



Þjóð til þings

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga ásamt skýringum

—— Stjórnlagaráð 2011 ——

Frumvarp til stjórnarskipunarlags
ásamt skýringum

Útgefandi: Stjórnlagaráð
Umsjón með útgáfu: Agnar Bragi Bragason, Andrés Ingi Jónsson, Guðbjörg Eva H.
Baldursdóttir, Sif Guðjónsdóttir, Þorsteinn Fr. Sigurðsson.
Prófarkalestur: Guðrún Björk Kristjánsdóttir, Berglind Steinsdóttir
Umbrot: Gunnar Kr. Sigurjónsson – G10 ehf | [www.g10.is](#)
Prentun: Samskipti ehf
Reykjavík 2011

Efnisyfirlit

Bréf Stjórnlagaráðs til forseta

Alþingis 5

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga 9

Skýringar með frumvarpinu. 27

Almenn atriði. 27

I. Inngangur. 27

II. Verkefni. 27

III. Vinnutilhögun. 28

IV. Meginefni. 31

Athugasemdir við einstaka kafla og greinar

frumvarpsins. 33

Um I. kafla. 33

Um 1. gr. 33

Um 2. gr. 34

Um 3. gr. 36

Um 4. gr. 36

Um 5. gr. 37

Um II. kafla. 39

Um 6. gr. 41

Um 7. gr. 45

Um 8. gr. 46

Um 9. gr. 46

Um 10. gr. 49

Um 11. gr. 50

Um 12. gr. 50

Um 13. gr. 52

Um 14. gr. 53

Um 15. gr. 55

Um 16. gr. 56

Um 17. gr. 58

Um 18. gr. 59

Um 19. gr. 62

Um 20. gr. 64

Um 21. gr. 66

Um 22. gr. 68

Um 23. gr. 70

Um 24. gr. 70

Um 25. gr. 72

Um 26. gr. 73

Um 27. gr. 74

Um 28. gr. 74

Um 29. gr. 75

Um 30. gr. 76

Um 31. gr. 76

Um 32. gr. 77

Um 33. gr. 78

Um 34. gr. 82

Um 35. gr. 87

Um 36. gr. 91

Um III. kafla. 92

Um 37. gr. 108

Um 38. gr. 109

Um 39. gr. 109

Um 40. gr. 113

Um 41. gr. 113

Um 42. gr. 114

Um 43. gr. 114

Um 44. gr. 114

Um 45. gr. 115

Um 46. gr. 115

Um 47. gr. 116

Um 48. gr. 116

Um 49. gr. 116

Um 50. gr. 117

Um 51. gr. 118

Um 52. gr. 118

Um 53. gr. 119

Um 54. gr. 120

Um 55. gr. 121

Um 56. gr. 121

Um 57. gr. 122

Um 58. gr. 124

Um 59. gr. 125

Um 60. gr. 125

Um 61. gr. 128

Um 62. gr. 128

Um 63. gr.	130	Um 91. gr.	169
Um 64. gr.	131	Um 92. gr.	171
Um 65. gr.	132	Um 93. gr.	172
Um 66. gr.	133	Um 94. gr.	174
Um 67. gr.	134	Um 95. gr.	175
Um 68. gr.	135	Um 96. gr.	177
Um 69. gr.	135	Um 97. gr.	181
Um 70. gr.	137	Um VI. kafla.	183
Um 71. gr.	137	Um 98. gr.	183
Um 72. gr.	138	Um 99. gr.	183
Um 73. gr.	139	Um 100. gr.	183
Um 74. gr.	140	Um 101. gr.	184
Um 75. gr.	140	Um 102. gr.	184
Um IV. kafla.	143	Um 103. gr.	185
Um 76. gr.	147	Um 104. gr.	185
Um 77. gr.	147	Um VII. kafla.	186
Um 78. gr.	148	Um 105. gr.	188
Um 79. gr.	148	Um 106. gr.	189
Um 80. gr.	149	Um 107. gr.	190
Um 81. gr.	149	Um 108. gr.	190
Um 82. gr.	150	Um VIII. kafla.	192
Um 83. gr.	150	Um 109. gr.	193
Um 84. gr.	150	Um 110. gr.	194
Um 85. gr.	151	Um 111. gr.	195
Um V. kafla.	152	Um 112. gr.	196
Um 86. gr.	158	Um IX. kafla.	198
Um 87. gr.	160	Um 113. gr.	198
Um 88. gr.	162	Um 114. gr.	198
Um 89. gr.	163	Um ákvæði til bráðabirgða	198
Um 90. gr.	165	Viðauki.	199

Forseti Alþingis

Með ályktun Alþingis frá 24. mars 2011 var stjórnlagaráði falið að gera tillögur um breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Þær tillögur liggja nú fyrir í formi frumvarps til nýrrar stjórnarskrár og afhendist það forseta Alþingis hér með. Frumvarpið var samþykkt einróma með atkvæðum allra ráðsfulltrúa á síðasta fundi ráðsins sem lauk miðvikudaginn 27. júlí síðastliðinn.

Stjórnlagaráði var meðal annars falið að fjalla um skýrslu stjórnlaganefndar, sem kosin var af Alþingi 16. júní 2010. Hlutverk stjórnlaganefndar var að undirbúa þau verkefni sem síðar voru falin stjórnlagaráði, meðal annars með því að halda þjóðfund um stjórnarskrármálefni og safna gögnum og upplýsingum um þau og leggja fram hugmyndir um breytingar á stjórnarskránni. Stjórnlaganefnd hélt þjóðfund 6. nóvember 2010, þar sem þúsund þátttakendur voru valdir með úrtaki úr þjóðskrá, og afhenti nefndin stjórnlagaráði skýrslu sína og tillögur á fyrsta fundi ráðsins, 6. apríl síðastliðinn. Frumvarp stjórnlagaráðs er því afrakstur mikillar vinnu á löngum ferli.

