

- 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 lögnum. 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 álitafni 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 álitafnum 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 almennings.
- 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 dómstólaskipin 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 fjárfstjórn 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 endurspeglaði 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 stjórnskipunarlaganna.

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.

Milliþinganefnd 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 vekur 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 indskrænket-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 yferráðasvæði og náttúruauðlindir

Nefndin leggur til að yfirlýsing um eitt og óskipt íslenskt yferráðasvæði 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 yferráðasvæði 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 reisu 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 fortaklausri 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

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 yferráðsvæði

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 yferráðsvæðis 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 yferráðsvæði. 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 eigendalausra 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 heildaraflatakörkunum 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 stefnuyfirlýsingu við nýtingu og stjórn auðlindarinnar. Þá hefur það einnig verið umdeilt hvernig „sameignarréttur þjóðarinnar“ á fiskveiðiauðlindinni samræmdest 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 þjóðfundi 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 álitaeftum 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 þjóðfundi 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 lög-gjafanum 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 áréttu 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 sjálfsgagt.

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 áætlananna 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 lögum 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 gagnagerum 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.), félaga- 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 kafli 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 árétttaður 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 örygg-is 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 sambands slitunum 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 sambands slitunum 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 stjórnskipunarlaga.

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 fyriræmi 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 samtvinnuð. 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 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 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 lægju 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 ráðherra-ábyrgð. 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 núgildandi 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: Öbreytt 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 fjárfstjórn 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 stjórnarskrárbreytingar 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 kosningakerfi 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 útstríkanir 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 álitæfni 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 álitæfni 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 fyrirsvor 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 stjórn málasamtaka 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 stjórn málasamtaka 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 stjórn málasamtaka 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 stjórn málaflokka 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 stjórn málasamtaka þannig að hver samtök fái þingmannatölu í sem fyllstu samræmi við heildaratkvæðatölu sína. Þau stjórn málasamtök 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 meidyrðamál 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 sjálft úr hvort þingmenn þess eru löglega kosnir svo og hvort þingmaður hefur misst kjörgengi.

Valkostur 2

Alþingi sker sjálft 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 nágildandi 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 séu 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 sjálft 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. kosninganna 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 stjórnskipun 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 stjórnsýslu 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 stjórnsýslu 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 framur 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 ráðherraómi?

- 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 fáiast 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 stjórn-skipulega 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 tekjuhlíð 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 fjárfjórning 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 fjárfjórning og koma í veg fyrir að stjórnmalamenn freistist til þess að nota fjárfjórningvald 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 áréttu 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 kýs 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 undanförunum 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 Ragnildar 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 fyrirvar 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 tók 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 Ragnildar 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 stoð, 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 samnefni 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 samþykktá 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 mistakist að setja fjárlög áður en nýtt fjárhagsár hefist. 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 stjórnarsýsla 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 álitu 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 stoð 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 málslíður 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 málslíður er nánari útfærsla á hinu almenna ákvæði fyrri málslíðar 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 lögmati 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 lög sögu 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 lög sögu 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 ákvæðana 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 dómara 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 Landsdóms í stjórnarskrá með þeim hætti að ekki fari á milli mála að hann fullnægi 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 stjórnarskrárákvæði 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 gildandi lögum. Ákvæði 3. mgr. felur einnig í sér tilvísun til skyldna dóma en svarar að öðru leyti til gildandi reglna. Heimild til að veita hæstaréttardómurum lausn 65 ára, þannig að „eigi missi þeir neins í af launum sínum“ 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 dómara 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 dómaframkvæmd 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 samþykkaðra 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 franskri 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 fremur 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 yferráðarétti sínum á landi með milliríkjasamningi en ákvæðið á hins vegar ekki við yfirfærslu á eignarrétti, 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 stjórnlæg 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 stjórnлага 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 stjórn-lögum 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 áréttta 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 mótast 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 núgildandi 21. gr. stjórnarskrárinnar til nánari skýringar á aðstæðum þar sem skylt er að leita samþykks Alþingis áður en þjóðréttarsamningur er fullgiltur. Eins og endranær framkvæmir ráðherra vald forseta í þessum efnunum. 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 bein 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 beina 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 þjóðréttarskuldbindingum sínum en önnur ríki. Í tvíeðlisríki, þar sem þjóðréttarsamningar 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 þjóðréttarsamninga séu í raun til þess fallin að hafa beina réttarverkan og hvort hægt sé að beita þeim sem lögum. Áður en þjóðréttarsamningur 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 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.

Skýring: Ákvæði 1. málslíðar slær því föstu að þær reglur þjóðaréttar sem bindandi eru fyrir ríkið séu 1) hluti landsréttar og 2) gangi frammar 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 sjálft 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 haggar 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 stjórnalögum. 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 efnum.

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 aðjúntk 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 undirskrifa. 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 valdþáttum 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 fullgildinguna 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 ónaðsynleg.

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 lítill 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 fram- sal 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 megi 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 undirskrifta 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 þriðjungs þingmanna

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 hundruði 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 sjálfsvald 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 geymdi 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 stjórnarskrávarin 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 eignarréttar 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 stjórn málasamtaka þannig að hver samtök fái þingmannatölu í sem fyllstu samræmi við heildaratkvæðatölu sína. Þau stjórn málasamtök 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 sjálft 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 fjárstjórnarvald 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 samþykkja 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 fjáráukalögum. **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 stjórnarsýslu 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 hundruði allra kjósenda á kjörskrá, falla þau úr gildi. Að öðrum kosti halda þau gildi sínu.

Ákvæði 2. mgr. á ekki við um fjárlög, fjáráukalög 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. másl. 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 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

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 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, 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 húsaýnum 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.

(Fjölmiðlafrelsi, 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 stjórn málasamtaka eða einstaka framboðendur. 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 stjórn málasamtaka, nýtt)

Upplýsingar um styrki til stjórn málasamtaka sem bjóða 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 kýs 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 kýs 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 fjáráukalögum. **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 vergrri 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 brád 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. málslíð 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 þjóðkirkjuna, 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-fni 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 fyrirmælum 50. gr.