lagfæringar“ eða breytingar á núverandi kosningakerfi og kjördæmaskipan að koma sterklega til álita.

6.2 Landið eitt kjördæmi

Hér að framan var varpað fram fjórum meginspurningum sem koma upp í tengslum við að afnema kjördæmaskipanina og gera landið að einu kjördæmi. Jafnframt var það dregið fram að helsti kosturinn við að hafa landið eitt kjördæmi er að þannig næðist sjálfkrafa jafnt vægi atkvæða og fullt samræmi kjörfylgis og fulltrúa einstakra flokka. Rétt er að skoða nánar spurningarnar eða álitamálin fjögur sem nefnd voru hér að framan, þ.e. misvægi milli landsvæða, hugsanleg áhrif á pólitískt landslag og flokkadrætti, áhrifin á stjórn mála flokkana, og áhrifin á samskipti og tengsl stjórn mála og kjósendanna.

6.2.1 Svæðisbundinn mismunur

Þorri atkvæðamagns í landinu er á höfuðborgarsvæðinu og þar er fyrir miðstöð pólitísku og efnahagslegs valds. Vægi þéttbýlisins mun fyrirsjáanlega aukast enda munu stjórn málin og kjörnir fulltrúar vera viðkvæmari fyrir kröfum og hagsmunum höfuðborgarsvæðisins en annarra svæða einkum og sér í lagi jaðarsvæða sem ekki hafa mikil pólitísk áhrif (í þeim skilningi að atkvæði fólks þar geti ráðið miklu um kosningaúrslit). Á móti kemur vissulega sú röksemd að stjórn málamenn eru fulltrúar landsins alls og gætu því hafið sig upp fyrir flokkadrætti og kjördæmapot og hugsað um hag heildarinnar (Rehfeld 2005). Vöxtur opinberrar þjónustu og starfa á vegum ríkisins á höfuðborgarsvæðinu umfram landsbyggðina á umliðnum árum, þrátt fyrir misvægi atkvæða landsbyggðinni í hag, gerir það einfaldlega ekki trúverðugt að mikil breyting verði á pólitískum áherslum við það að afnema kjördæmaskipanina. Hagræðing og hagkvæmni eru lykilorð í stjórnsýslu og framkvæmdum á vegum hins opinbera og gegn hinum þunga straumi hagkvæmni stærðarinnar mega fámennari byggðir sín lítils. Því er ljóst að koma yrði með einhverjum öðrum hætti til móts við landsbyggðina ef landið yrði eitt kjördæmi, líkt og hugmyndin var í tillögugerðinni með síðustu kjördæmabreytingu. Gallinn við slíka lausn er að einhvers konar byggðaaðgerðir sem ákveðnar eru til skamms tíma í senn er hægt að afturkalla með litlum fyrirvara á meðan atkvæðamisvægi

sem er ígildi meiri pólitískra áhrifa er bundið í kosningalögum og stjórnarskrá. Ólíklegt er því að um þessi atriði myndi skapast friður.

6.2.2 Pólitískt landslag og flokkadrættir

Nátengt því sem hér að framan segir um svæðisbundinn mismun, eru líkurnar á því að nýir átakaásar komi fram í stjórnámálum (eða e.t.v. að gamlir taki sig upp á ný!). Ef umtalsverð óánægja myndast á landsbyggðinni og væntingar bregðast um sanngjarnan hlut í sameiginlegum gæðum má gera ráð fyrir að byggðamál fái aukið vægi í stjórnámálum. Jafnvel gætu slík átök leitt til þess að nýir flokkar mynduðust eða að gamlir flokkar sem eru í leit að sérstöðu stilltu sér upp með afgerandi hætti á ólíkum endum þessarar stefnumörkunar.

6.2.3 Stjórnámálflokkarnir

Umtalsverðar líkur eru til að hlutverk stjórnámálflokka og vægi muni aukast og miðstjórnarvaldið þar aukast við það að gera landið að einu kjördæmi. Þetta stafar af því að samræming framboðsmála og skipulag flokksstarfs yrði á vettvangi landsins alls en ekki á vettvangi kjördæmanna. Uppröðun á framboðslista yrði t.d. á landsvísu og þrátt fyrir að flokkarnir myndu fljótlega koma sér upp reglum og verkferlum um uppröðun á listana þá yrði allur undirbúningur, eftirfylgni, umsýsla og yfirsýn að vera miðlæg.

Í þessu samhengi er rétt að draga það fram að þetta gildir í raun jafnvel þótt flokkarnir eða forustufólk þeirra sé ekki með beinum hætti að stilla upp á lista. Og styrkurinn sem þéttbýlið býr yfir í krafti yfirgnæfandi fjölda er þar að auki líklegur til að kristallast ef listar eru valdir í prófkjöri nú eða í kosningum með persónukjöri. Þéttbýlissjónarmið og frambjóðendur eru líklegri til að ná fram í listauppstillingu en frambjóðandinn sem ber fram sjónarmið landsbyggðar og fámennis.

Flokksstarf og skipulag þyrfti í flestum flokkum að endurskoða en í dag miðast flokkskipulag iðulega við kjördæmin. Hugsanlega gætu flokkar starfað eitthvað áfram samkvæmt núverandi skipulagi, en líklegast er að ný kjördæmaskipan myndi kalla á breyttar starfsaðferðir. Síðasta kjördæmabreyting reynist gömlu flokkunum og flokksstarfi þeirra stundum drjúgur biti að kyngja og svo yrði eflaust líka í þessu tilfalli. Sérstök ástæða er til að íhuga tengsl flokksfélaga og þingmanna og hvort sami hvati verði fyrir hendi fyrir kjörna fulltrúa að halda sambandi við flokksfélög vítt um landið og er með núverandi kjördæmaskipan. Þingmenn hafa iðulega bent á að landsbyggðarkjördæmin séu stór og stundum erfið yfirferðar, einkum ef þingmaður þarf kannski að vera á Siglufirði að kvöldi dags og á Djúpvogi daginn eftir.

Á það má benda að rafræn samskipti, tæknivæðing almennt og verulegar samgöngubætur, sérstaklega á landi, hafa að ýmsu leyti stytt vegalengdir og auðveldað öll samskipti. Tæknin breytir miklu, en óvíst er að hún hafi breytt eðli hins pólitíska starfs í stjórnámálflokkum, eða geti jafnvel breytt því. Rétt er einnig að benda á að kjördæmavikur þar sem þingmenn allra flokka í kjördæmum fara um kjördæmin og funda með hagsmunaaðilum og kjósendum, eru skipulegur vettvangur í starfi þingsins sem auðveldar þingmönnum nokkuð samskipti heim í kjördæmin. Á starfsáætlun Alþing-

is 2010-2011 eru tvær slíkar vikur, í október 2010 og í febrúar 2011.

Þegar Alþingi ákvað að taka upp kerfi aðstoðarmanna þingmanna var það hugsað sem liður í að styrkja stöðu hinna óbreyttu þingmanna, ekki bara í hinum dreifðari kjördæmum, heldur einnig stjórnarandstöðuþingmanna. Má telja þetta hafa verið skref í þá átt að efla eða verja stöðu þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu. Veturinn eftir efnahagshrunið 2008 var hinsvegar ákveðið að leggja þetta kerfi aðstoðarmanna niður. Verður að telja það hafa m.a. veikt stöðu þingmanna gagnvart samskiptum við kjósendur sína.

Það yrði því mikil áskorun fyrir stjórnmalaflokkana ef landið yrði gert að einu kjördæmi. Skipulag þeirra yrði að aðlagast breytingum á sama tíma og hlutverk, miðstýring og álag á flokkana sjálfa væri aukið.

6.2.4 Stjórnmalamenn og kjósendur

Af sjálfu leiðir að ef landið allt verður eitt kjördæmi munu boðleiðir milli stjórnmalamanna og kjósenda almennt lengjast frá því sem nú er. Hér að framan var nefnt að líkur væru til að samband og samskipti milli þingmanna og forustu flokkanna við flokksmenn í héraði gæti minnkað. Það sama á við um sambandið við kjósendur – sérstaklega þá kjósendur sem miklu þarf að kosta til að hitta. Þannig getur það verið beinlínis skynsamlegt fyrir stjórnmalaman að sleppa því að hitta kjósendur sem t.d. búa í fámennu byggðalagi úr alfaraleið. Nær væri að nýta dýrmætan tíma til að tala við margfalt fleiri sem auðveldara er að ná til. Þungi samskipta þingmanna og kjósenda gæti því færst til þéttbýlisstaða. Á móti slíkri tilhneigingu mun það vissulega vinna, að allir stjórnmalamenn munu berjast um þau atkvæði sem auðvelt er að ná til og því muni þeir óhjákvæmilega líka snúa sér að þeim sem erfiðara er að ná til. En vissulega eru hagkvæmnisjónarmið sem þessi þegar til staðar innan hinna víðfeðmari kjördæma, en hætt er við að svona hagræðing í starfi stjórnmalamanna gæti gengið enn lengra yrði landið eitt kjördæmi.

Óvissa er þó um hvernig pólitísk boðskipti stjórnmalamanna og almennings muni verða við afnám kjördæma. Hvernig hin pólitíska barátta mun fara fram í fjölmiðlum. Til þessa hafa stjórnmalamenn náð að kynna stefnu sína í landsmiðlum, bæði sérstökum kosningaþáttum, í fréttum og fréttatengdum þáttum á ljósvakanum, og með greinaskrifum í dagblöðin. Í þessum miðlum hafa stjórnmalamenn iðulega verið að tala inn í almannarýmið á landsvísu og kveða sér því hljóðs um almenn stefnumál. En samhliða þessu mikilvæga upplýsingakerfi í landsmiðlum hefur verið háð kosningabarátta úti í kjördæmum þar sem héraðsfréttamiðlar ásamt fundaherferðum og öðrum óformlegum boðleiðum hafa verið nýttar. Þar hafa málefni sem tengjast nærsamfélagi fólks fengið umræðu, mál sem eru e.t.v. sérstaklega áhugaverð fyrir tiltekið hérað eða landsfjórðung. Vissulega er hugsanlegt að héraðsmiðlar og flokkarnir sem í framboði eru, muni axla þá ábyrgð sem felst í því að halda úti umræðu um héraðsbundin mál. Það er hins vegar ekki síður hugsanlegt að svo verði ekki, sérstaklega í ljósi þess að almennt eru héraðsmiðlar á Íslandi mjög veikburða. Landsdekkandi miðlar munu hér eftir sem hingað til miða sín efnistöð við það sem er almennt áhugavert fyrir alla neytendur þeirra. Netmiðlar, s.s. samskiptavefurinn Facebook eru í vaxandi mæli að hasla sér völl í pólitískum boðskiptum en slíkir miðlar munu tæplega verða það lausnarorð

sem brýtur almenna landsdekkandi stjórn málaumræðu niður í svæðisbundna umræðu. Að þessu leyti er því enn verið að auka á frumkvæðis skyldur stjórn málaflökkanna og frambjóðendanna, að þeir tali ekki einvörðungu um hið almenna við hinn mikla fjölda í þéttbýlinu, heldur líka um hið einstaka við þá sem færri eru.

7. Samantekt

Jafnræði þegnanna til að hafa pólitísk áhrif er meðal grundvallaratriða lýðræðisins og borgaralegra réttinda. Almennt birtist þessi regla í atkvæðisrétti allra fullorðinna manna sem þannig geta haft áhrif á niðurstöður kosninga. Við útfærslu á kosningakerfum og kjördæmum hafa hins vegar vaknað ýmsar spurningar um hvernig beri að túlka og skilja þá grunnforsendu að þegnarnir hafi jafnan rétt til pólitískra áhrifa. Krafa um jafnt atkvæðavægi er sterk en ekki einhlít í fræðilegri umræðu og inntak hennar veltur á því hvort tekið er mið af rétti einstaklinga til að kjósa, rétti þeirra til að hafa áhrif á úrslit kosninga eða á niðurstöðu stjórnarmyndunar. Jafnt vægi atkvæða er því í fræðilegri umræðu ekki endilega forsenda pólitísku jafnréttis, þó það skipti miklu máli.

Kjördæmakerfið á Íslandi eins og það er í dag leyfir mest tvöfaldan mun á vægi atkvæða og í tvígang hefur orðið að breyta þingmanna-tölu Norðvesturkjördæmis til að atkvæðamisvægið haldist innan þessara marka. Að öðru leyti hefur kosningakerfið og kjördæmaskipunin sem tekin var upp 1999 að mestu náð markmiðum sínum og er gott samræmi milli fylgis flokka á landsvísu og þingmannatölu þeirra. Skoðun á atkvæðavægi á Norðurlöndunum hefur sýnt að Ísland og Noregur viðhafa ein misvægi atkvæða milli landsbyggðar og höfuðborgar – Ísland þó mun meira – þrisvar sinnum meira, nánar tiltekið.

Til að jafna vægi atkvæða frá því sem nú er og jafnvel að hafa það alveg jafnt, eru tvær megin leiðir: Annars vegar að hafa kerfi með breyttum kjördæmamörkum og/eða breyttum þingmannafjölda í kjördæmum. Hins vegar að hafa landið eitt kjördæmi.

Fyrri leiðin býður upp á tiltölulega litlar breytingar þar sem núverandi kjördæmi fengju að halda sér eða halda sér að mestu, en þingmannatölu hvers kjördæmis væri breytt þannig að hlutfall þingmanna á kjósanda væri alls staðar það sama. Miðað við núverandi aðstæður og fulla jöfnun atkvæðavægis myndi þetta fela í sér tilflutning sex þingsæta frá landsbyggðarkjördæmunum þremur til þéttbýliskjördæmanna á suðvesturhorninu. Hins vegar er líkur til að misvægi milli „landsbyggðarhagsmuna“ og „þéttbýlishagsmuna“ í núverandi kjördæmaskipan sé iðulega ofmetið, þar sem stórir hlutar landsbyggðarkjördæmanna eru í raun þéttbýli. Núverandi kjördæmi eru það stór að þau fela því í sér nokkuð blandaða hagsmuni sem ætti að draga úr líkum á einsleitri hagsmunagæslu. Þessi leið kann að ná fram því markmiði að jafna atkvæðavægið en um leið byggja á reynslu sem fyrir er í skipulagi og framkvæmd stjórn málastarfs.

Umræða um atkvæðavægi hefur gjarnan verið nátengd umræðu um kjördæmapot og fyrirgreiðslupólitík þar sem landsbyggðin er sögð hafa notið ójafns atkvæðavægis. Því var hér gerð tilraun til að endurskilgreina mörk höfuðborgarsvæðis og landsbyggðar með vísan í íslenska þjóðfélagsþróun síðustu áratuga. Þetta hefur verið byggt á skilgreiningum úr rannsóknum landfræðinga sem opinberlega hafa verið notaðar af

svæðarannsóknastofnuninni ESPON. Þessi endurskilgreining svæðamarkanna gefur nokkuð aðra mynd en venjulega er dregin upp og er því raunverulegt misvægi atkvæða milli landsbyggðar og höfuðborgar hvergi nærri jafn mikið og almennt er látið í veðri vaka. Þetta sýnir hversu viðkvæm umræðan um misvægið er þeim skilgreiningum sem notaðar eru til að nálgast viðfangsefnið.

Einnig væri hægt að stokka algerlega upp kjördæmaskipanina og skilgreina kjördæmi út frá einhverjum tilteknum hagsmunum, t.d. landsbyggðarhagsmunum. Slíkt myndi hafa í för með sér að landsbyggðarkjördæmin yrðu með tiltölulega lítinn þingstyrk á meðan þéttbýliskjördæmin yrðu fjölmenn og með marga þingmenn.

Seinni leiðin, að gera landið allt að einu kjördæmi, er fræðilega mun einfaldari leið til að jafna vægi atkvæða. Slíkt jafnvægi næðist sjálfkrafa. Í þeirri leið felast hins vegar ákveðnar hættur sem kunna að flækja málið. Þessi leið myndi líklega auka vægi stjórnmalaflokka talsvert og auka miðstýringu á þeirra vegum um leið og tengsl forystu flokkanna við almenna flokksmenn, einkum á afskekktari stöðum, gætu minnkað. Auk þess er viðbúið að flokkarnir og stjórnmalamenn almennt ættu erfiðara með að nálgast kjósendur og halda uppi virku sambandi við þá m.a. vegna erfiðari pólitískrar boðmiðlunar. Almennt má gera ráð fyrir að staða landsbyggðar og dreifbýlis, þar sem hlutfallslega fáir kjósendur eru, muni veikjast. Stjórnmalamenn eiga að öðru jöfnu auðveldan aðgang að hinum mörgu sem búa í þéttbýli og pólitískir hagsmunir fjöldans í þéttbýlinu eiga greiðan aðgang að stjórnmalamönnum í atkvæðaleit. Það sama verður ekki sagt um aðstöðu dreifbýlli svæðanna - jaðarhagsmuni hinna fáu. Gamla spurningin, sem James Madison og aðrir „feður Bandaríkjanna“ voru uppteknir af hlýtur að vera miðlæg í þessu sambandi, en hún er sú hvort raunveruleg hætta sé á harðræði hins stóra meirihluta ef landið yrði eitt kjördæmi. Og hvort sem harðræðið væri raunverulegt eða einungis skynjað, eru mjög auknar líkur á að nýir átakaásar milli þéttbýlis og landsbyggðar komi upp.

Spurningunni um jafnt vægi atkvæða eða ekki mætti svara með tvennum hætti: Í fyrsta lagi að jafnvægið megi finna í hinu augljósa tölfræðilega jafnvægi þar sem atkvæði allra kjósenda vegur jafnt. Í öðru lagi í hinu meira huglæga og matskennda – því pólitíska. Sú nálgun við svarið felst í að svara því hvort aðstöðumunur sé milli kjördæmanna, þ.e. hvort bæði aðstöðumunur sé milli þingmanna við að rækja samband við kjósendur og hvort höfuðborgarsvæðið njóti forskots í krafti staðsetningar þingsins og allra lykilstofnana stjórnsýslu. Sé svarið við þeirri spurningu það að þarna sé aðstöðumunur, hlýtur spurningin um hina tölfræðilegu lausn að vera flóknari. Við henni gætu orðið tvenns konar svör: Annaðhvort að viðhafa tölulegt misvægi atkvæða eða þá að jafna það misvægi og bæta þeim sem á hallar það upp með t.d. byggðaaðgerðum af einhverjum toga. Þó slík lausn gæti á margan hátt verið fær er á henni sá vankantur að tölulegt atkvæðavægi væri þar með stjórnarskrárbundið en aðgerðirnar til að bæta aðstöðumun upp væru það ekki og væru háðar pólitískum vindum hverju sinni.

8. Heimildir

Aardal, Bernt (2002): *Electoral Systems in Norway*. New York. Agathon Press. (bls. 101-166).

Almond, G.A.; Dalton, R.J.; Powell B.P. Ström, K. (2010): *European Politics Today*. New York. Longman/Pearson.

Beitz, Charles (1989): *Political Equality Princeton*. NJ Princeton University Press.

Dahl, Robert A.(1970): *A Preface to Democratic Theory*. Chicago & London. The University of Chicago Press.

Duverger, M. (1965): *Political Parties*. London. Methuen, University Paperbacks.

Elklit, Jörgen (2002): *The Politics of Electoral System Development and Change: The Danish case*. New York. Agathon Press. (bls. 15-66).

Grofman, B & Lijphart, A (ritstjórar) (2002): *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York. Agathon Press.

Ólafur Þ. Harðarson (2002): „The Icelandic Electoral System 1844-1999.“ *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York. Agathon Press. (bls. 101-166).

Ólafur Þ. Harðarson: „Nýtt kosningakerfi: Jafnari atkvæðisréttur – og hægt að jafna hann alveg með einfaldri lagabreytingu!“ *Úlfjótur* 2003; 56 (4): (bls. 676-679).

Petersson, Olof (2006): *Nordisk Politik*. Sjätte upplagan. Stockholm. Norstedts juridik.

Rehfeld, Andrew (2005): *The Concept of Constituency, Political Representation, Democratic Legitimacy, and Institutional Design*. Cambridge. Cambridge University Press.

Sodaro. M.J. *Comparative Government, a Global Introduction*, New York, McGraw-Hill.

Sundberg, Jan (2002): „The Electoral System of Finland. Old and Working Well.“ *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York. Agathon Press. (bls. 67-99).

Särlvik, Bo (2002): „Party and Electoral System in Sweden.“ *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York. Agathon Press. (bls. 225-270).

„Skýrsla nefndar forsætisráðherra um endurskoðun á kjördæmaskipun og tilhögun kosninga til Alþingis.“ (1998) Lögð fyrir á 123. löggjafafþingi. Sótt 16. janúar á slóðina: <http://www.althingi.is/altext/123/s/0141.html>

Vífill Karlsson (2005) „Um landfræðilegt misræmi milli fjármögnunar og umsvifa hins opinbera og afleiðingar þess fyrir landshluta á Íslandi“ *Calculus Research paper No 1*. Sótt 10. janúar 2011 á slóðina: <http://vifill.vesturland.is/Vifill%20RSP%201%202005.pdf>

Þorsteinn Magnússon (1979) *Lýðræði og vald, kynning á þremur kenningum*. Reykjavík. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Tillögur um að ráðherrar sitji ekki á þingi

Gunnar Helgi Kristinsson

Stjórnlaganefnd fór þess á leit við Gunnar Helga Kristinsson prófessor í stjórn málafræði við Háskóla Íslands, að kanna fýsileika þeirrar skipanar að ráðherrar gegni ekki þingmannsstarfi jafnframt ráðherradómi. Óskað var eftir að fram kæmu sjónarmið sem slíkt skipulag hvílir á, röksemdir um kosti þess og galla, reynslu annarra ríkja yrði lýst og metið hverjar yrðu afleiðingar slíkra breytinga hér á landi bæði í stjórnskipulegu og pólitísku samhengi. Síðast en ekki síst skyldi metið hvort breytingar væru líklegar til að ná því markmiði að styrkja stöðu Alþingis og sjálfstæði gagnvart framkvæmdarvaldinu.

Greinargerð

51. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands hljóðar svo:

„Ráðherrar eiga samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á Alþingi, og eiga þeir rétt á að taka þátt í umræðunum eins oft og þeir vilja, en gæta verða þeir þingskapa. Atkvæðisrétt eiga þeir þó því aðeins að þeir séu jafnframt alþingismenn.“

Samkvæmt 54. gr. stjórnarskrárinnar er alþingismönnum heimilt að „óska upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni með því að bera fram fyrirspurn um málið eða beiðast um það skýrslu“, en ekkert segir að vísu berum orðum um skyldur ráðherra til að verða við slíkum beiðnum. Ráðherrar hafa sama rétt og alþingismenn til að flytja frumvörp og tillögur til ályktana (38. gr.) og í reynd er þorri þeirrar löggjafar sem samþykkt er á Alþingi borinn fram sem stjórnarfrumvörp (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007, 175). Þingið má hins vegar ekki taka við neinu málefni, skv. 55. gr. stjórnarskrárinnar nema það sé flutt af einhverjum þingmanna eða ráðherra.

Þótt ekki sé gerð formleg krafa um það í stjórnarskrá að ráðherrar séu valdir úr hópi þingmanna er það samt meginreglan. Frá henni eru nokkrar athyglisverðar undantekningar. Í fyrsta lagi var utanþingsstjórnin 1942-1944 ekki skipuð þingmönnum og stöku sinnum hafa komið upp hugmyndir um að skipa utanþingsstjórnir þegar illa hefur gengið að koma saman meirihlutastjórn á Alþingi (sjá t.d. Guðna Th. Jóhannesson, 2005,

167-191). Í öðru lagi hafa sérstök pólitísk vandamál tengd forystu stjórnarflokkanna (svo sem þegar formenn þeirra hafa ekki átt sæti á þingi) verið leyst með því að velja flokksmenn til ráðherraáðóms þótt þeir ættu ekki sæti á þingi.¹ Í þriðja lagi var gerð tilraun eftir hrúnið með utanþingsráðherra í samsteypustjórn Samfylkingarinnar og Vinstri grænna, frá febrúar 2009 til september 2010, sem völdust til ráðherraáðóms á grundvelli fagþekkingar án skýrra tengsla við annan hvorn stjórnarflokkanna. Þótt skoðanakannanir bentu til ánægju kjósenda með störf þeirra viku þau úr stjórninni þegar ráðherrum var fækkað haustið 2010.²

Tillögur á Íslandi um að þingmenn gegni ekki ráðherra starfi

Skipta má tillögum á Íslandi sem varða þingsetu ráðherra í tillögur sem ganga út á afnám þingræðis (og þar með helstu tengsla þings og framkvæmdarvalds) og tillögur sem gera ráð fyrir að ráðherrar séu ekki þingmenn þótt haldið sé í þingræði sem grundvallarreglu stjórnskipunarinnar. Fyrri útgáfuna má ekki síst finna í tillöguflutningi Vilmundar Gylfasonar og þingmanna Bandalags jafnaðarmanna á níunda áratugnum³ en hún hefur lítt verið reifuð í seinni tíð og áhrif hennar eru of víðtækt viðfangsefni til að gera viðhlítandi skil í þessari greinargerð. Hina síðari er að finna í tillöguflutningi þingmanna allt frá 1995, þar sem Siv Friðleifsdóttir hefur oftast komið við sögu en virðist hafa stuðning a.m.k. einhverra þingmanna úr öllum stjórnarmála flokkum. Enginn þingmaður andmælti tillögu um þetta efni sem rædd var á Alþingi í febrúar 2010, þótt hún stöðvaðist síðan í nefnd.⁴ Samkvæmt blaðafregnum nýtur tillagan um að ráðherrar hverfi af þingi víðtæks stuðnings á nýkjörnu stjórnlagabingi (Fréttablaðið, 4. des. 2010).

Rökstuðningur í þingskjölum sem fylgt hafa tillögum um að banna þingsetu ráðherra er almennt ekki ítarlegur. Vísað er til kenninga um greiningu ríkisvalds í þrjá þætti, löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómsvald, þar sem hugsunin sé að hver grein takmarki vald hinna.⁵ Gert er ráð fyrir að varamenn taki sæti ráðherra á þingi. Með því myndu fleiri þingmenn meirihlutans í þinginu geta verið virkir í nefndastarfi, en stjórnskipuleg hefð er að ráðherrar taki ekki þátt í nefndastarfi á Alþingi. Í frumvarpi til laga um breytingu þingskaparlaga, sem var flutt að hluta af sömu þingmönnum og stóðu að tillögu um afnám þingsetu ráðherra, er að finna eftirfarandi rökstuðning:

1 Frá lýðveldisstofnun hafa sex flokksráðherrar tekið sæti í ríkisstjórn án þess að sitja á Alþingi. Þrír þeirra (Geir Hallgrímsson, Ólafur Ragnar Grímsson og Jón Sigurðsson) voru formenn flokka sem aðild áttu að ríkisstjórn. Hinir voru Eysteinn Jónsson, Kristinn Guðmundsson og Bragi Sigurjónsson – en bæði Eysteinn og Bragi sátu einungis nokkra mánuði sem utanþingsráðherrar. Tæmandi lista yfir utanþingsráðherra frá upphafi má finna á vef Alþingis, <http://www.althingi.is/vefur/utthrah.html>

2 Um ánægju með störf ráðherra, sjá t.d. Þjóðarpúls Gallup, 10. tbl. 17. árg., okt. 2009.

3 Sjá m.a. tillögu til þingsályktunar um gerð frumvarps til stjórnskipunarlaganna um aðgreiningu löggjafarvalds og framkvæmdarvalds, (þskj. 94, Sp., 105. Löggjafarþing, 1982) sem Vilmundur Gylfason flutti. Einnig fluttu Guðmundur Einarsson, Kristín S. Kvaran og Kristófer Már Kristófersson tillögur um hliðstæð efni á næstu þingum.

4 Sjá <http://www.althingi.is/alttext/138/02/l25170341.sgml>

5 Sjá t.d. Siv Friðleifsdóttir o.fl. „Frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/19444, með síðari breytingum“, þskj. 7, 139. Löggjafarþing 2010-2011.

„Það er álit flutningsmanna að skýrari aðskilnaður löggjafarvaldsins og framkvæmdarvaldsins muni styðja við vandaðri vinnubrögð við löggjafarstörfin. Þetta á ekki einungis við um störf framkvæmdarvaldsins sem er ábyrgt fyrir flestum frumvörpum sem lögð eru fram á Alþingi, heldur einnig um störf löggjafans. Frumkvæði þingmanna að lagasetningu yrði líklega meira við skýrari aðgreiningu frá framkvæmdarvaldinu.“⁶

Hugmyndagrunnur

Sú hugmynd að ráðherrar ættu ekki að sitja á þingi á rætur í kenningum um skiptingu valdsins sem Montesquieu (2002 [1748]) setti fyrstur fram með skipulegum hætti. Montesquieu taldi að viðfangsefni ríkisins greindust í löggjafar-, framkvæmdar- og dómsverkefni og æskilegt væri að valdinu til að stjórna störfum ríkisins væri skipt milli ólíkra aðila. Kenning Montesquieu fól í sér gagnrýni á stjórnarhætti einveldis, þar sem uppsöfnun valds leiddi oft til harðstjórnar. Kenningin hafði mikil áhrif á stjórnmalahugsuði átjándu aldar, ekki síst höfunda bandarísku stjórnarskrárinnar, sem höfðu valdtemprun (e. checks and balances) að leiðarljósi. Þótt ekki væri fylgt ítrustu sjónarmiðum um skiptingu ríkisins í þrjár aðskildar greinar í bandarísku stjórnarskránni var gengið lengra í því efni en í flestum öðrum ríkjum auk þess sem reynt var að takmarka vald einstakra handhafa ríkisvalds með því að skapa mótaðila með hlutdeild í valdi þeirra sem takmörkuðu valdið á mjög mörgum sviðum (Madison ofl., (1987 [1788])). Þrátt fyrir þetta hefur verið bent á að embætti forseta Bandaríkjanna er mjög valdamikið embætti og tilraunir til að líkja eftir bandarískri stjórnskipan annars staðar hafa ekki stuðlað að lýðræðislegum stöðugleika (Lane og Ersson 2002, 251; Lijphart 1992; Linz og Valenzuela 1994).

Það stjórnarform sem Montesquieu telur farsælast í riti sínu um anda laganna er konungsstjórn, þar sem löggjafarþing setur lög, framkvæmd þeirra er í höndum krúnunnar en dómendur skera úr um ágreining við túlkun þeirra. Þótt kenning hans um skiptingu valdsins sé viðurkennd sem hluti af hugmyndagrunni nútíma lýðræðis er þrískiptingu ríkisvaldsins þó hvergi fylgt bókstaflega. Montesquieu taldi ekki að framkvæmdarvaldið þyrfti sjálft að hvíla á lýðræðislegum grundvelli, enda má skilja hann svo að framkvæmd laga sé fyrst og fremst tæknilegt viðfangsefni. Sú bylgya lýðræðisþróunar sem einkenndi níttjándu öldina og upphaf þeirrar tuttugustu setti hins vegar lýðræðislegan grundvöll framkvæmdarvaldsins í forgrunn ásamt réttinum til að kjósa (Huntington 1991, bls. 16). Tvenns konar lausnir hafa, í meginatriðum, þróast á því hvernig treysta mætti lýðræðislega umgjörð framkvæmdarvaldsins. Í forsetaræði leysir lýðræðislega kjörinn forseti konung af hólmi sem æðsti handhafi framkvæmdarvaldsins og það vinnur í hans umboði. Í þingræði leysir hins vegar ríkisstjórn, í umboði þingsins, konungsvaldið af hólmi, þótt konungar gegni sums staðar áfram hlutverki þjóðhöfðingja (Lijphart 1992).

Þingræði felur í sér að þing getur vikið ríkisstjórn frá með því að lýsa á hana vantrausti. Ekkert ríki hafði þingræði að stjórnarformi þegar Montesquieu skrifaði rit sitt um anda laganna. Í kenningu og framkvæmd var Bretland upphafsland þingræðisstjórnarfars í heiminum en á níttjándu öld og fyrri hluta þeirrar tuttugustu breiddist það út til annarra ríkja Vestur Evrópu. Þótt breskt stjórnarfar hafi haft mikil áhrif á stjórnmalahugsun Montesquieu er sannleikurinn sá að borgarastríð milli þings og

⁶ Valgerður Bjarnadóttir o.fl. „Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis“, þskj. 928 138. Löggjafarþing, 2009-2010.

krúnu á sautjándu öld mótaði sterka áherslu þar í landi á samstarf, ekki síður en aðskilnað, þessara tveggja greina ríkisins. Þingræði festist í sessi á fyrstu áratugum nítjándu aldar sem ein leið til að styrkja þetta samstarf og skapa ríkinu sterkari pólitíska forystu. „Kjarna enskrar stjórnskipunar“ segir Walter Bagehot „má lýsa sem nánu sambandi, nær fullkomnum samruna framkvæmdarvalds og löggjafarvalds. [...] Hlekkurinn sem tengir er ríkisstjórnin.“⁷ (Bagehot 2001 [1867], bls. 11). Þingræði er þannig í meginatriðum kenning um hvernig samstarf þings og ríkisstjórnar skuli fara fram. Innan þess ramma sem þingræðisfyrirkomulagið setur getur hins vegar samstarfið farið fram með mismunandi hætti (King 1976) og í sumum þingræðisríkjum er um það deilt hversu sterk einkenni ríkið beri af tvíhyggju (skiptingu valds milli þings og stjórnar) eða einhyggju (samþættingu þeirra tveggja) (Andeweg 1992). Ein útgáfa þingræðis er forsetaþingræði (e. semi-presidentialism) þar sem forseta er falið vald á tilteknum sviðum þrátt fyrir að meginform stjórnskipunarinnar sé þingræði (Duverger 1980).

Líta má á það hvort ráðherra situr á þingi eða ekki sem táknað fyrir komulag sem lýsir afstöðu til þess hvort samstarfið milli þings og stjórnar skuli vera náð eða lauslegt. Frá sjónarhóli umboðssambandsins milli ráðherra og umbjóðanda hans skiptir þó þingsetan sem slík minna máli en hitt hvers fulltrúi ráðherra er og með hvaða hætti umbjóðandi hans getur haft á honum eðlilegt taumhald.⁸ Í þingræðisríkjum eru það forsætisráðherra og aðildarflokkar ríkisstjórnar sem í reynd velja ráðherra. Þeir, ásamt ríkisstjórninni í heild, gegna meginhlutverki við það lýðræðislega taumhald sem alls staðar þarf að vera með ráðherrum. Þingið gegnir einnig ákveðnu hlutverki í þessu efni, þar sem ráðherrar þurfa að svara fyrir tillögur sínar og gerðir, en í reynd eru þeir nær aldrei látnir sæta einstaklingsbundinni pólitískri ábyrgð á þingi með vantrausti. Sums staðar (svo sem í Þýskalandi) hefur þingið jafnvel ekki formlegt vald til að víkja einstökum ráðherrum.⁹

Reynsla Evrópuríkja

Til að greina hvernig þingsetu ráðherra er háttað er nauðsynlegt að spyrja tveggja spurninga. Annars vegar hvort ráðherrum sé *formlega bönnuð* þingseta eða ekki og hins vegar hvort ráðherrar *veljist í reynd* að öðru jöfnu úr hópi þingmanna (hvort sem þeir víkja af þingi til að gegna ráðherraembættum eða ekki) eða annarra, oftast sérfræðinga af einhverju tagi.

7 „The efficient secret of the English Constitution may be described as the close union, the nearly complete fusion of the executive and legislative powers. ...The connecting link is the cabinet.“

8 Umboðssamband verður til þar sem vald er framselt til fulltrúa (e. agent) til að starfa í þágu umbjóðanda (e. principal); sjá Kiewiet & McCubbins (1991), 239-240.

9 Þar sem forsetaræði ríkir er á hinn bóginn forsetinn einn umbjóðandi ráðherra. Þar hafa ráðherrar engin bein tengsl við þingið og þing getur hvorki vikið forseta né einstökum ráðherrum frá völdum.

Tafla 1. Þingseta ráðherra í nokkrum Evrópuríkjum

	Þingmennska ráðherra heimil	Þingmennska ráðherra óheimil
Ráðherrar yfirleitt valdir úr hópi þingmanna	Bretland, Írland, Ísland, Ítalía	Belgía
Ráðherrar stundum valdir utan þings	Austurríki, Danmörk, Þýskaland	Frakkland
Algengt að ráðherrar veljist utan þings	Finnland, Spánn	Holland, Noregur, Svíþjóð

Heimildir: De Winter (1991); Saalfeld (2000), 358; Dowding og Dumont (2009). Í töflunni eru upplýsingar frá De Winter túlkaðar svo að „yfirleitt“ þýði að innan við 20% séu valdir utan þings, „stundum“ að milli 1/5 og 1/3 sé valinn utan þings og „algengt“ að allt að helmingur ráðherra sé valinn utan þings.

Mikill meirihluti ráðherra í ríkjum Vestur Evrópu hefur valist í ráðherraembætti vegna starfa að stjórnámálum. Meirihluti í öllum þeim þingræðisríkjum sem fyrirleggjandi heimildir ná til hefur einnig verið kosinn á þing, þótt í sumum séu ráðherrar einnig í nokkrum mæli fengnir til starfa utan frá, til dæmis á grundvelli sérþekkingar á tilteknu sviði. Bann við þingmennsku ráðherra kemur ekki í veg fyrir að meirihluti ráðherra veljist úr hópi kjörinna þingmanna. Hins vegar verða ráðherrar að víkja úr sæti sínu á þingi meðan þeir gegna ráðherraembættum og varamenn taka við. Jafnvel þar sem ráðherrar eru fengnir utan frá er hins vegar algengast að þeir hafi einhverja pólitíska reynslu.

Ekki hefur verið sýnt fram á skýrar afleiðingar þess að ráðherrar gegni ekki þingmennsku. Áhrif slíks fyrirkomulags á löggjafarverkefnið hafa ekki verið staðfest í rannsóknum. Þannig er þorri löggjafar í þingræðisríkjum saminn á vegum framkvæmdarvaldsins og á það jafnt við um ríki sem leyfa þingsetu ráðherra og önnur (sjá t.d. Arter, 1984, bls. 293-302; Gallagher o.fl. 2006). Mikilvægi þess að framkvæmdarvaldið hafi forystu um undirbúning löggjafar má ráða af því að í mörgum ríkjum eru verulegar formlegar takmarkanir á rétti þingmanna til að flytja lagafrumvörp, sem geta lotið að því hvers konar hópar þingmanna mega flytja tillögur (t.d. fjöldi), hvenær þeir geta gert það, hve miklum tíma er varið í slík mál, tæknilega útfærslu frumvarpa og efnisinnhald þeirra (Mattson 1995).

Áhrif þess á störf ráðherra og ríkisstjórna að ráðherrar séu ekki þingmenn er flóknara að meta. Víða er talið að þingseta ráðherra styrki tengsl þeirra við þingið og stuðli að því að efla fulltrúahlutverk þeirra og næmi á andrúmsloft þingsins (Fischer og Kaiser 2009, 28; Berlinski o.fl. 2009; Saalfeld 2000). Meðal þess sem talið er prýða góðan ráðherra, samkvæmt Dowding og Dumont (2009) er að

„... hann geti tekið ákvarðanir; ráði við að stjórna embættismönnum og ráðuneyti sínu, geti lesið greinargerðir hratt og nýtt sér ráðgjöf. Hann þarf að geta brugðist við fyrirspurnum á þingi og frá stjórnámálamönnum almennt; geta fengist við fjölmiðla og komið vel fyrir í sjónvarpi – einkum í mikilvægari ráðherraembættum. Hann ætti að hafa einhverjar hugmyndir um þá stefnu sem hann ætlar að fylgja og hæfni til að þróa hana án þess að festa sig við leiðir sem stjórnsýslan mælir ekki með. ... Alvörugefni og orðheppni er gagnleg og á tæknilegum sviðum getur viss sérþekking þjónað honum vel (hvort sem hennar er aflað utan stjórnámálanna, í þingnefndum eða í hliðstæðum

störfum á lægri stjórnsýslustigum), þótt þýski kanslarinn Helmut Schmidt eigi að hafa látið sem að „með lítið meira en meðalgreind getur hver sem er gert þetta.“ (Dowding og Dumont 2009, bls. 5)

Miðað við þessa lýsingu kemur ekki á óvart að reynsla úr stjórnmálum er algengasti undirbúningur ráðherra í öllum þingræðisríkjum. Þótt það geti haft kosti að velja ráðherra með sérþekkingu á tilteknum sviðum getur slíkt reynst erfitt ef ráðherra þarf að glíma við fjandsamlega gagnrýni á þingi eða í fjölmiðlum. Í flestum tilvikum er það hlutverk stjórnsýslunnar og ráðgjafa hennar að leggja til þá sérþekkingu sem þörf er fyrir í ráðuneytnum en ráðherranna að koma að forgangsröðun og samhæfingu.