Fulltrúar í stjórnlagaráði eru fjölbreyttur hópur með ólíkar skoðanir, menntun og reynslu. Hver og einn hefur tekið afstöðu til mála á eigin forsendum. Almennigur hefur átt greiðan aðgang að verkinu, fyrst og fremst með athugasemdum og innsendum erindum á vefsetri ráðsins. Þannig hefur varðveist sú hugmynd að almenningur kæmi að endurskoðun stjórnarskrárinnar. Frumvarp stjórnlagaráðs hefur því mótast smám saman í samræðum milli fulltrúa innbyrðis og opnum skoðanaskiptum við samfélagið. Stjórnlagaráð afhendir nú þingi og þjóð frumvarpið. Skýringar með frumvarpinu verða afhentar Alþingi í næstu viku og endurspegla umræðuna innan ráðs og utan.

Stjórnlagaráð væntir þess að sú opna umræða sem fram hefur farið á undanförunum mánuðum um um stjórnarskrármál haldi áfram. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að breytingar á stjórnarskrá séu framvegis bornar undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Fulltrúar í stjórnlagaráði eru einhuga um að veita beri landsmönnum öllum færi á að greiða atkvæði um nýja stjórnarskrá áður en Alþingi afgreiðir frumvarpið endanlega. Komi fram hugmyndir um breytingar á frumvarpi stjórnlagaráðs lýsa fulltrúar í stjórnlagaráði sig reiðubúna til að koma aftur að málinu áður en þjóðaratkvæðagreiðsla fer fram.

Reykjavík, 29. júlí 2011,



Salvör Nordal
formaður



Andrés Magnússon



Ari Teitsson

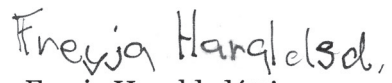

Arnfríður Guðmundsdóttir

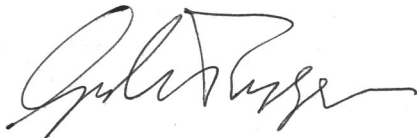

Ástrós Signýjardóttir

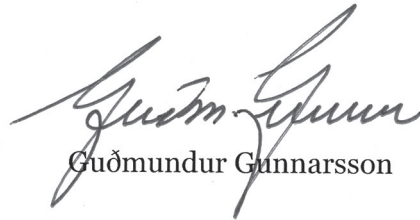

Dögg Harðardóttir

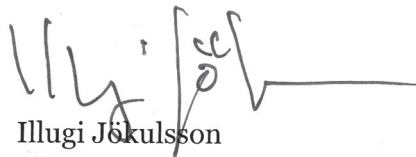

Eiríkur Bergmann Einarsson


Erlingur Sigurðarson


Freyja Haraldsdóttir

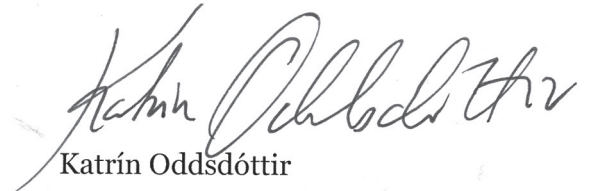

Gísli Tryggvason


Guðmundur Gunnarsson


Illugi Jökulsson


Iris Lind Sæmundsdóttir


Katrín Fjeldsted


Katrín Oddsdóttir


Lýður Árnason


Ómar Þorfinnur Ragnarsson


Pawel Bartoszek


Pétur Gunnlaugsson


Silja Bára Ómarsdóttir

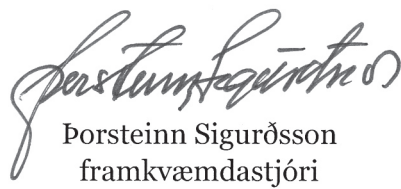

Vilhjálmur Þorsteinsson


Þorkell Helgason


Þorvaldur Gylfason


Þórhildur Þorleifsdóttir


Örn Bárður Jónsson


Þorsteinn Sigurðsson
framkvæmdastjóri

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

Aðfaraorð

Við sem byggjum Ísland viljum skapa réttlátt samfélag þar sem allir sitja við sama borð. Ólíkur uppruni okkar auðgar heildina og saman berum við ábyrgð á arfi kynslóðanna, landi og sögu, náttúru, tungu og menningu.

Ísland er frjálst og fullvalda ríki með frelsi, jafnrétti, lýðræði og mannréttindi að hornsteinum.

Stjórnvöld skulu vinna að velferð íbúa landsins, efla menningu þeirra og virða margbreytileika mannlífs, lands og lífríkis.

Við viljum efla friðsæld, öryggi, heill og hamingju á meðal okkar og komandi kynslóða. Við einsetjum okkur að vinna með öðrum þjóðum að friði og virðingu fyrir jörðinni og öllu mannkyni.

Í þessu ljósi setjum við okkur nýja stjórnarskrá, æðstu lög landsins, sem öllum ber að virða.

I. KAFLI Undirstöður.

1. gr.

Stjórnarform.

Ísland er lýðveldi með þingræðisstjórn.

2. gr.

Handhafar ríkisvalds.

Alþingi fer með löggjafarvaldið í umboði þjóðarinnar.

Forseti Íslands, ráðherrar og ríkisstjórn og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdarvaldið. Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar fara með dómsvaldið.

3. gr.

Yfirráðasvæði.

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

4. gr.

Ríkisborgararéttur.

Rétt til íslensks ríkisfangs öðlast þeir sem eiga foreldri með íslenskt ríkisfang. Ríkisborgararéttur verður að öðru leyti veittur samkvæmt lögum.

Engan má svipta íslenskum ríkisborgararétti.

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 hvaða sakir sé hægt að vísa þeim úr landi.

5. gr.

Skyldur borgaranna.

Stjórnvöldum ber að tryggja að allir fái notið þeirra réttinda og þess frelsis sem í þessari stjórnarskrá felast.

Allir skulu virða stjórnarskrá þessa í hvívetna, sem og þau lög, skyldur og réttindi sem af henni leiða.

II. KAFLI

Mannréttindi og náttúra.

6. gr. *Jafnræði.*

Öll erum við jöfn fyrir lögum og skulum njóta mannréttinda án mismununar, svo sem vegna kynferðis, aldurs, arfgerðar, búsetu, efnahags, fötlunar, kynhneigðar, kynþáttar, litarháttar, skoðana, stjórnáttengsla, trúarbragða, tungumáls, uppruna, ættar og stöðu að öðru leyti.

Konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna.

7. gr. *Réttur til lífs.*

Allir hafa meðfæddan rétt til lífs.

8. gr. *Mannleg reisn.*

Öllum skal tryggður réttur til að lifa með reisn. Margbreytileiki mannlífsins skal virtur í hvívetna.

9. gr. *Vernd réttinda.*

Yfirvöldum ber ætíð að vernda borgarana gegn mannréttindabrotum, hvort heldur sem brotin eru af völdum handhafa ríkisvalds eða annarra.

10. gr. *Mannhelgi.*

Öllum skal tryggð mannhelgi og vernd gegn hvers kyns ofbeldi, svo sem kynferðisofbeldi, innan heimilis og utan.

11. gr. *Friðhelgi einkalífs.*

Friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu skal tryggð.

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.

12. gr. *Réttur barna.*

Öllum börnum skal tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst.

Það sem barni er fyrir bestu skal ávallt hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir í málum sem það varðar.

Barni skal tryggður réttur til að tjá skoðanir sínar í öllum málum sem það varðar og skal tekið réttmætt tillit til skoðana barnsins í samræmi við aldur þess og þroska.

13. gr. *Eignarréttur.*

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.

Eignarrétti fylgja skyldur, svo og takmarkanir í samræmi við lög.

14. gr.

Skoðana- og tjáningarfrelsi.

Allir eru frjálssir skoðana sinna og sannfæringar og eiga rétt á að tjá hugsanir sínar.

Ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi má aldrei í lög leiða. Þó má setja tjáningarfrelsi skorður með lögum til verndar börnum, öryggi, heilsu, réttindum eða mannorði annarra, svo sem nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi.

Stjórnvöld skulu tryggja aðstæður til opinna og upplýstrar umræðu. Óheimilt er að skerða aðgang að netinu og upplýsingatækni nema með úrlausn dómara og að uppfylltum sömu efnisskilyrðum og eiga við um skorður við tjáningarfrelsi.

Hver og einn ber ábyrgð á framsetningu skoðana sinna fyrir dómi.

15. gr.

Upplýsingaréttur.

Öllum er frjálst að safna og miðla upplýsingum.

Stjórnsýsla skal vera gegnsæ og halda til haga gögnum, svo sem fundargerðum, og skrásetja og skjalfesta erindi, uppruna þeirra, ferli og afdrif. Slíkum gögnum má ekki eyða nema samkvæmt lögum.

Upplýsingar og gögn í fórum stjórnvalda skulu vera tiltæk án undandrátta og skal með lögum tryggja aðgang almennings að öllum gögnum sem opinberir aðilar safna eða standa straum af. Listi yfir öll mál og gögn í vörslu hins opinbera, uppruna þeirra og innihald, skal vera öllum aðgengilegur.

Söfnun, miðlun og afhendingu gagna, geymslu þeirra og birtingu má aðeins setja skorður með lögum í lýðræðislegum tilgangi, svo sem vegna persónuverndar, friðhelgi einkalífs, öryggis ríkisins eða lögbundins starfs eftirlitsstofnana. Heimilt er í lögum að takmarka aðgang að vinnuskjölum enda sé ekki gengið lengra en þörf krefur til að varðveita eðlileg starfsskilyrði stjórnvalda.

Um gögn sem lögbundin leynd hvílir yfir skulu liggja fyrir upplýsingar um ástæður leyndar og takmörkun leyndartíma.

16. gr.

Frelsi fjölmiðla.

Frelsi fjölmiðla, ritstjórnarlegt sjálfstæði þeirra og gegnsætt eignarhald skal tryggja með lögum.

Vernd blaðamanna, heimildarmanna og uppljóstrara skal tryggja í lögum. Óheimilt er að rjúfa nafnleynd án samþykkis þess sem veitir upplýsingar nema við meðferð sakamáls og samkvæmt dómsúrskurði.

17. gr.

Frelsi menningar og mennta.

Tryggja skal með lögum frelsi vísinda, fræða og lista.

18. gr.

Trúfrelsi.

Öllum skal tryggður réttur til trúar og lífsskoðunar, þar með talinn rétturinn til að breyta um trú eða sannfæringu og standa utan trúfélaga.

Öllum er frjálst að iðka trú, einslega eða í samfélagi með öðrum, opinberlega eða á einkavettvangi.

Frelsi til að rækja trú eða sannfæringu skal einungis háð þeim takmörkunum sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi.