Holland er dæmi um ríki þar sem hefð er fyrir því að velja ráðherra úr hópi utanaðkomandi sérfræðinga, auk þess sem þingmenn sem taka sæti ráðherra verða að segja af sér þingmennsku. De Winter (1991) telur að þrjú þættir pólitískrar siðmenningar í Hollandi skýri þessa hefð. Í fyrsta lagi sé rík hefð fyrir tvíhyggju varðandi skiptingu valdsins milli þings og stjórnar, sem skýri að jafnvel áður en bann við þingsetu ráðherra var sett í stjórnarskrá sögðu flestir ráðherrar í reynd af sér þingmennsku þegar þeir tóku við embætti. Í öðru lagi sé löng hefð fyrir því að ráðherrar séu valdir úr hópi sérfræðinga og það er ekki fyrr en eftir 1967 sem meirihluti ráðherra hefur verið valinn úr hópi stjórnmálamanna. Í þriðja lagi hefur sterk áhersla á samstöðustjórnmál átt þátt í að móta áherslu á að ríkisstjórnin standi í vissum skilningi fyrir ofan pólitískar deilur. Veikari samstöðustjórnmál hafa leitt til fjölgunar stjórnmálamanna í hópi ráðherra. (De Winter, 1991, bls. 49)

Líkleg áhrif

Til að meta áhrif þess að ráðherrum sé meinað að gegna þingmennsku samhliða ráðherrastarfi er rétt að skoða annars vegar líkleg áhrif slíks fyrirkomulags á störf þingsins og hins vegar á störf ráðherra.

1. Líkleg áhrif á störf þingsins

Áhrif á löggjafarstarfið

Framkvæmdarvaldið er meginuppspretta löggjafar í öllum þingræðisríkjum í þeim skilningi að þorri settra laga byggir á stjórnarfrumvörpum. Ástæðurnar fyrir því eru bæði pólitískar og tæknilegar. Hin pólitíska ástæða er sú að ríkisstjórn situr í skjóli þingmeirihlutans og flokksagi – sem helst í hendur við þingræðisfyrirkomulagið (Owens 2006) – stuðlar að því að hún getur að öðru jöfnu treyst á að koma sínum málum í gegnum þingið. Tæknilega ástæðan er að sérþekking sem þörf er fyrir við undirbúning stefnumótunar er einkum til hjá framkvæmdarvaldinu, þar sem þorri opinberrar starfsemi fer fram. Vegna þekkingarforskots framkvæmdarvaldsins eru engar líkur til að frumkvæði að löggjöf geti í neinum umtalsverðum mæli flust yfir til þingsins án þess að það bitni verulega á gæðum undirbúningsvinnunnar. Ekki verður séð að bann við þingsetu ráðherra sé líklegt til að breyta neinu þar um.

Í þingflokkum ríkisstjórnar og nefndum þingsins er unnið úr tillögum framkvæmdarvaldsins. Fjöldi þingmannafrumvarpa er að vísu jafnan lagður fram á hverju þingi en hlýtur ekki brautargengi nema í undan-

tekningartilvikum. Jafnvel þótt þingmannafrumvörpum gæti fjölgað við að varamenn tækju sæti ráðherra virðist ekki líklegt að sú breyting ein sér myndi verða til þess að auka hlut þeirra í lögum sem samþykkt eru á Alþingi. Engin ástæða er til að ætla annað en að aukinn fjöldi þingmannafrumvarpa yrði fyrst og fremst til að fjölga þeim frumvörpum sem eru svæfð í nefndum þingsins.

Við þetta er þó rétt að hafa þann fyrirvara að ef ráðherrar yrðu í auknum mæli valdir utan þings gæti það haft viss áhrif á samheldni í stjórn-málaflokkum og flokksaga. Mikil eftirspurn er eftir ráðherrastólum meðal íslenskra stjórnámálanna (Gunnar Helgi Kristinsson og Indriði H. Indriðason 2007). Færð hafa verið rök fyrir því að í samkeppni um ráðherrastóla felist hvati fyrir þingmenn til að vinna með samflokksfólki sínu til að öðlast trúnað þess til frekari frama í stjórnálmum, svo sem ráðherradóms (Gunnar Helgi Kristinsson 2009). Ef þingmennska yrði að endastöð pólitísku frama fyrir flesta þingmenn gæti það dregið úr hvata þeirra til að vinna með samflokksfólki sínu. Það gæti veikt pólitískt forystuhlutverk stjórnálflokkanna og ýtt starfi þingsins inn á brautir sem ekki er ljóst hvert gætu legið. Stjórnálflokkar gegna, sem fyrr segir, grundvallarhlutverki í öllum þingræðiskerfum.

Áhrif á aðhalds- og eftirlitshlutverk þingsins

Hugsanlegt er að fjölgun virkra stjórnarþingmanna sem myndi leiða af tillögu um að ráðherrar víki úr þingsætum og varamenn kæmu inn gæti haft í för með sér sterkara aðhald þingmanna úr þingmeirihlutunum með ráðherrum. Hvort sem gert er ráð fyrir að ráðherrar sætu áfram þingflokksfundi eða ekki (sem hver flokkur gæti ákveðið fyrir sig) myndi almennum þingmönnum í stjórnarliðinu fjölga og þeir hefðu þar með betri tækni á að sinna nefndarstarfi og væru stærri hluti af þingflokkum stjórnarinnar. Aðhald almennra þingmanna stjórnarflokkaanna með ráðherrum er hluti af því aðhaldi sem þingið veitir ríkisstjórn, en áhersla á samhenta forystu og flokkseiningu hefur tilhneigingu til að draga úr því í reynd. Í þingræðisríkjum eru oftast ekki átök á milli þings og framkvæmdarvalds og það kemur í hlut stjórnarandstöðunnar að veita ríkisstjórn og ráðherrum aðhald (Þorsteinn Magnússon 2005). Ekki verður séð að tillaga um að ráðherrar afsali sér þingmennsku myndi styrkja stöðu stjórnarandstöðunnar eða bæta starfsskilyrði hennar.

Ef ráðherrar yrðu í auknum mæli valdir úr hópi sérfræðinga hefði það þau áhrif að þekking í þinginu á störfum framkvæmdarvaldsins yrði minni, vegna þess að á þingi sætu færri sem hefðu reynslu af störfum framkvæmdarvaldsins. Slík þróun gæti haft þau áhrif að veikja aðhalds- og eftirlitshlutverk þingsins með framkvæmdarvaldinu.

Áhrif á umræðuverkefni þingsins

Með því að tillagan um að þingmenn víki úr þingsæti gerir ekki ráð fyrir að ákvæði stjórnarskrár um ráðherra breytist að öðru leyti, verður að líta svo á að tillagan geri ráð fyrir að ráðherrar eigi áfram sæti á þingi samkvæmt embættisstöðu sinni (sbr. m.a. 51. gr. stjórnarskrárinnar) þótt þeir hafi þar ekki atkvæðisrétt. Það þýðir að þeir geta tekið fullan þátt í umræðum í þingsal um sérhvert mál. Megináhrif tillögunnar á umræður í þingsal yrðu þannig að fjölga stjórnarliðum. Þegar haft er í huga að á Íslandi hafa ekki nema rösklega eitt hundrað manns stjórnámál að fullu starfi (sbr. Gunnar Helgi Kristinsson, 2010) verður að líta svo á að fjölgun

í stjórnarliðinu á þingi um sama fjölda og gegnir embætti ráðherra myndi styrkja stöðu stjórnarinnar í pólitískri umræðu.

2. Líkleg áhrif á störf ráðherra og ríkisstjórna

Ekki er ástæða til að ætla að formregla um að ráðherrar megi ekki sitja á þingi myndi hafa róttæk áhrif á störf ráðherra eða ríkisstjórna á meðan megin starfseiningar þingsins eru stjórnmalaflokkar, eins og nær óhjákvæmilegt er í þingræðisríkjum. Hugsanlegt er að lausn undan þingsetu gæti skapað ráðherrum meira svigrúm til að sinna ráðherrastarfinu. Hversu mikil breyting fælist í þessu er þó erfitt að fullyrða. Ráðherrar eru nú þegar talsvert fjarverandi (þótt um það séu ekki til aðgengileg gögn) en stjórnarskráin gerir auk þess ráð fyrir að ráðherrar taki viðtækan þátt í störfum þingsins, jafnvel þótt þeir séu ekki þingmenn.

Hæpið er að hægt sé að festa í lög eða stjórnarskrá reglu sem tryggir að fagfólk eða sérfræðingar veljist til ráðherrastarfa en ekki stjórnmalamenn. Hið sérstaka samband ráðherra við pólitíska umbjóðendur sína virðist nánast útiloka að settar séu formlegar reglur um hæfisskilyrði ráðherra nema e.t.v. mjög almenns eðlis, hliðstæðar þeim sem lúta að kjörgengi. Það krefst auk þess ekki stjórnarskrárbreytingar að velja sérfræðinga til ráðherrastarfa því slíkt fyrirkomulag rúmast innan núverandi kerfis, ef fyrir því er pólitískur vilji. Ráðherrar með litla eða enga reynslu af pólitísku starfi geta gegnt gagnlegu hlutverki í tæknilegum málaflokkum þar sem viðtæk samstaða ríkir um pólitíska stefnumótun. Þar sem stefnan er umdeildari reynir hins vegar meira á pólitíska hæfni sem ekki lýtur fyrst og fremst að tæknilegri sérþekkingu. Það er hlutverk fastráðins starfsfólks stjórnsýslunnar og ráðuneytanna að halda utan um þekkingargrunn opinberrar stefnumótunar. Staða ráðherra sem ekki hefur pólitískan bakgrunn getur verið veik þar sem miklar deilur ríkja og hann verið ófær um að vinna málum brautargengi á pólitískum vettvangi.

Samantekt

Tillögur um stjórnarskrárbreytingar sem ganga út á að ráðherrar gegni ekki þingmennsku, þótt áfram sé haldið í þingræði, fela að öllum líkindum ekki í sér róttæka breytingu. Líklegast er að varamenn taki sæti ráðherra á þingi, en þorri ráðherra sé áfram fólk sem kosið hefur verið til þingsetu. Ekki er líklegt að slík breyting hefði ein sér mikil áhrif á löggjafarstarf þingsins eða hvers konar fólk veldist til ráðherrastarfa. Hins vegar gæti hún haft viss áhrif á valdahlutföll í þinginunni. Hún myndi styrkja ríkisstjórnina að því leyti að fleiri myndu styðja málstað hennar í þingsal (ráðherrar og varamenn þeirra auk annarra stjórnarþingmanna) og fleira fólk úr stuðningsliði stjórnarinnar kæmi að nefndastarfi þingsins. Hugsanlegt er að breyting af þessu tagi hefði einhver áhrif á valdahlutföll innan stuðningsflokka ríkisstjórnar, með því að hlutfall almennra þingmanna myndi vaxa á kostnað ráðherra. Ekki er þó hægt að fullyrða að svo yrði, þar sem áhersla á flokkseiningu er jafnan rík í þingræðisríkjum.

Hugmyndin um að velja ráðherra í auknum mæli úr hópi sérfræðinga frekar en stjórnmalamanna er í rauninni annars eðlis. Hún krefst ekki stjórnarskrárbreytinga og í rauninni er hæpið að hægt sé að setja reglu í stjórnarskrá sem stuðlar að slíkri breytingu. Ekkert er því til fyrirstöðu

innan ramma núverandi stjórnskipunar að fjölga fagráðherrum sé pólitískur stuðningur við slíkt fyrirkomulag. Miðað við reynslu annarra þingræðisríkja virðist þó ólíklegt annað en að meirihluti ráðherra muni áfram koma úr röðum stjórnámálanna.

Heimildir

Alþingi. Heimasiða, www.althingi.is

Andeweg, R. 1992. „Executive-legislative relations in The Netherlands: Consecutive and co-existing patterns“, *Legislative Studies Quarterly*, 17:161-182.

Arter, D. 1984. *The Nordic Parliaments*. London: C. Hurst.

Bagehot, W. 2001 [1867]. *The English constitution*. Oxford: Oxford University Press.

Berlinski, S., Dewan, T., Dowding, K. og Subrahmanyam, G. 2009. „Choosing, moving and resigning at Westminster, UK“. Í Dowding, K. og Dumont, P. (ritstj.) 2009. *The selection of ministers in Europe. Hiring and firing*. London: Routledge, bls. 58-78.

De Winter, L. 1991. „Parliamentary and party pathways to the cabinet“. Í Blondel, J. og Thiébaud, J.-L. (ritstj.) *The profession of government minister in Western Europe*. Houndsmills: Macmillan.

Dowding, K. og Dumont, P. (ritstj.) 2009. *The selection of ministers in Europe. Hiring and firing*. London: Routledge.

Dowding, K. og Dumont, P. 2009. „Structural and strategic factors affecting the hiring and firing of ministers“. Í Dowding, K. og Dumont, P. (ritstj.) 2009. *The selection of ministers in Europe. Hiring and firing*. London: Routledge, bls. 1-20.

Duverger, M. 1980. „A new political system model: Semi-presidential government“, *European Journal of Political Research* 8: 165-187.

Fischer, J. og Kaiser, A. 2009. „Hiring and firing ministers under informal constraints: Germany“. Í Dowding, K. og Dumont, P. (ritstj.) 2009. *The selection of ministers in Europe. Hiring and firing*. London: Routledge, bls. 21-40.

Fréttablaðið, 4. des. 2010. „Flestir vilja ráðherra út af þingi“. Bls. 42.

Gallagher, M., Laver, M. og Mair, P. 2006. *Representative government in modern Europe*. Boston: McGraw-Hill.

Guðni Th. Jóhannesson 2005. *Völundarhús valdsins*. Reykjavík: Mál og menning.

Gunnar Helgi Kristinsson (2010). „Fjölmennustu flokkar heims. Meðlimaskipulag íslenskra stjórnmalaflokka.“ *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 6:2, 123-150.

Gunnar Helgi Kristinsson 2009. „More safe than sound? Cabinet ministers in Iceland“. Í Dowding, K. og Dumont, P. (ritstj.) 2009. *The selection of ministers in Europe. Hiring and firing*. London: Routledge, bls. 194-203.

Gunnar Helgi Kristinsson (2007). *Íslenska stjórnkerfið*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Gunnar Helgi Kristinsson og Indriði H. Indriðason 2007. „Stjórnsækni og stefnufesta“, *Stjórnmal og stjórnsýsla* 3:2, bls. 265-286.

Huntington, S. (1991). *The third wave. Democratization in the late twentieth century* (Norman: University of Oklahoma Press).

Kiewiet, D. og McCubbins, M. 1991. *The logic of delegation*. Chicago: The University of Chicago Press.

King, A. 1976. „Modes of executive-legislative relations: Great Britain, France and West Germany“, *Legislative studies Quarterly*, 1: 11-36.

Lane og Ersson 2002. „Democratic performance: Are there institutional effects?“ í H. Ke-

man (ritstj.): *Comparative Democratic Politics*. London: Sage. Bls. 233-256.

Lijphart, A. (ritstj.) 1992. *Parliamentary versus presidential government*. Oxford: Oxford University Press.

Linz, J. og Valenzuela, A. 1994. *The failure of presidential democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Madison, J., Hamilton, A. og Jay, J. 1987 [1788]. *The federalist papers*. London: Penguin.

Mattson, I. 1995. „Private members' initiatives and amendments“. Í H. Döring (ritstj.) *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag. Bls. 448-487.

Montesquieu (2002 [1748]). *The spirit of laws*. New York: Prometheus Books.

Owens, J. 2006. „Explaining party cohesion and discipline in democratic legislatures: purposiveness and contexts“. Í Hazan (ritstj.) *Cohesion and discipline in legislatures*. London: Routledge, bls. 12-40.

Saalfeld, T. (2000). „Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight“. *European Journal of Political Research*, 37: 353-376.

Þjóðarpúls Gallup.

Þorsteinn Magnússon 2005. „Alþingi í ljósi samþættingar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds“, *Stjórnsmál og stjórnýsla* 1: 27-60.

Eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu

Bryndís Hlöðversdóttir

Stjórnlaganefnd óskaði eftir því að Bryndís Hlöðversdóttir, lögfræðingur og rektor við Háskólann á Bifröst, ynni úttekt um eftirlitshlutverk Alþingis og þau sjónarmið sem það hvílir á. Tekið yrði saman hvernig ákvæði gildandi stjórnarskrár lýsa eftirlitshlutverki Alþingis, hvaða álitæfni eða vandamál eru helst uppi, metið hvort þörf er á að efla þetta hlutverk þingsins og lýst hvaða kostir koma mögulega til greina í þeim efnum m.a. með tilliti til þróunar í öðrum ríkjum. Lagt yrði mat á hvort breytingar á ákvæðum stjórnarskrárinnar um eftirlit með framkvæmdarvaldinu eru líklegar til að styrkja stöðu Alþingis og bæta stjórnarframkvæmd.

I. Þingeftirlit, markmið og framkvæmd

Alþingi er samkoma þjóðkjörinna fulltrúa sem fara með veigamesta þátt ríkisvaldsins, löggjafarvaldið, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar þar sem þriggreining ríkisvaldsins er afmörkuð. Alþingi er þannig í stjórnskipun okkar ætlaður sess sem valdamestu stofnun íslensks samfélags¹ og í krafti þeirrar stöðu sinnar er því meðal annars ætlað að hafa eftirlit með ríkisstjórn og stjórnslu ríkisins (framkvæmdarvaldi). Þetta eftirlit er oft nefnt þingeftirlit. Þingeftirlit hefur ekki verið mikið til heildstæðrar umfjöllunar í fræðiritum í stjórnskipunarrétti, þótt einstakir þættir þess hafi verið skoðaðir í ýmsum ritum. Fyrsta heildstæða umfjöllunin um þingeftirlit birtist í skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar Alþingis um þingeftirlit frá 2009², en hópurinn var fenginn til að yfirfara lagaumhverfi þingeftirlits hér á landi og leggja fram tillögur til úrbóta ef þörf væri á. Hópurinn tók til starfa í júní 2008 og starfaði til september 2009 og skilaði skýrslu sem hægt er að finna á heimasíðu Alþingis á eftirfarandi slóð:

¹ Ólafur Jóhannesson; Stjórnskipun Íslands, bls. 178 – 179.

² Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu; Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf. Reykjavík 2009.

http://www.althingi.is/pdf/eftirlit_althingis_med_framkvaemdarvaldinu_skyrsla.pdf. Í skýrslunni er hugtakið þingeftirlit skilgreint svo, að með því sé átt við þá endurskoðun og það virka eftirlit sem Alþingi hefur með ríkisstjórn og stjórnslu.

Eftirlitshlutverkið er vaxandi þáttur í starfsemi nútíma þjóðþinga, sem meðal annars kemur til af stórfelldum vexti stjórnslunnar, en um leið auknum rétti borgaranna til þess að stjórnvöld beiti valdi sínu með sanngjörnum hætti og eftir skýrum reglum. Þjóðþingin framselja löggjafarvald í stórum stíl til framkvæmdarvaldshafa og fela þeim að setja reglur um einstök útfærsluatriði en slíkt framsal löggjafarvaldsins eykur þörf fyrir eftirlit þingsins með stjórnslunni. Efling þingeftirlits er því mikilvægur þáttur í því að efla skilin á milli löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Virkt þingeftirlit er einnig forsenda þess að unnt sé að virkja pólitíska og lagalega ábyrgð ráðherra en samkvæmt núgildandi stjórnskipulagi er rannsókn mála vegna embættisfærslu ráðherra í höndum þingsins.

Markmiði með þingeftirliti má í grófum dráttum lýsa sem viðleitni til að tryggja lýðræðislega, skilvirka og réttláta framkvæmd ríkisvaldsins.³ Það má einnig segja að það sé eðlilegur þáttur í þingræðisríki að þingið fylgist með stjórnarframkvæmdinni, aðeins þannig geti það lagt mat á hvort ríkisstjórnin eða einstakir ráðherrar framfylgi þeim fyrirmælum sem þingið hefur gefið í formi laga eða ályktana. Þá er líklegt að skoðun þingsins á stjórnarframkvæmdinni geti leitt til lagabóta og framþróunar í löggjöf, þingið geti með öflugum eftirliti frekar lagt mat á hvar skórinn kreppir í löggjöf og hvar úrbóta sé þörf.

Þjóðþingið hefur ýmis tæki til að sinna eftirliti sínu með framkvæmdarvaldinu, en þar má helst nefna fyrirspurnir til ráðherra, skýrslubeiðnir og umræður á þingi. Einnig getur þingið látið fara fram rannsókn á máli með því að skipa sérstaka rannsóknarnefnd auk þess sem drjúgur hluti eftirlitsstarfa þingsins á sér stað í fastanefndum þingsins, þar sem ráðherrar og aðrir sem starfa í stjórnslunni eru kallaðir til að gefa upplýsingar og skýringar. Alþingi getur einnig framselt til ytri aðila, nefnda eða stofnana, tiltekna og afmarkaða þætti valds síns til að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu. Alþingi Íslendinga hefur þannig í seinni tíð falið sérstökum rannsóknarnefndum sem skipaðar eru sérfróðum einstaklingum utan þings, rannsókn mála sem upp koma í stjórnslunni og tengjast meðferð opinbers valds eða varða almannahagsmuni með einhverjum hætti. Þingið hefur auk þess falið sérstökum ytri eftirlitsembættum að sinna tilteknum afmörkuðum þáttum eftirlitshlutverksins varanlega, umboðsmanni Alþingis og Ríkisendurskoðun. Embættin sem starfa á grundvelli sérstakra laga eru sjálfstæð en starfa þó undir merkjum Alþingis. Sjá má ítarlega umfjöllun um rannsóknarnefndir, ytri eftirlitsembætti þingsins og hlut þeirra í þingeftirliti í skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar um þingeftirlit.⁴

3 Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 29.

4 Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, (2009), bls. 188 – 207 og 259 – 280.

II. Eftirlitshlutverkið í stjórnarskrá; Ísland, Noregur, Danmörk

Lagagrundvöll þingeftirlits er ýmist að finna í stjórnarskrá, venju eða almennum lögum. Misjafnt er hversu ítarleg ákvæði eru um þetta hlutverk í stjórnarskrá og hvernig þau eru orðuð. Hér á eftir verður gefið stutt yfirlit yfir það með hvaða hætti eftirlitshlutverk þjóðþinga birtist í stjórnarskrám hér á landi, í Danmörku og í Noregi.

a. Ísland

Íslenska stjórnarskráin er fáorð um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu en þó fjalla nokkur ákvæði hennar um þetta hlutverk, þótt það sé ekki nefnt berum orðum. Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands á rætur að rekja til stjórnarskráa 19. aldar (þeirrar dönsku frá 1849) en það er ekki fyrir en með tilkomu þingræðis og heimastjórnar árið 1904 sem skil verða hvað þingeftirlitið varðar, þegar Íslendingar fengu innlendan ráðherra sem bar ábyrgð gagnvart Alþingi. Litið hefur verið svo á að við gildistöku stjórnskipunarlaga nr. 16/1903 hafi komist á þingræði, þótt ekki sé skýrt kveðið á um það í stjórnarskránni.⁵ Samkvæmt íslenskri stjórnskipan ber ríkisstjórn og einstakir ráðherrar ábyrgð gagnvart Alþingi (pólítísk ábyrgð) en það fyrirkomulag byggir á þingræðisreglunni, auk þess sem háttsemi ráðherra getur varðað hann refsíábyrgð (lagaleg ábyrgð) en um hana er nánar fjallað í ráðherraábyrgðarlögum. Til þess að unnt sé að meta hvort háttsemi ráðherra varði við slíka ábyrgð þarf þingið að hafa eftirlit með stjórnarframkvæmdinni og má því segja að þingeftirlit sé forsenda ráðherraábyrgðar, bæði pólítískrar og lagalegrar.⁶ Þau ákvæði stjórnarskrárinnar sem segja má að tengist eftirlitshlutverki þingsins eru í 14. gr., 39. gr., 43. gr. og 54. gr.

Í **14. gr. stjórnarskrárinnar** er fjallað um lagalega ábyrgð ráðherra, en þar segir:

Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál.

Í lögum um ráðherraábyrgð nr. 4/1963 og um landsdóm nr. 3/1963 er síðan nánar fjallað um mál vegna embættisbrota ráðherra og málsmeðferð í þeim. Um rannsókn slíkra mála er hins vegar ekki fjallað í stjórnarskránni að öðru leyti en því að í **39. gr. stjórnarskrárinnar** segir:

Alþingi getur skipað nefndir alþingismanna til að rannsaka mikilvæg mál, er almenning varða. Alþingi getur veitt nefndum þessum rétt til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflegar, bæði af embættismönnum og einstökum mönnum.

Frá því Ísland fékk heimastjórn hafa fjórar rannsóknarnefndir verið skipaðar á grundvelli ákvæðisins og forvera þess, sú síðasta árið 1956 þegar samþykkt var tillaga í sameinuðu þingi um skipun nefndar til að rannsaka milliliðagróða. Síðan þá hefur úrræðið ekki verið notað til rannsókn-

⁵ Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu; bls. 36 - 37.

⁶ Bryndís Hlöðversdóttir (2005), Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherraábyrgðar.

ar mála sem þingið hefur til skoðunar vegna mála sem upp koma í stjórnsýslu eða vegna embættisfærslna ráðherra heldur hefur frekar verið gripið til þess ráðs að skipa sérstakar („ad hoc“) nefndir með sérfróðum einstaklingum utan þings til að rannsaka slík mál. Sem dæmi um slíkar nefndir má nefna rannsókn á Hafskipsmálinu árið 1985 og á falli bankanna árið 2008. Slíkar nefndir hafa þó ekki starfað á grundvelli ákvæðisins í stjórnarskrá því ákvæði 39. gr. stjórnarskrárinnar gerir ráð fyrir að nefndirnar séu skipaðar þingmönnum. Þess í stað hafa verið sett sérstök lög um hverja og eina rannsókn. Ástæðan fyrir þessari þróun er líklega sú að nútíma sakamálaréttarfar gerir ríkari kröfur til óvilhallrar málsmeðferðar á rannsóknarstigi en áður var og hefur það sætt gagnrýni að mál séu rannsökuð af stjórnmalámönnum. Slíkt fyrirkomulag eykur hættu á því að réttindi þeirra sem til rannsóknar eru séu fyrir borð borin og ekki í samræmi við kröfur mannréttindasáttmála Evrópu og stjórnarskrár um óvilhalla málsmeðferð fyrir dómi. Á Norðurlöndum hefur samskonar þróun átt sér stað, sem m.a. hefur leitt til þess að settar hafa verið almennar reglur um málsmeðferð og skipan rannsóknarnefnda sem fá það hlutverk að rannsaka mál sem upp kunna að koma í stjórnsýslunni eða tengjast með einhverjum hætti meðferð opinbers valds. Leitast hefur verið við að koma á skýrum reglum um meðferð slíkra mála í þinginu (frumathugun) og síðar meðferð fyrir rannsóknarnefndunum sjálfum, sem gjarnan eru skipaðar sérfróðum einstaklingum í stað þingmanna sem var algengara áður fyrr.⁷ Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til laga um rannsóknarnefndir þar sem lagt er til að sett verði lög um skipan og málsmeðferð fyrir slíkum nefndum.⁸

Í **43. gr. stjórnarskrárinnar** segir að endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja skuli fara fram á vegum Alþingis og í umboði þess eftir nánari fyriræmum í lögum. Nánari útfærslu þessa ákvæðis er að finna í lögum nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun.

Í **54. gr. stjórnarskrárinnar** segir að alþingismönnum sé heimilt með leyfi Alþingis að óska upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert mál efni með því að bera fram fyrirspurn um málið eða biðja um skýrslu. Um framkvæmd fyrirspurna og skýrslubeiðna er svo nánar kveðið í þingskapa-lögum nr. 55/1991. Almenn er litið svo á að ráðherra sé skylt að svara fyrirspurnum þingmanna en ekki er í lögum kveðið á um að vanræksla á að svara fyrirspurn skuli varða refsíábyrgð. Lagagrundvöllur upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart Alþingi er því frekar veikur á Íslandi og hann þarf að styrkja eigi að gera Alþingi betur kleift að sinna eftirlitshlutverki sínu með framkvæmdarvaldinu. Í Noregi er upplýsingaskylda ríkisstjórnar gagnvart þingi lögfest í stjórnarskrá og í Danmörku er það lýst refsivert ef ráðherra gefur þinginu rangar eða villandi upplýsingar. Í ljósi þess hversu mikilvægur þáttur upplýsingaskylda ráðherra er í því að gera þinginu kleift að sinna eftirlitshlutverki sínu, væri æskilegt að sú skylda væri með einhverjum hætti lögfest hér á landi og þá helst í stjórnarskrá.⁹

Að öðru leyti en hér að ofan greinir fjallar íslenska stjórnarskráin ekki um eftirlitshlutverkið.

7 Sjá ítarlega umfjöllun um rannsóknarnefndir á Íslandi, Noregi og Danmörku, m.a. í; Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu; einkum III. og VI. kafli.

8 <http://www.althingi.is/alttext/139/s/0426.html>

9 Sjá ítarlega umfjöllun um upplýsingagjöf ráðherra til þings í: Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, IV. kafli.

b. Noregur

Þótt norska stjórnskipanin sé að mörgu leyti lík þeirri íslensku, er þó ýmislegt sem skilur að og getur skipt máli varðandi umfjöllun um þingeftirlit. Í Noregi er ekki hægt að rjúfa þing á milli almennra kosninga sem haldnar eru fjórða hvert ár og þyrfti stjórnarskrárbreytingu til þess að heimila þingrof á milli almennra kosninga.¹⁰ Þessi veruleiki hefur án efa áhrif á samband þings og ríkisstjórnar og valdaskiptinguna á milli þessara tveggja greina ríkisvaldsins. Þá kallar þetta fyrirkomulag á auknar kröfur til ábyrgðar á því að finna lausnir á pólitískum vandamálum burtséð frá samsetningu þingsins og valdahlutföllum sem eykur líkur á myndun minnihlutastjórna og hvetur til samráðshefðar.¹¹ Hér verða nú rakin helstu ákvæði norsku stjórnarskrárinnar sem hafa þýðingu varðandi þingeftirlit og framkvæmd þess.

Samkvæmt **2. mgr. 62. gr.** norsku stjórnarskrárinnar mega ráðherrar ekki gegna þingmennsku samhliða ráðherraðómi. Þetta ákvæði þýðir í framkvæmd að þeir þingmenn sem veljast til ráðherrarstarfa sinna ekki þingstörfum á meðan á ráðherraðómi stendur, heldur taka þeir inn varaman á meðan þeir gegna ráðherrarstarfi.¹² Þetta er ólíkt því fyrirkomulagi sem ríkir hér á landi þar sem ráðherrar eru langoftast einnig þingmenn.

Í **75. gr.** er sérstakt ákvæði um hlutverk Stórþingsins en þar segir m.a. að það falli í hlut þingsins að setja og afnema lög, leggja á skatta, tolla og önnur gjöld, stofna til fjárhagslegra skuldbindinga af hálfu ríkisins o.s.frv. Í greininni er ekki fjallað beinlínis um eftirlitshlutverkið, þótt nokkrir liðir greinarinnar falli undir það í reynd. Það á einkum við um c-, f-, g-, h-, k- og l-lið. Í liðum c, f, g, og h er m.a. fjallað um að þingið skuli hafa eftirlit með fjárreiðum ríkisins, að fyrir þingið skuli leggja fundargerðir ríkisráðs og samninga sem gerðir eru fyrir hönd ríkisins og að þingið geti kallað fyrir sig einstaklinga til skýrslutöku um atriði er varða hagsmuni ríkisins. Þá er í k og l lið kveðið á um að þingið skuli velja endurskoðendur ríkisins og umboðsmann. Að öðru leyti er fjallað um eftirlitshlutverk þingsins í öðrum ákvæðum stjórnarskrár og laga og verða þau rakin hér í tengslum við efnið hverju sinni. Eins og áður greinir er ekki að finna heildstætt ákvæði um hlutverk þingsins í íslensku stjórnarskránni. Um löggjafarhlutverkið er fjallað í 2. gr. þar sem segir að Alþingi skuli ásamt forseta Íslands fara með löggjafarvaldið en að öðru leyti er um það hlutverk fjallað á víð og dreif í stjórnarskránni, sbr. t.d. 38. gr. (réttur til að leggja fram þingmál) og 40. – 42. gr. (fjárstjórnarvaldið). Eftirlitshlutverkinu má finna stað í 39. gr. (þingskipaðar rannsóknarnefndir), 43. gr. (endurskoðun á fjárreiðum ríkisins) og 54. gr. (réttur til að leggja fram fyrirspurnir og skýrslubeiðnir) en að öðru leyti fjalla þau stjórnarskrárákvæði sem lúta að þinginu meira um skipulag þingsins og samkomutíma, kosningu þingmanna og starfsskilyrði og kjördæmaskiptingu en eiginlegt hlutverk þess.

Í **82. gr.** norsku stjórnarskrárinnar er að finna ákvæði um upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart þinginu. Þar segir að ríkisstjórnin skuli gefa Stórþinginu allar upplýsingar sem nauðsynlegar eru við meðhöndlun þeirra mála sem hún leggur fram. Þá segir einnig að ráðherrar megi ekki gefa rangar eða villandi upplýsingar til Stórþingsins eða stofnana þess. Með stofnunum þingsins er átt við nefndir þess og forseta en um upplýs-

10 Andenæs Johannes og Fliflet Arne (2006). Statsforfatningen i Norge, bls.202.

11 Smith, Eivind. (2009). Konstitusjoneltdemokrati, bls. 202 - 203.

12 Helset, Per og Storange, Björn. (1998). Norsk statsforfatningsret, bls. 224.

ingaskyldu gagnvart ytri eftirlitsembættum gilda reglur þeirra laga sem um þau embætti gilda, líkt og hér á landi. Ber ríkisstjórninni þannig að láta þinginu í té allar upplýsingar sem eru nauðsynlegar við umfjöllun mála sem hún leggur fyrir þingið. Þá er ráðherra óheimilt er að leggja rangar eða villandi upplýsingar fyrir þingið eða stofnanir þess.¹³ Samhliða því að upplýsingaskylda ráðherra var lögfest í norsku stjórnarskrána var lögum um ráðherraábyrgð breytt og refsing lögð við því ef ráðherra vanrækir upplýsingaskyldu sína við norska Stórþingið.¹⁴

Samkvæmt norsku stjórnarskránni hefur þingið líkt og hér á landi ákærvald í málum er varða lagalega ábyrgð ráðherra og skal ríkisréttur dæma í slíkum málum, sbr. **86. gr.** norsku stjórnarskrárinnar. Í greininni segir að ríkisrétturinn skuli dæma í málum sem Stórþingið höfðar gegn ráðherra, dómurum hæstaréttar og þingmönnum fyrir refsivert eða annað ólögmaett athæfi, þegar þeir hinir sömu teljast hafa brotið stjórnskipulegar skyldur sínar. Norska fyrirkomulagið skilur sig frá flestum öðrum þegar kemur að því hvers konar mál heyra undir ríkisréttinn. Alla jafna eru það aðeins brot ráðherra sem heyra undir hinn sérstaka dómstól, en í Noregi nær lögsaga dómsins einnig til brota sem framin eru af þingmönnum og dómurum hæstaréttar.¹⁵

c. Danmörk

Í dönsku stjórnarskránni sem og öðrum dönskum lögum er að finna ýmis ákvæði um eftirlitshlutverk þingsins og framkvæmd þess. Skal hér í örstuttu máli greint frá helstu ákvæðum stjórnarskrárinnar um þingeftirlit:

Í **3. gr.** er þrískipting ríkisvaldsins ákveðin og er ákvæðið sambærilegt 2. gr. íslensku stjórnarskrárinnar.

Í **15. gr.** er þingræðisreglan lögfest í stjórnarskrá en þar segir m.a. að enginn ráðherra geti setið í embætti eftir að þingið hefur samþykkt vantraust gegn honum.

Í **16. gr.** er ákvæði sambærilegt 14. gr. íslensku stjórnarskrárinnar, þar sem segir að konungur og þingið geti ákært ráðherra fyrir embættisfærslur þeirra og að ríkisréttur skuli fara með slík mál. Ákærvald konungs hefur aldrei verið notað í reynd og því er litið svo á að þetta vald sé í höndum þingsins. Í **59. – 60. gr.** er síðan fjallað nánar um ríkisréttinn og þannig er tilvera hans og gróf umgjörð um skipan hans ákveðin í stjórnarskrá. Nánari útfærslu um mál fyrir ríkisrétti er hins vegar að finna í sérstökum lögum um réttinn.

Í **38. gr.** er kveðið á um að forsætisráðherra skuli gera þinginu árlega grein fyrir almennri stöðu ríkisins og fyrirhuguðum aðgerðum ríkisstjórnarinnar. Samkvæmt ákvæðinu skal forsætisráðherra á fyrsta starfsdegi þingsins, sem er fyrsti þriðjudagur í október ár hvert, afhenda þinginu greinargerð um almenna stöðu ríkisins og fyrirhugaðar ráðstafanir ríkisstjórnarinnar í málefnum þess. Í kjölfarið fara fram almennar umræður.¹⁶

14 Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu; Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf. Reykjavík 2009, bls. 123.

15 Smith Eivind(2009). Konstitusjoneltdemokrati, bls. 286.

16 Zahle, Henrik. (2001). Dansk forfatningsret I. Institutioner og regulering, bls. 335.

Í **47. gr.** er kveðið á um að þingið skuli velja endurskoðendur ríkisins en nánar er fjallað um starfsemi þeirra í lögum um endurskoðun reikninga ríkisins.

Í **51. gr.** dönsku stjórnarskrárinnar er ákvæði um rannsóknarnefndir þingmanna, en þar segir að þingið geti sett á fót nefndir þingmanna til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða.¹⁷ Nefndunum er heimilt að heimta munnlegar og skriflegar skýrslur bæði af einstaklingum sem og stjórnvöldum. Ákvæðið er efnislega sambærilegt ákvæði sem er í 39. gr. íslensku stjórnarskrárinnar. Síðast var nefnd skipuð á grundvelli 51. gr. dönsku stjórnarskrárinnar árið 1945 en hún hafði það hlutverk að kanna hvort grundvöllur væri fyrir því að þingið kallaði eftir ábyrgð ráðherra eða annarra í tengslum við hernám Danmerkur þann 9. apríl árið 1940. Til umræðu var einnig að skipa slíka nefnd árið 1990 til að rannsaka flóttamannastefnu þáverandi ríkisstjórnar á árunum 1982-89 (Tamílamálið) en sú hugmynd fékk ekki stuðning. Þess í stað var sett á fót dómarrannsókn á grundvelli þágildandi ákvæðis í réttarfarslögum, 21. gr. Í Danmörku voru sett almenn lög um rannsóknarnefndir árið 1999 þar sem gert er ráð fyrir að sérfróðir einstaklingar utan þings skipi nefndirnar, en stjórnarskrárákvæðið var ekki afnumið samhliða. Ólíklegt er þó að ákvæðið komist í framkvæmd í ljósi þeirrar gagnrýni sem sú aðferð til að sinna rannsóknarhlutverkinu hefur fengið í gegnum tíðina í Danmörku. Eigi að síður eru engar lögformlegar takmarkanir fyrir því að skipa slíka nefnd á grundvelli gildandi ákvæðis.

Í **53. gr.** Stjórnarskrárinnar er fjallað um rétt þingmanna til að leggja fram fyrirspurnir til ráðherra, en þar segir að hver þingmaður geti með samþykki þingsins tekið upp opinbert málefni og krafist skýringa frá ráðherra þar um. Ráðherra er skylt að svara fyrirspurnum þingmanna en honum er þó eftirlátið mat á því hvenær upplýsingarnar eru fullnægjandi. Við það mat getur ráðherrann haft til hliðsjónar ákvæði 2. mgr. 21. gr. þingskapanna en þar segir að ef ráðherra telur að það sé í andstöðu við ríkishagsmuni að láta opinbera umræðu fara fram um málið, innan þess frests sem þingsköpin gera ráð fyrir, skuli hann tilkynna fyrirspyrjanda um það og er málinu þá frestað.

Í Danmörku er almenn sannleiksskylda ráðherra gagnvart þinginu ekki stjórnarskrárbundin. Hún kemur hins vegar fram í 2. mgr. 5. gr. dönsku ráðherraábyrgðarlaganna þar sem segir að ráðherra beri á því refsíábyrgð ef hann veitir þinginu rangar eða villandi upplýsingar eða heldur upplýsingum leyndum í máli sem þingið hefur til meðferðar og hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á því.

¹⁷ Betænkning (1996) nr. 1315 om undersøgelsesorganer, bls. 43.

III. Samantekt: Geta stjórnarskrárbreytingar tengdar eftirlitshlutverkinu styrkt stöðu Alþingis og bætt stjórnarframkvæmd?

Að mínu mati er mikilvægt í þeirri endurskoðun sem nú er fyrirhuguð á stjórnarskránni að skerpa skilin á milli löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og til þess að það markmið náist er nauðsynlegt að gefa eftirlitshlutverkinu gaum og að gera Alþingi kleift að sinna því sem skyldi. Í þessu sambandi er gott að líta til nágrannalandanna, einkum Norðurlandanna þar sem íslensk stjórnskipun á rætur sínar. Nauðsynlegt er þó að hafa í huga að sú leið sem valin er í hverju landi þarf að taka mið af lýðræðishefð á hverjum og einum stað og þótt margt sé líkt með henni hér og á Norðurlöndunum er þó ýmislegt sem skilur að. Á Norðurlöndunum eru minnihlutastjórnir t.d. algengari en hér á landi, sem hefur sett mark sitt á samskipti þjóðþinga og ríkisstjórna. Ríkisstjórn sem ekki býr við meirihluta á þingi þarf augljóslega að leggja meira upp úr samráði við þingið en sú sem hefur sterkan meirihluta. Þá má eflaust, við endurskoðun á stjórnarskrárákvæðum um þingeftirlit, leita fanga víðar en á Norðurlöndum. Í leiðbeiningum til bandarískra þingmanna og nefnda um framkvæmd þingeftirlits segir að markmið slíks eftirlits sé m.a.;

- að tryggja að stjórnarframkvæmdin sé í samræmi við tilgang löggjafans,
- að bæta skilvirkni, árangur og hagkvæmni í verkum ríkisstjórnarinnar,
- að meta virkni opinberra áætlana,
- að koma í veg fyrir að framkvæmdarvaldið fari inn á valdssvið þingsins,
- að rannsaka misfellur í ráðsmennsku, embættisfærslur sem stjórnast af duttlungum eða geðþótta, misnotkun, óheiðarleika eða svik,
- að meta hæfni ríkisstofnana eða embættismanna til að stýra og koma í framkvæmd markmiðum opinberra áætlana,
- að endurskoða og ákveða fjárhagslega forgangsröðun í starfsemi ríkisins,
- að vernda réttindi og frelsi borgaranna,
- að kanna starfshætti í stjórnsýslunni,
- að efla og stuðla að samvinnu á milli valdgreina,
- að afla gagnlegra upplýsinga varðandi framtíðarstefnumótun,
- að rannsaka kvartanir kjósenda og gagnrýni fjölmiðla,
- að veita opinberum stofnunum vernd gegn óréttlátri gagnrýni.¹⁸

Þótt bandaríska stjórnskipanin sé með nokkuð öðrum hætti en hér á landi, þá gæti upptalningin sem rakin er í handbók bandaríska þingsins í grundvallaratriðum átt við um markmið þingeftirlits í öðrum þjóðþingum.¹⁹ Af henni má sjá að þingeftirliti getur verið ætlað að stuðla að ýmiss konar þáttum, s.s. að ákvarðanir séu lögmætar, valdbærni stjórnvalda, ráðdeild í ríkisrekstri, gagnsæjum og réttlátum vinnubrögðum í stjórnsýslu og skilvirkni opinberra áætlana. Allt eru þetta markmið sem æskilegt væri að hafa í huga við endurskoðun íslensku stjórnarskrárinnar.

¹⁸ Kaiser, Frederick M., Oleszek, Walter J., Halstead, T.J., Rosenberg, Morton og Tatelman, Todd B (2007), CRS Report for Congress, CongressionalOversightManual.

¹⁹ Talevski, Oliver; Christensen, Jens Peter og Dethlefsen, Claus (2002), Undersøgelses-kommisioner, embedsmandsansvaret og Folketingets rolle.

Vinnuhópur forsætisnefndar um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu lagði til í skýrslu sinni að ferns konar breytingar væru gerðar á stjórnarskrá til að efla eftirlitshlutverkið. Í fyrsta lagi að setja inn ákvæði um hlutverk þingsins í stjórnarskrá í anda 75. gr. norsku stjórnarskrárinnar. Þetta væri gert til að skýra hlutverk Alþingis í stjórnskipaninni og afmarka betur en nú er mörk löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Í öðru lagi að kveða skýrar á um þingræði, en þingræðisreglan byggir fyrst og fremst á stjórnskipunarvenju. Þá er í þriðja lagi lagt til að sett verði ákvæði í stjórnarskrá um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra. Þá leggur hópurinn að lokum til í skýrslu sinni að, ef sett verði almenn lög um rannsóknarnefndir, og rannsóknnum vegna mála sem upp koma í stjórnsýslu og varða mikilvæga almannahagsmuni beint í þann farveg, sé rétt að afnema í kjölfarið 39. gr. stjórnarskrárinnar. Vegna starfa minna í vinnuhópi forsætisnefndar átti ég þátt í mótun þessara tillagna og er enn þeirrar skoðunar að þetta sé það brýnasta sem þurfi að gera hvað stjórnarskrá varðar, til að efla eftirlitshlutverkið. Önnur mikilvæg atriði sem hlutverkið varða, má kveða á um í almennum lögum. Er ekki vafi í mínum huga að efling eftirlitshlutverksins er grundvallarforsenda þess að unnt sé að efla Alþingi og skapa þeirri stofnun þann sess sem henni ber í íslenski stjórnskipan.

Helstu heimildir:

Andenæs, Johannes og Fliflet, Arne (2006). Statsforfatningen i Norge. Oslo. Universitetsforlaget.

Betænkning (1996) nr. 1315 om undersøgelsesorganer. Afgivet af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer. Folketinget.

Bryndís Hlöðversdóttir (2005), Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherra-ábyrgðar. Rannsóknir í félagsvísindum. VI Lagadeild, ritstj. Róbert R. Spanó. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, bls. 71 – 85.

Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu (2009); Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf. Reykjavík. Alþingi.

Helset, Per og Stordrange, Björn (1998). Norsk statsforfatningsret. Oslo. Ad Notam Gyldendal.

Kaiser, Frederick M., Oleszek, Walter J., Halstead, T.J., Rosenberg, Morton og Tatelman, Todd B (2007), CRS Report for Congress, Congressional Oversight Manual.

Ólafur Jóhannesson (1978) Stjórnskipun Íslands, 2. útg. 1978, bls. 178 – 179. Reykjavík. Iðunn.

Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon. Oslo. Capellen akademisk forlag.

Smith, Eivind (2009). Konstitusjonelt demokrati. Bergen. Fagbokforlaget.

Talevski, Oliver, Christensen, Jens Peter, Dethlefsen Claus (2002). Undersøgelseskommissioner, embedsmandsansvaret & Folketingets rolle. Jurist – og Økonomforbundets Forlag. København.

Zahle Henrik (2001). Dansk forfatningsret I. Institutioner og regulering. København. Christian Ejlertsen Forlag.

Reglur um ábyrgð ráðherra

Ragnhildur Helgadóttir

Stjórnlaganefnd fór þess á leit við Ragnhildi Helgadóttur, prófessor við lagadeild Háskólans í Reykjavík, að gera úttekt um reglur er varða ábyrgð ráðherra. Kannað væri hvort og þá hvaða breytingar þurfi að gera á stjórnarskrá til að tryggja megi sem best skilvirka lagalega ábyrgð ráðherra á embættisbrotum og að hvaða marki sé nauðsynlegt að mæla fyrir um ráðherraábyrgð og Landsdóm í stjórnarskránni. Einnig yrði lagt mat á hvort aðrir kostir séu vænlegri en að Alþingi fari með ákærvald í málum af þessu tagi og að sérdómstóll eins og Landsdómur dæmi í þeim. Litið yrði til reynslu annarra ríkja í þeim efnum. Eins yrði kannað hvort og þá hvernig sé rétt að mæla fyrir um pólitíska ábyrgð ráðherra í stjórnarskránni og mögulega meðferð þingsályktunartillögu um vantraust á ráðherra.

1. Inngangur

Ráðherraábyrgð skiptist í tvennt. Annars vegar svokallaða lagalega ábyrgð en í henni felst refsí- og bótaábyrgð ráðherra vegna embættisverka þeirra. Hins vegar svokallaða pólitíska (einnig kölluð þingleg eða stjórnmalaleg) ábyrgð, sem byggist á þingræðisreglunni. Í henni felst, að Alþingi getur fundið að embættisfærslu ráðherra eða samþykkt á hann vantraust, sem leiðir þá til þess að hann verður að víkja.

Þetta eru mjög ólík viðfangsefni. Samkvæmt núgildandi reglum (14. gr. stjórnarskrár og lögum nr. 3/1963, um Landsdóm og nr. 4/1964, um ráðherraábyrgð) fer Alþingi með ákærvald vegna embættisbrota ráðherra og Landsdómur dæmir í slíkum málum. Þær spurningar, sem vaknað hafa undanfarin ár í tengslum við þetta lúta m.a. að undirbúningi ákvörðunar um viðbrögð, en líka að því hvort rétt sé að halda því fyrir-

komulagi að Alþingi ákæri og sérstakur dómstóll dæmi í slíkum málum.¹

Engar skráðar reglur eru nú til um pólitísku ábyrgðina, utan reglna þingskapalaga um það hvernig skuli fara með vantrauststillögur.² Niðurstöður álitamála um pólitísku ábyrgðina velta algerlega á því hvernig tengsl Alþingis og framkvæmdarvaldshafa verða, því pólitíska ábyrgðin leiðir beint af þingræðisreglunni og myndi hverfa í núverandi mynd ef þingræðið væri afnumið.

Hér á eftir verður í samræmi við þetta fjallað um lagalegu og pólitísku ábyrgðina hvora fyrir sig.

2. Lagaleg ábyrgð ráðherra

Eins og vikið var að hér að framan er lítið um hina lagalegu ábyrgð ráðherra í stjórnarskránni. Þar segir nú aðeins að ráðherraábyrgð sé ákveðin með lögum; Alþingi geti kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra og að Landsdómur dæmi þau mál.

Enginn vafi leikur á að það er tímabært að endurskoða íslenskar reglur um ráðherraábyrgð, sbr. bæði niðurstöður vinnuhóps um þingeftirlit og almenna umræðu á vettvangi stjórn mála og í fjölmiðlum. Það álitæfni lýtur hins vegar aðeins að litlu leyti að breytingum á stjórnarskrá, enda eru bara alger aðalatriði um ráðherraábyrgð í stjórnarskránni.

a) Aðrar stjórnarskrár

Lítum á stjórnarskránnar í löndunum í kringum okkur. Sú danska er með ákvæði svipað því íslenska, en þar segir í 16. gr.: „*Ministrene kan af kongen eller folketinget tildales for deres embedsførelse. Rigsretten påkender de mod ministrene for deres embedsførelse anlagte sager.*“

Norska stjórnarskráin er nokkuð nákvæmari en þær íslensku og dönsku að þessu leyti. Ákvæðum hennar um ráðherraábyrgð var breytt árið 2007 og nú er í 86. gr. hennar að finna ákvæði um lögsögu og skipan ríkisréttar; um ákærvald þingsins og um lágmarks fyrningarfrest embættisbrota ráðherra. Tekið er fram að nánari reglur um ákæru þingsins skuli settar í almennum lögum. Í 87. gr. segir og að nánari reglur um skipan ríkisréttarins og málsmeðferð fyrir honum skuli settar í almenn lög.³

1 Sjá „Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu“ – Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf. Alþingi, Reykjavík, 2009.

2 Sjá Ragnhildi Helgadóttur: „Pólitísk ábyrgð ráðherra – samspil þingræðisreglu og þingeftirlits“ Tímarit lögfræðinga 2009 (3), bls. 263-280.

3 § 86. Rigsretten dømmer i første og sidste Instans i de Sager, som Stortinget anlægger mod Statsraadets, Høiesterets eller Stortingets Medlemmer for strafbart eller andet retstridigt Forhold, naar de have brudt deres konstitutionelle Pligter.

De nærmere Regler om Stortingets Paatale efter denne Paragraf fastsættes ved Lov. Dog kan der ikke sættes kortere Forældelsesfrist end 15 Aar for Adgangen til at gjøre Ansvar gjældende ved Tiltale for Rigsretten.

Dommere i Rigsretten ere 6 Medlemmer valgte af Stortinget og de 5 efter Embedsalder ældste, fast udnævnte Medlemmer af Høiesteret, deriblandt Høiesterets Formand. Stortinget vælger Medlemmerne og Stedfortrædere for 6 Aar. Et Medlem af Statsraadet eller

Finnska stjórnarskráin er nákvæmust að þessu leyti. Í 101. gr. hennar er kveðið á um lögsögu landsdóms og skipun hans.⁴ Tekið er fram, í 2. mgr., að nákvæmari reglur um samsetningu, ályktunarhæfi og málsmeðferð fyrir dómnum skuli settar í lög. Í 113. gr.⁵ er svo fjallað um málshöfðun fyrir landsdómi gegn forseta landsins. Um málshöfðun gegn ráðherrum er fjallað í 114-116. gr. Þar segir að um ráðherra ábyrgð dæmi landsdómur í samræmi við lög.⁶ Ákærvald liggi hjá þinginu, sem taki ákvörðun á grundvelli ákvörðunar stjórnskipunarnefndar þingsins og að gættum andmælarétti ráðherrans. Þar er líka tekið fram hver fer með málið fyrir hönd ákærvaldsins. Í 115. gr. er kveðið á um það hver geti verið upptök slíks máls hjá stjórnskipunarnefndinni, en hún getur tekið málið upp á grundvelli tilkynningar frá umboðsmanni eða „Justítiekanslern“, að beiðni tíu þingmanna, á grundvelli beiðnar frá annarri þingnefnd, og að eigin frumkvæði.⁷ Í 116. gr. er að finna efnislega reglu um það hvenær

Storthinget kan ikke vælges til Medlem af Rigsretten. I Rigsretten har Høiesterets Formand Forsædet.

Den der har taget Sæde i Rigsretten som valgt af Storthinget, udtræder ikke af Retten, om den Tid, for hvilken han er valgt, udløber før Rigsrettens Behandling af Sagen er tilendebragt. Heller ikke en Høiesteretsdommer, som er Medlem af Rigsretten, udtræder af Retten, selvom han fratræder som Medlem af Høiesteret.

GrIbest. 19 aug 1908, 25 feb 1911 og 29 jan 1932, 30 mars 2007 nr. 364.

§ 87. De nærmere Forskrifter om Sammensætningen af Rigsretten og Sagsbehandlingen fastsættes ved Lov.

GrIbest. 29 jan 1932, 3 mars 2006 nr. 270, 30 mars 2007 nr. 364.

4 Section 101 - High Court of Impeachment

The High Court of Impeachment deals with charges brought against a member of the Government, the Chancellor of Justice, the Parliamentary Ombudsman or a member of the Supreme Court or the Supreme Administrative Court for unlawful conduct in office. The Court of Impeachment deals also with the charges referred to in section 113 below.

The High Court of Impeachment consists of the President of the Supreme Court, presiding, and the President of the Supreme Administrative Court, the three most senior-ranking Presidents of the Courts of Appeal and five members elected by the Parliament for a term of four years.

More detailed provisions on the composition, quorum and procedure of the Court of Impeachment are laid down by an Act.

5 Section 113 - Criminal liability of the President of the Republic

If the Chancellor of Justice, the Ombudsman or the Government deem that the President of the Republic is guilty of treason or high treason, or a crime against humanity, the matter shall be communicated to the Parliament. In this event, if the Parliament, by three fourths of the votes cast, decides that charges are to be brought, the Prosecutor-General shall prosecute the President in the High Court of Impeachment and the President shall abstain from office for the duration of the proceedings. In other cases, no charges shall be brought for the official acts of the President.

6 Section 114 - Prosecution of Ministers

A charge against a Member of the Government for unlawful conduct in office is heard by the High Court of Impeachment, as provided in more detail by an Act. The decision to bring a charge is made by the Parliament, after having obtained an opinion from the Constitutional Law Committee concerning the unlawfulness of the actions of the Minister. Before the Parliament decides to bring charges or not it shall allow the Minister an opportunity to give an explanation. When considering a matter of this kind the Committee shall have a quorum when all of its members are present.

A Member of the Government is prosecuted by the Prosecutor-General.

7 Section 115 - Initiation of a matter concerning the legal responsibility of a Minister

An inquiry into the lawfulness of the official acts of a Minister may be initiated in the Constitutional Law Committee on the basis of:

skuli ákæra ráðherra: „A decision to bring charges against a Member of the Government may be made if he or she has, intentionally or through gross negligence, essentially contravened his or her duties as a Minister or otherwise acted clearly unlawfully in office.“ Loks er í 117. gr. fjallað um ábyrgð „chancellor of Justice“ og umboðsmanns og sagt að reglur um ráðherraábyrgð gildi líka um þá.⁸

Um lagalega ráðherraábyrgð er fjallað í 3. gr. 13. kafla Regeringsformen í Svíþjóð en þar segir að ráðherrar geti sætt ábyrgð fyrir refsiverð brot í embætti hafi þeir vanrækt embættisskyldur sínar gróflega með brotinu. Ákvörðun um málshöfðun sé tekin af stjórnskipunarnefndinni og mál höfðað fyrir Hæstarétti.⁹

b) Er nauðsynlegt – og þá að hvaða marki – að fjalla um ráðherraábyrgð og Landsdóm í stjórnarskránni?

Hér má vísa til þess, að í löndunum í kringum okkur er alls staðar fjallað eitthvað um ráðherraábyrgð í stjórnarskránni. Það byggist væntanlega á tvennu: Því að rétt er talið að vísa til ábyrgðar ráðherra á störfum sínum í stjórnarskránni sjálfri, þó í mjög stuttu máli sé, og því að í slíkum málum er vikið frá venjulegri skipun ákæru- og dómssvalds.

Ef stjórnlagapíngið kemst að þeirri niðurstöðu, sbr. næsta lið, að engar sérreglur þurfi að gilda um lagalega ábyrgð ráðherra (en ég hef efasemdir um þá niðurstöðu vegna þess að ég tel óheppilegt að ákærvaldið í ráðherraábyrgðarmálum liggi hjá ríkissaksóknara), þá þarf í sjálfu sér ekki að fjalla um ráðherraábyrgð og Landsdóm í stjórnarskrá. Vegna fyrri röksemdarinnar sem getið var að ofan og þess að texti stjórnarskrár skiptir máli um grundvallarsjónarmið er það hins vegar mín skoðun að það væri æskilegt að vísa engu að síður í ábyrgð ráðherra í stjórnarskrá til þess að undirstrika þar að ráðherrar bera ábyrgð á gerðum sínum.

Því tel ég að það eigi að fjalla eitthvað um ráðherraábyrgð í stjórnarskrá. Vilji menn halda Landsdómsfyrirkomulaginu (sbr. umfjöllun í næsta lið) þarf að minnast á hann í stjórnarskrá. Það er ekki nauðsynlegt að segja meira um þetta efni í stjórnarskrá en það, hver fari með ákærvaldið og hver dæmi í slíkum málum. Hins vegar gæti verið til bóta að bæta aðeins við ákvæðin, sbr. umfjöllun í næsta lið.

(1) A notification submitted to the Constitutional Law Committee by the Chancellor of Justice or the Ombudsman;

(2) A petition signed by at least ten Representatives; or

(3) A request for an inquiry addressed to the Constitutional Law Committee by another Committee of the Parliament.

The Constitutional Law Committee may open an inquiry into the lawfulness of the official acts of a Minister also on its own initiative.

8 Section 117 - Legal responsibility of the Chancellor of Justice and the Ombudsman

The provisions in sections 114 and 115 concerning a member of the Government apply to an inquiry into the lawfulness of the official acts of the Chancellor of Justice and the Ombudsman, the bringing of charges against them for unlawful conduct in office and the procedure for the hearing of such charges.

9 „Den som är eller har varit statsråd får fällas till ansvar för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han därigenom grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen.“

- c) Hvort og hvaða breytingar þarf að gera á stjórnarskrá til þess að hægt sé að tryggja sem best skilvirka lagalega ábyrgð ráðherra?

Stærstu ágallarnir á núgildandi reglum um lagalega ábyrgð ráðherra snúa að frumkvæði og undirbúningi ákvörðunar um að höfða mál gegn ráðherra – m.ö.o. að rannsóknarstiginu. Það er hægt að bæta úr þeim án þess að stjórnarskránni sé breytt. Þá er hægt að breyta samsetningu Landsdóms og málsmeðferð fyrir dómnum, sem og málsmeðferð Alþingis við ákvörðun um málshöfðun án þess að breyta stjórnarskrá.

Vegna þessa, og þess að stendur fyrir dyrum endurskoðun á reglum um ráðherraábyrgð á öðrum vettvangi, legg ég til að stjórnlagabíngið taki fyrst og fremst til skoðunar stóru álitamálin um þetta efni:

- a. Á að halda Landsdómsfyrirkomulaginu eða láta almenna dómstóla dæma um refsí- og bótaábyrgð ráðherra vegna embættisverka þeirra? Landsdómur verður ekki afnuminn nema gerð sé breyting á stjórnarskránni.
 - b. Á að halda því fyrirkomulagi að Alþingi fari með ákærvaldið vegna embættisbrota ráðherra? Því verður ekki breytt nema með stjórnarskrárbreytingu.
 - c. Vilja stjórnlagabíngmenn bæta við ákvæði stjórnarskrárinnar um ráðherraábyrgð? Ef horft er til Norðurlandanna liggur beinast við að hugsa hvort menn vilji fjalla nánar í stjórnarskrá um málsmeðferð í þinginu (hverjum beri að hafa frumkvæði að því að taka upp slíkt mál, undirbúning í tiltekinni nefnd eða aukinn meiri hluta); eða taka upp efnisreglu um það hvenær skuli ákæra. Allt þetta er hins vegar einnig hægt að hafa í lögum.
- d) Eru aðrir kostir vænlegri en að Alþingi fari með ákærvald í málum af þessu tagi og sérdómstóll dæmi í þeim?

Varðandi dómvaldið:

Vinnuhópur um þingeftirlit komst að þeirri niðurstöðu, með hliðsjón af norrænum rétti um þetta efni, að ekki væri sérstök ástæða til að víkja frá Landsdómsfyrirkomulaginu, „þ.e. að sérstakur dómstóll dæmi í málum er varða refsíábyrgð ráðherra.“¹⁰ Rökin fyrir því, að halda Landsdómsfyrirkomulaginu voru þau, að hætta væri á að dómstólar yrðu pólitískari en þeir eiga að vera ef þeir eiga að dæma um svona mál – dragist inn í mjög pólitísk mál.¹¹ Hins vegar taldi hópurinn að það kynni að vera „rétt að taka til athugunar hvort endurskoða megi samsetningu og málsmeðferð fyrir landsdómi. Þannig mætti leggja til að fækkað verði dómurum kjörnum af Alþingi til þess að draga úr pólitísku ívafi dómsins. Jafnframt að hinir sjö föstu dómáramur í landsdómi, þ.e. þeir sem eru sjálfkrafa skipaðir, komi ávallt úr röðum hæstaréttardómara.“¹²

Unnt er að færa góð rök bæði fyrir því að halda Landsdómsfyrirkomulaginu og að fela almennum dómstólum (eftir atvikum Hæstarétti sem fyrsta dómstigi, eins og í Svíþjóð) að dæma í málum um embættisbrot ráðherra.

¹⁰ Sjá *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*, bls. 255. Vísad er til skýrslunnar um reynslu hinna Norðurlandanna af ráðherraábyrgð og hugmyndir þar um endurskoðun.

¹¹ Sama heimild, bls. 256.

¹² Sama heimild, bls. 285-286.

Þær úrbætur, sem gera þarf á Landsdómi og málsmeðferð þar er hægt að gera án stjórnarskrárbreytinga.

Varðandi ákærvaldið:

Mörg rök mæla með því að Alþingi fari áfram með saksóknarvaldið. Sterkustu rökin eru þau að Alþingi fer með eftirlit með störfum ráðherra. Hér má þó líka nefna að það er Alþingi sem getur samþykkt vantraust á ráðherra sé það ósátt við störf hans, og þar er engin krafa gerð um að grunur sé um lögbrot, hvað þá að þau sannist. Hér má einnig vísa til þess að m.a.s. í Svíþjóð, þar sem Hæstiréttur (Högsta domstolen) dæmir í málum um ábyrgð ráðherra, er ákærvaldið í höndum þingsins. Það er því fyrirkomulagið sem valið hefur verið alls staðar í kringum okkur. Er Norðmenn tóku til skoðunar að afnema ríkisréttinn, var engu að síður stefnan sú, að þingið færi með ákærvaldið.

Ég er því þeirrar skoðunar að ákærvaldið eigi áfram að vera hjá Alþingi. Hitt er annað mál, að það þarf að bæta reglur um undirbúning og rannsókn slíkra mála. Það er vafamál, hvort eigi að gera það að hluta í stjórnarskrá – að mörgu leyti virðast slík ákvæði (einkum um það hvaða nefnd þingsins eigi að fjalla um málið og að hvers frumkvæði) heppileg. Á móti kemur að í íslensku stjórnarskránni er hvergi fjallað um það hvaða nefnd þingsins skuli skoða mál og – sem meiru skiptir –skortur á frekari umfjöllun í stjórnarskrá stendur endurskoðun laganna ekki fyrir þrifum. Því er ég þeirrar skoðunar að það sé ekki aðkallandi verkefni fyrir stjórnlagabingið að setja ákvæði um ákærvald í stjórnarskrá, umfram þau hvort Alþingi fari með það eða ekki.

3. Pólitísk ábyrgð ráðherra

Vinnuhópur Alþingis um þingeftirlit lagði til að „við endurskoðun stjórnarskrár ætti að íhuga hvort skerpa eigi á ákvæðum um þingræði í stjórnarskrá og fjalla þá e.t.v. um vantraust.“¹³ Lítum enn á stjórnarskrárnar í kringum okkur.

a) Aðrar stjórnarskrár

Á hinum Norðurlöndunum er þingræðisreglan orðuð í stjórnarskrá. Í Danmörku er hana að finna í 15. gr. stjórnarskrárinnar frá 1953, þar sem segir:

Ingen minister kan forblive i sit embede, efter at folketinget har udtalt sin mistillid til ham.

Udtaler folketinget sin mistillid til statsministeren, skal denne begære ministeriets afsked, medmindre nyvalg udskrives. Et ministerium, som har fået et mistillidsvotum, eller som har begæret sin afsked, fungerer indtil et nyt ministerium er udnævnt. Fungerende ministre kan i deres embede kun foretage sig, hvad der er til embedsforretningernes uforstyrrede førelse.

Frá upphafi aldarinnar til 1953 gildi þingræðisreglan hins vegar óskráð í Danmörku. Í lauslegri íslenskri þýðingu segir því í 1. mgr. „Enginn ráðherra getur setið áfram í embætti er Þjóðþingið hefur vottað honum vantraust.“ Önnur málsgrein snýst um það þegar vantraust er samþykkt

¹³ Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, bls. 282.

á ríkisstjórn í heild og um stöðu starfsstjórnar en þar segir, í lauslegri þýðingu: „Votti þjóðþingið forsætisráðherra vantraust, skal hann biðjast lausnar fyrir ráðuneyti sitt nema boðað sé til kosninga. Ráðuneyti, sem samþykkt hefur verið á vantraust eða sem hefur beðist lausnar, starfar sem starfsstjórn uns nýtt ráðuneyti hefur verið skipað. Ráðherrar í starfsstjórn geta í embætti aðeins unnið að því sem snýr að ótruflaðri framkvæmd embættisstarfa.“

Norðmenn tóku ákvæði um þingræði í stjórnarskrá sína árið 2007, en þingræðisreglan hafði gilt óskráð frá því um 1885. Í 15. gr. norsku stjórnarskrárinnar segir nú:

Enhver, som har Sæde i Statsraadet, er pligtig til at indlevere sin Ansøgning om Afsked, efter at Stortinget har fattet Beslutning om Mistillid til vedkommende Statsraad alene eller til det samlede Statsraad.

Kongen er forbunden at indvilge slig Ansøgning om Afsked.

Naar Stortinget har fattet Beslutning om Mistillid, kunne bare de Forretninger udføres, som ere nødvendige for en forsvarlig Embedsførsel.

Reglan þarna er nokkuð öðruvísi en í Danmörku að því leyti að sú skylda hvílir á hverjum ráðherra fyrir sig, sbr. 1. mgr., að biðjast lausnar ef vantraust er samþykkt á hann eða ríkisstjórnina í heild. Slíka lausnarbeiðni verður konungur að samþykkja. Í þriðju málsgrein er svo kveðið á um það að hafi vantraust verið samþykkt megi einungis sinna þeim störfum sem nauðsynleg eru fyrir forsvaranlega starfrækslu ríkisins.

Þingræðisreglan er einnig lögfest í Finnlandi. En í 3. gr. hennar, sem heitir einmitt „Parliamentarism and the separation of powers“, segir í opinberri enskri þýðingu:

The legislative powers are exercised by the Parliament, which shall also decide on State finances.

The governmental powers are exercised by the President of the Republic and the Government, the members of which shall have the confidence of the Parliament.

The judicial powers are exercised by independent courts of law, with the Supreme Court and the Supreme Administrative Court as the highest instances.

Í 2. mgr. segir því að framkvæmdarvaldið skuli vera í höndum forseta lýðveldisins og ríkisstjórnarinnar, en meðlimir hennar verði að njóta trausts þingsins.

Í Svíþjóð komst þingræði nokkru seinna á en í Danmörku og Noregi, en nú segir í 1. gr. Regeringsformen:

All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.

Að auki er tekið fram í 6. gr. að „*Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen.*“ Í 4. gr. 13. kafla Regeringsformen er kveðið á um vantraustsýfirlýsingar og meðferð þeirra í þinginu. Þar segir:

Riksdagen kan avgiva förklaring, att statsråd icke åtnjuter riksdagens förtroende. För sådan förklaring, misstroendeförklaring, fordras att mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig därom.

Yrkande om misstroendeförklaring upptages till prövning endast om det väckes av minst en tiondel av riksdagens ledamöter. Det upptages icke till prövning under tiden från det att ordinarie val har ägt rum eller beslut om extra val har meddelats till dess den genom valet utsedda riksdagen samlas. Yrkande avseende statsråd som efter att ha entledigats uppehåller sin befattning enligt 6 kap. 8 § får ej i något fall upptagas till prövning.

Yrkande om misstroendeförklaring skall icke beredas i utskott.

b) Hugsanleg stjórnarskrárákvæði um pólitíska ábyrgð ráðherra

Þingræðisreglan

Eins og ljóst má vera af ofangreindu tengist þetta efni mikið mjög mikilvægum ákvörðunum um tengsl þings og framkvæmdarvalds. Ef ákveðið verður að halda þingræðisfyrirkomulaginu lít ég svo á að það sé mikilvægt að taka það skýrar fram í stjórnarskrá. Líkt og í Danmörku og Noregi mætti gera það með því að kveða skýrt á um skyldu ráðherra, sem fær á sig vantraust í þinginu, til að biðjast lausnar. Ég lít svo á, að það sé mikilvægara heldur en að setja orðið „þingræði“ inn í stjórnarskrána.

Vinnuhópurinn, sem áður var nefndur, benti á það varðandi pólitíska ábyrgð ráðherra, að „unnt [væri] að beina gagnrýni í formlegan farveg með því að leggja fram og ræða þingsályktunartillögur sem fela í sér missterka gagnrýni á embættisfærslu ráðherra“.¹⁴ Þetta er hins vegar vel hægt að gera án lagabreytinga, hvað þá stjórnarskrárbreytinga.

Hugsanleg ákvæði um hlutverk starfsstjórna

Eins og sést af liðnum hér að ofan er sums staðar kveðið á um hlutverk starfsstjórna (stjórna sem hafa sagt af sér en ný ekki tekin við). Það er að sjálfsögðu hægt ef talið er nauðsynlegt að takmarka vald þeirra. Í reynd hafa þær hins vegar setið tiltölulega stutt undanfarna áratugi og valdsvið þeirra ekki valdið miklum vanda.

Hugsanleg ákvæði um hlutverk Alþingis

Vinnuhópurinn, sem áður var nefndur, lagði fram tillögu um að íhugað yrði að skýra hlutverk Alþingis í stjórnskipuninni með því að setja sérstakt ákvæði um hlutverk þess í stjórnarskrána.¹⁵ Meðal þeirra hlutverka Alþingis sem vikið yrði að í slíku ákvæði er eftirlitshlutverkið.

14 Sama heimild, bls. 285.

15 Sama heimild, bls. 282.

4. Samantekt

Pólitísk ábyrgð ráðherra tengist mikilvægum ákvörðunum um tengsl Alþingis og framkvæmdarvalds enda grundvallast pólitíska ábyrgðin á þingræðinu. Ég legg til, að verði ákveðið að halda þingræðisfyrirkomulaginu verði tekið í stjórnarskrá skýrt ákvæði um skyldu ráðherra til að víkja fyrir vantrausti. Þá væri til ótvíræðra bóta að taka ákvæði um hlutverk Alþingis í stjórnarskrá.

Í stjórnarskrám, þ.m.t. þeirri íslensku, er aðeins að finna alger grundvallaratriði um lagalega ábyrgð ráðherra. Á því leikur ekki vafi, að það þarf að endurskoða reglur um lagalega ráðherraábyrgð, en það er hægt að gera (og stendur til) án stjórnarskrárbreytingar. Ég legg til að hér verði a.m.k. ákvæði um það í stjórnarskrá, ef viðhalda á Landsdómsfyrirkomulaginu en færa má góð rök bæði með og á móti því. Þá legg ég til að tekið verði fram í stjórnarskrá (óháð því hvort Landsdómsfyrirkomulaginu verður haldið) að Alþingi fari með ákærvaldið í málum vegna embættisbrota ráðherra. Verði ákveðið á stjórnlagabinginu að taka nánari ákvæði í stjórnarskrá um meðferð mála á þingi almennt og/eða nefndaskipan þingsins, ætti einnig að kveða á um það hvernig meðferð slíks máls skuli háttað í þinginu og að það heyri undir tiltekna nefnd.

Stjórnarskrárákvæði um dómstóla

og hugmyndir um breytingar á stjórnarskránni,
m.a. til að tryggja sjálfstæði þeirra

Eiríkur Tómasson

Stjórnlaganefnd óskaði eftir því að Eiríkur Tómasson prófessor við laga-
deild Háskóla Íslands gerði samantekt um stöðu dómstóla hér á landi.
Leitast skyldi við að svara því hvers vegna þurfi að tryggja sjálfstæði dóm-
stóla, hvaða gallar séu helstir á V. kafla stjórnarskrárinnar, sem fjallar um
dómstóla og dómendur, og hvernig bæta megi úr þeim og loks hvort æski-
legt sé að taka upp í íslensku stjórnarskrána ákvæði um stjórnlagadóm-
stól eða sambærilegan úrskurðaraðila, og þá hvert ætti að vera hlutverk
hans og skipan.

1. hluti

Óþarft er fara mörgum orðum um nauðsyn þess að tryggja sjálfstæði
dómstóla og dómara í stjórnarskránni. Hugmyndin um réttarríkið, sem
hvarvetna er lögð til grundvallar í lýðræðisríkjum nútímans, er byggð á
því að stjórnskipunarlög og lög, sem sett eru af löggjafanum, eigi að vera
öllum kunn og að þeim beri að beita á þann hátt sem sé fyrirsjáanlegur. Í
því felst m.a. að þeir, sem leysa úr ágreiningi um það, hvernig skýra beri
lögin og framkvæma þau, verði að vera sjálfstæðir og megi ekki vera háðir
neinum þeim sem hafa sérstakra hagsmuna að gæta af úrlausn málsins.
Annars væri hætt á því að niðurstaðan réðist af geðþótta í stað málefna-
legra sjónarmiða. Endurspeglast þetta viðtekna viðhorf í hinu forna spak-
mæli: „Enginn er dómari í eigin sök.“

Þrískipting ríkisvaldsins, sem mælt er fyrir um í 2. gr. stjórnarskrárinnar,
er samkvæmt framansögðu byggð á því að það sé nú á dögum hlutverk
dómstóla, sem fara með dómsvaldið, að skera endanlega úr um réttindi
og skyldur manna og um ákæru á hendur þeim um refsiverða háttsemi,
sbr. 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar. Meðal þeirra álitafna, sem dóm-

stólunum er samkvæmt þessu ætlað að skera úr um, er hvort lög samrýmist fyrir mælum stjórnarskrárinnar og hvort stjórnvöld, þ.e. handhafar framkvæmdarvalds, hafi farið að lögum í skiptum sínum við borgarana, þ. á m. með útgáfu ákæru á hendur þeim. Ef dómstólar og dómáramar nytu ekki óskoraðs sjálfstæðis í störfum sínum gagnvart handhöfum framkvæmdarvalds ættu borgararnir þess ekki kost að fá skorið úr um það, hvort brotið hefði verið gegn lögvörðum réttindum þeirra af hálfu ríkisvaldsins, af úrskurðaraðila sem væri hvorugum aðilanum háður. Meðal þessara réttinda eru þau mannréttindi sem mælt er fyrir um í stjórnarskránni og alþjóðlegum mannréttindasáttmálum. Sömu rök eiga að meginstefnu einnig við um úrskurðarvald dómstóla um stjórnskipulegt gildi laga og sjálfstæði þeirra gagnvart löggjafarvaldinu.

Spurningunni, hvers vegna þurfi að tryggja sjálfstæði dómstóla í stjórnarskránni, þannig að ekki verði hróflað við því með breytingum á almennum lögum, er í sjálfu sér óþarft að svara frekar en hér hefur verið gert. Hins vegar er brýnna að svara spurningunni um það hvernig sjálfstæði dómstólanna verði sem best tryggt í stjórnarskrá, þar sem textinn verður eðli máls samkvæmt að vera knappur, þannig að handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds geti ekki grafið undan því sjálfstæði.

2. hluti

Dómstólakafli stjórnarskrárinnar er mjög rýr í samanburði við kaflana sem hafa að geyma reglur um handhafa löggjafar- og framkvæmdarvaldsins. Hafa ákvæði kaflans staðið svo til óbreytt frá árinu 1874, enda þótt viðhorfið til hlutverks og sjálfstæði dómstólanna hafi breyst verulega frá þeim tíma.