19. gr.
Kirkjuskipan.

Í lögum má kveða á um kirkjuskipan ríkisins.
Nú samþykkir Alþingi breytingu á kirkjuskipan ríkisins og skal þá leggja það mál undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar.

20. gr.
Félagafrelsi.

Öllum skal tryggður réttur til að stofna félög í löglegum tilgangi, þar með talin stjórn mála-félög og stéttarfélög, án þess að sækja um leyfi til þess. Félag má ekki leysa upp með ráðstöfun stjórnvalds.

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.

21. gr.
Fundafrelsi.

Öllum skal tryggður réttur til að safnast saman án sérstaks leyfis, svo sem til fundahalda og mótmæla. Réttur þessi skal ekki háður öðrum takmörkunum en þeim sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi.

22. gr.
Félagsleg réttindi.

Öllum skal með lögum tryggður réttur til lífsviðurværis og félagslegs öryggis.

Öllum, sem þess þurfa, skal tryggður í lögum réttur til almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar, svo sem vegna atvinnuleysis, barneigna, elli, fátæktar, fötlunar, veikinda, örorku eða sambærilegra aðstæðna.

23. gr.
Heilbrigðisþjónusta.

Allir eiga rétt til að njóta andlegrar og líkamlegrar heilsu að hæsta marki sem unnt er.

Öllum skal með lögum tryggður réttur til aðgengilegrar, viðeigandi og fullnægjandi heilbrigðisþjónustu.

24. gr.
Menntun.

Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi.

Öllum þeim, sem skólaskylda nær til, skal standa til boða menntun án endurgjalds.

Menntun skal miða að alhliða þroska hvers og eins, gagnrýnni hugsun og vitund um mannréttindi, lýðræðisleg réttindi og skyldur.

25. gr.
Atvinnufrelsi.

Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum ef almannahagsmunir krefjast.

Í lögum skal kveða á um rétt til mannsæmandi vinnuskilyrða, svo sem hvíldar, orlofs og frítíma. Öllum skal tryggður réttur til sanngjarnra launa og til að semja um starfskjör og önnur réttindi tengd vinnu.

26. gr.

Dvalarréttur og ferðafrelsi.

Allir skulu ráða búsetu sinni og vera frjálsir ferða sinna með þeim takmörkunum sem eru settar með lögum.

Engum verður meinað að hverfa úr landi nema með ákvörðun dómstóla. Stöðva má þó brottför manns úr landi með lögmætri handtöku.

Með lögum skal kveða á um rétt flóttamanna og hælisleitenda til réttlátrar og skjótrar málsmeðferðar.

27. gr.

Frelsissvipting.

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 fangelsisvist liggur við. 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.

Hver sá sem af öðrum ástæðum en í tengslum við sakamál er 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.

28. gr.

Réttlát málsmeðferð.

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 dómstól. Dómþing skal háð í heyranda hljóði nema dómari ákveði annað lögum samkvæmt til að gæta allsherjarreglu, öryggis ríkisins eða hagsmuna málsaðila og vitna.

Hver sá sem er borinn sökum um refsiverða háttsemi skal talinn saklaus þar til sekt hans hefur verið sönnuð.

29. gr.

Bann við ómannúðlegri meðferð.

Í lögum má aldrei mæla fyrir um dauðarefsingu.

Engan má beita pyndingum né annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Nauðungarvinnu skal engum gert að leysa af hendi.

30. gr.

Bann við afturvirkni refsingar.

Engum verður gert að sæta refsingu nema hann hafi gerst sekur um háttsemi sem var refsiverð samkvæmt lögum þegar hún átti sér stað, eða má fullkomlega jafna til þeirrar háttsemi. Viðurlög mega ekki verða þyngri en þá voru leyfð í lögum.

31. gr.

Bann við herskyldu.

Herskyldu má aldrei í lög leiða.

32. gr.

Menningarverðmæti.

Dýrmætar þjóðareignir sem heyra til íslenskum menningararfi, svo sem þjóðminjar og fornhandrit, má hvorki eyðileggja né afhenda til varanlegrar eignar eða afnota, selja eða veðsetja.

33. gr.

Náttúra Íslands og umhverfi.

Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Öllum ber að virða hana og vernda.

Öllum skal með lögum tryggður réttur á heilnæmu umhverfi, fersku vatni, ómengðu andrúmslofti og óspilltri náttúru. Í því felst að fjölbreytni lífs og lands sé viðhaldið og náttúru-minjar, óbyggð víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Fyrri spjöll skulu bætt eftir föngum.

Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og réttur náttúrunnar og komandi kynslóða sé virtur.

Með lögum skal tryggja rétt almennings til að fara um landið í lögmætum tilgangi með virðingu fyrir náttúru og umhverfi.

34. gr.

Náttúruauðlindir.

Auðlindir í náttúru Íslands, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið auðlindirnar, eða réttindi tengd þeim, til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja.

Til auðlinda í þjóðareign teljast náttúrugæði, svo sem nytjastofnar, aðrar auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu og uppsprettur vatns- og virkjunarréttinda, jarðhita- og námaréttinda. Með lögum má kveða á um þjóðareign á auðlindum undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar.

Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.

Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda eða annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.

35. gr.

Upplýsingar um umhverfi og málsaðild.

Stjórnvöldum ber að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru og áhrif framkvæmda þar á. Stjórnvöld og aðrir skulu upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá, svo sem umhverfismengun.

Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfi og náttúru, svo og heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila.

Við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi skulu stjórnvöld byggja á meginreglum umhverfisréttar.

36. gr.

Dýravernd.