Samkvæmt 59. gr. og síðari tveimur málslíðum 61. gr. stjórnarskrárinnar er dómstólum og dómurum tryggt visst sjálfstæði gagnvart handhöfum framkvæmdarvaldsins. Ennfremur er í 60. gr. kveðið á um úrskurðarvald þeirra gagnvart stjórnvöldum og í 1. málsl. 61. gr. um að dómendum beri að dæma eftir lögum, þ. á m. lögum sem sett hafa verið af hinum almenna löggjafa. Fyrir utan að dómendur skulu fara með dómsvaldið skv. 2. gr. stjórnarskrárinnar, veitir núgildandi stjórnarskrá enga vernd gegn ótilhlýðilegum afskiptum löggjafans af skipulagi dómstólanna og störfum dómara. Ekkert er því t.d. til fyrirstöðu, samkvæmt stjórnarskránni, að löggjafinn og framkvæmdarvaldshafar geti með samstilltu átaki vegið að sjálfstæði dómstólanna, t.d. með því að gjörbreyta dómskerfinu vegna þess að bann 2. málsl. 61. gr. stjórnarskrárinnar við því að dómurum verði vikið úr embætti öðru vísi en með dómi á ekki við „þegar svo stendur á, að verið er að koma nýrri skipun á dómstólana.“¹

Þau ákvæði, sem nú er að finna í V. kafla stjórnarskrárinnar, eru góð og gild, svo langt sem þau ná, ef frá er talið síðastnefnt ákvæði 2. málsl. 61. gr. Þó má færa að því rök að orðalagi ákvæðanna, sem er eins og fyrir segir komið til ára sinna, verði breytt til samræmis við þá réttarþróun sem átt hefur sér stað síðustu áratugi.

¹ Þess má geta að árið 1931 var, að tilhlutan þáverandi dómsmálaráðherra, lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um fimmtardóm sem skyldi vera æðsti dómstóll ríkisins (á ensku skyldi heiti hans vera The Supreme Court og tilsvarendi heiti á öðrum erlendum málum). Þegar fimmtardómur tæki til starfa skyldi Hæstiréttur lagður niður. Frumvarpið náði ekki fram að ganga 1931. Það var lagt fram að nýju 1932 og 1933, en dagaði uppi í bæði skiptin.

Stærsti ágalli dómstólakafans er að mínu áliti sá að þar eru nánast ekki settar neinar skorður við því að hinn almenni löggjafi geti takmarkað sjálfstæði dómstólanna. Af þeim sökum er nauðsynlegt að mæla svo fyrir í stjórnarskránni að Hæstiréttur sé æðsti dómstóll þjóðarinnar og að ekki megi setja á stofn sérdómstóla, sem takmarki vald hans, umfram það sem fram kemur í stjórnarskránni sjálfri. Einnig þarf að mæla skýrt fyrir um hvernig staðið skuli að skipun dómara til að tryggja, eins og kostur er, að málefnaleg sjónarmið ráði við veitingu dómaraembættu. Jafnframt er þörf á að kveða á um það að dómurum verði aðeins vikið úr embætti með dómi, að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Þá er brýnt að mæla fyrir um úrskurðarvald dómstóla um stjórnskipulegt gildi laga og kveða að öðru leyti á um hlutverk dómstóla, sem ekki verði skert, nema með breytingu á stjórnarskránni.

Í fylgiskjali 1 er að finna hugmynd að texta að nýjum dómstólakafli og hef ég þá haft til hliðsjónar frumhugmyndir stjórnlaganefndar sem nefndin hefur kynnt mér.

Í grein VII-1 er kveðið á um að skipun dómsvaldsins skuli ákveðin með lögum, sbr. nú 59. gr. stjórnarskrárinnar, en tekið fram að meðal þess skuli vera dómstig og fjöldi dómara. Í grein VII-2 er að finna nýmæli er lúta að því að sjálfstæði dómstóla skuli tryggt með lögum og að þeim verði ekki falin störf sem heyra undir aðra valdþætti ríkisins. Síðarnefnda ákvæðið er í samræmi við aðskilnað dómsvalds og framkvæmdarvalds sem tók gildi samfara gagngerum breytingum á dómstólakerfi og réttarfarslögum landsins árið 1992. Grein VII-3 hefur að geyma ákvæði um hlutverk dómstóla, sbr. 1. mgr., og úrskurðarvald þeirra um stjórnskipulegt gildi laga, sbr. 2. mgr. Þetta eru hvort tveggja nýmæli, en 3. mgr. svarar efnislega til 60. gr. núgildandi stjórnarskrár þótt orðalaginu hafi verið breytt. Að því er varðar 1. mgr., þá er hún orðuð með áþekktum hætti og upphaf 70. gr. stjórnarskrárinnar. Notað er orðalagið „réttindi og skyldur að lögum“ til að leggja áherslu á að dómstólar skera ekki aðeins úr um réttindi og skyldur, sem flokkast undir einkarétt, heldur einnig réttindi og skyldur allsherjarréttar eðlis, svo sem réttindi og skyldur hins opinbera innbyrðis, ekki síður en gagnvart borgurunum. Í grein VII-4, sem ekki á sér hliðstæðu í núgildandi stjórnarskrá, er mælt svo fyrir að Hæstiréttur sé æðsti dómstóll ríkisins og hafi hann endanlegt vald til að leysa úr öllum málum sem lögð eru fyrir dómstóla. Á hinn bóginn er grein VII-6, þar sem kveðið er á um að dómendur skuli í embættisverkum fara einungis eftir lögum nánast samhljóða 1. másl. 61. gr. stjórnarskrárinnar. Ekki er ástæða til að gera frekari grein fyrir efni þeirra ákvæða sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan.

Nauðsyn ber til þess, að mínu áliti, að skýrt verði mælt fyrir um það í stjórnarskránni að meginreglan sé sú að dómara séu skipaðir ótímabundið í embætti, svo sem nú er kveðið á um í 1. mgr. 4. gr. og 1. mgr. 12. gr. laga nr. 15/1998 um dómstóla. Þess vegna er kveðið á um þessa meginreglu í upphafi 1. mgr. greinar VII-5, en jafnframt er gert ráð fyrir að gera megi undantekningar frá henni með því að setja dómara í embætti um tiltekinn tíma. Að öðrum kosti gæti hinn almenni löggjafi rýmkað heimildina til setningar og þar með grafið undan sjálfstæði dómstólanna. Til þess að standa vörð um það er enn fremur gert ráð fyrir því í lokamálslið 2. mgr. að dómstólarnir ráði því hverjir séu settir til að gegna dómaraembættum um stundarsakir, sbr. til hliðsjónar 8. og 9. gr. laga nr. 15/1998 um setningu

hæstaréttardómara. Samkvæmt 2. másl. 1. mgr. geta dómstólar, svo sem venja hefur verið, ráðið eða kvatt aðra en dómara til dómstarfa. Eins og að framan greinir, er ég eindregið þeirrar skoðunar að kveða þurfi skýrt á um það í stjórnarskránni hvernig staðið skuli að skipun í dómaraembætti. Úr því að víðtæk sátt virðist nýlega hafa náðst um það, hvernig að skipun í þau embætti skuli staðið, sbr. 4. gr. laga nr. 15/1998, sem bætt var við þau með lögum nr. 45/2010,^{2*} er mælt fyrir um þá tilhögun í meginráttum í 2. mgr., svo að ekki verði gerlegt að fá handhafa framkvæmdarvalds að nýju, með einfaldri lagabreytingu, tiltölulega frjálssar hendur um veitingu þessara þýðingarmiklu embætta. Þá standa rök til þess að gera kröfu um stuðning aukins meirihluta á Alþingi við veitingu dómaraembættis, ef vikið er frá niðurstöðu dómnefndar, til að tryggja sem víðtækast samkomulag meðal þingmanna um slíkt frávík. Þar af leiðandi er samþykki 2/3 atkvæða á Alþingi áskilið til að tillaga ráðherra þess efnis nái fram að ganga. Ákvæði 3. mgr. greinar VII-5, er varða frávíkningu dómara úr embætti, eru fortakslausari en reglurnar um sama efni sem nú er að finna í 2. og 3. másl. 61. gr. stjórnarskrárinnar. Þarf ekki að skýra þau ákvæði sérstaklega.

3. hluti

Samkvæmt íslenskri stjórnskipun er það hlutverk hinna almennu dómstóla að skera úr um það hvort lög og ákvarðanir stjórnvalda, þ. á m. almenn stjórnvaldsfyrirmæli, t.d. reglugerðir sem þau hafa sett, brjóti í bága við stjórnarskrána. Í stjórnarskránni er þó hvergi kveðið á um að dómstólarnir hafi úrskurðarvald um stjórnskipulegt gildi almennra laga, sem Alþingi hefur sett, heldur byggist það vald þeirra á rótgróinni stjórnskipunarvenju. Samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar skera dómendur úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda, þ. á m. hvort stjórnvöld hafi farið eftir fyrirmælum stjórnarskrárinnar í störfum sínum.

Það er hins vegar ófrávíkjanleg regla að almennir dómstólar skera ekki úr um hvort lög eða ákvarðanir stjórnvalda brjóti í bága við stjórnarskrána, nema á það reyni í dómsmáli sem höfðað hefur verið af einhverjum sem á sérstakra hagsmuna að gæta. Þessi regla styðst m.a. við þau rök að annars kynni sjálfstæði hinna almennu dómstóla að vera stefnt í hættu. Það stafar af því að aðilar slíks dómsmáls gera ekki aðeins dómkröfur og tefla fram

2 Þessi lagagrein er svohljóðandi: „Innanríkisráðherra skipar fimm menn í dómnefnd til að fjalla um hæfni umsækjenda um embætti hæstaréttardómara og héraðsdómara. Tveir nefndarmanna skulu tilnefndir af Hæstarétti, þar af annar þeirra sem formaður nefndarinnar, og skal að minnsta kosti annar þeirra ekki vera starfandi dómari. Tilnefnir dómstólaráð þriðja nefndarmanninn en Lögmannafélag Íslands þann fjórða. Fimmtil nefndarmaðurinn skal kosinn af Alþingi. Varamenn skulu tilnefndir og skipaðir á sama hátt. Skipunartími í nefndina er fimm ár en þó þannig að skipunartími eins manns rennur út hvert ár. Sami maður verður ekki skipaður í sæti aðalmanns í nefndinni oftar en tvisvar samfleytt. – Dómnefnd skal láta innanríkisráðherra í té skriflega og rökstudda umsögn um umsækjendur um embætti hæstaréttardómara. Í umsögn dómnefndar skal tekin afstaða til þess hvaða umsækjandi sé hæfastur til að hljóta embættið, en heimilt er að setja tvo eða fleiri umsækjendur jafna. Að öðru leyti setur ráðherra nánari reglur um störf nefndarinnar. – Óheimilt er að skipa í dómaraembætti mann sem dómnefnd hefur ekki talið hæfastan meðal umsækjenda, hvort heldur einn eða samhlíða öðrum. Frá þessu má þó víkja ef Alþingi samþykkir tillögu innanríkisráðherra um heimild til að skipa í embættið annan nafngreindan umsækjanda sem fullnægir að mati dómnefndar öllum skilyrðum 2. og 3. mgr. 4. gr. Ráðherra skal þá leggja slíka tillögu fyrir Alþingi innan tveggja vikna frá því að umsögn dómnefndar er afhent honum eða innan þess tíma frá því að Alþingi kemur næst saman eftir að umsögn er fengin og verður tillaga að vera samþykkt innan mánaðar frá því að hún er lögð fram, ella er ráðherra bundinn af umsögn dómnefndar.“

röksemdum, sem dómstólarnir eru í meginatriðum bundnir af, heldur sjá aðilarnir um að afla sönnunargagna og færa þau fyrir dóm. Fyrir vikið er staða dómara önnur og sjálfstæðari en hún væri ef þeir þyrftu að láta í ljós álit á slíku lögfræðilegu álitaefni, án þess að mál væri höfðað og það flutt fyrir þeim af málsaðilum sem sérstakra hagsmuna hafa að gæta af málsúrslitum, vegna þess m.a. að dómarnir yrðu þá eftir atvikum sjálfir að afla nauðsynlegra gagna til að geta leyst úr álitaefninu.

Meðal þess, sem endurskoðun stjórnarskrárinnar hlýtur að beinast að, er að afmarka betur en nú er gert valdsvið ólíkra handhafa ríkisvaldsins, hvers gagnvart öðrum, og jafnframt að búa svo um hnúta að of mikið vald geti ekki safnast á hendur einhvers þeirra. Sagan hefur kennt okkur þann bitra sannleika, eins og franskri stjórnspekingurinn Montesquieu komst á sínum tíma að orði í riti sínu um anda laganna, að valdhöfum hættir til að misnota vald sitt og að vald þeirra verður ekki takmarkað nema með valdi, þ.e. með því að einhver annar af handhöfum ríkisvaldsins geti gripið í taumana. Í lýðræðisríki er sjálfsagt að valdi þeirra, sem fara með löggjafar- og framkvæmdarvald, séu settar þær skorður að þeir verði í hvívetna að hlíta fyrirmælum stjórnarskrárinnar í störfum sínum. Er það m.a. hlutverk hinna almennu dómstóla að sjá til þess að þessi valdhafar geri það, en sá hængur er á að þetta eftirlit dómstólanna er sem fyrr segir einskorðað við að á það álitaefni reyni við úrlausn dómsmáls.

Af þeirri ástæðu er eðlilegt að sú spurning vakni hvort ekki komi til álita að setja á stofn stjórnlagadómstól eða annan sambærilegan úrskurðaraðila til að skera úr um það, án þess að til dómsmáls verði stofnað, hvort handhafar löggjafar- eða framkvæmdarvalds hafi brotið gegn stjórnarskránni í störfum sínum. Að mínum dómi væri slíkt aðhald æskilegt, jafnvel nauðsynlegt, ekki síst með það fyrir augum að auka traust almennings á stjórnskipan landsins. Það er ekki aðeins að með því móti mætti skera úr um það á skjótan og einfaldan hátt, hvort fyrirhuguð lagasetning væri samrýmanleg stjórnarskránni, heldur væri unnt að fá skorið úr um það á sama hátt hvort ákvarðanir handhafa framkvæmdarvalds, svo sem forseta Íslands eða einstakra ráðherra, væru stjórnskipulega gildar. Þær ákvarðanir eru stundum þess eðlis að enginn er bær til að höfða dómsmál í því skyni að fá leyst úr slíku álitaefni fyrir hinum almennu dómstólum, t.d. hvort forsætisráðherra sé með atbeina forseta Íslands heimilt að rjúfa þing við tiltekna aðstæður, svo að tekið sé dæmi um ágreining sem risið gæti á grundvelli 24. gr. stjórnarskrárinnar, eins og hún er nú orðuð.

Í þessu augnamiði kæmi að sjálfsögðu til greina að setja á stofn stjórnlagadómstól, t.d. að þýskri fyrirmynd, sem hefði það hlutverk að skera úr um stjórnskipulegt gildi laga og hvort ákvarðanir stjórnvalda brytu í bága við stjórnarskrána. Eðli máls samkvæmt væri um að ræða sérdómstól og yrði að mæla fyrir um það í stjórnarskránni, eins og gert er í þeirri þýsku, að aðrir handhafar dómsvaldsins, þ. á m. Hæstiréttur, yrðu bundnir af dómsúrlausnum hans. Meðferð mála fyrir slíkum stjórnlagadómstól yrði og að vera áþekk málsmeðferð fyrir hinum almennu dómstólum til þess að samrýmast fyrirmælum 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu sem tryggja borgurunum réttláta málsmeðferð fyrir dómstólunum.

Sú spurning vaknar hvort ástæða sé til að koma á fót stjórnlagadómstól sem þessum í svo fámennu þjóðfélagi eins og því íslenska eða hvort veita mætti handhöfum löggjafar- og framkvæmdarvalds eðlilegt aðhald með

öðrum og einfaldari hætti. Í því sambandi skiptir ekki einungis máli að stofnun stjórnlagadómstóls myndi óhjákvæmilega fylgja nokkur kostnaður og gera dómstólakerfið flóknara, heldur virðist í fljótu bragði engin ástæða til þess að breyta því fyrirkomulagi, sem hér hefur ríkt um langt árabil, að almennir dómstólar eigi úrskurðarvald um stjórnskipulegt gildi laga og ákvarðanir stjórnvalda, enda þótt því valdi séu takmörk sett, eins og áður greinir. Það sem mælir á móti því að taka þetta vald úr höndum almennra dómstóla og færa það í hendur stjórnlagadómstóls er ekki síst sú staðreynd að hérlendir dómstólar hafa veitt handhöfum löggjafar- og framkvæmdarvalds virkara aðhald en tíðkast hefur víða annars staðar, svo sem á öðrum Norðurlöndum, að Noregi undanskildum. Stjórnskipunar dómstóll gæti með öðrum orðum dregið úr því aðhaldi sem almennir dómstólar veita samkvæmt núgildandi skipan.

Af þessum ástæðum tek ég undir þær hugmyndir að í stjórnarskránni verði mælt fyrir um annars konar úrskurðaraðila en dómstól, t.d. undir heitinu stjórnlagaráð, til þess að veita handhöfum löggjafar- og framkvæmdarvalds aðhald í þeim tilvikum, þar sem hefðbundnu eftirliti hinna almennu dómstóla verður ekki við komið. Að nokkru leyti með hliðsjón af því hlutverki, sem þýska stjórnlagadómstólum er fengið samkvæmt þýsku stjórnarskránni, geri ég ráð fyrir því í þeirri hugmynd að nýrri stjórnarskrárgrein, sem er að finna á fylgiskjali 2, að leita megi álits stjórnlagaráðs á því hvort (verðandi) lög samrýmist stjórnarskrá. Ennfremur hvort handhafar framkvæmdarvalds hafi brotið gegn stjórnarskránni og hvort þingmaður sé löglega kosinn eða hafi misst kjörgengi sitt.

Hugmyndin gengur út frá því að stjórnlagaráð sé ekki dómstóll, heldur annars konar úrskurðaraðili er líkist sjálfstæðum úrskurðarnefndum sem settar hafa verið á stofn á afmörkuðum stjórnsýslusviðum. Ekki er gert ráð fyrir að fram fari eiginlegur málflutningur fyrir stjórnlagaráði, en álit þess verði hins vegar rökstudd á sambærilegan hátt og um úrlausnir dómstóls væri að ræða. Nauðsynlegt er að þeir, sem ráðið skipa, njóti almenns og víðtæks trausts, jafnt meðal almennings sem þeirra þjóðkjörnu fulltrúa er sæti eiga á Alþingi. Þess vegna er sett fram sú hugmynd að tveir af þeim fimm, er sitji í ráðinu, skuli tilnefndir af Hæstarétti, en hinir þrír kosnir af Alþingi. Verði þeir allir að hafa sérþekkingu á stjórnlögum, en megi hvorki vera alþingismenn, ráðherrar né dómarar. Að sjálfsögðu er það álitamál hvernig ráðið skuli skipað og hvaða kröfur skuli gera til þeirra, sem þar sitja, en ekki er ástæða til að fjalla frekar um þau atriði.

Á hinn bóginn er grundvallarforsenda fyrir þeirri hugmynd, sem hér er gerð grein fyrir, að álit stjórnlagaráðs sé einungis bindandi fyrir handhafa löggjafar- og framkvæmdarvalds, en hafi hvorki bindandi réttaráhrif gagnvart handhöfum dómsvaldsins, þ.e. hinum almennu dómstólum, né borgurunum, nema þá með óbeinum hætti, eins og síðar verður vikið að. Þetta hefur það í för með sér að ekki er þörf á að málsmeðferð hjá stjórnlagaráði sé í eðli sínu sú sama og meðferð mála fyrir dómstólum vegna þess að fyrirmæli stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmálans um réttláta málsmeðferð eru sett til verndar borgurunum, en ekki handhöfum ríkisvaldsins. Þá er ekki gert ráð fyrir því að hver sem er geti borið álitafni undir stjórnlagaráð, m.a. í því skyni að draga úr starfsálagi á ráðið sem slíku kynni að fylgja, heldur verði sá réttur bundinn við tiltekna handhafa ríkisvaldsins. Það væri hins vegar ekkert því til fyrirstöðu að hver sá, sem hefur sérstakra hagsmuna að gæta, gæti fengið úrlausn almennra dómstóla um þau álitafni sem borin verða undir ráðið.

Samkvæmt hugmyndinni væri mögulegt að fá álit stjórnlagaráðs á því hvort lagafrumvarp sé samrýmanlegt stjórnarskránni, þó ekki fyrr en frumvarpið hefði verið afgreitt til annarrar umræðu, að lokinni þeirri fyrstu. Þetta er gert til þess að ekki sé unnt að bera stjórnskipulegt gildi allra frumvarpa, sem lögð eru fram á Alþingi, undir ráðið, enda er það oft ekki fyrr en við fyrstu umræðu um þau að fram koma efasemdir í þá veru. Auðvitað mætti hugsa sér að miða við afgreiðslu máls til þriðju umræðu í stað annarrar, en slíkt gæti að óþörfu tafið afgreiðslu brýnna frumvarpa, þar sem yfirleitt líður mun styttri tími milli annarrar og þriðju umræðu en fyrstu og annarrar. Að lokum kæmi til álita að álits ráðsins yrði fyrst leitað eftir að Alþingi hefur samþykkt frumvarpið fyrir sitt leyti. Aðalatriðið er samt sem áður það að álit ráðsins yrði einungis bindandi fyrir lögjafann ef talið yrði að frumvarpið bryti í bága við stjórnarskrána. Ef niðurstaða ráðsins yrði sú að frumvarpið væri í samræmi við stjórnarskrána og það yrði síðan að lögum í framhaldinu gæti hver sá, sem teldi að slík lög færu engu að síður í bága við stjórnarskrána, fengið leyst úr því álitaefni fyrir hinum almennu dómstólum ef hann væri til þess bær að höfða dómsmál þess efnis.

Þá getur ekki síður leikið vafi á því hvort athöfn einhvers af handhöfum framkvæmdarvalds eða jafnvel athafnaleysi hans brjóti í bága við fyrir-mæli stjórnarskrárinnar. Ef slíkur ágreiningur rís, t.d. um gildi bráða-birgðalaga eða hvort forseta Íslands sé stjórnskipunarlega skylt að fara að tillögu ráðherra um útgáfu slíkra laga, sbr. 28. gr. stjórnarskrárinnar, er enginn bær um að leysa úr þeim ágreiningi fyrr en tilefni gæfist til að höfða mál fyrir dómstólunum um gildi laganna, ef til vill löngu síðar. Í því skyni að setja niður langvinnar deilur, sem af þessu gætu sprottið, væri æskilegt, á sambærilegan hátt og í Þýskalandi, að unnt væri að bera ágreiningsefnið undir stjórnlagaráð, þannig að álit þess væri bindandi fyrir hlutaðeigandi valdhafa. Álitið væri hins vegar ekki bindandi fyrir aðra, að öðru leyti en því að ríkið kynni hugsanlega að baka sér skaðabótas-kyldu gagnvart þeim, sem beðið hefði fjárhagstjón vegna álits ráðsins, ef dómstólar kæmst síðar að þeirri niðurstöðu að það hefði byggst á rangri túlkun stjórnarskrárinnar.

Loks er gert ráð fyrir að unnt verði að bera undir stjórnlagaráð til endan-legrar úrlausnar ágreining um kosningu eða kjörgengi einstakra þing-manna sem nú sætir úrskurðarvaldi Alþingis skv. 46. gr. stjórnarskrár-innar. Ástæðan fyrir þessari ráðagerð er sú að það að leysa úr ágreiningi af þessum toga er í eðli sínu lögfræðilegt, en ekki pólitískt viðfangsefni. Þar af leiðandi er eðlilegra að úrskurðaraðili á borð við stjórnlagaráð leysi endanlega úr honum fremur en að það séu pólitískt kjörnir þingmenn sem það gera. Einnig getur sú staða komið upp að það ráðist af afstöðu eins þingmanns hver meirihluti myndast á þinginu, að afstöðnum kosningum, og þá væri óæskilegt, svo að ekki sé dýpra í árinna tekið, að það réðist af af-stöðu kjörstjórnar, eftir atvikum landskjörstjórnar, hver sá frambjóðandi væri sem tæki sæti á þingi til að ráða ágreininging til lykta. Að sjálfsögðu yrði úrlausn stjórnlagaráðs við þvílíkar aðstæður ávallt umdeild, en þó eru meiri líkur á að sátt skapist um hana, þar sem henni yrði að fylgja lögfræðilegur rökstuðningur, en ef leyst væri úr ágreiningsmálinu með einfaldri ályktun þingsins. Ekki verður séð að þessi tilhögun dragi úr sjálf-stæði Alþingis gagnvart öðrum handhöfum ríkisvaldsins, ekki síst fyrir þá sök að hinir almennu dómstólar landsins kæmu ekki að úrlausn málsins.

Fylgiskjal 1

VII. kafli - Dómstólar

VII-1. gr.

Skipun dómsvaldsins, þar á meðal dómstig og fjöldi dómara, skal ákveðin með lögum.

VII-2. gr.

Sjálfstæði dómstóla skal tryggt með lögum. Dómstólum verða ekki falin störf sem samkvæmt venju eða eðli sínu heyra undir aðra valdþætti ríkisins.

VII-3. gr.

Dómstólar skera endanlega úr um réttindi og skyldur að lögum, svo og um sök um refsiverða háttsemi og ákveða viðurlög fyrir hana.

Dómstólar leysa úr stjórnskipulegu gildi laga að því marki sem á það reynir í dómsmáli.

Dómstólar skera úr um hvort stjórnvöld hafi farið að lögum. Hjá ákvörðun stjórnvalds verður ekki komist í brád með því að bera lögmæti hennar undir dóm.

VII-4. gr.

Hæstiréttur Íslands er æðsti dómstóll ríkisins og hefur hann endanlegt vald til að leysa úr öllum málum sem lögð eru fyrir dómstóla.

VII-5. gr.

Dómarar eru þeir sem skipaðir hafa verið ótímabundið í embætti eða í undantekningartilvikum settir til að gegna því um tiltekinn tíma. Til dómstarfa geta dómstólar ráðið eða kvatt aðra eftir því sem mælt er fyrir í lögum.

Forseti Íslands skipar dómara í embætti, að tillögu ráðherra. Skal sérstök dómnefnd fjalla um hæfni umsækjenda um dómaraembætti áður en það er veitt og skulu nefndarmenn vera tilnefndir af dómstólum og öðrum þeim sem eru óháðir boðvaldi ráðherra. Dómnefndin lætur ráðherra í té rökstudda umsögn um umsækjendur þar sem fram komi hver eða hverjir þeirra séu hæfastir til að hljóta embættið. Er óheimilt að skipa í dómaraembætti þann sem dómnefnd hefur ekki talið hæfastan meðal umsækjenda. Frá því má þó víkja ef tillaga ráðherra um heimild til að skipa í embættið annan umsækjanda hlýtur samþykki 2/3 atkvæða á Alþingi. Ráðherra setur dómara í embætti um stundarsakir, að tillögu dómstóla.

Dómara verður ekki vikið úr embætti nema hann hafi glatað skilyrði til að gegna því eða sinni ekki skyldum sem starfanum tengjast þannig að varðað geti embættismissi að lögum. Frávikning dómara verður aðeins ákveðin með dómi.

VII-6. gr.

Dómendur skulu í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögum.

Fylgiskjal 2

Hugmynd að nýrri stjórnarskrárgrein um stjórnlagaráð¹

Forseti Íslands skipar í stjórnlagaráð fimm menn til fjögurra ára, þar af skulu tveir vera tilnefndir af Hæstarétti, en hinir þrír skulu kjörnir af Alþingi. Verða þeir allir að hafa sérþekkingu á stjórnlögum og mega hvorki vera alþingismenn, ráðherrar né dómarar. Álit stjórnlagaráðs skulu vera rökstudd og ræður meirihluti ráðsins niðurstöðu þess hverju sinni.

Ef vafi leikur á því hvort frumvarp til laga samrýmist stjórnarskrá þessari [eða þjóðréttarskuldbindingum ríkisins] getur forseti Alþingis, sú þingnefnd sem fjallað hefur um frumvarpið eða þriðjungur þingmanna borið það álitæfni undir stjórnlagaráð eftir að frumvarpið hefur verið afgreitt til annarrar umræðu, sbr. [44.] gr. Telji ráðið að frumvarpið brjóti í bága við stjórnarskrána [eða þjóðréttarskuldbindingar ríkisins] má ekki samþykkja það nema því sé breytt í samræmi við álit ráðsins.

Ef vafi leikur á því hvort athöfn eða athafnaleysi einhvers af handhöfum framkvæmdarvalds, þar með talin útgáfa bráðabirgðalaga, sbr. [28.] gr., eða setning stjórnvaldsfyrirmæla, samrýmist stjórnarskrá þessari [eða þjóðréttarskuldbindingum ríkisins] getur forseti Íslands, ráðherra, forseti Alþingis eða þriðjungur þingmanna borið það álitæfni undir stjórnlagaráð. Eru handhafar framkvæmdarvalds bundnir af álit ráðsins og er þeim skylt að breyta í samræmi við það.

Ef alþingismenn greinir á um það hvort þingmaður sé löglega kosinn eða hvort einhver þingmanna hafi misst kjörgengi, sbr. [46.] gr., getur sérhver þeirra borið það ágreiningsefni undir stjórnlagaráð sem sker endanlega úr þeim ágreiningi.

¹ Vísað er innan hornklofa til viðeigandi greina í núgildandi stjórnarskrá. Einnig er því haldið opnu hvort stjórnlagaráð eigi að láta í ljós álit á því hvort handhafar löggjafar- eða framkvæmdarvalds muni brjóta eða hafi brotið gegn þjóðréttarskuldbindingum ríkisins.

Gerð þjóðréttarsamninga og meðferð utanríkismála í íslenskri stjórnskipun

Björg Thorarensen

Stjórnlaganefnd fór þess á leit við Björgu Thorarensen, prófessor við laga-deild Háskóla Íslands og fulltrúa í stjórnlaganefnd, að hún gerði úttekt á því hvernig stjórnarskráin lýsir samskiptum Íslands við önnur ríki, gerð þjóðréttarsamninga og meðferð utanríkismála fyrir hönd íslenska ríkisins. Þar yrði farið yfir reglur stjórnarskrárinnar um gerð þjóðréttarsamninga, lagt mat á áhrif Alþingis á utanríkismál og álitamál um heimildir til að framselja ríkisvald til alþjóðastofnana. Lagt yrði mat á helstu ágalla sem eru á stjórnarskránni að þessu leyti og bent á æskilegar breytingar m.a. í ljósi samanburðar við ákvæði í stjórnarskrám annarra Norðurlanda.

1. Inngangur

Hér á eftir verður varpað ljósi á hvernig stjórnarskráin lýsir samskiptum Íslands við önnur ríki, heimildir framkvæmdarvaldsins til að fara með utanríkismál fyrir hönd íslenska ríkisins og álitafni um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana. Lagt verður mat á hvort auka þurfi við ákvæði stjórnarskrárinnar um gerð þjóðréttarsamninga og meðferð utanríkismála í ljósi aukinna áhrifa alþjóðasamvinnu og hvort rétt sé að tryggja áhrif og beina aðkomu Alþingis að mikilvægum ákvörðunum um utanríkismál.

Eftir samþykkt lýðveldisstjórnarskrárinnar var framan af lítið ritað og rætt um ýmis grundvallaratriði tengd gerð þjóðréttarsamninga og meðferð utanríkismála út frá sjónarhóli íslensks stjórnskipunarréttar.¹ Samhliða stöðugt vaxandi alþjóðasamvinnu sem Ísland hefur tekið þátt í undanfarna áratugi og víðtækum áhrifum hennar á íslenskan rétt hefur athyglin beinst meira að því hvernig meðferð utanríkismála er háttað og aðdraganda þess að Ísland verður aðili að þjóðréttarsamningi. Þá hefur komið til umræðu hvort stjórnarskrárbreytinga sé þörf til þess að framselja megi

¹ Í *Stjórnskipun Íslands* eftir Ólaf Jóhannesson (1960) sem var um áratuga skeið helsta heimildin um íslenskan stjórnskipunarrétt er umfjöllun um utanríkismál að mestu bundin við 21. gr. stjórnarskrárinnar en lítillaga er vikið að meðferð utanríkismála í víðara samhengi, sjá bls. 380.

ríkisvald til yfirþjóðlegra stofnana á borð við Evrópusambandið.²

Margþættar breytingar hafa verið gerðar á stjórnarskrám flestra Evrópuríkja eftir miðja 20. öldina þar sem fjallað er um þjóðréttarsamninga, samstarf við önnur ríki á vettvangi alþjóðastofnana og framsal ríkisvalds til þeirra og hvernig áhrif þjóðþings verði tryggð við meðferð utanríkismála í víðu samhengi. Verður nokkrum þeirra nánar lýst hér á eftir.

2. Forsaga og gildissvið stjórnarskrárákvæðis um samninga við önnur ríki, 21. gr.

Eina ákvæði stjórnarskrárinnar sem vísar að samskiptum Íslands við önnur ríki er 21. gr. en þar er mælt fyrir um að forseti Íslands geri samninga við önnur ríki. Jafnframt er tekið fram að hann geti enga slíka samninga gert *ef þeir hafa í sér fölgjandi afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins nema samþykki Alþingis komi til*. Ákvæðið kom inn í stjórnarskrána frá 1920 í kjölfar þess að Ísland varð fullvalda ríki og fékk utanríkismál í sínar hendur. Það var þýðing á þágildandi ákvæði 18. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1915. Efni 21. gr. hlaut enga sérstaka athygli né umræður við setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar árið 1944 og stendur greinin því óbreytt frá 1920, að öðru leyti en því að forseti kom í stað konungs. Danska stjórnarskrárákvæðið sem var fyrirmynd 21. gr. stjórnarskrárinnar tók hins vegar miklum breytingum þegar nógildandi stjórnarskrá Danmerkur var samþykkt árið 1953, eins og nánar verður lýst á eftir.

Hér á landi eins og í flestum ríkjum er gerð þjóðréttarsamninga fyrir hönd íslenska ríkisins og meðferð utanríkismála á hendi framkvæmdarvaldsins (utanríkisráðherra) og þarf ekki að leggja slíka samninga undir samþykki þings nema í sérstökum tilvikum. Forseti lýðveldisins er formlega sá sem gerir samninga við önnur ríki sem æðsti handhafi framkvæmdarvalds. Eins og á við um önnur ákvæði II. kafla stjórnarskrárinnar er vald hans til að gera samninga við önnur ríki þó aðeins formlegt og að öllu leyti framkvæmt af ráðherra skv. 13. gr. og þarf því meðundirritun hans til þess að undirskrift forseta fái gildi, sbr. 19. gr. stjórnarskrárinnar. Samningsgerðin er því í höndum utanríkisráðherra, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands og 6. tölul. 12. gr. reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands. Markmið 21. gr. er að tryggja að þrátt fyrir forræði framkvæmdarvaldsins á þessu sviði verði leitað samþykkis löggjafans áður en stofnað er til þjóðréttarskuldbindinga um ákveðin efni.

Með *samningi* í skilningi 21. gr. er átt við hvers konar samkomulag Íslands við annað ríki eða alþjóðastofnun, hvort heldur tvíhliða eða marghliða, sem ætlað er að kveða á um þjóðréttarleg réttindi eða skyldur íslenska ríkisins. Oft er langur aðdragandi að samþykkt marghliða milliríkjasamninga sem gerðir eru á vettvangi alþjóðastofnana á borð við Evrópuráðið eða Sameinuðu þjóðirnar. Fer þá sendiherra Íslands eða fastafulltrúi Ís-

² Sjá umfjöllun um þessa þætti m.a. í Björg Thorarensen: „Stjórnarskráin og meðferð utanríkismála“. Úlfjótur, 3. tbl. 2007, bls. 399 og Íris Lind Sæmundsdóttir: „Stjórnarskrárákvæði um framsal ríkisvalds“. Úlfjótur, 4. tbl. 2008, bls. 555 og Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur* (2006), bls. 399.

lands hjá alþjóðastofnun, í því landi þar sem samningafundir fara fram, með samningagerð. Samhliða vaxandi alþjóðasamvinnu á síðustu áratugum og æ fleiri sviðum sem samningar ná til færast í aukana að fulltrúar fagraðuneyta taki þátt í samningsgerðinni af Íslands hálfu.

Orðalag 21. gr. um hvenær samþykkis Alþingis er þörf til þess að íslenska ríkið verði aðili að milliríkjasamningi er nokkuð torráðið og á sér m.a. sögulegar skýringar úr danskri stjórnskipan sem hafa aldrei átt við hér á landi. Ákveðnar venjur hafa mótast um skýringu á skilyrðum þess hvenær samþykkis Alþingis er leitað. Með *afsali á landi* er átt við að ríkið afsali sér yfirráðarétti sínum á landi með milliríkjasamningi en ákvæðið á hins vegar ekki við þótt yfirfærsla verði á eignarrétti, t.d. við sölu jarðar í eigu ríkisins. Þá hafa orðin *kvaðir á landi eða landhelgi* verið skýrð svo að með því sé átt við takmörkuð og tímabundin yfirráð annars ríkis yfir landi eða landhelgi. Þess vegna eru t.d. samningar, sem veita erlendum ríkjum rétt til fiskveiða eða nýtingu annarra auðlinda í íslenskri efnahagslögsögu, taldir fela í sér kvaðir í skilningi 21. gr. og verður að leita samþykkis Alþingis áður en slíkir samningar eru staðfestir. Um skýringu á því hvað felst í orðunum *breytinga á stjórnarhögum* í 21. gr. hefur skapast sú venja að leitað er samþykkis Alþingis þegar skuldbindingar samnings verða ekki uppfylltar nema breytingar verði gerðar á íslenskum lögum. Loks eru ýmis dæmi þess að ríkisstjórnin hafi leitað eftir samþykki Alþingis ef talið er að um mikilvægt pólitískt málefni sé að ræða. Það er hins vegar umfram þá skyldu sem leidd verður af fyrirmælum 21. gr.³

Ekki er almennt gert ráð fyrir því að löggjafinn komi að samningsgerðinni sjálfri og hafi þannig bein áhrif á efni hans. Venjan er að þjóðréttarsamningur er lagður fyrir þingið í endanlegri mynd og Alþingi samþykkir með þingsályktun heimild fyrir ríkisstjórnina til að fullgilda hann af Íslands hálfu, án þess að nokkuð svigrúm gefist til að breyta efnislega ákvæðum hans.⁴

3. Helstu álitafni um stjórnarskrárbreytingar

3.1 Aukin áhrif alþjóðasamvinnu á íslenskt réttarkerfi og samfélag

Á síðustu áratugum hefur ítrekað komið til umræðu hvort og þá hvernig stjórnarskráin ætti að taka mið af ört vaxandi áhrifum alþjóðasamvinnu á íslensk lög og réttarframkvæmd og í raun á öll svið samfélagsins. Þar ber hæst aðild Íslands að samningnum um Evrópska Efnahagssvæðið og lögfestingu hans árið 1993. Enginn alþjóðasamningur hefur haft jafn víðtæk áhrif á íslenskt samfélag og EES-samningurinn. Hann skuldbindur

3 Björg Thorarensen: „Stjórnarskráin og meðferð utanríkismála“. Útljótur, 3. tbl. 2007, bls. 411 og Eiríkur Tómasson, Björg Thorarensen og Kristján Andri Stefánsson: *Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands*. Birt sem viðauki 3 með áfangaskýrslu nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Alþt. 2006-07, þskj. 1293, bls. 7046-7047.

4 Undantekningar má finna frá þessu ef um er að ræða sérlega mikilvæga samninga. Í samningaferlinu við gerð EES-samningsins var náíð samráð haft við utanríkismálanefnd Alþingis á öllum stigum samningsgerðarinnar. Í þeim viðræðum sem nú standa yfir um aðild Íslands að Evrópusambandinu er stuðlað að því að Alþingi komi með sem beinustum hætti að ferlinu á öllum stigum þess. Þannig er samráð haft við utanríkismálanefnd áður en samningsafstaða Íslands á einstökum sviðum er samþykkt og reglulegir upplýsinga- og samráðsfundir eru haldnir um framvindu viðræðna. Utanríkisráðherra veitir Alþingi jafnframt reglulega skýrslu um stöðu mála.

Íslenska ríkið til að lögfesta í miklum mæli réttareglur sem eiga sér rætur í alþjóðlegu samstarfi. Þá hefur íslenska ríkið með honum fallist á að koma á fót sérstöku eftirlitskerfi með framkvæmd samningsins, Eftirlitsstofnun og dómstól EFTA.

Þannig er stór hluti innlendra réttarreglna til kominn frá alþjóðaskuld-bindingum og áhrif alþjóðasamstarfs á íslensk lög og réttarskipan eru ótvíræð. Einnig má nefna víðtæk áhrif alþjóðlegra mannréttindasamninga á þróun íslensks réttar og leiddu þeir m.a. til þess að breytingar voru gerðar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar árið 1995.⁵

Íslenska stjórnarskráin sker sig í meginatriðum úr að tvennu leyti þegar hún er borin saman við stjórnarskrár annarra ríkja þar sem fjallað er um utanríkismál. Í *fyrsta lagi*, er þar hvergi getið heimilda til þess að framselja ríkisvald eða einhvern þátta þess til alþjóðlegra stofnana sem Ísland á aðild að. Í *öðru lagi*, er stjórnarskráin þögul um hvort og þá hvernig skuli tryggja stöðu og áhrif Alþingis á mótun utanríkisstefnunnar og ákvarðanir um meiri háttar utanríkismál. Verður nú vikið stuttlega að hvorum þætti um sig.

3.2 Framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana

Í 2. gr. stjórnarskrárinnar birtist kjarni hins óskoraða fullveldis íslenska ríkisins, þar sem hver handhafa þriggja þátta ríkisvaldsins, löggjafarvalds, framkvæmdarvalds og dómvalds, skal verða æðstur hver á sínu sviði. Hefur ákvæðið verið túlkað þannig að það girði fyrir framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana.

Ýmis stjórnskipuleg álitaefni vöknudú við aðild Íslands að EES-samningnum, m.a. að verið væri að framselja ríkisvald til yfirþjóðlegra stofnana þannig að farið væri í bága við þetta stjórnarskrárákvæði. Var það niðurstaða skoðunar á eðli samningsins og valdheimildum þessara stofnana að fullgilding og lögfesting samningsins fæli ekki sér framsal ríkisvalds sem útheimti stjórnarskrárbreytingu.⁶ Við ákvörðun um þátttöku í Schengen landamærasamstarfinu nokkrum árum síðar kom umræðan upp á nýjan leik, en með sömu niðurstöðu.

Bent hefur verið á að aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu hafi reynt á þanþol stjórnarskrárinnar og muni gera enn frekar eftir því sem samrunaferlinu í Evrópu vindi fram. Þá hafi þeim nýja veruleika verið mætt með frjálslægri skýringu á stjórnarskránni í nafni breyttra aðstæðna en horft hefði verið fram hjá skorðum sem stjórnarskráin setti við slíku framsali.⁷

Hvað sem öðru líður er ljóst að aðild Íslands að alþjóðastofnunum á borð við Evrópusambandið myndi án vafa fela í sér framsal á löggjafarvaldi, framkvæmdarvaldi og dómvaldi til yfirþjóðlegra stofnana Evrópusambandsins sem ekki gæti orðið að óbreyttri stjórnarskrá. Hafa helstu stofn-

5 Sjá um stöðu alþjóðlegra mannréttindasamninga að landsrétti og tengsl þeirra við ákvæði stjórnarskrárinnar um mannréttindi: Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi* (2008), bls. 84.

6 Davíð Þór Björgvinsson: „EES og framsal ríkisvalds“. Afmælisrit Þór Vilhjálmsson sjötugur (2000), bls. 77 og 78.

7 Krístrún Heimisdóttir: „Stjórnarskrárbundið fullveldi Íslands“. Tímarit lögfræðinga, 1. hefti 2003, bls. 43.

anir sambandsins, framkvæmdastjórnin, ráðherraráðið svo og dómstóll ESB ótvírætt vald til þess að taka bindandi ákvarðanir á sviði allra þessara valdþátta í þeim málefnum sem falla undir sambandið og ber jafnframt að tryggja forgangsáhrif EB-gerða gagnvart innlendum lögum.

Ísland er nú eitt Norðurlandanna með stjórnarskrá sem ekki gerir ráð fyrir þeim möguleika að framselja megi ríkisvald til alþjóðastofnana. Rétt er að huga að því hvort eðlilegt sé að bæta slíku ákvæði inn í stjórnarskrána í ljósi þróunarinnar. Þar verði þá jafnframt tryggt að slík ákvörðun fái sérstaklega vandaða þinglega meðferð og hún verði háð ákveðnum skilyrðum. Í því sambandi má hafa hliðsjón af skilyrðum sem koma fram í öðrum stjórnarskrám, sem nánar verða rakin hér á eftir.

3.3 Áhrif og aðhald Alþingis í utanríkismálum

Í stjórnarskránni er ekki vikið að meðferð utanríkismála eða hver skuli vera áhrif þingsins á mikilvægar ákvarðanir um utanríkismál. Forræði framkvæmdarvaldsins (utanríkisráðherra) í þessum málaflokki er umtalsvert og ljóst að löggjafinn er ekki bær til að taka ákvarðanir um utanríkismál eða setja framkvæmdarvaldinu bindandi fyriræli á því sviði. Hér er þó mikilvægt að hafa í huga að fyrir tilstilli þingræðisreglunnar hlýtur löggjafinn að hafa veigamikil áhrif á ákvarðanir framkvæmdarvaldsins í utanríkismálum. Fari ríkisstjórn þannig ekki að vilja þingsins í þeim efnum getur hún kallað yfir sig þinglega ábyrgð og verður að víkja missi hún traust þess.

Í þeirri framkvæmd sem gildir í dag má greina stjórnskipulegt hlutverk löggjafans varðandi meðferð utanríkisríkismála í fjóra meginþætti. Í fyrsta lagi hefur þingið sérgreint hlutverk sem kemur fram í 21. gr. stjórnarskrárinnar sem áður var lýst, að tilteknir milliríkjasamningar verða ekki gerðir án samþykkis þess. Í öðru lagi setur Alþingi lög um tiltekin málefni á sviði utanríkismála eins og á við um aðra málaflokka og hefur sá þáttur farið vaxandi á síðustu árum á sviðum sem áður voru að mestu leyti á forræði ráðherra.⁸ Í þriðja lagi er löggjafanum ætlað að hafa áhrif á efni ákvarðana sem teknar eru um meiri háttar utanríkismál með því að ríkisstjórninni er þá skylt að hafa samráð við utanríkismálanefnd samkvæmt 24. gr. laga um þingsköp Alþingis nr. 55/1991. Loks hefur Alþingi eftirlit með þeim stjórnvöldum sem fara með utanríkismál eins og á almennt við um eftirlit þingsins með störfum framkvæmdarvaldsins og beitir eftirlitsúræðum samkvæmt ákvæðum stjórnarskrár og þingskapa-laga til að sinna því hlutverki. Er stjórnvöldum veitt aðhald í ljósi þingræðisreglunnar og það varðar ráðherra jafnframt ábyrgð ef hann fylgir ekki skyldum sínum samkvæmt stjórnarskrá eða almennum lögum í þessum efnum.

Utanríkismálanefnd er ein fastanefnda þingsins samkvæmt 13. gr. þingskapa-laga og samkvæmt 24. gr. laganna skal hún vera ríkisstjórninni *til ráðuneytis um meiri háttar utanríkismál* enda skal ríkisstjórnin ávallt bera undir hana slík mál jafnt á þingtíma sem í þinghléum. Nefndarmenn eru bundnir þagnarskyldu um þá vitneskju sem þeir fá í nefndinni ef formaður eða ráðherra kveður svo á. Ekki er hins vegar áskilið að samþykki

8 Sem dæmi má nefna lög um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands nr. 121/2008, lög um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða nr. 93/2008 og lög um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu nr. 73/2007.

nefndarinnar skuli liggja fyrir áður en ríkisstjórnin tekur ákvarðanir um meiriháttar utanríkismál. Skiptar skoðanir hafa verið um túlkun 24. gr. þingskapalaganna m.a. í tengslum við ákvörðun ríkisstjórnarinnar um stuðning Íslenska ríkisins við innrás Bandaríkjamanna í Írak vorið 2003 og hvaða skilning skuli leggja í skyldu til að „bera mál undir“ nefndina. Þar sem ekki er í stjórnarskrá eða lögum kveðið á um beina lagaskyldu ríkisstjórnarinnar til að leita samþykkis þingsins við þessar aðstæður verður ekki séð að brotið hafi verið gegn lögum með þeirri ákvörðun.

Lagaleg skylda ríkisstjórnarinnar til að ráðfæra sig við utanríkismála-nefnd um meiri háttar utanríkismál er í reynd óljós og matskennd og engar fastar venjur hafa mótast um hvaða mál falli hér undir. Hefur það í framkvæmdinni ráðist af vilja utanríkisráðherra hverju sinni um hvaða mál er leitað samráðs við nefndina og eru því sveiflur í umfangi þessara starfa hennar eftir því hvaða ráðherra á í hlut. Pólitískt deilumál, á borð við ákvörðun ríkisstjórnarinnar um stuðning við innrásina í Írak, leiðir í ljós að staða þingsins er veik, þegar kemur að því að meta inntak laga-skyldunnar um samráð. Hefur niðurstaða þess máls orðið til að veikja enn frekar það aðhald sem ákvæðið ætti að veita framkvæmdarvaldinu.⁹

Vert er að huga að því að setja afdráttarlaust ákvæði í stjórnarskrána um skyldu til að hafa samráð við þingið, eftir atvikum við utanríkismálaefnd, áður en ákvörðun er tekin um meiri háttar utanríkismál.

4. Ákvæði í stjórnarskrám annarra Norðurlanda

4.1 Danmörk

Í dönsku stjórnarskránni frá 1953 er nú fjallað um utanríkismál í tveimur ákvæðum, 19. og 20. gr. Í 1. mgr. 19. gr. kemur fram að konungur *fari með utanríkismál*. Þá er skilgreint hvaða þjóðréttarsamningar skuli háðir samþykki þingsins. Auk tilvísunar til samninga sem fela í sér afsal á landi eða aðrar kvaðir, er samþykki þingsins áskilið fyrir aðild að samningum sem kalla á lagabreytingar eða sem eru að öðru leyti mikilvægir. Eins er samþykki þingsins áskilið fyrir uppsögn þjóðréttarsamninga sem það hefur áður samþykkt. Í 2. mgr. koma fram ítarlegar reglur varðandi skilyrði um samþykki þingsins fyrir stríðsrekstri danska ríkisins. Í 3. mgr. 19. gr. er mælt fyrir um stofnun utanríkismálanefndar. Segir jafnframt að ríkisstjórnin skuli ráðfæra sig við nefndina áður en hún tekur ákvarðanir um meiri háttar utanríkismál. Þá segir að setja skuli nánari reglur um utanríkismálanefnd í lögum.

Í 20 gr. dönsku stjórnarskrárinnar er fjallað um heimild til þess að framselja ríkisvald til alþjóðastofnana en þó þannig að 5/6 hluta þingmanna þurfi að samþykkja slíka ákvörðun. Verði tillaga ekki samþykkt með slíkum auknum meirihluta, en þó tilskildum meirihluta fyrir samþykkt lagafrumvarpa, skal hún borin undir þjóðaratkvæði. Þau skilyrði gilda um þjóðaratkvæðagreiðsluna samkvæmt 42. gr. stjórnarskrárinnar

9 Björg Thorarensen: „Stjórnarskráin og meðferð utanríkismála“. Úlfhljótur, 3. tbl. 2007, bls. 455 og 456.

að a.m.k. 30% kjósenda á kjörskrá þurfa að hafna tillögunni til þess að hún teljist felld.

4.2 Noregur

Í 26. gr. norsku stjórnarskrárinnar er fjallað um heimildir konungs til að hefja stríð og semja um frið fyrir hönd ríkisins og til þess að gera þjóðréttarsamninga. Skylt er að leita samþykkis þingsins áður en gerður er samningur sem er sérlega mikilvægur eða krefst breytinga á landslögum.

Nýju ákvæði var bætt í 93. gr. norsku stjórnarskrárinnar árið 1962. Er þar mælt fyrir um heimild til framsals ríkisvalds til alþjóðastofnana sem vinna að því að tryggja frið og öryggi eða til að tryggja samvinnu um alþjóðlega réttarskipan. Þó þarf að samþykkja slíka ákvörðun með 3/4 hluta þingmanna. Til þess að slíkt samþykki teljist veitt verða a.m.k. 2/3 hlutar þingmanna að taka þátt í atkvæðagreiðslu, eins og á við þegar samþykktar eru breytingar á stjórnarskránni. Þó gildir ákvæðið ekki um þátttöku Noregs í alþjóðastofnunum þar sem fjallað er um þjóðréttarskyldur sem ekki hafa áhrif að innanlandsrétti.

4.3 Svíþjóð

Sænska stjórnarskráin frá 1974 og finnska stjórnarskráin frá 1999 hafa báðar sérstaka kafla um utanríkismál og samskipti við önnur ríki og eru ákvæði þeirra um efni mun ítarlegri en í dönsku og norsku stjórnarskránni. Í 10. kafla stjórnarskrár Svíþjóðar er fjallað í níu greinum um þessi efni, m.a. um aðstæður þar sem ríkisstjórninni ber að leita samþykkis þingsins fyrir aðild að alþjóðasamningum og/eða framsal til alþjóðastofnana. Ef um ræðir framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana þarf slík ákvörðun að hljóta samþykki 3/4 þeirra sem þátt taka í atkvæðagreiðslunni, sbr. grein 10.5. Í grein 10.7. er mælt fyrir um stofnun ráðgjafanefndar um utanríkismál sem kosin er af þinginu úr hópi þingmanna, hlutverk hennar og skyldu til að kalla hana saman.

4.4 Finnland

Í 8. kafla finnsku stjórnarskrárinnar (93.-97. gr.) er safnað saman ákvæðum um utanríkismál og samninga við önnur ríki og alþjóðastofnanir svo og um fyrirsvar ríkisins og þátttöku þingsins í meðferð mála hjá stofnunum Evrópusambandsins. Samkvæmt upphafsákvæði kaflans fara forseti Finnlands og ríkisstjórnin sameiginlega með utanríkisstefnu landsins. Þá er þar nánar lýst tilvikum þar sem samþykki þingsins er áskilið fyrir aðild að þjóðréttarsamningum. Ef þjóðréttarsamningar varða gildissvið stjórnarskrárákvæða, þar fellur undir framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana, þarf samþykki 2/3 greiddra atkvæða.

5. Samantekt

Íslenska stjórnarskráin hefur ekki fylgt þeirri þróun að endurspegla stóraukin áhrif milliríkjasamninga og annarrar alþjóðasamvinnu á réttarkerfið og innviði samfélagsins. Hefur stjórnarskrám víðast hvar verið breytt m.a. til að tryggja stöðu þjóðþinga á vettvangi utanríkismála og búa til sérstaka farvegi fyrir ákvarðanir um aðild að yfirþjóðlegum stofnunum.

Rétt er að huga að nokkrum breytingum á ákvæðum stjórnarskrárinnar um utanríkismál til að mæta þessum breyttu aðstæðum. Þannig væri rétt að setja skýr fyrirmæli í stjórnarskrá til að tryggja Alþingi bein áhrif á mótun utanríkisstefnunnar og samráð varðandi ákvarðanir um meiri háttar utanríkismál og tengjast stöðu Íslands í alþjóðasamfélaginu. Með því að veita utanríkismálanefnd stjórnskipulega stöðu þar sem mælt yrði fyrir um slíka samráðsskyldu yrði ríkisstjórn veitt skýrt aðhald í þessum efnunum. Ákvæði um samninga Íslands við önnur ríki þyrfti að færa til nútíma-horfs og taka mið af þeirri framkvæmd sem hefur mótast um það í hvaða tilvikum Alþingi þarf að veita ríkisstjórninni heimild til að fullgilda þjóðréttarsamninga. Því ber að áskilja samþykki Alþingis fyrir aðild að samningum sem kalla á breytingar á íslenskum lögum eða eru af öðrum ástæðum mikilvægir. Eins eru rök fyrir því að Alþingi þurfi með sama hætti að samþykkja uppsögn Íslands á þjóðréttarsamningum.

Í ljósi þeirra öru breytinga sem orðið hafa á Evrópusamvinnu sem Ísland tekur þátt í og með tilliti til hugsanlegrar aðildar að Evrópusambandinu eða annarra alþjóðastofnana í framtíðinni eru sterk rök fyrir því að setja almennt ákvæði í stjórnarskrá um heimild til að framselja hluta ríkisvalds til alþjóðastofnana. Jafnframt verði tryggt að ákvörðun um aðild að slíkum þjóðréttarsamningi skuli háð ákveðnum skilyrðum og fái sérstaklega vandaða þinglega meðferð. Þannig mætti t.d. áskilja að markmið slíkra alþjóðastofnana þurfi að lúta að efnahagssamvinnu eða samvinnu um frið og öryggi. Skilyrði væri einnig sett um að afmarka þurfi umfang framsalsins með skýrum hætti í lögum og einnig að framsalið væri afturkræft. Þá væri hægt að áskilja að samþykki aukins meirihluta þingmanna, t.d. 3/4 eða 4/5 hluta þeirra eða þjóðaratkvæðagreiðslu þurfi til að samþykkja aðild Íslands að þjóðréttarsamningi af þessum toga. Þegar litið er til stjórnskipulegs mikilvægis þjóðréttarsamninga sem fela í sér framsal ríkisvalds og þeirrar staðreyndar að þjóðin sjálf er stjórnarskrárgjafinn, er rökrétt og jafnframt lýðræðisleg niðurstaða að hún eigi síðasta orðið.

Þjóðaratkvæðagreiðslur í Evrópu: Samanburðarrannsókn

Dóra Guðmundsdóttir

Stjórnlaganefnd fór þess á leit við Dóru Guðmundsdóttur, lögfræðing og aðjúnkt við lagadeild Háskóla Íslands, að skrifa úttekt um þjóðaratkvæðagreiðslur byggða á samanburðarrannsókn hennar sem unnin var fyrir Mannréttindastofnun Háskóla Íslands 2010. Ítarlegar niðurstöður þeirrar rannsóknar verða birtar á heimasíðu Mannréttindastofnunar Háskóla Íslands.

1. Inngangur

Bein þátttaka kjósenda við setningu laga og töku ákvarðana um málefni sem varða hag almennings hefur færst í vöxt á undanförunum áratugum í Evrópu sem annars staðar (Jungar, 19). Ágreiningur er þó um það hversu mikið vægi bein þátttaka, þ.m.t. með þjóðaratkvæðagreiðslu, ætti að hafa í nútíma lýðræðisríkjum og eru skoðanir oft skiptar í þessu efni (IDEA, 2008,1).

Ísland er ásamt öðrum Norðurlöndum talið til ríkja þar sem lýðræðishefðir eru sterkar. Með Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 varð Ísland lýðveldi og eru stjórnarhættir markaðir af lýðræði, þingræði, sjálfsákvörðunarrétti þegnanna, sérstakri stjórnarskrá, þar sem mælt er fyrir um vernd mannréttinda (Ólafur Jóhannesson 1978, 90). Svipar þessum grunnþáttum til stjórnskipunarhefða á öðrum vesturlöndum. Sögulega mótafst íslenska stjórnarskráin af dönskum stjórnskipunarlögum, enda var stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands frá 1874 sniðin eftir dönsku stjórnarskránni (Ólafur Jóhannesson 1978, 37-38), og sú stjórnarskrá mótaðist aftur af stjórnskipunarhefðum í Norður-Evrópu. Með sama hætti og á öðrum Norðurlöndum einkennist stjórnskipunin af fulltrúalýðræði, þar sem allir þegar ríkisins, sem náð hafa tilteknum aldri, kjósa fulltrúa á Alþingi. Bein þátttaka þegnanna við setningu laga og töku ákvarðana hefur hins vegar verið lítil og þjóðaratkvæðagreiðslur fáar. Fyrir utan breytingar á stjórnfyrrkomulagi við slit sambandsins við Danmörku og stofnun lýðveldis árið 1944 hefur sögulega séð eingöngu verið

um álitsumleitanir að ræða hér á landi, sem farið hafa fram samkvæmt þingsályktunartillögum, þ. á m. um áfengisbann (1905), skylduvinnu karlmanna (1915) og afnám áfengisbanns (1933).¹

Grundvallarþættir íslensku stjórnarskrárinnar eiga greinilega rætur í vest-rænni stjórnskipunarhefð, eins og kemur fram í umfjöllun Ólafs Jóhannessonar um stjórnarskrána frá 1944. Í umfjöllun um sjálfsákvörðunarrétt þjóðarinnar, sem grundvallaratriði stjórnskipunarinnar, segir Ólafur Jóhannesson (1978, 97):

Fyrsta stjórnarskrá Íslands, stjórnarskráin frá 1874, var sem kunnugt er gefin af konungi. Hún var því eigi byggð á þeirri kenningu, að hið sameinaða þjóðfélagsvald væri frá þjóðinni runnið. Stjórnarskráin frá 1920 var samþykkt af Alþingi, það síðan rofið lögum samkvæmt og efnt til nýrra kosninga. Síðan var hún samþykkt af nýju þingi og staðfest af konungi. Samt verður naumast staðhæft, að hún hafi byggt á kenningunni um sjálfsákvörðunarrétt þjóðarinnar. Öðru máli gegnir aftur á móti um lýðveldisstjórnarskrána. Hún er ótvírætt byggð á þeirri skoðun, að uppspretta ríkisvaldsins sé hjá þjóðinni sjálfri. Sú kenning er raunverulega grundvöllur stjórnarskrárinnar og lýðveldisstofnunar. Þegar sambandslagasamningurinn við Dani var niður fallinn 1944, var á því byggt að íslenska þjóðin hefði óskoraðan rétt til að setja sér stjórnarskrá og velja sér stjórnarform. Stjórnarskráin og stjórnarformið, sem valið var, ber og vitni þeirri skoðun, að ríkisvaldið eigi upptök sín hjá þjóðinni. Sú stefna lýsir sér í kjöri þjóðhöfðingja og þings og kemur einnig fram í því, að tiltekin löggjafarmálefni skal bera undir þjóðaratkvæði, sbr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjkskr. Þjóðaratkvæðis gætir þó minna hér en í ýmsum öðrum löndum, svo sem í Sviss. Sjálfsákvörðunarréttur þjóðarinnar er samkvæmt þessu grundvallarregla íslenzkrar stjórnskipunar.

Eins og kemur fram í framangreindri umfjöllun er það lagt til grundvallar að stjórnskipunin byggist á því að ríkisvald eigi upptök sín hjá þjóðinni, án þess að það komi fram berum orðum. Í samræmi við það sem tíðkast annars staðar var gert ráð fyrir því að lýðveldisstjórnarskráin yrði samþykkt með þjóðaratkvæðagreiðslu, svo sem gert var. Stjórnarskráin sjálf mælir þó ekki fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu við síðari breytingar á henni, en gert er ráð fyrir samþykki þjóðarinnar með þeim hætti að þing verði rofið og kosið til þings á ný og skal nýtt þing samþykkja tillögurnar óbreyttar (79. gr. STS).

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands mælir fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslur í þremur tilvikum eingöngu:

- Vegna breytinga á kirkjuskipun ríkisins, sem gera má með venjulegum lögum (í stað stjórnarskrárbreytingar). Skal leggja málið undir atkvæði allra kosningabærra manna til samþykktar eða synjunar í leynilegri atkvæðagreiðslu (2. mgr. 79. gr. STS).
- Ef forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar, skal leggja frumvarpið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu (26. gr. STS).
- Ef $\frac{3}{4}$ hlutar þingmanna krefst þess að forseti verði leystur frá embætti, áður en kjörtímabili er lokið. Ef tillagan er samþykkt verður forseti leystur frá embætti. Ef tillagan hlýtur ekki samþykki skal Alþingi rofið og efnt til nýrra kosninga (11. gr. STS).

¹ Sjá frekar frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur, lagt fram á 138. löggjafarþingi (Þskj 118 – 112. mál). Um afmörkun hugtaksins álitsgjöf/álitsumleitan, sjá yfirlit 1 í kafla 3.2.

Á liðnum árum hefur umræða um þjóðaratkvæðagreiðslur aukist hér á landi, en þó er vart hægt að segja með sama hætti að umræða um beint lýðræði hafi aukist í almennri umfjöllun. Má e.t.v. skýra aukna umfjöllun um þjóðaratkvæðagreiðslur með vísan til þeirra aðstæðna sem upp komu á árinu 2004, er forseti nýtti í fyrsta sinn þá heimild sem kemur fram í 26. gr. STS að neita að staðfesta lög og vísa þeim til þjóðaratkvæðagreiðslu. Ekki varð af þjóðaratkvæðagreiðslu í það skipti, en árið 2010 var í fyrsta sinn á lýðveldistíma haldin þjóðaratkvæðagreiðsla um staðfestingu á samningum við Bretland og Holland í svokölluðu Icesave-máli. Hafði Alþingi þá sett lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna nr. 91/2010, sem gildir bæði um þjóðaratkvæðagreiðslur sem Alþingi ályktar að fari fram (1. gr. laganna) og um þjóðaratkvæðagreiðslu skv. ákvæðum stjórnarskrárinnar, þ.á m. samkvæmt 26. gr. STS.

Í lögum nr. 91/2010 má því finna gildandi reglur um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, sem byggja m.a. á þeirri heimild sem stjórnarskráin veitir um töku ákvarðana með þjóðaratkvæðagreiðslu. Alþingi, sem handhafi löggjafarvalds, getur sett frekari reglur um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna sem ákveðið er að halda. Í samræmi við skilgreiningu á þjóðaratkvæðagreiðslu og þeirri fræðilegu nálgun sem hér er beitt geta handhafar ríkisvalds, Alþingi, ríkisstjórn eða forseti þó ekki boðað til þjóðaratkvæðagreiðslu sem leiðir til bindandi niðurstöðu, nema heimild sé til þess í áður nefndum ákvæðum stjórnarskrárinnar, eða ef stjórnarskránni er breytt og bætt við heimildum um þjóðaratkvæðagreiðslur um tiltekin mál eða í tilteknum tilvikum.²

Almennt verður að miða við það að Alþingi geti ekki bundið hendur sínar með lögum og það leiðir því einnig af þessu að þær þjóðaratkvæðagreiðslur sem haldnar eru, án þess að þær byggist á heimild í stjórnarskrá eru eingöngu pólitískt bindandi. Um allar þjóðaratkvæðagreiðslur hér á landi gildir, skv. lögum nr. 91/2010, að meirihluti atkvæða ræður niðurstöðu, þ.e. að tillaga er samþykkt ef meirihluti þeirra sem taka þátt í atkvæðagreiðslunni eru henni fylgjandi. Ekki eru gerðar kröfur um lágmarksþátttöku í ákvæðum stjórnarskrárinnar eða í lögum nr. 91/2010.³

Í niðurstöðu þjóðfundar sem haldinn var á Íslandi í nóvember 2010, til undirbúnings stjórnlagabíngi, komu m.a. fram hugmyndir og sjónarmið um lýðræði og þau gildi sem lúta beint að þátttöku þjóðarinnar í stjórn ríkisins, svo sem þjóðaratkvæði og kosningarréttur. Í niðurstöðum þjóðfundarins er m.a. eftirfarandi yfirlýsing:

- Á Íslandi skal vera virkt og gagnsætt lýðræði. Vægi atkvæða verði jafnt í einu kjördæmi, kosningar með persónukjöri, þingseta þingmanna háð tímatakörkunum og þeim fækkað. Lýðræðið byggji á þrískiptingu valds og skýrum lögum um þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg málefni. [...]

Í því yfirliti sem hér fer á eftir verða dregnar saman niðurstöður úr sam-
anburðarrannsókn á rétti 29 Evrópuríkja, þ.e. 27 ríkja Evrópusam-
bandsins⁴ auk Noregs og Sviss og verða niðurstöður bornar saman við

2 Sbr. það sem fram kemur í 1. gr. laga nr. 91/2010 um að niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslu sem Alþingi ákveður að fari fram séu ráðgefandi. Sjá frekari umfjöllun í kafla 3.

3 Sbr. 11. gr. laga nr. 91/2010.

4 Austurríki, Belgía, Bretland, Búlgaría, Danmörk, Eistland, Finnland, Frakkland, Grikkland, Holland, Írland, Ítalía, Kypur, Lettland, Litháen, Lúxemborg, Malta, Portúgal, Pólland, Rúmenía, Slóvenía, Slóvakía, Spánn, Svíþjóð, Tékkland, Ungverjaland og Þýskaland.

Íslensku stjórnarskrána þar sem það á við. Af slíkri samanburðarrannsókn má draga ályktanir sem nýta má almennt við rannsóknir á íslenskum stjórnskipunarrétti og íslenskum lagareglum um þjóðaratkvæðagreiðslur auk þess sem ætla má að niðurstöður slíkrar rannsóknar geti nýst við útfærslu ákvæða um þjóðaratkvæðagreiðslur og þjóðarfrumkvæði.

2. Lýðræðiskenningar: fulltrúalýðræði og beint lýðræði

Lýðræði og lýðræðiskenningar eru flókin viðfangsefni og er ekki hægt að gera ítarlega grein fyrir inntaki eða þróun lýðræðiskenninga í rannsókninni. Það sem skiptir máli að því er varðar rannsókn á þjóðaratkvæðagreiðslum er þó aðgreining *beins lýðræðis* og *fulltrúalýðræðis*, en ólík sjónarmið um stjórnkerfi og ákvarðanatöku liggja til grundvallar þessari tvískiptingu.

Með beinu lýðræði er ekki aðeins átt við það að ákvarðanir séu teknar af þegnum eða þeim sem ákvarðanirnar varða milliliðalaust (þátttöku-lýðræði)⁵ heldur einnig að þegnarnir ræði málin og komist að yfirvegaðri niðurstöðu (rökræðulýðræði).⁶ Þátttaka í töku ákvarðana getur farið fram með mismunandi hætti, allt frá því að einstaklingar taki þátt í grasrótarsamtökum eða félögum og ráðgefandi samtökum eða að einstaklingar mótmæli, taki þátt í verkföllum, þrýstihópum, stjórnmalasamtökum og stjórnmalaflokkum. Þá er kosningarréttur bæði í almennum kosningum og í þjóðaratkvæðagreiðslu sjálfsagður sem þáttur í ákvarðanatöku. (Birch, 145). Þess vegna verður því ekki haldið fram að kenningar um beint lýðræði krefjist beinnar þátttöku í öllum ákvörðunum og verður að leggja áherslu á að þjóðaratkvæðagreiðslur eru einn þáttur í kenningum um beint lýðræði.

Kjarni hugmynda um beint lýðræði er byggður á kenningum *Rousseau* um stjórnskipulag sem byggist á beinni þátttöku hvers og eins um málefni sem varða samfélagið. Kenningar *Rousseau* hafa sætt mismunandi túlkun, en kjarni þeirra felst í jafnræði einstaklinga við ákvarðanatöku um málefni sem varða heildina og leiðir það til þess að lög eru sett í samræmi við almannaviljann (Pateman, 23).⁷ Síðari tíma kenningar um beint lýðræði, sem byggja á sjónarmiðum *Rousseau*, útfæra þessar hugmyndir í nútímasamfélagi, s.s. kenningar J.S. Mill og G.D.H. Cole, en kenning hans varðar ákvarðanatöku á vinnustöðum, sem og kenningar Pateman (Pateman 28-35 og 35 o.áfr.).

Fulltrúalýðræði var óumdeilanlega ráðandi lýðræðislíkan á 20. öld (Butler og Ranney, 13 og Pateman, 1. kafli) og felur líkanið í sér vísun í stjórnfyrirkomulag þar sem kosningarbærir þegnar kjósa fulltrúa í frjálsum kosningum. Fulltrúarnir fara síðan með vald til að ákveða hvernig málum er

5 E. participatory democracy

6 E. deliberative democracy

7 Almannaviljinn verður til með þátttöku einstaklinga sem allir hugsa um eigin hagsmuni annars vegar (e. particular will) og hagsmuni almennings (e. real will) hins vegar (Birch 2007, 116). Mikilvægur þáttur í kenningum *Rousseau* er einnig hugmyndin um gildi þátttöku í sjálfu sér fyrir þroska einstaklingsins, en sá þáttur kenningarinnar verður ekki ræddur hér (sjá Pateman, 24-45).

skipað (Birch, 110). Ráðandi kenningar um lýðræðisfyrirkomulag leggja þannig áherslu á kosningar og þær kröfur sem gera verður til þeirra, val stjórnámálanna og skilyrði fyrir stöðugleika kerfisins, svo nokkuð sé nefnt, fremur en að fjalla um beina þátttöku kjósenda í töku ákvarðana.

Hugmyndir um fulltrúalýðræði eru ekki einsleitar og má nefna að grundvallarskoðanamunur er á hugmyndunum sem þróuðust í Bandaríkjunum Norður-Ameríku annars vegar og Evrópu hins vegar. Í Bandaríkjunum er stjórnkerfið byggt á þeim grundvelli að vald til að taka ákvarðanir sé hjá þjóðinni⁸ og sé ekki framselt til stofnana, þrátt fyrir kosningar. Í þessu ljósi verður að skoða þarlendur hugmyndir um fulltrúalýðræðið, auk þess sem sterk hefð fjölhyggju⁹ einkennir bandarískt stjórnskipulag. Í fjölhyggju felst m.a. að hagsmunahópar beita þrýstingi til að ná fram stefnumálum sínum og stjórnkerfið miðlar málum (Birch, 112-116). Í Evrópu var hugmyndin um fullveldi fólksins útfærð þannig í frönsku byltingunni að fulltrúar fara með vald þjóðarinnar og njóta sjálfstæðis í því hlutverki, fremur en að vera háðir beinu boðvaldi kjósenda. Þessi útfærsla varð ráðandi í Evrópu og í stjórnarskrám mið-evrópskra ríkja á 19. öld (Birch, 118).¹⁰

Upp úr 1960 jókst gagnrýni á kenningar fulltrúalýðræðisins og framkvæmd þess og áhersla varð merkjanleg á að auka beint lýðræði og beina ákvarðanatöku. Pólítískar hræringar á þessu tímabili eru taldar orsakabáttur, auk þess sem aukid flæði upplýsinga og þekking almennings er hvort tveggja talið leiða til óánægju með þau takmörkuðu áhrif sem einstaklingar hafa á töku ákvarðana í nútímasamfélögum. Óánægja með ráðandi lýðræðislíkan – fulltrúalýðræðið – hefur einnig verið talið skýra aukna áherslu á beint lýðræði. (Suksi, 1). Gagnrýnin var því oft undirbyggð með því að vísa í kenningar um beint lýðræði (Jungar, 13). Þær kenningar höfðu hins vegar átt undir högg að sækja, sérstaklega upp úr miðri 20. öld, m.a. vegna þess hversu alræðisstjórnir nýttu sér hugmyndir um beina þátttöku kjósenda í töku ákvarðana, en slík þátttaka fór oft fram með álitsgjöf, og var oft eingöngu að nafninu til. Í kjölfar þeirra stjórnarháttanna sem tíðkuðust í Evrópu fyrir og um miðja 20. öld, þ. á m. í Þýskalandi, varð slík bein þátttaka tákn alræðisstjórnarforms (Pateman, 2). Má nefna í þessu samhengi að enn þann dag í dag ekki mælt fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslur í þýsku stjórnarskránni.¹¹

3. Þjóðaratkvæðagreiðslur

3.1 Almennt

Þjóðaratkvæðagreiðslur og þjóðarfrumkvæði eru einn birtingarháttur beins lýðræðis og byggist bein þátttaka kjósenda í lagasetningu á hugmyndum um fullveldi, sem sögulega má rekja til tíma stjórnarbyltinga í

8 Það sem kallað er fullveldi fólksins (e. popular sovereignty) í rannsókninni (e. Sovereignty inheres in the people).

9 E. pluralism

10 Hér má nefna stjórnarskrá Belgíu (1831), Ítalíu (1848), Svíþjóðar (1866), Austurríki (1867), Þýskaland (1871), Sviss (1874), Hollands (1887) og Danmerkur (1915). Bretland hefur nokkra sérstöðu, en sambærilegar hugmyndir koma fram í þarlandum hugmyndum um fullveldi þingsins (Sjá Birch, 118-119).

11 Atkvæðagreiðslur fara þó fram innan hvernar einingar ríkisins (*Länder*) og gerist það í vaxandi mæli.

Vestur- Evrópu, einkum Frakklandi og í Sviss á 18. og 19. öld.

Þau sjónarmið sem almennt eru færð fram til stuðnings þjóðaratkvæðagreiðslum eru þau að með því að skjóta tilteknum ákvörðunum til þegnanna sé tryggt að ákvörðunin sé lögmæt, í þeim skilningi að ákvörðunin njóti ótvírætt stuðnings þeirra. Byggist þetta á því að grundvallaratriði lýðræðisfyrirkomulagsins felist í ákvarðanatöku fólksins og að ákvarðanir séu almennt taldar njóta meiri stuðnings ef þær eru teknar beint (Butler og Ranney, 14).

Önnur rök eru færð fram gegn þjóðaratkvæðagreiðslum, þ.m.t. sjónarmið um að einstakir þegnar hafi hvorki þekkingu né færni til að taka vel upplýstar ákvarðanir í flóknum málum (Butler og Ranney, 18). Frá þessu sjónarhorni eru hugmyndir um að samfélög geti lotið eigin stjórn, þar sem allir geta tekið þátt í töku ákvarðana, taldar óframkvæmanlegar og óraunsæjar í flóknum samfélögum (Butler og Ranney, 13). Andstæðingar þjóðaratkvæðagreiðslna benda einnig á að þjóðaratkvæðagreiðslur, þar sem lögum er vísað til þjóðarinnar, séu í andstöðu við lýðræðisstjórnarformið eins og það er skilið út frá hugmyndum um fulltrúalýðræði (Butler og Ranney, 20-21). Þá er það algengt að bent sé á hættu fyrir minnihlutahópa, ef ákvarðanir eru teknar af meirihluta með beinni þátttöku, og að slíkt fyrirkomulag geti leitt til þess að gengið sé á rétt minnihlutahópa. Sú röksemd á þó einkum við, eins og Butler og Ranney benda á, þegar um þjóðarfrumkvæði er að ræða, þar sem tæpast er hægt að gera ráð fyrir að tillögur sem upprunnar eru hjá lýðræðislegum stofnunum, feli í sér slíka áhættu (Butler og Ranney, 19-20).

Miða má við að samstaða sé um að þjóðaratkvæðagreiðslur komi fulltrúalýðræðinu til fyllingar, og geti jafnvel haft það hlutverk að leiðrétta ákvarðanir sem teknar eru af kjörnum fulltrúum, fremur en að öll ákvarðanataka eigi að fara fram með þeim hætti (Butler og Ranney, 13 og Suksi, 4). Mismunandi tegundir þjóðaratkvæðagreiðslna geta einnig fallið á skala sem tekur yfir þetta svið, allt frá því að niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu komi í stað ákvörðunar sem tekin er af þar til bærum handhafa ríkisvalds, til þess að bæta við eða styðja sambærilega ákvörðun til að styrkja lögmæti hennar.¹²

3.2 Skilgreiningar

Þjóðaratkvæðagreiðsla felur í sér að kjósendur (kosningabærir þegnar)¹³ taka ákvörðun um tiltekið málefni með því að greiða atkvæði um það.