Með lögum skal kveðið á um vernd dýra gegn illri meðferð og dýrategunda í útrýmingarhættu.

III. KAFLI

Alþingi.

37. gr.
Hlutverk.

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

38. gr.
Friðhelgi.

Alþingi er friðheilagt. Enginn má raska friði þess né frelsi.

39. gr.
Alþingiskosningar.

Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri kosningu til fjögurra ára. Atkvæði kjósenda alls staðar á landinu vega jafnt.

Heimilt er að skipta landinu upp í kjördæmi. Þau skulu flest vera átta.

Samtök frambjóðenda bjóða fram lista, kjördæmislista eða landslista eða hvort tveggja. Frambjóðendur mega bjóða sig fram samtímis á landslista og einum kjördæmislista sömu samtaka.

Kjósandi velur með persónukjöri frambjóðendur af listum í sínu kjördæmi eða af landslistum, eða hvort tveggja. Honum er og heimilt að merkja í stað þess við einn kjördæmislista eða einn landslista, og hefur hann þá valið alla frambjóðendur listans jafnt. Heimilt er að mæla fyrir um í lögum að valið sé einskorðað við kjördæmislista eða landslista sömu samtaka.

Þingsætum skal úthluta til samtaka frambjóðenda þannig að hver þeirra fái þingmanna-tölu í sem fyllstu samræmi við heildaratkvæðatölu.

Í lögum skal mælt fyrir um hvernig þingsætum skuli úthlutað til frambjóðenda út frá atkvæðastyrk þeirra.

Í lögum má mæla fyrir um að tiltekinn fjöldi þingsæta sé bundinn einstökum kjördæmum, þó ekki fleiri en 30 alls. Tala kjósenda á kjörskrá að baki hverju bundnu sæti skal ekki vera lægri en meðaltalið miðað við öll 63 þingsætin.

Í kosningalögum skal mælt fyrir um hvernig stuðla skuli að sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á Alþingi.

Breytingar á kjördæmamörkum, tilhögun á úthlutun þingsæta og reglum um framboð, sem fyrir er mælt í lögum, verða aðeins gerðar með samþykki $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða á Alþingi. Slíkar breytingar má ekki gera ef minna en sex mánuðir eru til kosninga, og gildistaka þeirra skal frestast ef boðað er til kosninga innan sex mánaða frá staðfestingu þeirra.

40. gr.
Kjörtímabil.

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.

41. gr.
Kosningaréttur.

Kosningarétt 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 kosningaréttar, nema undantekningar frá þeirri reglu verði ákveðnar í lögum um kosningar til Alþingis.

Nánari reglur um alþingiskosningar skulu settar í lögum.

42. gr.

Kjörgengi.

Kjörgengur við kosningar til Alþingis er hver sá ríkisborgari sem kosningarétt á til þeirra og hefur óflekkað mannorð.

Hæstaréttardómarar eru þó ekki kjörgengir.

Glati alþingismaður kjörgengi missir hann þann rétt sem þingkosningin veitti honum. Varamaður tekur þá sæti hans á þingi.

43. gr.

Gildi kosninga.

Alþingi kýs landskjörstjórn til þess að úrskurða um gildi forsetakosningar, kosninga til Alþingis svo og þjóðaratkvæðagreiðslna.

Landskjörstjórn gefur út kjörbréf forseta og alþingismanna og úrskurðar hvort þingmaður hafi misst kjörgengi. Um störf landskjörstjórnar fer eftir nánari fyrirmælum í lögum.

Úrskurðum landskjörstjórnar má skjóta til dómstóla.

44. gr.

Starfstími.

Alþingi kemur saman eigi síðar en tveimur vikum eftir hverjar alþingiskosningar.

Í lögum skal kveðið á um samkomudag reglulegs Alþingis og skiptingu starfstíma þess í löggjafarþing.

45. gr.

Samkomustaður.

Alþingi kemur að jafnaði saman í Reykjavík en getur þó ákveðið að koma saman á öðrum stað.

46. gr.

Þingsetning.

Forseti Íslands stefnir saman Alþingi að loknum alþingiskosningum og setur reglulegt Alþingi ár hvert.

Forseti stefnir einnig saman og setur Alþingi að tillögu forseta þess eða $\frac{1}{3}$ hluta þingmanna.

47. gr.

Eiðstafur alþingismanna.

Sérhver nýr alþingismaður undirritar eiðstaf að stjórnarskránni þegar kosning hans hefur verið tekin gild.

48. gr.

Sjálfstæði alþingismanna.

Alþingismenn eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína, en ekki við nein fyrirmæli frá öðrum.

49. gr.

Friðhelgi alþingismanna.

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

Alþingismaður verður ekki krafinn reikningsskapar utan þings fyrir það sem hann hefur sagt í þinginu nema Alþingi leyfi.

Alþingismanni er heimilt að afsala sér friðhelgi.

50. gr.

Hagsmunaskráning og vanhæfi.

Alþingismanni er óheimilt að taka þátt í meðferð þingmáls sem varðar sérstaka og verulega hagsmuni hans eða honum nákominna. Um hæfi þingmanna skal mælt fyrir í lögum. Vanhæfi þingmanns hefur ekki áhrif á gildi settra laga.

Í lögum skal kveðið á um skyldu alþingismanna til að veita upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni sína.

51. gr.

Styrkir til frambjóðenda og samtaka þeirra.

Í lögum skal kveðið á um starfsemi stjórnmalasamtaka, svo og um fjármál frambjóðenda í því skyni að halda kostnaði í hófi, tryggja gegnsæi og takmarka auglýsingar í kosningabaráttu.