Suksi skilgreinir þjóðaratkvæðagreiðslu í rýmri merkingu sem atkvæðagreiðslu um lög, tillögur að löggjöf eða önnur málefni, sem allir kosningabærir þegnar geta tekið þátt í og látið í ljós álit sitt með því að samþykkja tillögu eða synja henni (Suksi 1993, 6). Þjóðaratkvæðagreiðslum má svo skipta niður í þjóðaratkvæðagreiðslur sem eru lögbundnar í stjórnarskrá og þjóðaratkvæðagreiðslur sem fela fremur í sér álitsumleitan eða álitsgjöf (e. *policy vote, plebiscite*) (Suksi, 7). Eftirfarandi yfirlit skýrir þetta.

¹² Sjá frekar Jungar, 16-17.

¹³ Sjá skilgreiningu hugtaka hér að neðan.

Yfirlit 1¹⁴

Lögbundnar þjóðaratkvæðagreiðslur (Skv. stjórnarskrá)		Álitsumleitan/Álitsgjöf (Ef mælt er fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu í STS en engar reglur eru settar t.d. um umfang eða efni, falla reglurnar í þennan flokk)	
Ófrávíkjanlegar - stjórnarskrárákvæði mæla fyrir um hvenær þjóðaratkvæðagreiðsla fer fram	Valkvæðar - ákveðinn fjöldi kjósenda eða handhafar ríkisvalds (s.s. löggjafi) eða þjóðhöfðingi geta vísað máli í þjóðaratkvæðagreiðslu	Ad hoc álitsumleitan (sem ekki eru reglur um í stjórnarskrá)	Álitsumleitan um annað efni en löggjöf eða frumvarp
Eftir tilvísun (passive)		Að frumkvæði þegna (active)	
		Beint (engar breytingar á tillögu)	Óbeint (handhafar ríkisvalds, s.s. löggjafinn getur breytt tillögu)

Þegar þjóðaratkvæðagreiðslur fara fram að frumkvæði kjósenda (þegna) er talað um þjóðarfrumkvæði.

Hugtök sem varða þjóðaratkvæðagreiðslur verða notuð í eftirfarandi merkingu:

Þjóðaratkvæðagreiðsla (e. Referendum/s)¹⁵: atkvæðagreiðsla um tiltekin lög, tillögur eða annað, sem allir kjósendur eiga rétt á að taka þátt í.

Ófrávíkjanleg þjóðaratkvæðagreiðsla (e. Mandatory referendum): Þegar mælt er fyrir um það í stjórnarskrá í hvaða tilvikum þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram.

Valkvæð þjóðaratkvæðagreiðsla (e. Facultative referendum). Þegar ákvörðun er tekin um þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt heimild í stjórnarskrá eða sambærilegum lögum að frumkvæði kjósenda, handhafa ríkisvalds, s.s. löggjafa eða þjóðhöfðingja, eftir nánar tilgreindum reglum.

Bindandi þjóðaratkvæðagreiðsla: Þjóðaratkvæðagreiðsla sem leiðir til bindandi niðurstöðu.

Ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla: Þjóðaratkvæðagreiðsla sem er leiðbeinandi en bindur ekki löggjafa eða aðra handhafa ríkisvalds.

Þjóðaratkvæðagreiðsla til að afnema löggjöf (e. Abrogative referendum / s. Abrogativ folkeomröstning): Þegar þjóðaratkvæðagreiðsla er haldin um löggjöf sem hefur verið samþykkt eftir viðeigandi reglum.

Þjóðaratkvæðagreiðsla til að samþykkja eða synja löggjöf (s. Rejectiv folkeomröstning): Þegar þjóðaratkvæðagreiðsla er haldin um frumvarp til laga, til samþykktar eða synjunar.

14 Suksi, 31.

15 Þar sem orðið „referendum“ er ekki latneskt orð (en er dregið af latnesku sögninni „referre“) virðist samkomulag um að nota ensku endinguna –s (referendums) í fleirtölu fremur en latnesku endinguna –a (referenda). Suksi, 10.

Þjóðarfrumkvæði (e. Citizens' initiative, s. Medborgarinitiativ): þegar ákveðinn hluti kjósenda getur lagt fram tillögu um tiltekið málefni og vísað ákvörðun til þjóðaratkvæðis.

Tillöguréttur (e. Agendainitiative s. Agendainitiativ): þegar ákveðinn hluti kjósenda getur borið fram tillögu um tiltekið málefni, einkum tillögu að löggjöf, við handhafa ríkisvalds, t.d. löggjafa, en hefur ekki rétt til að vísa málefninu til þjóðaratkvæðis.

Lágmarksþátttaka (e. Quorum, s. Deltagandekvorum): þegar reglur eru settar um lágmarksþátttöku til að þjóðaratkvæðagreiðsla teljist gild.

Lágmarksatkvæðavægi (e. Ouorum, s. Godkännandedekvorum), þegar reglur eru settar um lágmark (gildra) atkvæða til að þjóðaratkvæðagreiðsla teljist gild.

Álitsgjöf/álitsumleitan (e. Policy vote, plebicite) Atkvæðagreiðsla meðal kjósenda sem haldin er samkvæmt (sérstakri) ákvörðun þar um til að fá fram afstöðu þegna til tiltekins málefnis.

Hugtök sem lýsa stjórnskipun og stjórnarháttum sem notuð eru í rannsókninni miðast við íslenska hugtakanotkun, í samanburðarskyni, og verður að gera fyrirvara við það að munur getur verið á heitum og hugtökum í stjórnskipunarrétti annarra ríkja. Í dæmaskyni má nefna hugtök eins og fullveldi, þingræði, lýðræði, þingdeild (efri deild og neðri deild þings), staðbundnar einingar (sem getur vísað til sveitarstjórna eða sjálfstæðra eininga í sambandsríki). Talað er um *kjósendur* í merkingunni kosningarbærir þegna (eða ríkisborgarar), en þegar talað er um þegna er það í sömu merkingu, þ.e. hugtakið vísar til ríkisborgara. Þá er talað um *handhafa ríkisvalds*, þegar vísað er til stofnana sem fara með ríkisvald, löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómvald.

3.3. Fræðileg nálgun

Suksi greinir á milli þjóðaratkvæðagreiðslu sem útfærslu hugmyndarinnar um fullveldi annars vegar og lýðræðishugmynda hins vegar. Áhersla Suksi er á fullveldishugtakið (e. *sovereignty*). Fullveldishugtakið er óumdeilanlega margþætt og flókið hugtak, rétt eins og lýðræðishugtakið, en Suksi brýtur það niður í þrjú undirhugtök sem vísað er til sem fullveldi fólksins (e. *popular sovereignty*), fullveldi þjóðar (e. *national sovereignty*) og fullveldi ríkisins (e. *state sovereignty*).¹⁶

Þessi hugtök má aftur brjóta niður í tvo þætti, þ.e. löggjafarvald (e. *legislative sovereignty*) og pólitískt vald (e. *political sovereignty*) og skoða hlutverk þegnanna í hvoru tveggja samhengi. Þannig má aðskilja löggjafarvald (vald til að setja reglur sem binda þegnana) frá pólitísku fullveldi, sem felur í sér rétt til að kjósa. Mismunandi samsetningar kalla á mismunandi áherslur að því er varðar þjóðaratkvæðagreiðslu. Ef bæði pólitískt vald og löggjafarvald er hjá þegnum er talað um fullveldi fólksins (e. *popular sovereignty*). Ef pólitískt vald er hjá þegnum en löggjafarvald hjá handhöfum ríkisvalds, er talað um fullveldi þjóðar (e. *national sovereignty*) og ef bæði pólitískt vald og löggjafarvald er hjá handhöfum ríkisvalds er talað um fullveldi ríkisins (e. *state sovereignty*).

¹⁶ *Fullveldi ríkis* (e. *state sovereignty*) vísar oft til ákvörðunarréttar út á við, þ.e. heimilda til að ráða landsvæði og fólki, þannig að ríkið njóti stöðu þjóðaréttaraðila, en einnig til fullveldis innan ríkisins, þ.e. samband ríkisins (yfirvalda) og þjóðarinnar (Suksi, 16).

Eins og Suksi bendir á hefur fullveldi fólksins (þar sem bæði pólitískt vald og löggjafarvald er hjá þegnum) sterkustu skírskotunina til sjónarmiða um beint lýðræði, sérstaklega þegar um er að ræða beina ákvarðanatöku í gegnum frumkvæði og þjóðaratkvæðagreiðslu (Suksi 1993, 5). Fullveldi ríkisins, þar sem bæði pólitískt fullveldi og löggjafarvald er í höndum stofnana, en ekki fólksins er ekki algengt stjórnarform, en alræðisstjórnarform fellur að þessari flokkun. Fullveldi þjóðar, þar sem gert er ráð fyrir kjöri fulltrúa til að fara með löggjafarvald, fellur best að hugmyndum fulltrúalýðræðisins (Suksi 1993, 22).

Fræðileg greining Suksi verður höfð til hliðsjónar við samanburð á stjórnarskrárákvæðum þeirra 29 Evrópuríkja sem rannsóknin nær til, auk þess sem stuðst er við niðurstöður Ann-Cathrine Jungar, *Folkomröstningar í Europa*, sem nýlega var kynnt hér á landi.¹⁷ Þar var réttarstaða í 32 Evrópuríkjum rannsökuð en rannsóknin tók til ríkja Evrópusambandsins auk Noregs, Íslands, Sviss, Úkraínu og Tyrklands.

3.4 Samanburður stjórnarskrárákvæða

Eins og fram kom í kafla 3.2. er talað um lögbundnar þjóðaratkvæðagreiðslur þegar ákvæði um þær eru stjórnarskrá ríkis eða lögum sem hafa stöðu stjórnskipunarlag. Til að niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslu geti verið bindandi fyrir handhafa ríkisvalds verða reglur um þjóðaratkvæðagreiðslur að koma fram í stjórnarskrá. Eins og kemur fram í niðurstöðum Jungar eru ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur í stjórnarskrá flestra þeirra ríkja sem fjallað er um í rannsókn hennar. Aðeins í fimm ríkjum Evrópu eru engar reglur um þjóðaratkvæðagreiðslu í stjórnarskrá, þ.e. í *Belgíu, Hollandi, Kýpur, Noregi og Þýskalandi*, auk *Bretlands*, þar sem ekki er skráð stjórnarskrá. Þá eru frekari ákvæði í lögum sem útfæra reglur um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna í flestum ríkjum (Jungar, 28-31).¹⁸

Útfærslur beins lýðræðis í stjórnarskrám og framkvæmd eru hins vegar margháttadar og tengjast sögu, stjórnskipunarhefðum og stjórnerfi í hverju ríki fyrir sig (Suksi 1993,2). Athyglisvert er að í flestum Evrópuríkjum er sérstaklega vísað í fullveldi fólksins í upphafsákvæðum stjórnarskrárinnar, þó ekki sé alltaf um það að ræða. Þannig er hvorki að finna ákvæði um fullveldi fólksins í stjórnarskrá *Danmerkur* né *Íslands*. Í mörgum stjórnarskrám er mælt fyrir um að fullveldi komi fram bæði með ákvörðunum fulltrúa og með beinni töku ákvarðana og er algengara í nýrri stjórnarskrám Mið- og Austur-Evrópu að vísað sé sérstaklega til þátttöku þegnanna, t.a.m. með þjóðaratkvæðagreiðslu, í upphafsákvæðum stjórnarskrár. Ekki er kostur að rannsaka þessi stjórnarskrárákvæði með þeirri nákvæmni að geta veitt leiðbeiningar um tengsl upphafsákvæða einstakra stjórnarskráa við ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur og verður fremur að líta til útfærslu þjóðaratkvæðagreiðslna í stjórnarskrá ríkjanna til að komast að niðurstöðu um vægi þeirra í sjálfsmynd þjóða og hugmynda um fullveldi fólksins, þjóðarinnar eða ríkisins.

Við lögfræðilega samanburðarrannsókn á stjórnarskrárákvæðum um

17 Birt í SOU 2007:94. Sjá umfjöllun og upptöku frá fundi um rannsókn Jungar á heimasíðu Mannréttindastofnunar Háskóla Íslands, www.stofnanir.hi.is/mannrettindastofnun.

18 Í stjórnarskrá Tékklands er almennt ákvæði um að setja megi ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur með sérstökum stjórnskipunarlögum. Það var gert þegar mælt var fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu um aðild Tékklands að Evrópusambandinu.

Þjóðaratkvæðagreiðslur, eins og þá sem hér er gerð, verður sérstaklega að hafa í huga að stjórnarskrár eru að *formi* og *efni* mjög mismunandi, allt frá ítarlegum skráðum stjórnarskrám til þess að vera óskráðar grundvallarreglur, sem byggjast á venju, framkvæmd (þ.m.t. dómaframkvæmd) og öðrum viðurkenndum réttarheimildum í hverju réttarkerfi fyrir sig.¹⁹ Þá verður að hafa í huga að túlkun stjórnarskrárákvæða mótast af skilningi á grunnþáttum stjórnskipunarinnar og getur sá skilningur mótast af sögulegum þáttum eða samtímasjónarmiðum að eins miklu leyti og hann mótast af orðalagstúlkun. Þessu til viðbótar er óumdeilt að tiltekin túlkun stjórnarskrár – og framkvæmd – getur skapað stjórnskipunarvenju eða viðurkenndan skilning á stjórnarskrá. Aðeins er að litlu leyti hægt að tryggja að sögulegu samhengi stjórnarskrárákvæðanna séu gerð fullnægjandi skil í rannsókn sem þessari. Af því sem að framan er sagt verður að gera fyrirvara við þær niðurstöður sem rannsókn þessi leiðir í ljós. Rannsóknin getur umfangsins vegna eingöngu miðast við frumrannsókn á stjórnarskrártexta. Þá beinist rannsóknin eingöngu að stjórnarskrárákvæðum um þjóðaratkvæðagreiðslur á landsvísu, en ekki er fjallað um atkvæðagreiðslur á sveitarstjórnarstigi, þó svo að í svo til öllum þeim ríkjum sem rannsóknin beinist að sé að finna reglur um beina þátttöku þegna í ákvarðanatöku á sveitarstjórnarstigi.

4. Samanburður á stjórnarskrárákvæðum 29 Evrópuríkja

Þau atriði sem rannsókninni er öðru fremur beint að eru reglur í stjórnarskrám um þjóðaratkvæðagreiðslur

- við setningu stjórnarskrár og/eða breytingar á stjórnarskrá, þ.m.t. við framsal hluta fullveldis vegna aðildar að alþjóðlegum stofnunum
- við setningu laga, synjunarvald, eða afturköllun laga sem þegar hafa gengið í gildi
- hvaða málefni þjóðaratkvæðagreiðsla getur farið fram um og reglur sem banna þjóðaratkvæðagreiðslur um tiltekin málefni
- hvaða skilyrði eru sett um gildi þjóðaratkvæðagreiðslu (lágmarksþátttaka og atkvæðavægi)
- hvaða reglur eru settar um frumkvæðisrétt og
- hvaða reglur gilda um þjóðarfrumkvæði og tillögurétt

19 Besselink hefur til leiðbeiningar skipt stjórnarskrám Evrópuríkja í tvo flokka: sögulegar stjórnarskrár, sem byggjast á langvarandi hefð og þróun, fremur en formlegri, skráðri stjórnarskrá, s.s. dæmi er um í Bretlandi, sem og, að mati Besselink, í Sviss og á Norðurlöndum (a.m.k. þar til stjórnarskrám var breytt í lok 20. aldar). Hins vegar eru formlegar stjórnarskrár, sem oft eiga uppruna sinn í tilteknum róttækum breytingum á stjórnarháttum og eru því hannaðar frá grunni, til að marka skil við fyrri tíma. Í þennan flokk falla m.a. stjórnarskrár Frakklands, Þýskalands, Ítalíu og Bandaríkja Norður-Ameríku. (Besselink, 113-14). Sjá einnig (Ólafur Jóhannesson, 97) almennt um heimildir íslensks stjórnskipunarrettar.

4.1. Ófrávíkjanlegar þjóðaratkvæðagreiðslur

Af stjórnarskrám þeirra 30 ríkja sem skoðaðar voru (þeirra 29 ríkja sem áður voru nefnd auk Íslands) eru ákvæði um ófrávíkjanlegar þjóðaratkvæðagreiðslur í 12 ríkjum, þ.e. *Austurríki, Danmörku, Eistlandi, Írlandi, Íslandi, Lettlandi, Litháen, Möltu, Rúmeníu, Sviss, Slóvakíu* og á *Spáni*. Í langflestum tilvikum er um það að ræða að breytingar á stjórnarskrá verði að fara fram með þjóðaratkvæðagreiðslu, ýmist þannig að algera stjórnarskrárbreytingu verði að staðfesta með þjóðaratkvæðagreiðslu, eða að halda skuli þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á grundvallarstjórnarformi eða grundvallarákvæðum stjórnarskrárinnar. Í þriðja lagi getur verið um það að ræða að allar stjórnarskrárbreytingar, hvort sem þær eru verulegar eða ekki, verði að staðfesta í þjóðaratkvæðagreiðslu.

4.1.1 Alger stjórnarskrárbreyting

Fyrirmæli eru um það í stjórnarskrám *Austurríkis, Sviss* og *Spánar* að algera endurskoðun stjórnarskrárinnar skuli leggja í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í *Austurríki* mæli STS 44(3) fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu við algera endurskoðun stjórnarskrár, og er það skilið sem breyting á grundvallarstjórnarháttum. Ef um breytingu að hluta er að ræða, er þjóðaratkvæðagreiðsla valkvæð, sbr. frekari umfjöllun í 4.2.1.1.

4.1.1.1

Í stjórnarskrá *Sviss* er mælt fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu bæði þegar um algera breytingu er að ræða og þegar um viðaminni breytingar er að ræða (STS 140), sbr. einnig umfjöllun í 4.2.1.1.²⁰ Stjórnarskrá *Spánar* mælir fyrir um það að haldin skuli þjóðaratkvæðagreiðsla um algera stjórnarskrárbreytingu, og einnig um breytingu á tilteknum ákvæðum stjórnarskrár (upphafsákvæðum hennar og ákvæðum um grundvallarmannréttindi sem og um skipulag konungsveldisins).

Við mat á hversu fáar stjórnarskrár geyma ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur við algera breytingu á stjórnarskrá verður að hafa eftirfarandi í huga.

Í fyrsta lagi eiga önnur sjónarmið við um þjóðaratkvæðagreiðslur um nýjar stjórnarskrár sem og um algera stjórnarskrárbreytingu, heldur en um aðrar þjóðaratkvæðagreiðslur. Fræðileg aðgreining er nauðsynleg, sem kemur til af því að upphaflegt umboð til að semja og staðfesta stjórnarskrá²¹ er fremur heimspékilegt hugtak en lögfræðilegt og fellur illa að skilgreiningum sem eru notaðar hér. Þetta upphaflega umboð þjóðarinnar, sem ekki er fyllilega skilgreint hvaðan er komið, endar um leið og ný stjórnarskrá er samþykkt (Suksi, 25). Athyglisvert er að minnihluti þeirra ríkja sem rannsóknin beinist að hefur farið þá leið að halda þjóðaratkvæðagreiðslu um nýja (núgildandi) stjórnarskrá. eru þar með talin ríki Mið- og Austur-Evrópu eftir fall Sovétríkjanna. Þau ríki sem hafa haldið þjóðaratkvæðagreiðslu um nýja stjórnarskrá eru Danmörk (1953), Eistland (1992), Frakkland (1958), Litháen (1992), Rúmenía (1991), Sviss

20 Það er skilgreiningaratriði að þjóðaratkvæðagreiðslur sem leiðir af þjóðarfrumkvæði teljast aldrei ófrávíkjanlegar og verður rætt um þær í kafla 4.2 um valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur.

21 Á ensku er talað um *constitutive power* og á frönsku um *pouvoir constituant*.

(2000) og Spánn (1978).²² Slíkar þjóðaratkvæðagreiðslur fóru fram á Íslandi árið 1944, annars vegar samkvæmt þingsályktunartillögu um að dansk-íslenski sambandslagasamningurinn félli niður og hins vegar, í samræmi við 81. gr. nýrrar lýðveldisstjórnarskrár, nr. 33/1944.

Það segir þó ekki alla söguna þótt ekki sé mælt fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu um nýja stjórnarskrá eða algera breytingu á stjórnarskrá, enda getur verið að ólögbundnar þjóðaratkvæðagreiðslur í formi álitsumleitunar hafi farið fram áður en ný stjórnarskrá er samþykkt, eins og víða var í Mið- og Austur-Evrópu upp úr 1990.

Í öðru lagi verður að hafa í huga að í miklum meirihluta þeirra ríkja sem rannsóknin beinist að mælir stjórnarskrá fyrir um tiltekna málsmeðferð við breytingar á stjórnarskrá, sem er viðameiri en við á um setningu eða breytingu almennra laga. Oft er krafist aukins meirihluta atkvæða á löggjafarþingi til að tillögur til breytinga á stjórnarskrá nái fram að ganga, atkvæðagreiðslu í tvígang, eða þess er krafist að þing sé rofið og efnt til nýrra kosninga. Þá er í sumum tilvikum um að ræða að eftir slíka málsmeðferð geti komið til valkvæðrar þjóðaratkvæðagreiðslu.

Þessar leiðir, sem eru til þess fallnar að sporna við of örum breytingum á stjórnarskrá, eru í betra samræmi við sjónarmið fulltrúalýðræðisins og má finna dæmi um slíkar reglur í stjórnarskrám allra Norðurlandanna.²³ Í öðrum ríkjum Vestur-Evrópu er um svipaðar reglur að ræða, s.s. í *Belgíu*, þar sem þing er rofið og efnt til nýrra kosninga vegna stjórnarskrárbreytinga. Í *Frakklandi* er annað hvort um að ræða valkvæða þjóðaratkvæðagreiðslu eða sérstaka meðferð þar sem samkoma þingsins (*Parliament convened in congress*) getur samþykkt breytingar með 3/5 hluta greiddra atkvæða. Í *Hollandi* er mælt fyrir um sérstaka málsmeðferð þar sem m.a. getur komið til þess að efri deild þingsins sé leyst upp og málið fer fyrir báðar deildir þingsins á nýjan leik, auk þess sem krafist er aukins meirihluta (2/3 hluta greiddra atkvæða) til að breytingarnar verði samþykktar. Á *Ítalíu* er einnig um það að ræða að breytingar verða að hljóta samþykki beggja þingdeilda tvisvar sinnum og krafist er meirihlutasamþykkis í hvorri deild fyrir sig, en síðan er valkvæð þjóðaratkvæðagreiðsla möguleg. Í *Portúgal* er krafist 2/3 hluta meirihluta þingmanna, en ekki er heimilt að halda þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á stjórnarskrá (STS115(4a)). Framangreindar reglur tryggja einnig að breytingar á stjórnarskrá verði ekki of erfðar, eins og segja má um *Írland* og *Danmörku*, þar sem engar breytingar má gera nema þær fari í þjóðaratkvæðagreiðslu, sbr. umfjöllun í 4.1.3 hér á eftir.

22 Þessar niðurstöður eru byggðar á rannsókn Kaufmann og Waters.

23 Í stjórnarskrá Finnlands er mælt fyrir um sérstaka málsmeðferð með endurtekinni ákvarðanatöku og í Svíþjóð er gerð krafa um kosningar og samþykki tveggja löggjafarþinga (með meirihlutasamþykki), auk þess sem möguleiki er á valkvæðri þjóðaratkvæðagreiðslu. Eins og áður er fram komið mælir íslenska stjórnarskráin fyrir um það í 79. gr. að ef breytingar á stjórnarskrá eru samþykktar skuli þing rofið og breytingarnar samþykktar óbreyttar af nýkjörnu þingi, og teljist þær þá samþykktar. Svipaðar reglur gilda að norskum rétti, skv. 112. gr. norsku stjórnarskrárinnar og í Danmörku er mælt fyrir um sérstaka málsmeðferð og þjóðaratkvæðagreiðslu.

4.1.2 Breytingar á tilteknum ákvæðum stjórnarskrár (einkum ákvæðum um grundvallarstjórnarhætti)

Nokkuð er um það að stjórnarskrár mæli fyrir um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu við tilteknar breytingar á stjórnarskrá, einkum ef um er að ræða breytingar á grundvallarstjórnarháttum eða mikilvægum atriðum stjórnskipunar. Eystrasaltsríkin, *Eistland*, *Lettland* og *Litháen*, hafa slík ákvæði í stjórnarskrá, en auk þess má nefna stjórnarskrár *Möltu*, *Slóvakíu* og *Spánar*.

Stjórnarskrá *Eistlands* mælir fyrir um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu þegar ákvæðum I. kafla stjórnarskrárinnar er breytt, en sá kafli mælir fyrir um grunnþætti stjórnskipunar, yfirráðasvæði, valdheimildir, nýtingu auðlinda, fána og tungumál (STS 162). Í *Litháen* verður einnig að bera undir þjóðaratkvæði breytingar á stjórnarskrá sem breyta stjórnarformi, sbr. 1. gr. STS (STS 148). Þá mæla báðar þessar stjórnarskrár um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu ef breyta á ákvæðum stjórnarskrárinnar um stjórnarskrárbreytingar. Í *Lettlandi* á það sama við, þ.e. breytingar á upphafsákvæðum stjórnarskrár sem fjalla um grundvallarstjórnarhætti, landsvæði og tungumál skal bera undir þjóðaratkvæði (STS 77).

Stjórnarskrá *Möltu* mælir fyrir um að halda skuli þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin atriði, þ. á m. um breytingarákvæði stjórnarskrárinnar og um lengd kjörtímabils þingmanna (STS 66(3)). Í stjórnarskrá *Slóvakíu* er mælt fyrir um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu um stjórnskipunarlög sem mæla fyrir um aðild að sambandi með öðrum ríkjum eða uppsögn slíks samnings (STS 93(1)). Umdeilt er hvort ákvæðið á við um aðild að Evrópusambandinu, þar sem Evrópusambandið er ekki ríki (Auer, 172). Í Tékklandi er ekki sambærilegt ákvæði en þar mæltu sérstök stjórnskipunarlög fyrir um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu um aðild að Evrópusambandinu. Stjórnarskrá *Spánar* gerir kröfu um þjóðaratkvæðagreiðslu ef breytingar eru gerðar á ákvæðum 1-9 greinar um grundvallarstjórnarhætti, auk ákvæða um grundvallarmannréttindi (greinar 15-19) og skipulag konungsveldis (greinar 56-65). Þing er rofið og nýtt þing verður að samþykkja breytingarnar með 2/3 meirihluta þingmanna í báðum deildum þingsins; síðan skal halda þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingartillöguna.

Í þennan flokk má einnig fella stjórnarskrár *Danmerkur* og *Íslands*, að því marki sem þær mæla fyrir um það að sérstök löggjöf (um kosningaaldur í Danmörku STS 29(2) og löggjöf um skipan kirkjumála á Íslandi (STS 79(2)) skuli borin undir atkvæði þegnanna til samþykkis eða synjunar. Hér er um að ræða lagareglur sem breyta stjórnarskrárákvæðum, með sérstakri heimild í stjórnarskránni sjálfri, og falla þessar reglur því efnislega í flokk þeirra reglna sem ræddar eru í þessum kafla. Í báðum tilvikum er um að ræða ófrávíkjanlegar þjóðaratkvæðagreiðslur.

Loks má nefna þjóðaratkvæðagreiðslur sem lúta fremur að samskiptum lýðræðislegra stofnana, forseta, ríkisstjórnar og/eða þings, en að breytingum á stjórnarskrá eða lögum. Þessar reglur eru annars eðlis en þær sem áður er fjallað um, þar sem þær fela í sér þann möguleika að afturkalla lýðræðislegt umboð kjörins fulltrúa fremur en áhrif á töku ákvarðana um einstök málefni. Reglur af þessu tagi eru ekki algengar í stjórnarskrám Evrópuríkja. Hér er um að ræða ákvæði, sambærileg við

11. gr. íslensku stjórnarskrárinnar um að þing (eða annar þar til bær handhafi ríkisvalds) taki ákvörðun um að víkja forseta frá embætti. Sambærileg ákvæði má finna í stjórnarskrá *Rúmeníu* (STS 95) þar sem um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu er að ræða, ef meirihluti þingsins samþykkir tillögu 1/3 hluta þingsins þar um.²⁴ Veikari ákvæði af þessum toga, sem fremur falla í flokk valkvæðra þjóðaratkvæðagreiðslna, má einnig finna í stjórnarskrá *Austurríkis* (STS 60(6), en ákvörðun um þjóðaratkvæðagreiðslu er þar í höndum sérstakrar stofnunar, eftir málsmeðferð þingsins. Þá eru ákvæði í stjórnarskrá *Lettlands* af svipuðum meiði, þess efnis að ef þing er leyst upp af forseta skuli halda þjóðaratkvæðagreiðslu (STS 48). Ef meirihluti kjósenda fellst á að þing sé leyst upp eru kosningar boðaðar. Ef meirihluti atkvæða fellur gegn því að þingið sé leyst upp felst í þeirri niðurstöðu heimild til að víkja forseta úr embætti.

4.1.3 Allar breytingar, hvort sem þær eru verulegar eða óverulegar

Það eru eingöngu stjórnarskrár *Danmerkur*, *Írlands* og *Sviss* sem mæla fyrir um ófrávíkjanlegar þjóðaratkvæðagreiðslur við allar breytingar á stjórnarskrá. Í stjórnarskrá *Sviss* má finna nokkrar útfærslur reglna. Breytingar á stjórnarskrá skulu lagðar í atkvæði kjósenda og sveitarfélaga (*cantons*) eftir nánari reglum þar sem krafist er meirihluta atkvæða og meirihluta sveitarfélaga til samþykkis (STS 140 og 142).

Í *Danmörku* mælir stjórnarskráin fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu í STS 88 og á það ákvæði við um allar breytingar á stjórnarskrá, eftir að þær hafa fengið þinglega meðferð. Gerð er krafa um lágmarksatkvæðavægi (40%) og meirihluta greiddra atkvæða til að breytingarnar séu samþykktar. Stjórnarskrá *Írlands* mælir fyrir um að halda skuli þjóðaratkvæðagreiðslu um allar breytingar á stjórnarskrá (STS 46). Ekki er gerð krafa um lágmarksþátttöku eða atkvæðavægi og ræður einfaldur meirihluti greiddra atkvæða niðurstöðu. Fjöldi þjóðaratkvæðagreiðslna hefur farið fram á Írlandi í samræmi við þessi ákvæði, oft um umdeild atriði eins og fóstureyðingar, skilnað og ferðafrelsi, en einnig hafa þjóðaratkvæðagreiðslur snúist um stjórnskipuleg málefni sem tengjast aðild að Evrópusambandinu, þar sem fullgilding sáttmála eins og Maastricht, Nice og Lissabon sáttmálanna, hefur verið háð stjórnarskrárbreytingum og þar með þjóðaratkvæðagreiðslu.²⁵ Í stjórnarskrá *Rúmeníu* er einnig mælt fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu um stjórnarskrárbreytingar í STS 151.

4.2 Valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur

Finna má mun ítarlegri reglur um valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur í stjórnarskrám þeirra Evrópuríkja sem rannsóknin beinist að en um ófrávíkjanlegar þjóðaratkvæðagreiðslur. Með valkvæðri þjóðaratkvæðagreiðslu er átt við það að ákvörðun sé tekin um þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt heimild í stjórnarskrá (eða sambærilegum lögum) að frumkvæði kjósenda, handhafa ríkisvalds (s.s. löggjafa eða þjóðhöfðingja) eftir nánari reglum.

24 Þessar þjóðaratkvæðagreiðslur eru á mörkum þess að vera ófrávíkjanlegar og valkvæðar, þar sem þær eru háðar því að tilskilinn stuðningur náist á þingi, en ekki verður fjallað frekar um þessar þjóðaratkvæðagreiðslur í rannsókninni.

25 Alls 31 þjóðaratkvæðagreiðsla frá 1921, þar af 23 ófrávíkjanlegar.

Mun meiri breidd er í þessum ákvæðum en ákvæðum sem fjallað er um í 4.1. og verður fjallað um ákvæðin hér á eftir. Valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur geta tekið til stjórnarskrárbreytinga og til framsals fullveldis að hluta til alþjóðlegra stofnana (4.2.1). Einnig eru til ákvæði um samþykki laga í þjóðaratkvæðagreiðslu, synjunarvald og afturköllun laga sem þegar hafa gengið í gildi og verður fjallað um þær reglur í 4.2.2. Ástæða er einnig til að fjalla um reglur sem afmarka efnið sem halda má þjóðaratkvæðagreiðslu um, oft þannig að ákvæði banna að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um lög um tiltekin málefni eða um tiltekin málefni almennt. Slíkar reglur, sem settar eru í stjórnarskrá, þrengja almennar heimildir til valkvæðrar þjóðaratkvæðagreiðslu (4.2.3). Í þeim kafla verður einnig fjallað um álitsumleitan, þ.e atkvæðagreiðslur sem ekki eru lögbundnar og er miðað við það hér, í samræmi við greiningu Suski, að halda verði aðgreindum valkvæðum þjóðaratkvæðagreiðslum annars vegar og álitsumleitunum hins vegar.

4.2.1 Stjórnarskrárbreytingar

4.2.1.1 Breytingar á stjórnarskrá

Hlutfallslega færri stjórnarskrár geyma ákvæði um valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur um stjórnarskrárbreytingar heldur en við á um ófrávikjanlegar þjóðaratkvæðagreiðslur, og er stundum um sömu stjórnarskrár að ræða. Í stjórnarskrám *Austurríkis, Eistlands, Frakklands, Ítalíu, Póllands, Slóveníu, Lettlands, Spánar* og *Sviss* má finna slík ákvæði.

Samkvæmt stjórnarskrá *Austurríkis*, STS 44(3), getur 1/3 hluti þingmanna annarrar hvorrar deildar þingsins krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á stjórnarskrá aðrar en algera stjórnarskrárbreytingu. Þessar reglur eru taldar óraunhæfar og hafa aldrei verið notaðar, en þjóðaratkvæðagreiðsla árið 1994, um aðild Austurríkis að Evrópusambandinu fór fram á grundvelli ákvæða um ófrávikjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt ákvörðun löggjafans (*National Council*) um að í frumvarpinu fælist breyting á grundvallarstjórnarháttum (Prakke, 18-19). Stjórnarskrá *Eistlands* hefur að geyma ákvæði um að stjórnarskrárbreytingar aðrar en þær sem halda skal þjóðaratkvæðagreiðslu um megi fara í þjóðaratkvæðagreiðslu ef 3/5 hlutar þingsins ákveður að það skuli gert (STS 164).

Í stjórnarskrá *Frakklands* er gert ráð fyrir að stjórnarskrárbreytingar séu staðfestar í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þjóðaratkvæðagreiðslan er valkvæð og ef um breytingatillögur ríkisstjórnarinnar er að ræða getur forseti ákveðið að nota aðra málsmeðferð í samræmi við STS 89. *Ítalska* stjórnarskráin mælir fyrir um þann möguleika að stjórnarskrárbreytingar geti farið í þjóðaratkvæðagreiðslu, en það er eingöngu ef 1/5 hluti þingmanna annarrar hvorrar deildar þingsins eða 500.000 kjósendur, eða fimm svæðisbundin stjórnvöld krefjast þess, eftir að breytingarnar hafa verið samþykktar í báðum deildum þingsins með algjörum meirihluta í seinni af tveimur umræðum og að því tilskildu að frumvarpið hafi ekki verið samþykkt með auknum meirihluta (2/3 í hvorri deild um sig).

Í *Póllandi* mælir stjórnarskráin fyrir um að halda megi þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á grundvallarstjórnarháttum ríkisins, þ.e. sérstökum köflum stjórnarskrárinnar, ef 1/3 hluti þingmanna neðri deild-

ar, efri deild þingsins eða forseti lýðveldisins krefst. Krefjast verður þjóðaratkvæðagreiðslu innan 45 daga frá samþykki frumvarpsins og halda þjóðaratkvæðagreiðslu innan 60 daga (STS 235). Í *Slóveníu* mælir stjórnarskrá fyrir um að halda skuli þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á stjórnarskrá ef 30 þingmenn krefjast (þ.e. 1/3 hluti þingmanna) (STS 170). Í stjórnarskrá *Letlands* er einnig mælt fyrir um að ef þing samþykkir ekki tillögu um breytingar á stjórnarskrá, sem borin er fram af 1/10 hluta kjósenda, skuli halda þjóðaratkvæðagreiðslu um tillöguna (STS 78).

Stjórnarskrá *Spánar* mælir fyrir um að stjórnarskrárbreytingar sem ekki fara sjálfkrafa í þjóðaratkvæðagreiðslu geti gert það ef 1/10 hluti þingmanna annarrar hvorrar deildar óskar þess, innan 15 daga frá samþykki breytinganna, en þess er krafist að breytingarnar hafi þegar verið samþykktar eftir reglum sem um það gilda með meirihluta í efri deild og auknum meirihluta í neðri deild, áður en til valkvæðrar þjóðaratkvæðagreiðslu kemur.

Loks eru ákvæði í stjórnarskrá *Sviss* um valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur, m.a. um breytingar á stjórnarskrá. Ef um er að ræða tillögu um algera stjórnarskrárbreytingu sem byggir á þjóðarfrumkvæði er eingöngu krafist atkvæðagreiðslu kjósenda (ekki sveitarfélaga) og sama á við um breytingar á stjórnarskrá að hluta til, ef breytingatillögunum hefur áður verið hafnað af þinginu (STS 140).

4.2.1.2 Framsal fullveldis

Af þeim stjórnarskrám sem rannsóknin tekur til er það eingöngu stjórnarskrá *Letlands* sem mælir fyrir um það berum orðum að aðild að Evrópusambandinu skuli ákveðin með þjóðaratkvæðagreiðslu, sem þingið hafi frumkvæði að (STS 68).²⁶ Þar eru einnig fyrir mæli um valkvæða þjóðaratkvæðagreiðslu, að frumkvæði helmings þingmanna, ef efnislegar breytingar verða á samningum sem varða aðild Letlands að Evrópusambandinu. Í Stjórnarskrá *Slóvakíu* er mælt fyrir um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu ef stjórnskipunarlæg mæla fyrir um aðild að sambandi með öðrum ríkjum, en óvíst er hvort þetta tekur til Evrópusambandsins. STS 3a, heimilar þjóðaratkvæðagreiðslur um framsal fullveldis og skal halda þjóðaratkvæðagreiðslu áður en þjóðréttarsamningur er fullgiltur. Sé það gert má ekki halda þjóðaratkvæðagreiðslu um löggjöf um fullgildingunni samningsins. Í *Tékklandi* voru sett sérstök stjórnskipunarlæg um þjóðaratkvæðagreiðslu vegna aðildar að Evrópusambandinu. Aðrar stjórnarskrár mæla ekki fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu vegna aðildar að alþjóðlegum stofnunum og/eða takmarkaðs framsals fullveldis, ef frá er talin stjórnarskrá *Sviss*, en aðild að alþjóðastofnunum er háð samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt STS 140.

Ekki eru heldur mörg dæmi um að stjórnarskrár mæli fyrir um það berum orðum að þjóðaratkvæðagreiðsla geti farið fram um fullgildingunni alþjóðasamninga sem fela í sér framsal fullveldis. Hins vegar er oft mælt fyrir um aukinn meirihluta á þingi við afgreiðslu tillagna um samþykki eða fullgildingunni samninga sem fela í sér takmarkað framsal fullveldis til alþjóðlegra stofnana og í sumum tilvikum er þjóðaratkvæðagreiðsla nokkurs konar varaúrræði. Draga má þessar upplýsingar saman með eftirfarandi hætti:

²⁶ Um samþykki alþjóðlegra samninga og/eða aðild að öðrum alþjóðlegum stofnunum eru gerðar kröfur um aukinn meirihluta (2/3) í þinginu.