Upplýsingar um framlög yfir ákveðinni lágmarksupphæð skulu birtar jafnóðum samkvæmt nánari fyrirælum í lögum.

52. gr.

Þingforseti.

Alþingi kýs sér forseta með $\frac{2}{3}$ hlutum atkvæða í upphafi hvers kjörtímabils. Sitji forseti ekki út kjörtímabil skal sami háttur hafður á við kosningu nýs forseta.

Forseti stýrir störfum Alþingis. Hann ber ábyrgð á rekstri þingsins og hefur æðsta vald í stjórnsýslu þess. Með forseta starfa varaforsetar sem eru staðgenglar hans og mynda ásamt honum forsætisnefnd. Um kosningu þeirra skal mælt fyrir í lögum.

Forseti Alþingis lætur af almennum þingstörfum og hefur ekki atkvæðisrétt. Varamaður hans tekur sæti á þingi á meðan hann gegnir embættinu.

53. gr.

Þingsköp.

Þingsköp Alþingis skulu sett með lögum.

54. gr.

Þingnefndir.

Alþingi kýs fastanefndir til að fjalla um þingmál.

Um störf þingnefnda skal mælt fyrir í lögum.

55. gr.

Opnir fundir.

Fundir Alþingis eru haldnir í heyranda hljóði.

Þingnefnd getur ákveðið að fundur hennar sé opin almenningi.

56. gr.

Flutningur þingmála.

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

Ráðherrar geta lagt fyrir Alþingi frumvörp til laga og tillögur til ályktana sem ríkisstjórn hefur samþykkt.

57. gr.

Meðferð lagafrumvarpa.

Frumvörp alþingismanna og ríkisstjórnar eru tekin til athugunar og meðferðar í þingnefndum áður en þau eru rædd á Alþingi. Sama á við um þingmál að tillögu kjósenda.

Mat á áhrifum lagasetningar skal fylgja frumvörpum samkvæmt nánari ákvæðum í lögum.

Lagafrumvarp má ekki samþykkja fyrr en eftir minnst tvær umræður á Alþingi.

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

58. gr.

Meðferð þingsályktunartillagna og annarra þingmála.

Þingsályktunartillögur ríkisstjórnar eru teknar til athugunar og meðferðar í þingnefndum áður en þær eru ræddar á Alþingi.

Tillögu til þingsályktunar má ekki samþykkja fyrr en eftir tvær umræður á Alþingi.

Tillögur til þingsályktana sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu falla niður við lok löggjafarþings.

Tillögur um þingrof eða vantraust á ráðherra eru ræddar og afgreiddar við eina umræðu.

Að öðru leyti skal kveðið á um meðferð þingmála í lögum.

59. gr.

Ályktunarbærni.

Alþingi getur því aðeins gert samþykkt um mál að meira en helmingur þingmanna sé á fundi og taki þátt í atkvæðagreiðslu.

60. gr.

Staðfesting laga.

Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til laga undirritar forseti Alþingis það og leggur innan tveggja vikna fyrir forseta Íslands til staðfestingar, og veitir undirskrift hans því lagagildi.

Forseti Íslands getur ákveðið innan viku frá móttöku frumvarps að synja því staðfestingar. Skal sú ákvörðun vera rökstudd og tilkynnt forseta Alþingis. Frumvarpið fær þá engu að síður lagagildi, en innan þriggja mánaða skal bera lögin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar. Einfaldur meirihluti ræður hvort lögin halda gildi sínu. Atkvæðagreiðsla fer þó ekki fram felli Alþingi lögin úr gildi innan fimm daga frá synjun forseta. Um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu skal að öðru leyti mælt fyrir í lögum.

61. gr.

Birting laga.

Birta skal lög, stjórnvaldsfyrirmæli og þjóðréttarsamninga sem ríkið hefur fullgilt. Lögum og stjórnvaldsfyrirmælum má aldrei beita með íþyngjandi hætti fyrr en eftir birtingu þeirra. Um birtingarhátt og gildistöku fer að landslögum.

62. gr.

Lögrétta.

Alþingi kys í Lögrétta fimm menn til fimm ára.

Þingnefnd eða $\frac{1}{5}$ hluti alþingismanna getur óskað eftir álit Lögrétta um hvort frumvarp til laga samrýmist stjórnarskrá og þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins. Ekki má afgreiða frumvarpið fyrr en álit Lögrétta liggur fyrir.

Um störf Lögrétta skal mælt fyrir í lögum.

63. gr.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis kannar hvers kyns athafnir og ákvarðanir ráðherra eða stjórnsýslu þeirra eftir því sem hún telur efni til. Nefndinni er skylt að hefja slíka könnun að kröfu þriðjungs þingmanna.

64. gr.

Rannsóknarnefndir.

Alþingi getur skipað nefndir til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða.

Nánari reglur um hlutverk, rannsóknarheimildir og skipan rannsóknarnefnda skulu settar með lögum.

65. gr.

Málskot til þjóðarinnar.

Tíu af hundraði kjósenda geta krafist þjóðaratkvæðis um lög sem Alþingi hefur samþykkt. Kröfuna ber að leggja fram innan þriggja mánaða frá samþykkt laganna. Löginn falla úr gildi ef kjósendur hafna þeim, en annars halda þau gildi sínu. Alþingi getur þó ákveðið að fella löginn úr gildi áður en til þjóðaratkvæðis kemur.

Þjóðaratkvæðagreiðslan skal fara fram innan árs frá því að krafa kjósenda var lögð fram.

66. gr.

Þingmál að frumkvæði kjósenda.

Tveir af hundraði kjósenda geta lagt fram þingmál á Alþingi.

Tíu af hundraði kjósenda geta lagt frumvarp til laga fyrir Alþingi. Alþingi getur lagt fram gagnstillögu í formi annars frumvarps. Hafi frumvarp kjósenda ekki verið dregið til baka skal bera það undir þjóðaratkvæði, svo og frumvarp Alþingis komi það fram. Alþingi getur ákveðið að þjóðaratkvæðagreiðslan skuli vera bindandi.

Atkvæðagreiðsla um frumvarp að tillögu kjósenda skal fara fram innan tveggja ára frá því málið hefur verið afhent Alþingi.

67. gr.

Framkvæmd undirskriftasöfnunar og þjóðaratkvæðagreiðslu.

Mál sem lagt er í þjóðaratkvæðagreiðslu að kröfu eða frumkvæði kjósenda samkvæmt ákvæðum 65. og 66. gr. skal varða almannahag. Á grundvelli þeirra er hvorki hægt að krefjast atkvæðagreiðslu um fjárlög, fjáráukalög, lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum né heldur um skattamálefni eða ríkisborgararétt. Þess skal gætt að frumvarp að tillögu kjósenda samrýmist stjórnarskrá. Rísi ágreiningur um hvort mál uppfylli framangreind skilyrði skera dómstólar þar úr.

Í lögum skal kveðið á um framkvæmd málskots eða frumkvæðis kjósenda, svo sem um form og fyrirvar fyrir kröfunni, tímalengd til söfnunar undirskrifta og um fyrirkomulag þeirra, hverju megi til kosta við kynningu, hvernig afturkalla megi kröfuna að fengnum viðbrögðum Alþingis, svo og um hvernig haga skuli atkvæðagreiðslu.

68. gr.

Frumvarp til fjárlaga.

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

69. gr.

Greiðsluheimildir.

Enga greiðslu má inna af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum.

Að fengnu samþykki fjárlaganefndar Alþingis getur fjármálaráðherra þó innt greiðslu af hendi án slíkrar heimildar, til að mæta greiðsluskyldu ríkisins vegna ófyrirséðra atvika eða ef almannahagsmunir krefjast þess. Leita skal heimildar fyrir slíkum greiðslum í fjáráukalögum.

70. gr.

Réttur fjárlaganefndar til upplýsinga.

Fjárlaganefnd Alþingis getur krafist stofnanir ríkisins, ríkisfyrirtæki og þá aðra sem fá framlög úr ríkissjóði, um upplýsingar sem tengjast ráðstöfun þess fjár.

71. gr.

Skattar.

Skattamálum skal skipað með lögum. Engan skatt má á leggja né breyta né taka af nema 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.

72. gr.

Eignir og skuldbindingar ríkisins.

Ekki má taka lán eða undirgangast ábyrgðir sem skuldbinda ríkið nema með lögum.

Stjórnvöldum er óheimilt að ábyrgjast fjárhagslegar skuldbindingar einkaaðila. Með lögum má þó kveða á um slíka ríkisábyrgð vegna almannahagsmuna.

Ekki má selja eða láta með öðru móti af hendi fasteignir ríkisins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt heimild í lögum. Um ráðstöfun annarra eigna ríkisins fer að lögum.

73. gr.

Þingrof.

Forseti Íslands rýfur Alþingi að ályktun þess. Skal þá efnt til nýrra kosninga eigi fyrr en sex vikum og eigi síðar en níu vikum frá þingrofi. Alþingismenn halda umboði sínu til kjördags.

74. gr.

Ríkisendurskoðun.

Alþingi kýs ríkisendurskoðanda til fimm ára. Hann skal vera sjálfstæður í störfum sínum. Hann endurskoðar fjárreiður ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja í umboði Alþingis eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum.

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

75. gr.

Umboðsmaður Alþingis.

Alþingi kýs umboðsmann Alþingis til fimm ára. Hann skal vera sjálfstæður í störfum sínum. Hann gætir að rétti borgaranna og hefur eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga. Hann gætir þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsluhætti.

Ákveði ráðherra eða annað stjórnvald að hlíta ekki sérstökum tilmælum umboðsmanns skal tilkynna forseta Alþingis um ákvörðunina.

Um starfsemi umboðsmanns og hlutverk hans skal nánar mælt fyrir í lögum, þar á meðal um þingmeðferð fyrrgreindrar tilkynningar ráðherra eða annars stjórnvalds.

IV. KAFLI

Forseti Íslands.

76. gr.

Embættisheiti og þjóðkjör.

Forseti Íslands er þjóðhöfðingi lýðveldisins. Hann er þjóðkjörinn.

77. gr.

Kjörgengi.

Kjörgengur til forseta er sérhver ríkisborgari sem fullnægir skilyrðum um kjörgengi til Alþingis og er orðinn 35 ára.

78. gr.

Forsetakjör.

Forseti Íslands er kosinn í leynilegri atkvæðagreiðslu þeirra er kosningarétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst eins af hundraði kosningabærra manna og mest tveggja af hundraði. Kjósendur skulu raða frambjóðendum, einum eða fleirum að eigin vali, í forgangsörð. Sá er best uppfyllir forgangsörðun kjósenda, eftir nánari ákvæðum í lögum, er rétt kjörinn forseti. Ef aðeins einn maður er í kjöri, er hann rétt kjörinn án atkvæðagreiðslu. Að öðru leyti skal ákvarða með lögum um framboð og kosningu forseta Íslands.

79. gr.

Kjörtímabil.