Í *Danmörku* er krafist samþykkis 5/6 hluta þingmanna til að lög sem fela í sér framsal fullveldis teljist samþykkt, en ef sá stuðningur fæst ekki er það í valdi ríkisstjórnarinnar að vísa málinu í þjóðaratkvæðagreiðslu (STS 20). Reglan felur í sér að 150 þingmenn af 179 verða að styðja frumvarpið, en þessi krafa hefur leitt til þess að oft hefur komið til þjóðaratkvæðagreiðslu um frumvörp til laga um staðfestingu þjóðaréttarsamninga sem fela í sér framsal fullveldis, þ.m.t. um upphaflega aðild Danmerkur að Evrópubandalögum (þjóðaratkvæðagreiðsla 1973), sem og um Maastricht sáttmálann (1992 og 1993), Amsterdamsáttmálann (1998) og aðild Danmerkur að evru (2000), en sú tillaga var felld í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Í stjórnarskrá *Eistlands* er gerð krafa um 2/3 hluta greiddra atkvæða í báðum umræðum en ekki er fjallað sérstaklega um þjóðaratkvæðagreiðslu í þessu samhengi (sem myndi þá fara eftir almennri heimild STS 105, þegar þingið getur vísað málefni til þjóðaratkvæðagreiðslu). Í *Póllandi* er krafist aukins meirihluta (2/3 hluta þingmanna, að a.m.k. helmingi þeirra viðstöddum í neðri deild) og 2/3 hluta þingmanna í efri deild. Einnig er heimild í stjórnarskrá (STS 90(3)) til að vísa lögum um fullgildingu alþjóðasamninga sem framselja tiltekið vald til alþjóðlegra stofnana til þjóðaratkvæðagreiðslu, í samræmi við ákvæði um valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur. Eru það þá meiri hluti þingmanna, eða forseti lýðveldisins með meirihlutasamþykki efri deildar, sem vísa málinu í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í *Rúmeníu* er einnig krafist aukins meirihluta (2/3 hluta þingmanna beggja deilda í sameiginlegri ákvarðanatöku) en þjóðaratkvæðagreiðsla myndi fara fram í samræmi við almenna heimild stjórnarskrárinnar um þjóðaratkvæðagreiðslur í mikilvægum málum að frumkvæði forseta (STS 90).

Í stjórnarskrá *Svíþjóðar* er mælt fyrir um að þingið geti tekið ákvörðun með 3/4 hlutum greiddra atkvæða þegar um er að ræða framsal valds til alþjóðlegra stofnana og er Evrópusambandið þar sérstaklega tiltekið (STS 10. kafli 5). Þar kemur einnig fram að þingið geti ákveðið að nota þá aðferð sem við á um breytingar á stjórnarskránni, þ.e. ef 1/10 hluti þingmanna krefst og 1/3 hluti styður þá tillögu, má halda þjóðaratkvæðagreiðslu, sem halda á á sama tíma og þingkosningar.

Gera verður þann fyrirvara við framangreindar niðurstöður að reynt getur á það að framsal fullveldis í tiltekinni tillögu eða frumvarpi teljist fela í sér breytingar á stjórnarskrá, eða breytingar á grundvallarstjórnarháttum ríkisins, og getur þá niðurstaða um það hvort þjóðaratkvæðagreiðsla er nauðsynleg eða möguleg ráðist af túlkun stjórnarskrárákvæða um þjóðaratkvæðagreiðslur vegna breytinga á stjórnarskrá. Dæmi eru um slíkt m.a. í *Austurríki*, eins og áður er nefnt, auk þess sem breytingar sem orðið hafa á samningum Evrópubandalaganna og Evrópusambandsins hafa oft leitt til þjóðaratkvæðagreiðslna á *Írlandi*, þar sem fullgildingin er talin háð breytingum á stjórnarskrá. Loks má nefna sérstakar reglur í *Hollandi* annars vegar og í *Frakklandi* hins vegar. Í *Hollandi*, sem aðhyllist eineðli landsréttar og þjóðaréttar, eru ekki gerðar strangar kröfur um fullgildingu þjóðaréttarsamninga. Venjulegar reglur gilda um samþykki laga sem fela í sér þjóðréttarlegar skuldbindingar og þannig mögulega takmarkað framsal fullveldis. Ef 1/5 hluti þingmanna krefst, eða ef efni skuldbindinganna hefur áhrif á stjórnarskrá eða vikur frá ákvæðum hennar, þarf beint samþykki í þinginu, en ekki aukinn meirihluta.

Í *Frakklandi* voru nýlega teknar upp nýjar reglur sem fela í sér að frumvarp um staðfestingu á samningum Evrópusambandsins, sem fela í sér að ný ríki fá aðild að sambandinu, þarf samþykki 3/5 hluta atkvæða í þinginu, en annars fer fram valkvæð þjóðaratkvæðagreiðsla um frumvarpið. Eru þetta óvenjulegar reglur og gefur auga leið að eftir því sem fleiri aðildarríki taka upp ákvæði um aukinn meirihluta eða þjóðaratkvæðagreiðslur í tilefni af breytingum á löggjöf Evrópusambandsins eða aðild nýrra ríkja að því, skapar slíkt aukin vandkvæði fyrir stofnanir Evrópusambandsins og Evrópusamrunann.

4.2.2 Setning laga, synjunarvald og afturköllun laga sem gengið hafa í gildi

4.2.2.1 Almennt

Bein þátttaka þegna í setningu laga er mismunandi í þeim ríkjum sem rannsóknin tekur til. Reglur um slíka þátttöku geta snúið að því, í fyrsta lagi, að þegnar taki þátt í að semja, bera fram og samþykkja lagafrumvörp (setning laga); í öðru lagi að þegnar hafi synjunarvald um löggjöf sem löggjafarsamkoman hefur þegar tekið til meðferðar og afgreitt (synjunarvald) og í þriðja lagi að þegnar geti afturkallað lög sem hafa verið samþykkt og hafa gengið í gildi.

Fyrsta atriðið (setning laga) fellur að miklu leyti saman við reglur um þjóðarfrumkvæði og tillögurétt, enda er það skilgreiningatriði að þegar um tillögurétt er að ræða geti ákveðinn hluti kjósenda borið fram tillögu til löggjafar án þess þó að eiga kröfu á því að þingið afgreiði málið. Þegar um þjóðarfrumkvæði er að ræða getur ákveðinn hluti kjósenda lagt fram tillögu og krafist þess að tillagan verði afgreidd með þjóðaratkvæðagreiðslu. Um þetta verður fjallað í kafla 5 um þjóðarfrumkvæði og tillögurétt, en hér verður fjallað um synjunarvald og reglur um afturköllun laga sem gengið hafa í gildi.

Stjórnarskrárákvæði af þessu tagi falla öll í flokk valkvæðra þjóðaratkvæðagreiðslna, samkvæmt skilgreiningu, enda er hér aldrei skylt í öllum tilvikum að vísa málum í þjóðaratkvæðagreiðslu, heldur taka handhafar ríkisvalds- eða kjósendur – ákvörðun um að afgreiða skuli mál með þjóðaratkvæðagreiðslu þegar skilyrðum til þess er fullnægt. Það leiðir hins vegar af grundvallarsjónarmiðum stjórnarskrár um löggjafarvald að þjóðaratkvæðagreiðslur til að synja eða afturkalla lög geta ekki farið fram ef ekki er til þess sérstök heimild í stjórnarskrá.

Þessari tegund þjóðaratkvæðagreiðslna verður að halda aðgreindum frá álitsumleitan, þ.e. þegar stjórnarskrá mælir fyrir um það almennt í stjórnarskrá að tiltekinn handhafi ríkisvalds (forseti, ríkisstjórn eða þing) geti leitað eftir áliti kjósenda um tiltekið málefni eða löggjöf.

Í flestum tilvikum er um það að ræða að það sé borið undir kjósendur að samþykkja eða synja frumvarpi til laga sem hlotið hefur þinglega meðferð, þ.e. hefur verið samþykkt af meirihluta í þinginu, en ekki er að finna mörg dæmi um það að frumvarpi sem ekki fær tilskilið samþykki þingmanna sé vísað í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í því efni koma til fyllingar reglur um þjóðarfrumkvæði og tillögurétt, þ.e. að ef nægilegur stuðningur er við frumvarp sem ekki nær fram að ganga, getur komið fram tillaga um frumvarp sama efnis eftir reglum um tillögurétt og/eða þjóðarfrumkvæði.

4.2.2.2 Synjunarvald og afturköllun laga

Í stjórnarskrám Vestur-Evrópu eru ýmsar heimildir um synjunarvald og heimildir til afturköllunar laga með þjóðaratkvæðagreiðslu. Í Sviss eru reglur um þjóðarfrumkvæði um lög sambandsríkisins, sbr. síðar og samkvæmt STS 141 felst frumkvæði þegnanna stundum í beinni atkvæðagreiðslu um lög eða ákvarðanir sem tekið hafa gildi, sem og um þjóðréttarlega samninga. 50.000 kjósendur geta krafist þessa inn 100 daga frá opinberri birtingu laganna og fer um þjóðaratkvæðagreiðsluna eftir venjulegum reglum, þ.e. meirihluti greiddra atkvæða ræður úrslitum.

Ákvæði um synjunarvald er að finna í stjórnarskrám *Austurríkis*, *Írlands*, *Frakklands* og *Ítalíu* og hafa *Frakkland* og *Ítalía* hér sérstöðu þar sem ítalska stjórnarskráin mælir fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslur til að afnema löggjöf (*e. abrogative referendum*) og nýlegar breytingar á frönsku stjórnarskránni gera slíkt hið sama mögulegt í Frakklandi.

Í *Austurríki* heimilar STS 43 þjóðaratkvæðagreiðslu um hverja þá löggjöf sem þingið hefur afgreitt, en áður en löggjöfin er staðfest af forseta, ef ákvörðun er tekin um það af þinginu, eða ef meirihluti þingmanna krefst þess. Þetta verður að telja hátt hlutfall þeirra sem krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu, þar sem gera má ráð fyrir meirihlutasamþykki laga í þessari deild þingsins. Ekki er krafist sama hlutfalls á *Írlandi*, þar sem STS 27 mælir fyrir um að meirihluti fulltrúa í efri deild (*Seanad*) og 1/3 hluti þingmanna neðri deildar (*Dáil*) geti sameiginlega óskað eftir að forseti neiti að skrifa undir lög, innan fjögurra daga frá samþykki þeirra. Ef forseti samþykkir fer annað hvort fram þjóðaratkvæðagreiðsla eða þing er rofið. Ætla má að erfitt sé að ná fram slíkri samstöðu, enda hefur þessi tegund þjóðaratkvæðagreiðslu aldrei farið fram á Írlandi, þrátt fyrir mikinn fjölda þjóðaratkvæðagreiðslna almennt (sjá Prakke, 438).

Í *Frakklandi* veitir ákvæði STS 11 forseta lýðveldisins heimild til að skjóta til þjóðaratkvæðagreiðslu tilteknum lögum, um stjórnarsýslu og stefnumál sem snerta félagsleg, efnahagsleg mál og umhverfismál, sem og fullgildingu tiltekinna alþjóðasamninga. Vald forseta var áður skilyrt þannig að annars vegar mælti ríkisstjórnin með þjóðaratkvæðagreiðslu, eða báðar deildir þingsins í sameiningu. Með breytingum á frönsku stjórnarskránni sem gengu í gildi árið 2008 var þingmönnum veitt sama heimild, þannig að 1/5 hluti þingmanna, með stuðningi 1/10 hluta kjósenda, geta krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um löggjöf á þessum sviðum. Eftir orðalagi ákvæðisins tekur það til afnáms laga, en gerir að skilyrði að ekki megi afnema lög sem hafa verið í gildi skemur en í eitt ár (STS 11(3)). Þegar slík tillaga er komin fram fer hún fyrir þingið, en ef deildir þingsins hafa ekki lokið meðferð málsins í samræmi við reglur sem settar eru í almennum lögum, skal halda þjóðaratkvæðagreiðslu. Ákvæðið opnar fyrir þann möguleika að þegar geti komið beint að ákvarðanatöku um tiltekin lög eða afnám laga, en lítil reynsla er komin á það vegna þess hversu nýtt það er.

Á *Ítalíu* hafa þjóðaratkvæðagreiðslur til afnáms laga tíðkast lengur, og er þegnum veitt frumkvæði að því að afnema lög, sbr. STS 75, sem mælir fyrir um að 500.000 kjósendur eða fimm staðbundin stjórnvöld geti farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu í þessum tilgangi. Forseti fer með formlegt vald til að boða til þjóðaratkvæðagreiðslu (STS 87). Það dregur nokkuð úr gildi ákvæðisins, a.m.k. frá sjónarhorni þeirra sem aðhyllast beint lýðræði að krafist er lágmarksþátttöku til að þjóðaratkvæðagreiðslan sé

gild, þ.e. þátttöku 50% kjósenda. Í allt hafa farið fram 62 þjóðaratkvæðagreiðslur á Ítalíu síðan 1945, flestar byggðar á þjóðarfrumkvæði. Fram til ársins 1985 voru haldnar níu þjóðaratkvæðagreiðslur til að fella úr gildi lög en engin náði meirihluta. Árið 1987 voru hins vegar fimm þjóðaratkvæðagreiðslur sem allar hlutu samþykki og milli 1990 og 1995 voru 24 þjóðaratkvæðagreiðslur haldnar og af þeim leiddu 14 til afnáms laga. Færri þjóðaratkvæðagreiðslur hafa verið haldnar á þessum grunni síðan 1997 (Prakke, 500) og eftir 2000 hefur oftast verið um það að ræða að ekki sé næg þátttaka, sem leiðir til þess að þjóðaratkvæðagreiðslan verður ógild (Jungar, 104). Þannig er ítalska stjórnarskráin dæmi um ákvæði sem hef-ur leitt til fleiri þjóðaratkvæðagreiðslna en gert var ráð fyrir í upphafi, en þær hafa einnig verið gagnrýndar á þeim forsendum að þær séu háðar pólitískum hræringum, þar sem stjórnámálamenn beita sér fyrir þjóðaratkvæðagreiðslum til afnáms laga (Jungar, 103).

Stjórnarskrár *Eistlands* og *Letlands* mæla fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu um lög sem eru til meðferðar. Í því felst heimild til þegnanna til að samþykkja lögina eða hafna þeim. Í *Eistlandi* kveður STS 105 á um að þingið geti vísað frumvarpi, eða öðrum málefnum til þjóðaratkvæðagreiðslu, og skulu lögina staðfest af forseta eftir samþykki meirihluta þeirra sem tóku þátt. Hér er um opna heimild að ræða, en ákveðnum málum má aldrei vísa til þjóðaratkvæðagreiðslu (STS 106), sbr. umfjöllun í 4.2.3.2. Í lögum um þjóðaratkvæðagreiðslur er vísað um málsmeðferð til starfsreglna þingsins, þannig að þar er mælt fyrir um það með hvaða hætti þingið tekur ákvörðun um að vísa frumvarpi til þjóðaratkvæðis. Í STS 105(3) kemur þó fram að ef frumvarp eða lög, sem vísað er til þjóðaratkvæðagreiðslu, fær ekki meirihlutafylgi, leiði það til þess að forseti rjúfi þing og boði til kosninga. Fremur óraunhæft virðist því að þessi málsmeðferð hafi mikla þýðingu og má sjá af upplýsingum um þjóðaratkvæðagreiðslur í *Eistlandi* að frá 1990 hefur alltaf (þ.e. í fjórum tilvikum) verið um álitsumleitan að ræða, sem laut að málefnum tengdum stjórnskipun landsins, en ekki þjóðaratkvæðagreiðslur af því tagi sem hér er lýst.

Í *Letlandi* fer forseti með formlegt synjunarvald, þ.e. getur synjað lögum sem hafa hlotið þinglega meðferð staðfestingar, en synjunarheimild forseta er bundin við að 1/3 hluti þingmanna fari fram á synjun. Að auki er þess krafist að 1/10 hluti kjósenda krefjist þess að haldin verði þjóðaratkvæðagreiðsla. Komi slík tillaga ekki fram, eða ef þingið tekur málið aftur fyrir og samþykkir frumvarpið með 3/4 greiddra atkvæða, verður ekki af þjóðaratkvæðagreiðslunni. Hér fara þegar því með beint áhrifavalld og geta komið til leiðar þjóðaratkvæðagreiðslu um lög sem forseti hefur synjað staðfestingar, en gerðar eru kröfur um lágmarksþátttöku (50% kjósenda) við þjóðaratkvæðagreiðsluna og getur það dregið úr gildi úrræðisins. Ekki eru sambærilegar heimildir í stjórnarskrá *Litháen*, en bæði í *Letlandi* og *Litháen* eru ákvæði um þjóðarfrumkvæði (sjá kafla 5.3).

Í öðrum Evrópuríkjum eru heimildir til að synja lögum eða afturkalla annað hvort ekki til staðar, eða eru nær því sem fella má undir álitsgjöf, þ.e. þegar almennar heimildir eru í stjórnarskrá þess efnis að mikilvægum málefnum megi vísa til þjóðaratkvæðagreiðslu.

Í stjórnarskrá *Grikklands* má þó finna ákvæði í STS 44(2) um að lög um mikilvæg félagsleg málefni, sem fengið hafa þinglega meðferð, geti farið í þjóðaratkvæðagreiðslu ef 3/5 hlutar þingmanna greiða atkvæði með tillögu sem borin er fram af 2/5 hlutum þingmanna. Hér er því krafist

aukins meirihluta þingmanna, auk þess sem þær takmarkanir eru settar að ekki megi leggja fram fleiri en tvær slíkar tillögur á hverju kjörtímabili. Í *Portúgal* eru engin ákvæði sem taka til þess að boða megi til þjóðaratkvæðagreiðslu til staðfestingar eða afnáms laga, en þar er að finna almennar heimildir forseta til að halda þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg málefni í STS 115, eins og einnig á við í Grikklandi. Á Spáni er þjóðaratkvæðagreiðsla sem þessi ekki möguleg. Mikilvæg mál, önnur en breytingar á stjórnarskrá, geta farið í þjóðaratkvæðagreiðslu á Spáni í samræmi við STS 92 – en þar er um að ræða pólitíska ákvarðanatöku, ekki löggjöf (STS 92) og því álitsumleitan fremur en þjóðaratkvæðagreiðslu. Við gerð stjórnarskrárinnar var rætt um það hvort veita ætti þegnum rétt til að greiða atkvæði um löggjöf en þeim möguleika var hafnað (Prakke 772).

Í *Búlgaríu* er fyrir hendi lagaheimild sem byggir á STS 84, og sem mælir fyrir um að fjórðungur þingmanna, ráðherraráð eða forseti geti ákveðið að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram en þetta hefur aldrei verið gert. Í stjórnarskrá *Rúmeníu* er einnig mjög opin heimild til forseta til að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg mál, eftir að hafa ráðfært sig við þingið (STS 90). Mikilvægum málum má skjóta í þjóðaratkvæðagreiðslu í *Póllandi* (STS 125) en greinin, sem skilgreinir ekki hvað telst til mikilvægra mála veitir ekki heimild til synjunar eða afturköllunar laga. Svipaðar reglur gilda í *Slóvakíu* (STS 93(2)) sem heimilar að þjóðaratkvæðagreiðsla sé haldin um mikilvæg mál sem varða almannahagsmuni. Þar eru þó óvenjulegar reglur sem heimila þinginu að ógilda niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslu með stjórnskipunarlögum, eftir að þrjú ár eru liðin frá því að niðurstaðan gekk í gildi. Opnar heimildir eru í stjórnarskrá *Slóveníu* (STS 90) um þjóðaratkvæðagreiðslu um hvert það mál sem ráða má með lögum, en ekki heimild til að synja lögum (nema að því er varðar lög sem fullgilda þjóðréttarsamninga). Hendur þingsins eru bundnar skv. STS 90(2) með þeim hætti að ef 1/3 hluti þingmanna krefst þjóðaratkvæðagreiðslu eða önnur deild þingsins (*National Council*), eða 40.000 kjósendur krefjast, skal boða til þjóðaratkvæðagreiðslu um hvert það málefni sem skipa má með lögum. Stjórnarskrá *Ungverjaland*s mælir einnig fyrir um það að forseti, ríkisstjórn, 1/3 hluti þingmanna eða 100.000 kjósendur geti farið fram á að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram og er þar miðað við málefni sem falla innan valdsviðs þingsins, að tilteknum málum undanskildum.

Þær heimildir sem hér var fjallað um geta þannig óbeint komið til álita varðandi áhrif þegna á inntak laga, eftir frekari útfærslu í lögum í hverju ríki fyrir sig. Þó verða lög sem samþykkt hafa verið með stjórnskipulegum hætti ekki felld niður eða afturkölluð, nema bein heimild sé til þess í stjórnarskrá.

Í rétti Norðurlandanna er það eingöngu *danska* stjórnarskráin sem mælir fyrir um að hægt sé að synja lögum staðfestingar með þjóðaratkvæðagreiðslu, auk þeirrar heimildar sem 26. gr. stjórnarskrárinnar veitir forseta Íslands til að synja lögum staðfestingar og skjóta þeim til þjóðaratkvæðagreiðslu. Samkvæmt 26. gr. taka lögin þó gildi, en geta fallið úr gildi ef sú verður niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar. Í Danmörku leiðir af STS 42 að 1/3 hluti þingmanna getur vísað lögum til þjóðaratkvæðagreiðslu eftir að lögin hafa verið samþykkt en áður en þau eru undirrituð (STS 42(1), sbr. einnig STS 42(7)). Ekki er gerð krafa um að lögin lúti að tilteknu efni, eða að um mikilvægt málefni sé að ræða o.þ.h., þannig

að efnislega er um opna heimild að ræða, sem þó er takmörkuð þannig að ákveðin málefni geta ekki farið í þjóðaratkvæðagreiðslu (STS 42(6)). Mælt er fyrir um lágmarksatkvæðavægi, það er a.m.k. 30% atkvæðisbærna kjósenda synji lögnum, sem einnig sé a.m.k. helmingur þeirra sem taka þátt. Ekki er mælt fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslur til afnáms laga, sem þegar hafa gengið í gildi, í norrænum stjórnarskrám fyrir utan mjög þrönga undantekningu sem mælt er fyrir um í dönsku stjórnarskránni STS 42(7), og varðar synjun á frumvarpi sem er til meðferðar.

4.2.3 Lágmarkskröfur um þjóðaratkvæðagreiðslur og málefni sem þjóðaratkvæðagreiðsla getur farið fram um

4.2.3.1 Ónákvæm efnisafmörkun stjórnarskrárákvæða og ákvæði um álitsumleitan

Eins og sjá má af framangreindu yfirliti eru stjórnarskrárákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur misítarleg. Algengustu atriði sem þjóðaratkvæðagreiðslur fara fram um eru stjórnarskrárbreytingar og í sumum tilvikum lagabreytingar annað hvort fyrir tilstilli þjóðarfrumkvæðis, eða vegna synjunar- eða afturköllunar á lögum með þjóðaratkvæðagreiðslu.

Eins og kom fram hér að ofan er fjöldi stjórnarskráa sem ekki mæli nákvæmlega fyrir um það hvaða málefni má bera undir þjóðaratkvæðagreiðslu, að stjórnarskrárbreytingum frátöldum. Af þeim stjórnarskrám sem nefndar voru hér að framan má aftur nefna að stjórnarskrár *Grikklands, Póllands, Slóvakíu, Slóveníu, Litháen, Eistlands og Möltu* hafa að geyma opnar heimildir um að boða megi til þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg málefni eftir nánari ákvörðun þings, ríkisstjórnar eða þjóðhöfðingja (yfirlétt forseta). Eins og fram kom hér áður mæla margar af nýrri stjórnarskrám Mið- og Austur-Evrópu fyrir um opna heimild til að vísa málum til þjóðaratkvæðagreiðslu, s.s. í *Póllandi* (STS 125), *Búlgaríu* (STS 10) og *Slóvakíu* (STS 93(2)). Nákvæmari afmörkun er að finna, m.a. í stjórnarskrá *Ungverjaland*s, sem miðar við að halda megi þjóðaratkvæðagreiðslur um málefni sem falla innan valdmarka þingsins (STS 28/C(5)) eða hvert það málefni sem ráða má með lögum (*Slóvenía*, STS 90). Verður að telja að það geti leitt til vandkvæða, og pólitísku óstöðugleika, eins og bent hefur verið á, þegar stjórnarskrárákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur eru orðaðar með rúmum hætti og skilgreina ekki frekar hvaða málefni falla undir viðkomandi stjórnarskrárákvæði og hefur ónákvæmt orðalagt verið gagnrýnt, m.a. í umfjöllun um stjórnarskrá *Slóvakíu* og *Póllands* (Auer, 172 og 132).

Hér við bætast stjórnarskrár, sem lítið hefur verið fjallað um hér, þar sem annað hvort eru engin ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur (stjórnarskrár *Belgíu, Bretlands, Hollands, Kýpur, Noregs og Þýskalands*) eða að þau eru svo ófullkomin og ónákvæm að fella verður þau réttarkerfi undir flokkun Suksi um álitsgjöf, sbr. yfirlit 1 í kafla 3.2, þ.e. ólögbundnar atkvæðagreiðslur, sem halda má eftir nánari (pólitískri) ákvörðun en getur ekki falið í sér bindandi niðurstöður. Undir þennan flokk verður að fella stjórnarskrá *Finnlands*, þar sem STS 53 vísar til þess að ákveða skuli ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur í löggjöf, en greinin sjálf setur engin viðmið um umfang og efni þjóðaratkvæðagreiðslunnar. Sama er að segja um stjórnarskrá *Lúxemborgar*, sem veitir almenna opna heimild til að halda ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur (STS 51). Mögulega má

einnig fella hér undir stjórnarskrá *Tékklands*, sem í STS2(2) vísar til annarra stjórnskipunarlaganna um það hvenær þjóðin getur farið með ákvörðunarvald²⁷ og stjórnarskrár *Grikklands* og *Búlgaríu* hafa að geyma svo óákveðin ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur að telja verður að þessi réttarkerfi liggja nær því að setja reglur um álitgjöf heldur en um lögbundnar þjóðaratkvæðagreiðslur.

4.2.3.2 Bann við þjóðaratkvæðagreiðslum

Í þeim stjórnarskrám sem mæla fyrir um opnar heimildir um málskot til þjóðarinnar (þjóðaratkvæðagreiðslu eða álitgjöf) má stundum finna neikvæða afmörkun, þ.e.a.s. ákvæði sem banna að tiltekin mál fari í þjóðaratkvæðagreiðslu. Er töluverð samsvörun í þeim viðmiðunum sem koma fram í hinum ýmsu ákvæðum og ber þar hæst atriði á borð við

- Fjármál ríkisins s.s. fjárlög og skatta (*Búlgaría, Danmörk, Eistland, Grikkland, Holland, Ítalía, Lettland, Portúgal, Rúmenía (tillöguréttur), Slóvakía, Ungverjaland*)
- Lög sem samþykkja lán til ríkisins eða aðrar skuldbindingar þess (*Danmörk, Eistland, Lettland*)
- Lög um þjóðréttarsamninga sem þegar eru í gildi (*Danmörk, Sviss, Ungverjaland*).
- Lög um fullgildingu eða innleiðingu þjóðréttarsamninga (*Eistland, Holland, Ítalía, Lettland, Rúmenía (framsal fullveldis)*)
- Lögum neyðarástand og varnarmál (*Eistland, Lettland, Ungverjaland*)
- Lög um náðun og/eða sakaruppgjöf (*Ítalía, Pólland, Ungverjaland, Rúmenía (tillöguréttur)*)
- Málefni sem falla undir verksvið dómstóla (*Búlgaría*)
- Mannréttindi (*Slóvakía, Rúmenía*)
- Grundvallarstjórnarform (*Frakkland, Ítalía, Rúmenía, Tékkland*)
- Staða þjóðhöfðingja (*Lúxemborg*)
- Lög um laun opinberra starfsmanna, eftirlaunaréttindi o.s.frv. (*Danmörk*)
- Lög um ríkisborgararétt (*Danmörk*)
- Lög um eignarnám (*Danmörk*)

Þá banna nokkrar stjórnarskrár að taka megi afstöðu til breytinga á STS í þjóðaratkvæðagreiðslu – s.s. *Búlgaría, Portúgal og Ungverjaland*.

Af framangreindu yfirliti má sjá að í sumum tilvikum er um það að ræða að stjórnarskrár sem mæla fyrir um opnar heimildir til þjóðaratkvæðagreiðslu hafa samsvarandi ítarlegar undanþágur frá þeirri heimild,

²⁷ Ef sett eru stjórnskipunarlög sem afmarka efni þjóðaratkvæðagreiðslu í hvert sinn, verður þó að telja að um lögákveðna þjóðaratkvæðagreiðslu sé að ræða.

(s.s. *Rúmenía* og *Danmörk*) en í öðrum tilvikum er um að ræða opnar heimildir og fáar takmarkanir (s.s. í *Litháen*, *Slóvakíu*, *Póllandi* og *Grikklandi*). Samkvæmt viðmiðunum Suksi verður að miða við að því skýrari sem ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur eru í stjórnarskrá, þeim mun betra. Þetta leiðir einnig til þess að ef opnar heimildir eru um þjóðaratkvæðagreiðslu í stjórnarskrá er það kostur, ef nauðsynlegt er talið að takmarka málefni sem má undir þjóðaratkvæðagreiðslu, að þær takmarkanir sé einnig að finna í stjórnarskránni sjálfri.

4.3 Skilyrði um gildi þjóðaratkvæðagreiðslu - lágmarkspátttaka og atkvæðavægi

Reglur um lágmarkspátttöku eða atkvæðavægi má finna í stjórnarskrám nokkurra Evrópuríkja og er í því tilviki gert að skilyrði að þessum reglum sé fullnægt til að þjóðaratkvæðagreiðslan sé gild. Með lágmarkspátttöku er átt við að þess sé krafist að tiltekið hlutfall kjósenda, allt frá 25% og upp í 75% taki þátt í þjóðaratkvæðagreiðslunni til að hún sé gild. Niðurstöður Jungar benda til að í 15 af þeim 32 ríkjum sem rannsókn hennar tók til séu slíkar kröfur um lágmarkspátttöku, og eru Eystrasaltsríkin og ríki Mið- og Austur-Evrópu áberandi í þeim lista (Jungar, 48).

Niðurstöður Jungar benda til þess að oft sé lágmarkspátttaka miðuð við 50% kjósenda í Eystrasaltsríkjunum og í ríkjum Mið- og Austur-Evrópu. Er enginn vafi, eins og Jungar heldur fram, að slíkar kröfur draga mjög úr virkni þjóðaratkvæðagreiðslna við ákvarðanatöku og hefur það sýnt sig í framkvæmd í Mið- og Austur-Evrópu en einnig m.a. á Ítalíu, þar sem fjöldi þjóðaratkvæðagreiðslna hefur orðið ógildur af þessum sökum. Sömu rök mæla gegn reglum um lágmarksatkvæðamagn, en í þeim reglum felst að lágmarkshlutfall kjósenda greiði atkvæði á sama veg (þ.e. annað hvort til samþykkis eða synjunar í þjóðaratkvæðagreiðslu). Þetta felur í sér enn frekari kröfur en reglur um lágmarkspátttöku, einkum ef markið er sett hátt, svo sem var í Ungverjalandi, sem miðaði við 50% atkvæðavægi. Á Írlandi er krafist 33,3% atkvæðavægis við valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur um önnur málefni en stjórnarskrárbreytingar og hefur þessi tegund þjóðaratkvæðagreiðslu aldrei farið fram á Írlandi. Reglur um atkvæðamagn kunna að skipta minna máli þegar um breytingar á stjórnarskrá er að ræða, eða önnur mikilvæg málefni, sérstaklega í ríkjum þar sem pátttaka í kosningum og þjóðaratkvæðagreiðslum er mikil, þar sem þá er líklegra að tilskilin pátttaka og atkvæðavægi náist. Í nokkrum tilvikum endurspeglast þetta í stjórnarskrám, s.s. í stjórnarskrá *Danmerkur* sem gerir meiri kröfur um atkvæðavægi við breytingar á stjórnarskrá en annars er.

Almennt er talið að reglur um lágmarkspátttöku og atkvæðavægi vinni gegn markmiðum þeim sem þjóðaratkvæðagreiðslum er ætlað að stuðla að, þ.e. annað hvort að tryggja beina ákvarðanatöku, þar sem þess er óskað, eða tryggja að þegar eigi þess kost, í ákveðnum tilvikum, að grípa inn í og leiðrétta ákvorðun kjörinna fulltrúa. Hefur Venice-nefndin um lýðræði (*Venice Commission For Democracy Through Law*) mælt með því í leiðbeiningarreglum um þjóðaratkvæðagreiðslur að ríki viðhaldi ekki reglum um lágmarkspátttöku og/eða atkvæðavægi, á þeim forsendum að slíkar reglur komi í veg fyrir að þjóðaratkvæðagreiðslur nái tilgangi sínum, sem og það að hætta sé á því að þessar reglur skekki niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslna, þar sem þeir sem ekki taka þátt í atkvæðagreiðslunni hafa áhrif á niðurstöðu hennar.²⁸

28 Sjá Code of Good Practice on Referendums, adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006), CDL-AD(2007)008 rev. bls. 23 (50-52).

4.4 Frumkvæði að þjóðaratkvæðagreiðslum: handhafar ríkisvalds eða kjósendur?

Eins og sjá má af yfirliti 1 í kafla 3.2 skiptir það máli um vægi þjóðaratkvæðagreiðslu í lýðræðisfyrirkomulagi hvers ríkis hver getur átt frumkvæði að þjóðaratkvæðagreiðslu. Hér má greina þrjú atriði: 1) Þjóðaratkvæðagreiðslur sem handhafar ríkisvalds eiga frumkvæði að, fyrst og fremst þing eða ákveðið hlutfall þingmanna; en einnig ríkisstjórn eða önnur stjórnvöld og/eða þjóðhöfðingi, s.s. forseti; 2) Þjóðaratkvæðagreiðslur sem kjósendur eiga frumkvæði að en handhafar ríkisvalds taka afstöðu til (oft með bindandi hætti) og 3) þjóðaratkvæðagreiðslur sem að öllu leyti eru að frumkvæði kjósenda. Möguleikar 2) og 3) falla undir reglur um þjóðarfrumkvæði en hér verður fjallað um fyrsta möguleikann. Eins og Jungar bendir á má finna reglur um frumkvæði í 27 af þeim 32 ríkjum sem rannsókn hennar lýtur að, þ.e.a.s. í öllum ríkjunum nema þeim sem ekki hafa á að skipa reglum um þjóðaratkvæðagreiðslur. Reglurnar eru hins vegar mjög mismunandi innbyrðis.

Oftast er um það að ræða að þingið, eða ákveðinn hluti þingmanna, geti vísað málum til þjóðaratkvæðagreiðslu. Stundum hefur þjóðhöfðingi þessa heimild, en oftast er ekki er þar um formlega heimild að ræða, þ.e.a.s. þjóðhöfðingi tekur formlega ákvörðun sem aðrir standa að með forseta. Sem dæmi má nefna að stjórnarskrár *Írlands*, *Póllands*, *Portúgal*, *Rúmeníu*, *Slóveníu* og *Spánar* gera ráð fyrir blönduðu kerfi, þar sem forseti hefur frumkvæði að þjóðaratkvæðagreiðslu annað hvort með þingi eða með kjósendum. Sjálfstætt frumkvæði einstakra handhafa ríkisvalds má finna dæmi um t.d. í *Búlgaríu*, *Eistlandi*, *Ítalíu*, *Lettlandi*, sem og á *Íslandi*, samkvæmt 26. gr. STS, eins og hún hefur verið skýrð, en þar fer tiltekinn handhafi ríkisvalds með frumkvæðisvald, án þess að þátttaka annarra sé nauðsynleg (Jungar, 59-60).

Í Vestur-Evrópu má segja að ráðandi líkan einkennist fremur af frumkvæðisvaldi handhafa ríkisvalds, enda samrýmist það betur sjónarmiðum fulltrúalýðræðisins að tryggja forræði handhafa ríkisvalds, einkum þingsins, á þjóðaratkvæðagreiðslum. Á Spáni er frumkvæðisvald formlega hjá konungi, en í raun hjá þinginu, eftir nánari reglum sem mælt er fyrir um í lögum. Á *Írlandi* er frumkvæðisvald forseta formlegt, og forseti ráðgast við þing og sérstakt ráðgjafarráð. Í *Portúgal*, gildir það sama, að þing og eftir atvikum ríkisstjórn mælir með þjóðaratkvæðagreiðslu við forseta. Í *Póllandi* má finna reglur um að við stjórnarskrárbreytingar geti þriðjungur þingmanna, efri deildin eða forsetinn farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu. Í samanburði við reglur þær sem gilda hér á landi, samkvæmt 26. gr. STS, þar sem forseti hefur synjunarvald og þar með frumkvæði um þjóðaratkvæðagreiðslu, er það eingöngu í *Rúmeníu* sem sambærilegar reglur er að finna. Þar hefur forseti ákvörðunarvald um málefni sem borin eru undir þjóðaratkvæði skv. STS 90, en lítil sem engin framkvæmd hefur verið í Rúmeníu þar sem reynir á þjóðaratkvæðagreiðslur. Í Rúmeníu ráðgast forseti þó við þingið og það fellur undir valdsvið þingsins að hafa frumkvæði að þjóðaratkvæðagreiðslum sem kjósendur fara fram á (STS 90).

Þegar um er að ræða heimild minnihluta þingmanna breytist aðstaðan nokkuð að því er varðar frumkvæðisvald þingsins, þar sem í því felst að minnihluti á þingi getur haft frumkvæði að því að kjósendur taki beina afstöðu til tiltekins frumvarps eða tiltekinna laga. Í *Danmörku* getur 1/3

hluti þingmanna óskað eftir þjóðaratkvæðagreiðslu og í Svíþjóð er miðað við sama hlutfall, en einnig er krafist stuðnings 1/10 hluta kjósenda, en reglurnar eiga við þegar um stjórnarskrárbreytingar er að ræða. Í *Lettlandi* gildir að 1/3 hluti þingmanna (með stuðningi 1/10 hluta kjósenda) leggur til við forseta að boðað verði til þjóðaratkvæðagreiðslu vegna synjunar á lagafrumvari (STS 72). Í *Slóveníu* eru reglur um að 1/3 hluta þingmanna geti farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu, hvort sem er um stjórnarskrárbreytingar eða almenn lög (STS 90 og 170) og sambærilegar reglur eiga við í *Ungverjalandi*, þó þannig að ákveðið hlutfall kjósenda getur einnig krafist þjóðaratkvæðagreiðslu (STS 28/C(4)).

Almennt styður samburður á þessum 30 stjórnarskrám þá niðurstöðu Jungar að eldri lýðræðisríki Vestur-Evrópu setji frumkvæði minnihluta þingmanna meiri skorður en yngri lýðræðisríki, einkum Eystrasaltsríkin og sum ríki Mið- og Austur-Evrópu (Jungar, 55-56). Þó verður að taka mið af því að æ fleiri ríki Vestur-Evrópu hafa tekið upp reglur um þjóðarfrumkvæði eða tillögurétt í stjórnarskrá eða reglur (sbr. umfjöllun í kafla 5), auk þess sem gæta verður að því að reglur um lágmarkspáttöku, sem oft eiga við í nýrri lýðræðisríkjum, draga úr vægi reglna sem auka frumkvæði þegna að þjóðaratkvæðagreiðslum.

5 Reglur um þjóðarfrumkvæði og tillögurétt

5.1 Almenn

Reglur um þjóðarfrumkvæði og tillögurétt hafa í vaxandi mæli rutt sér til rúms í Evrópu og er það talið til marks um að sjónarmið um beint lýðræði hafi styrkst í álfunni. Eftir viðmiðunum Suksi má hér enn greina bæði eðlismun á reglum um þjóðarfrumkvæði annars vegar og tillögurétt hins vegar og stigsmun á því hvort reglur um þjóðarfrumkvæði mæla fyrir um frumkvæði þegna að setningu laga og/eða stjórnarskrár án nokkurrar aðkomu handhafa ríkisvalds eða ekki.

Almennt yfirlit yfir stjórnarskrár samburðarríkjanna sýnir að í allmörgum Evrópuríkjum eru hvorki reglur um tillögurétt eða þjóðarfrumkvæði. Í þann flokk fellur helmingur ríkjanna, þ.e. *Belgía, Bretland, Búlgarí, Danmörk, Eistland, Finnland, Grikkland, Írland, Ísland, Kýpur, Lúxemborg, Noregur, Svíþjóð, Tékkland og Þýskaland*. Norðurlöndin skera sig nokkuð úr að þessu leyti, þar sem þessi úrræði koma ekki fyrir í réttarkerfi neins þeirra. Eystrasaltsríkin, að Eistlandi frátöldu, og ríki Mið- og Austur-Evrópu skera sig hins vegar úr, vegna fjölda úrræða, auk þess sem stjórnarskrár *Sviss, Frakklands, Portúgal og Ítalíu* geyma ákvæði um tillögurétt og/eða þjóðarfrumkvæði.

Af ríkjum þar sem þessi úrræði eru möguleg má setja upp eftirfarandi töflu um samspil úrræðanna:

Tillöguréttur	Tillöguréttur og þjóðarfrumkvæði	Þjóðarfrumkvæði
Austurríki		
		Frakkland
Holland		
	Ítalía	
	Lettland	
	Litháen	
		Malta
		Pólland
		Portúgal
Rúmenía		
	Slóvenía	
		Slóvakía
Spánn		
		Sviss
	Ungverjaland	

5.2 Tillöguréttur

Í tillögurétti felst stjórnarskrárbundinn eða lögbundinn réttur kjósenda til að bera fram tillögu að löggjöf, en hvorki felst í slíku krafa um að löggjafinn taki afstöðu til tillögunnar né krafa um að málinu verði vísað til þjóðaratkvæðagreiðslu. Tillöguréttur er því mun bitminna úrræði en þjóðarfrumkvæði. Í Vestur-Evrópu má einkum nefna *Austurríki* sem veitir 100.000 kjósendum tillögurétt (eða 1/6 hluta kjósenda í þremur umdæmum) og *Holland*. Frá árinu 2006 eru reglur um tillögurétt í hollenskum rétti. Reglurnar voru settar í starfsreglum þingsins þar sem ekki hefur tekist að koma fram stjórnarskrárbreytingum, hvorki að því er varðar tillögurétt, þjóðarfrumkvæði eða þjóðaratkvæðagreiðslur. 40.000 kjósendur geta lagt til að frumvarp um tiltekið málefni verði tekið til meðferðar þingsins, en það er vel undir 0,5% af fólksfjölda. Ekki er hægt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu, þó að þingið taki málið ekki til meðferðar (Jungar, 98). Takmarkanir eru á þessari heimild þannig að ekki má bera fram tillögur um skatta, fjárlög og málefni sem fara gegn stjórnarskrá eða almennu siðferði. Ekki má bera fram tillögu fyrr en liðin eru tvö ár frá því að þingið hafði málefnið til meðferðar.

Á *Spáni* eru fyrirmæli í stjórnarskrá um tillögurétt 500.000 þegna (STS 87(3), en sá tillöguréttur er einnig takmarkaður þannig að tillögur mega ekki lúta að lögum um skatta, þjóðréttarskuldbindingar eða náðun.²⁹ Í *Rúmeníu* eru einnig reglur um tillögurétt 100.000 þegna sem auk þess verða að koma frá ¼ hluta staðbundinna eininga (STS 74). 500.000 þegnar geta krafist breytinga á stjórnarskrá. Einnig eru reglur um tillögurétt þegna í stjórnarskrám *Lettlands*, *Litháen*, *Slóveníu* og *Ungverjals*. Í öllum þessum ríkjum eru einnig ákvæði um þjóðarfrumkvæði og verður fjallað um það hér á eftir. Stjórnarskrár *Litháen* og *Ungverjals* skera sig úr að því leyti að mælt er fyrir um að þingið verði að taka tillögu 50.000 kjósenda til umfjöllunar. Oft er miðað við lágt hlutfall kjósenda (oft 50.000 kjósendur, sem er undir 1% af fólksfjölda).³⁰ Hins vegar hafa

29 Þetta samsvarar um 1% af fólksfjölda. Fólksfjöldatölur sem miðað er við í rannsókninni eru frá árinu 2004.

30 T.d. í Ungverjalandi 50.000 (0,5% af fólksfjölda); á Spáni 0,2% af fólksfjölda og í Slóveníu getur svipað hlutfall þjóðarinnar lagt til breytingar á stjórnarskrá (tillöguréttur).

rannsóknir sýnt að ýmsar fyrirstöður geta verið í veginum. Á fyrstu 15 árum í lýðveldissögu Ungverjaland komst þannig engin af u.þ.b. 20 tillögum á það stig að þær fengju þinglega meðferð; til 2006 náðu tvær tillögur fram að ganga (Jungar, 113). Á árunum 1964-1994 hafa aðeins þrjár af þeim 29 tillögum sem bornar hafa verið upp í *Austurríki* orðið að lögum (Kaufmann og Waters, 33).

5.3 Þjóðarfrumkvæði

Um er að ræða þjóðarfrumkvæði þegar ákveðinn hluti kjósenda getur lagt fram tillögu um tiltekið málefni og vísað ákvörðun um það í þjóðaratkvæðagreiðslu. Slík ákvæði eru nú í ákvæðum nokkurra stjórnarskráa Vestur-Evrópu, þ.e. auk *Swiss*, sem hefur ítarleg ákvæði um þjóðarfrumkvæði, m.a. í *Frakklandi* og á *Ítalíu* og auk þess í allmörgum nýrri lýðræðisríkjum. Auk *Portúgals*, má hér nefna Eystrasaltsríkin *Lettland* og *Litháen* og Mið- og Austur-Evrópuríkin *Möltu*, *Pólland*, *Slóveníu*, *Slóvakíu* og *Ungverjaland*. Norðurlöndin skera sig úr að þessu leyti, þar sem ekki er gert ráð fyrir þjóðarfrumkvæði í rétti Norðurlandanna.

Í *Lettlandi* er gert ráð fyrir þátttöku kjósenda vegna synjunarvalds, eins og áður er fram komið, og er gerð krafa um að 10% kjósenda styðji kröfu 1/3 hluta þingmanna um að lögnum verði synjað um staðfestingu (STS 72). Geta 10% kjósenda krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um lög. Í *Litháen* gerir stjórnarskrá ráð fyrir að krafa 300.000 þegna um þjóðaratkvæðagreiðslu geti náð fram að ganga, bæði að því er varðar breytingar á stjórnarskrá og um önnur málefni samkvæmt STS 9. Miðað við fólksfjölda eru þetta rétt um 9% af heildarfólksfjölda. Í *Lettlandi* og *Litháen* eru ákvæðin orðuð þannig að úrslitavald liggur hjá þessu tiltekna hlutfalli kjósenda, en ekki er gert ráð fyrir milligöngu handhafa ríkisvalds og styrkir þetta fyrirkomulag um beina töku ákvarðana. Í báðum þessum ríkjum er þó gerð krafa um lágmarksþátttöku 50% kjósenda, og hefur þetta leitt til þess að þjóðaratkvæðagreiðslur hafa orðið ógildar vegna ónógrar þátttöku. Í *Litháen* var t.d. árið 1994 haldin þjóðaratkvæðagreiðsla í átta liðum um ýmis atriði varðandi framtíðarskipan eignaréttar og einkavæðingu sem varð ógild af þessum sökum.

Í *Slóvakíu*, *Slóveníu* og *Ungverjalandi* má einnig finna reglur um þjóðarfrumkvæði sem ekki er gerð krafa um að hljóti staðfestingu eða atbeina handhafa ríkisvalds. Í *Slóveníu* er mælt fyrir um að frumkvæði 40.000 kjósenda leiði til þjóðaratkvæðagreiðslu (þ.e. um 2% af fólksfjölda). Í *Ungverjalandi* mælir stjórnarskrá fyrir um þjóðarfrumkvæði 100.000 kjósenda og ákveður þingið hvort atkvæðagreiðslan fer fram; þó skal halda þjóðaratkvæðagreiðslu ef 200.000 kjósendur krefjast (þ.e. um 2% af fólksfjölda) (STS 28/C). Í stjórnarskrá *Slóvakíu* er mælt fyrir um að halda skuli þjóðaratkvæðagreiðslu ef 350.000 kjósendur krefjast (STS 95(1)). Þó hefur forseti *Slóvakíu* heimild til að skjóta tillögunni til Stjórnlagadómstóls til úrskurðar.

Í öðrum ríkjum þar sem þjóðarfrumkvæði er mögulegt er um óbeint þjóðarfrumkvæði að ræða, þ.e. þar reynir á milligöngu handhafa ríkisvalds, s.s. umfram það sem áður er sagt í *Póllandi*, *Portúgal* og *Swiss*.³¹ Í *Póllandi* er það lagt í vald þingsins að ákveða hvort verður af þjóðaratkvæðagreiðslu

31 Sjá nákvæma umfjöllun Jungar, 62-64, Tafla 5.4. Af ákvæðum stjórnarskrár Rúmeníu að dæma verður að telja að þar sé mælt fyrir um tillögurétt fremur en þjóðarfrumkvæði.

sem 500.000 kjósendur fara fram á; í *Portúgal* hefur forseti formlegan frumkvæðisrétt, en 75.000 kjósenda geta óskað eftir ákvörðun forseta um þjóðaratkvæðagreiðslu. Í ákvæðum *svissnesku* stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um þjóðarfrumkvæði og er þar tryggður samleikur kjósenda og handhafa ríkisvalds. 100.000 kjósendur (2% kjósenda) geta krafist breytinga á stjórnarskrá og skal þingið taka þátt í að móta tillöguna, eða hefur einnig rétt til að koma fram með gagntillögu til breytinga (STS 139). Í því tilviki fara báðar tillögurnar í þjóðaratkvæðagreiðslu. 50.000 kjósendur (eða um 1% kjósenda) geta einnig krafist afnáms laga, ákvarðana eða þjóðaréttarsamninga með þjóðaratkvæðagreiðslu (STS 141).

Ákveðnir kostir geta fylgt því að aðkoma handhafa ríkisvalds sé tryggð, s.s. að tillögur sem fara gegn grundvallarreglum eða grunnhugmyndum samfélagsins nái ekki fram að ganga. Auk þess má gera ráð fyrir að þjóðarfrumkvæði geti leitt til þess að þing setji reglur, sem óskað er eftir, þó að ekki verði af þjóðaratkvæðagreiðslu um tillöguna og má því segja að þjóðarfrumkvæði sé alltaf jákvætt, frá sjónarhorni hugmynda um beint lýðræði, hvort sem tryggt er að kjósendur hafi óheftan tillögurétt eða ekki.

Af þeim ríkjum sem gera ráð fyrir frumkvæði þegna sem leiðir til þjóðaratkvæðagreiðslu án atbeina handhafa ríkisvalds, á borð við þing eða þjóðhöfðingja, má sérstaklega nefna *Ítalíu*, þar sem 500.000 kjósendur geta borið fram tillögu um þjóðaratkvæðagreiðslu til þess að afnema lög (STS 75). Hér verður þó að nefna að lög frá 25. maí 1970 mæla fyrir um að slíka tillögu skuli bera fram við stjórnlagadómstólinn (*e. Court of Cassation*) milli 1. janúar og 1. október ár hvert. Skrifstofa um þjóðaratkvæði sem tengist dómstólnum metur tillöguna og dómstóllinn sker úr um hvort hún er í samræmi við stjórnarskrá. Ef niðurstaðan er jákvæð, boðar forseti til þjóðaratkvæðagreiðslu, sem er haldin milli 15. apríl og 15. júní næsta ár (STS 87(6) og lög um þjóðaratkvæði). Af þessu leiðir, að í þessu tilviki getur Stjórnlagadómstóll ríkisins haft áhrif á framgang tillögunnar og hefur það verið gagnrýnt.

Draga má saman framangreindar niðurstöður með því að benda á að ekki er hægt að ganga út frá því sem vísu að þjóðarfrumkvæði leiði til merkjanlegs framlags almennings við töku ákvarðana, þegar litið er til útkomu þjóðaratkvæðagreiðslna. Nokkuð oft virðist vera um að ræða að þjóðaratkvæðagreiðslur sem byggjast á frumkvæði kjósenda verða ógildar vegna reglna um lágmarkspáttöku, eða ná ekki fram að ganga af öðrum ástæðum.

6. Önnur atriði

Um önnur þau atriði sem máli skipta um reglur um þjóðaratkvæðagreiðslur má ítreka að frekari reglur um þjóðaratkvæðagreiðslur en þær sem raktar eru hér að framan eru yfirleitt settar í almennri löggjöf fremur en í stjórnarskrárákvæðum. Er þar um að ræða atriði eins og tímasetningu (eða tímatakmarkanir), sem og atriði sem varða útfærslu þjóðaratkvæðagreiðslunnar, hvernig orða eigi spurningar, kynningu á málefninu, framlög til hagsmunaaðila, og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar almennt.

Hins vegar eru reglur um kosningarrétt, þ.á m. í þjóðaratkvæðagreiðslum, yfirleitt í stjórnarskrárákvæðum og er þar m.a. tekið fram sérstaklega ef þegnar ríkisins, sem búsettir eru erlendis, eru kjörgengir við kosningar og við þjóðaratkvæðagreiðslur eins og oft er. Þær reglur eru svo útfærðar nánar í löggjöf.

7. Niðurstöður

Eins og sjá má af yfirlitinu hér að framan eru reglur um beina þátttöku kjósenda við töku ákvarðana sem finna má í stjórnarskrám samanburðarríkanna nokkuð mismunandi, bæði að formi og efni. Yfirlitið miðaði að því að draga fram þær reglur sem finna má í stjórnarskrám 30 Evrópuríkja (að Íslandi meðtöldu) og lýsa þeim reglum sem við eiga um ófrávíkjanlegar og valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur, sem og ákvæðum um þjóðarfrumkvæði og tillögurétt kjósenda.

Ekki er hægt af samanburðinum að greina sérstaka samsvörun milli reglna um ófrávíkjanlegar þjóðaratkvæðagreiðslur annars vegar og þjóðarfrumkvæðis hins vegar, þannig að þessi úrræði fylgist að í stjórnarskrám Evrópuríkja, að frátöldum rétti *Swiss*, sem sker sig úr í þessu efni sem og öðrum þeim eignum sem lúta að þjóðaratkvæðagreiðslum. Þó er augljóst að yngri stjórnarskrár (oft stjórnarskrár Mið- og Austur-Evrópu, auk Eystrasaltsríkjanna) mæla fyrir um þjóðarfrumkvæði og tillögurétt í *ríkara mæli* en eldri stjórnarskrár (að frátalinni stjórnarskrá *Swiss*, *Ítalíu* og (nýlega) *Frakklands*), til viðbótar við önnur ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur. Skýrist þetta að hluta til af sögulegum ástæðum.

Eins og fram hefur komið voru hugmyndir um fullveldi fólksins útfærðar þannig í frönsku byltingunni að fulltrúar fara með vald þjóðarinnar og varð fulltrúalýðræði ráðandi í Evrópu og í stjórnarskrám vestur-evrópskra ríkja á 19. öld. Þessi sérstaða hefur haldist að nokkru leyti og einnig haft áhrif á rétt Norðurlandanna, sem mótaðist af vestur-evrópskum stjórnarskrám á 19. öldinni. Rétt er að fella nýrri lýðræðisríki Evrópu í sérstakan flokk, en þar eru auk ríkja Mið- og Austur-Evrópu og Eystrasaltsríkja talin *Grikkland*, *Portúgal* og *Spánn*, sem öll fóru í gegnum breytingatíma um miðja 20. öld, eftir langvarandi alræðisstjórn. Reglur um þjóðaratkvæðagreiðslur kunna að hafa mótast þar öðrum þræði af ákveðinni vantrú á skoðanamyndun og ákvarðanatöku almennings, sem fékk á sig neikvæðan blæ í Evrópu á fyrri hluta 20. aldar, bæði í þessum ríkjum og ekki síður í Þýskalandi. Staðfestir samanburðurinn að stjórnarskrár þessara ríkja bera ekki merki um eins sterka áherslu á fullveldi fólksins eins og sumar aðrar stjórnarskrár Vestur-Evrópu.

Sérstök sjónarmið eiga við um ríki Mið- og Austur-Evrópu, sem fóru í gegnum byltingartíma í lok 20. aldar, sem og Eystrasaltsríkin, sem fjalla má um sameiginlega vegna sögulegra og stjórnskipulegra atriða. Þegar útfærsla þjóðaratkvæðagreiðslna og þjóðarfrumkvæðis í stjórnarskrám þessara ríkja og framkvæmd þeirra er skoðuð verður því að hafa í huga að miklar breytingar hafa orðið á stjórnarháttum og ríkjaskipulagi í Evrópu, einkum á yfirráðasvæði þessara ríkja, á undanföllum áratugum, annars vegar vegna hruns ríkjandi stjórnarfyrikomulags í kringum 1990 og hins vegar vegna aukins efnahagslegs- og pólitísku samruna í gegnum Evrópubandalögin og nú Evrópusambandið. Í þeim breytingum sem áttu sér stað í Mið- og Austur-Evrópu var við breytingar á stjórnskipulagi oft

vísað til grunnhugmyndarinnar um fullveldi fólksins í andstöðu við fyrra alræðisstjórnarform (Jungar, 21) en þó koma þar til mótvægis hefðir fulltrúalýðræðisins, einkum í Eystrasaltsríkjunum. Á þessu tímabili hefur fjöldi þjóðaratkvæðagreiðslna því fjallað um breytingar á stjórnskipulagi, sem og spurningar um aðild að Evrópusambandinu og öðrum alþjóðlegum stofnunum eða samtökum, sem fela í sér framsal á hluta fullveldisréttar til alþjóðlegra stofnana, og á hið síðarnefnda einnig við um eldri lýðræðisríki Vestur-Evrópu (Jungar, 20; Butler og Ranney 1994). Verður að hafa þetta í huga þegar tölur um aukningu þjóðaratkvæðagreiðslna í Evrópu eru skoðaðar.

Norðurlöndin skera sig nokkuð úr í samanburðinum, að því leyti að færri ákvæði eru í stjórnarskrám Norðurlandanna en margra annarra Evrópuríkja um þjóðaratkvæðagreiðslur og ekkert Norðurlandanna hefur að geyma ákvæði um þjóðarfrumkvæði og tillögurétt kjósenda. Í norsku stjórnarskránni eru engin ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur, í finnsku stjórnarskránni er aðeins almennt ákvæði sem veitir heimild til frekari útfærslu í lögum. Í Svíþjóð eru þjóðaratkvæðagreiðslur að mestu bundnar við breytingar á stjórnarskrá og eru alltaf valkvæðar, auk álitsumleitana sem eru mögulegar alls staðar á Norðurlöndunum. Stjórnarskrá Danmerkur hefur hins vegar að geyma flest ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur, bæði ófrávikjanlegar og valkvæðar.

Ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar hafa aðeins að litlu leyti verið tekin með í samanburði og greiningu, enda eru tiltölulega fá og afmörkuð ákvæði í stjórnarskránni sem mæla fyrir um eða heimila þjóðaratkvæðagreiðslur. Þó er rétt að nefna að íslenska stjórnarskráin sker sig nokkuð úr, í samanburði við texta annarra evrópskra stjórnarskráa. Á það bæði við um ákvæði 11. gr. um að frávikning forseta sæti staðfestingu í þjóðaratkvæðagreiðslu, eins og fjallað var um í 4.1.2 og ákvæði 26. gr. um synjunarvald forseta.

Að því er fyrrnefnt atriði varðar er það eingöngu stjórnarskrá *Austurríkis* (STS 60(6) sem gerir ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu í kjölfar þess að þing ákveður að sækja forseta til ábyrgðar, og stjórnarskrá *Rúmeníu* (STS 95) hefur að geyma samsvarandi ákvæði við þá íslensku.³² Að því er varðar synjunarvald forseta á lögum, skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar á það sér einnig fáar hliðstæður, sérstaklega að formi til, en í öðrum stjórnarskrám er oft ar mælt fyrir um að forseti fari með frumkvæði að þjóðaratkvæðagreiðslum í samráði við aðra handhafa ríkisvalds, s.s. þing, eða frumkvæðisréttur er eingöngu lagður í vald þingsins og stundum þjóðarinnar.

Þá er hvergi annars staðar að finna ákvæði sambærileg við 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar um breytingu á kirkjuskipun ríkisins, ef frá eru taldar óbeinar hliðstæður í stjórnarskrám Eystrasaltsríkja og nokkrum Mið- og Austur-Evrópuríkjum sem hafa að geyma ákvæði um að grundvallarþáttum stjórnarskrárinnar megi ekki breyta, eða aðeins breyta með þjóðaratkvæðagreiðslu.

32 Árið 2007 reyndi á ákvæðið er tilraun var gerð til að víkja forseta Rúmeníu frá embætti, en tillagan var felld í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Heimildir

Albi, Anneli og Jacques Ziller (ritstj.) *The European Constitution and National Constitutions. Ratification and Beyond*. Kluwer Law International, AH, 2007.

Auer, Andreas og Michael Bützer (ritstj.), *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*, Ashgate, Aldershot, 2001.

Besselink, Leonard F.M., „The Dutch Constitution, the European Constitution and the Referendum in the Netherlands“ í Albi og Ziller (ritstj.) *The European Constitution and National Constitutions* (113-123).

Birch, Anthony H. *The concepts and theories of modern democracy* (3. útg.), Routledge, London 2007.

Butler, David og Austin, Ranney (ritstj.) *Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy*. AEI Press, Washington 1994.

Butler, David og Austin, Ranney (ritstj.) *Referendums: a comparative study of practice and theory*. AEI, Washington 1978.

Constitutions of Europe. Texts Collected by the council of Europe Venice Commission. Martínus Nijhoff publishers, Leiden, 2004.

Flanz, Gisbert H. o.fl. (ritstj.) *Constitutions of the Countries of the World*. Oceana, New York (lausblaðabók).

Jóhannesson, Ólafur. *Stjórnskipun Íslands* (2. Útg. Gunnar G. Schram), Iðunn, Reykjavík 1978.

Jungar, Ann-Cathrine *Folkomröstningar í Europe. Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater*. SOU 2007:94.

Kaufmann, Bruno og M. Dane Waters (ritstj.) *Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. Carolina Academic Press, Durham, North Carolina, 2004.

Kortmann, Constantijn o.fl. (ritstj.) *Constitutional law of 10 EU member states: the 2004 enlargement*. Kluwer, Deventer 2004.

Pateman, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, Cambridge 1970.

Prakke, Lucas, Constanijn, Kortmann o.fl. (ritstj.) *Constitutional law of 15 EU member states*. Kluwer, Deventer 2004.

Suksi, Markku. *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993.

Vilhjálmsson, Þór. „Synjunarvald forsetans“. *Afmælisrit Gaukur Jörundsson sextugur*. Bókaútgáfa Orators, Reykjavík 1994.

Willem, Aalt og Heringa, Philipp Kiiver. *Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional law*. Intersentia, Antwerp 2007.

IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) vefur: www.aceproject.org og *IDEA Handbook*

Vefsíður

www.c2d.ch *Direct Democracy Centre for Research on Direct Democracy* í Sviss

www.iri-europ.org *The Initiative and Referendum Institute Europe* (IRI)

www.aceproject.org *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA).

Sjálfstjórn sveitarfélaga og stjórnarskrá

Ellý Katrín Guðmundsdóttir

Stjórnlaganefnd fór þess á leit við Ellý Katrínu Guðmundsdóttur, fulltrúa í stjórnlaganefnd, lögfræðing og sviðsstýru Umhverfis- og samgöngusviðs Reykjavíkurborgar, að skrifa úttekt um stöðu íslenskra sveitarfélaga og sjálfstjórn þeirra. Þess var óskað að gerð yrðu skil á inntaki 78. gr. stjórnarskrárinnar og fjallað um hvort þörf væri á endurskoðun ákvæðisins.

Réttur sveitarfélaga til sjálfstjórnar hér á landi hefur verið verndaður í stjórnarskrá allt frá árinu 1874 þegar Íslendingar fengu sína fyrstu stjórnarskrá. Sveitarfélög eru handhafar framkvæmdavalds og gegna mikilvægu lýðræðislegu hlutverki. Þau eru það stjórnvald sem er næst fólkinu og getur því veitt íbúum aukin tækifæri til samráðs og beinnar þátttöku og verið þar með besti jarðvegurinn fyrir beint lýðræði.

Staða sveitarfélaga hefur verið til skoðunar undanfarin ár. Verkefni sveitarfélaga hafa aukist og markvisst hefur verið leitað leiða til þess að styrkja þau, ekki síst með sameiningu sveitarfélaga.

Málefni sveitarfélaga voru nokkuð í deiglu á Þjóðfundinum 2010. Af fundinum má m.a. lesa ósk um (i) skýra valddreifingu, ábyrgð og gagnsæi í stjórnsýslu, (ii) skýr skil milli ríkisvalds og sveitarfélaga, (iii) sterk sveitarfélög sem þó virða þjóðarhagsmuni og (iv) aukið beint lýðræði.

Hér á eftir verður nánar fjallað um stöðu sveitarfélaga og sjálfstjórn þeirra.

Saga sveitarfélaga

Sveitarstjórnarskipan á Íslandi hvílir á gömlum grunni. Sveitarfélög hafa verið til staðar allt frá þjóðveldisöld en stofnun þeirra má rekja til þeirra lýðræðislegu hefða sem landnámsmenn þekktu úr norrænni menningu fyrri heimkynna sinna. Staða sveitarfélaga hefur breyst í aldanna rás en sú sveitarstjórnarskipan sem við þekkjum í dag á rætur sínar að rekja til þess að sveitarfélögin voru endurskipulögð árið 1872 að danskri fyrirmynd.¹ Byggð flestra þjóðríkja er nú með þessum hætti, þ.e. hún skiptist í staðbundin héruð og sveitarfélög sem hafa sjálfstjórn í málum sínum að einhverju leyti. Sveitarstjórnir á Íslandi fara með staðbundin stjórnsýsluvöld sem teljast þar með hluti framkvæmdavaldsins.²

Ákvæði um sjálfstjórn sveitarfélaga í íslensku stjórnarskránni

1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar kveður á um sjálfstjórn sveitarfélaga:

- *Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.*
- *Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.*

Ákvæði 1. mgr. 78. gr. er efnislega óbreytt frá fyrstu stjórnarskrá Íslendinga frá árinu 1874. Ákvæðið er að danskri fyrirmynd og tekið beint upp úr grundvallarlögum Dana frá árinu 1849. Ákvæðið í dönsku stjórnarskránni hefur lítið breyst í tímans rás en núgildandi ákvæði sem er að finna í 82. gr. dönsku grundvallarlaganna frá 1953 hljóðar svo:

Kommunernes ret til selvstændigt under statens tilsyn at styre deres anliggender ordnes ved lov.

Ákvæðið um sjálfstjórn sveitarfélaga hefur alla tíð verið í mannréttindakafla stjórnarskráa Íslands með sama hætti og í dönsku grundvallarlögum. Markmið höfunda grundvallarlaganna var að taka upp hugmyndafræði frönsku mannréttindayfirlýsingarinnar um að ríkisvaldið ætti upptök sín hjá þjóðinni. Það væru mannréttindi íbúa sveitarfélagsins „að fá að kjósa þá, sem færu með stjórn sveitarfélagsins, í almennum og lýðræðislegum kosningum. Á þann hátt fengju íbúar sveitarfélagsins sjálfstjórn í eigin málum og yrðu lausir við afskipti skipaðra embættismanna konungs í sveitarstjórnnum.“³ Hugsunin um sjálfstjórn sveitarfélaga byggir því á þeirri lýðræðishugsun að fólkið í landinu hafi rétt til þess að hafa bein áhrif á sitt nærumhverfi.⁴

1 Skýrsla félagsmálaráðherra um sveitarstjórnarmál, lögð fyrir Alþingi á 132. löggjafarþingi, þingskjal 570-407, mál bls. 2-3. (Skýrsla félagsmálaráðherra).

2 Björn Þ. Guðmundsson: *Hvað er stjórnsýsla skv. stjórnsýslurétti*, Tímarit lögfræðinga 1985, 3. tbl., bls. 195.

3 Jóhann Tómas Sigurðsson: „*Sjálfstjórn sveitarfélaga*“. Úlfjótur 2000, 2. tbl., bls. 160.

4 Nánar má lesa um sjálfstjórn sveitarfélaga á Norðurlöndum í grein Jóhanns Tómasar Sigurðssonar um sjálfstjórn sveitarfélaga, sbr. n.mgr. 3, bls. 178-181.

Inntak 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar

1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar mælir fyrir um sjálfstjórn sveitarfélaga án þess að tilgreina nánar í hverju sjálfstjórnin felst. Hér er því fyrst og fremst um að ræða stefnuyfirlýsingu stjórnarskrárgjafans um að sveitarfélög skuli njóta sjálfstjórnar.

Þýðing 1. mgr. 78. gr. þykir á köflum óljós en samhljómur virðist vera meðal fræðimanna um eftirfarandi: (i) ákvæðið tryggir tilvist sveitarfélaga, (ii) ákvæðið tryggir sveitarfélögum vissa sjálfstjórn og (iii) ákvæðið felur í sér vísbendingu um að sveitarfélög skuli hafa einhver verkefni með höndum.⁵

Með ákvæði 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar er sveitarfélögum tryggð stjórnarskrárvarin staða í stjórnkerfi ríkisins og verða þau ekki lögð niður nema með stjórnarskrárbreytingu. „Stjórnarskrárákvæðið gerir ráð fyrir að sveitarfélög skuli hafa sjálfstjórn í tilteknum málum, án þess að tilgreina nánar hvert inntak sjálfstjórnarinnar er, en samkvæmt kenningum íslenskra fræðimanna felst sjálfstjórn sveitarfélaga í því að sveitarstjórn, sem kjörin er af íbúum sveitarfélagsins, fari með stjórn þeirra málefna sem sveitarfélaginu eru falin. Ákvæðið tryggir þar með tilvist sveitarfélaga og að þau skuli hafa sjálfstjórn í þeim málum sem löggjafinn ákveður. Sveitarfélög eru því háð löggjafarvaldinu, sem mælir fyrir um hvaða málefnum sveitarfélög skuli ráða, en óháð framkvæmdarvaldinu við stjórnsýsluathafnir, svo framarlega sem þau halda sig innan ramma laganna“⁶. Þannig verða ákvarðanir sveitarstjórnar um tiltekið málefni ekki endurskoðaðar efnislega nema það sé sérstaklega heimilað í lögum.⁷

Orðalag 78. gr. stjórnarskrárinnar „bendir til þess að ætlunin hafi verið að sveitarstjórnir fengju einkum umsjón með málum sem hefðu staðbundna þýðingu en skiptu þjóðarheildina minna máli. Hins vegar er erfitt að draga skýr mörk á milli sérmála byggðarlags og annarra þjóðfélagsmála og er því talið að löggjafinn hafi allfrjálsar hendur við skipan sveitarstjórnar.“⁸

Tillögur um breytingar á ákvæði um sjálfstjórn sveitarfélaga

Segja má að almenn sátt hafi ríkt um inntak, efni og skýringu ákvæðis stjórnarskrárinnar um sjálfstjórn sveitarfélaga. Lítið hefur verið ritað um inntak þessa ákvæðis og einungis tvisvar hafa komið fram tillögur um breytingar á ákvæði um sjálfstjórn sveitarfélaga.

Athygliverð tillaga var lögð fram á Alþingi árið 1983 í frumvarpi til stjórnarskipunarlaga (243. mál). Frumvarp þetta var undirbúið af þingmannanefnd undir forystu Gunnars Thoroddsen þáverandi forsætisráðherra. Tillögunni var ætlað að styrkja sjálfstjórn sveitarfélaga og beint lýðræði í sveitarfélögum. Í frumvarpinu er ákvæðum um sveitarfélög komið fyrir í sérstökum kafla VI sem hljóðar svo:

⁵ Trausti Fannar Valsson: *Sjálfstjórn sveitarfélaga*. Tímarit lögfræðinga 2007, 3. hefti, bls. 243.

⁶ Jóhann Tómas Sigurðsson, bls. 151.

⁷ Skýrsla félagsmálaráðherra, bls. 4.

⁸ Skýrsla félagsmálaráðherra, bls. 5.

56. gr.

Landið skiptist í sveitarfélög, sem ráða sjálf málefnum sínum með umsjón ríkisstjórnarinnar. Stjórnir sveitarfélaga skulu kjörnar í almennum, leyningum kosningum.

57. gr.

Rétti sveitarfélags til að ráða sjálft málefnum sínum sem og skiptingu á verkefnum sveitarfélags og ríkisins, skal skipað með lögum. Um tekjustofna sveitarfélaga skal einnig fjalla í lögum.

58. gr.

Rétti íbúa til þess að óska eftir atkvæðagreiðslu um málefni sveitarfélagsins skal og skipað með lögum.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að ákvæðum þessara greina er ætlað að (i) undirstrika rétt íbúa sveitarfélaga til þess að velja sjálfir stjórnir þeirra, (ii) árétta að sveitarfélög skulu búa við ákveðna tekjustofna og (iii) auka lýðræðisleg réttindi íbúa.

Frumvarpið hlaut ekki samþykki Alþingis. Óhætt er hins vegar að fullyrða að þær tillögur er hér koma fram eru mjög í takt við umræðuna sem átt hefur sér stað hér á landi undanfarið og endurspeglast í skilaboðum Þjóðfundar 2010.

Með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 var hins vegar samþykkt breyting á 78. gr. stjórnarskrárinnar og bætt við nýrri 2. mgr. um tekjustofna sveitarfélaga. Ákvæðið er talið staðfesta að tekjuöflun sveitarfélaga þurfi að byggja á heimild í lögum en sveitarfélögum sé í sjálfsvald sett hvernig þau nýta lögákveðna tekjustofna.⁹

Lög um sveitarstjórnarmál

Segja má að lög um sveitarstjórnarmál mæli fyrir um stjórnun sveitarfélaga með svipuðum hætti og stjórnarskrá mælir fyrir um stjórnun ríkisins.¹⁰ Ákvæði sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, undirstrika sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga. Þetta sést glögg í 1. og 2. gr. laganna:

1. gr. *Almennt*

- *Landið skiptist í staðbundin sveitarfélög sem ráða sjálf málefnum sínum á eigin ábyrgð.*
- *Sveitarfélög eru lögaðilar.*
- *Hver maður telst íbúi þess sveitarfélags þar sem hann á lögheimili.*

2. gr. *Yfirstjórn sveitarstjórnarmála*

- *[Samgönguráðuneytið]¹⁾ fer með málefni sveitarfélaga.*
- *Engu málefni sem varðar sérstaklega hagsmuni sveitarfélags skal ráðið til lykta án umsagnar sveitarstjórnarinnar.*

⁹ Trausti Fannar Valsson, bls. 248.

¹⁰ Jóhann Tómas Sigurðsson, bls. 151.

Hér er kveðið skýrt á um að sveitarfélög eru sjálfstæðir lögaðilar sem þýðir að sveitarfélög hafa sjálfstætt hæfi til að taka á sig skuldbindingar og veita loforð. Ákvæði 2. gr. kveður einnig á um rétt sveitarfélaga til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri þegar kemur að ákvarðanatöku um sérmálefni þeirra, svo sem sameiningu sveitarfélaga eða breytingar á sveitarfélagamörkum.

Þessi ákvæði koma hins vegar ekki í veg fyrir að Alþingi og ríkisstjórn geti tekið ákvarðanir sem hafa almenn áhrif á sveitarfélög án samráðs við einstök sveitarfélög. Við slíkar aðstæður ætti þó að hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga í samræmi við 100. gr. sveitarstjórnarlaga um samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga.¹¹

Sveitarstjórnarlögin eru nú til endurskoðunar. Meginmarkmið endurskoðunarinnar er „að lögin skapi fullnægjandi umgjörð og stuðning við kjörna fulltrúa og stjórnsýslu sveitarfélaga, tryggi íbúum tækifæri til að taka þátt í ákvörðunum og tryggi ábyrga og rétta framkvæmd sveitarstjórnarmála.“¹² Þá er einnig lögð áhersla á endurskoðun lagaákvæða sem snerta fjármál sveitarfélaga, eftirlit og upplýsingar með fjármálum þeirra.

Fyrstu drög að frumvarpi til nýrra sveitarstjórnarlaga hafa verið birt á heimasíðu Innanríkisráðuneytisins. Þar eru lagðar til umtalsverðar breytingar á þeim köflum sveitarstjórnarlaganna sem fjalla um fjármál sveitarfélaga. Auk þess eru lagðar til allnokkrar breytingar á ákvæðum um samvinnu sveitarfélaga og almennt stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum. Önnur Norðurlönd munu búa við strangari reglur um fjármál en gilt hafa hér á landi. Verði umræddar breytingar að lögum munu sveitarfélög á Íslandi væntanlega búa við álíka strangar reglur og sveitarfélög annarra Norðurlanda. Tillögur um breytt fjármál sveitarfélaga eiga rót sína að rekja til skýrslu Samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál¹³ þar sem lögð er áhersla á skýrari reglur og aukið samráð milli ríkis og sveitarfélaga um verkefni og ábyrgð sveitarfélaga. Verði boðaðar tillögur að lögum gæti því verið haldið fram að þær skerði sjálfstjórn sveitarfélaga frá því sem nú er ákveðið með lögum þó vart verði talið að með þeim sé gengið gegn þeim rétti sem sveitarfélögum er ætlaður í stjórnarskrá.¹⁴

Í nýju frumvarpi er einnig gert ráð fyrir sérstökum kafla um samráð við íbúa er auka muni gagnsæi upplýsinga um rekstur sveitarfélagsins og auka tækifæri íbúa til þess að hafa bein áhrif á ákvarðanir sem teknar eru í sveitarfélaginu. Þessar breytingar eru mjög í anda þeirrar lýðræðishugsunar sem liggur að baki sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga í stjórnarskrá.

11 Skýrsla félagsmálaráðherra bls 5.

12 Sjá heimasíðu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins. http://www.samgongu-raduneyti.is/endurskodun_svлага/

13 *Fjármálareglur fyrir sveitarfélög og samráð um efnahagsmál*. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, september 2010.

14 Samtal við Trausta Fannar Valsson, formann nefndar um endurskoðun sveitarstjórnarlaga, 4. desember 2010.

Evrópusáttmáli um sjálfstjórn sveitarfélaga

Ísland hefur fullgilt Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga og tók hann gildi hérlandis árið 1991. Löggjöf Íslands fullnægir kröfum Evrópusáttmálans og er það staðfest í úttekt Evrópuráðsins sem fór fram í fyrra.¹⁵ Í úttekt Evrópuráðsins komu fram áhugaverðar ábendingar til skoðunar. Má þar m.a. nefna ábendingu um hvort veita skuli sveitarfélögum sérstaka lagaheimild til að skjóta ákvörðunum ríkisvaldsins til dómstóla sem þau telja fela í sér brot á sjálfstjórnarrétti þeirra skv. Evrópusáttmálanum.

Endurskoðun stjórnarskrárákvæðis um sjálfstjórn sveitarfélaga

Nokkuð góð sátt virðist hafa ríkt um efnisákvæði 78. gr. stjórnarskrárinnar í gegnum tíðina. Hið sama virðist gilda enn í dag.

Með vísan til kröfu samfélagsins um aukid lýðræði og góða stjórnsýslu á undanförunum árum gæti þó verið við hæfi að skoða þetta ákvæði stjórnarskrárinnar nánar. Fyrirnefndur kafli VI í frumvarpi til stjórnskipunarlaga frá 1983 gæti nýst sem góð fyrirmynd.

Að lokum er rétt að hafa í huga að breytingar sem kunna að verða til skoðunar á öðrum ákvæðum stjórnarskrárinnar kunna að hafa áhrif á rekstur og stöðu sveitarfélaga. Má þar t.a.m. nefna eignarhald á auðlindum, breytta kjördæmaskipan og réttarstöðu fatlaðra.

15 Sjá: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1589057>