Kjörtímabil forseta Íslands hefst 1. ágúst og endar 31. júlí að fjórum árum liðnum. Forsetakjör fer fram í júní- eða júlímánuði það ár, þegar kjörtímabil endar. Forseti skal ekki sitja lengur en þrjú kjörtímabil.

80. gr.

Eiðstafur.

Forseti Íslands undirritar eiðstaf að stjórnarskránni þegar hann tekur við störfum.

81. gr.

Starfskjör.

Forseta Íslands er óheimilt að hafa með höndum önnur launuð störf á meðan hann gegnir embætti. Sama gildir um störf í þágu einkafyrirtækja og opinberra stofnana þótt ólaunuð séu. Ákveða skal með lögum greiðslur af ríkisfé til forseta. Óheimilt er að lækka greiðslur þessar til forseta á meðan kjörtímabil hans stendur.

82. gr.

Staðgengill.

Geti forseti Íslands ekki gegnt störfum um sinn vegna heilsufars eða af öðrum ástæðum fer forseti Alþingis með forsetavald á meðan.

83. gr.

Fráfall.

Falli forseti frá eða láti af störfum áður en kjörtímabili er lokið skal kjósa nýjan forseta til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu hans.

84. gr.

Ábyrgð.

Forseti Íslands verður ekki sóttur til refsingar nema með samþykki Alþingis.

Forseta má leysa frá embætti áður en kjörtímabili er lokið, ef það er samþykkt með meirihluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi $\frac{3}{4}$ hluta þingmanna. Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja mánaða frá því að krafan um hana var samþykkt á Alþingi og gegnir forseti ekki störfum frá því að Alþingi gerir samþykkt sína þar til úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru kunn.

85. gr.

Náðun og sakaruppgjöf.

Forseti Íslands getur náðað menn og veitt almenna uppgjöf saka að tillögu ráðherra. Ráðherra getur hann þó ekki leyst undan refsingu, sem dómstólar hafa dæmt vegna ráðherra-ábyrgðar, nema með samþykki Alþingis.

V. KAFLI

Ráðherrar og ríkisstjórn.

86. gr.

Ráðherrar.

Ráðherrar eru æðstu handhafar framkvæmdarvalds hver á sínu sviði. Þeir bera hver fyrir sig ábyrgð á málefnum ráðuneyta og stjórnsýslu sem undir þá heyrir.

Geti ráðherra ekki fjallað um mál vegna vanhæfis, fjarveru eða annarra ástæðna felur forsætisráðherra það öðrum ráðherra.

Enginn getur gegnt sama ráðherraembætti lengur en átta ár.

87. gr.

Ríkisstjórn.

Ráðherrar sitja í ríkisstjórn. Forsætisráðherra boðar til ríkisstjórnarfunda, stýrir þeim og hefur yfirumsjón með störfum ráðherra.

Ríkisstjórnarfundi skal halda um frumvörp og tillögur til Alþingis, önnur mikilvæg stjórnarmálefni og til samráðs um störf og stefnumál ríkisstjórnarinnar. Þá skal halda ríkisstjórnarfund ef ráðherra óskar þess.

Ríkisstjórn tekur ákvarðanir sameiginlega um mikilvæg eða stefnumarkandi málefni samkvæmt nánari ákvæðum í lögum. Meirihluti ráðherra þarf að vera á fundi þegar slíkar ákvarðanir eru teknar.

Stjórnarráð Íslands hefur aðsetur í Reykjavík.

88. gr.

Hagsmunaskráning og opinber störf.

Ráðherra er óheimilt að hafa með höndum önnur launuð störf á meðan hann gegnir embætti. Sama gildir um störf í þágu einkafyrirtækja og opinberra stofnana þótt ólaunuð séu.

Í lögum skal kveðið á um skyldu ráðherra til að veita upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni sína.

89. gr.

Ráðherrar og Alþingi.

Ráðherrar mæla fyrir frumvörpum og tillögum frá ríkisstjórn, svara fyrirspurnum og taka þátt í umræðum á Alþingi eftir því sem þeir eru til kvaddir, en gæta verða þeir þingskapa.

Ráðherrar hafa ekki atkvæðisrétt á Alþingi.

Sé alþingismaður skipaður ráðherra viku hann úr þingsæti á meðan hann gegnir embættinu og tekur varamaður þá sæti hans.

90. gr.

Stjórnarmyndun.

Alþingi kýs forsætisráðherra.

Eftir að hafa ráðfært sig við þingflokka og þingmenn gerir forseti Íslands tillögu til þingsins um forsætisráðherra. Er hann rétt kjörinn ef meirihluti þingmanna samþykkir tillöguna. Að öðrum kosti gerir forseti Íslands nýja tillögu með sama hætti. Verði sú tillaga ekki samþykkt fer fram kosning í þinginu milli þeirra sem fram eru boðnir af þingmönnum, þingflokkum eða forseta Íslands. Sá er flest atkvæði hlýtur er rétt kjörinn forsætisráðherra.

Hafi forsætisráðherra ekki verið kjörinn innan tíu vikna skal Alþingi rofið og boðað til nýrra kosninga.

Forsætisráðherra ákveður skipan ráðuneyta og tölu ráðherra og skiptir störfum með þeim, en ráðherrar skulu ekki vera fleiri en tíu.

Forseti Íslands skipar forsætisráðherra í embætti. Forseti veitir forsætisráðherra lausn frá embætti eftir alþingiskosningar, ef vantraust er samþykkt á hann á Alþingi, eða ef ráðherrann óskar þess. Forsætisráðherra skipar aðra ráðherra og veitir þeim lausn.

Ráðherrar undirrita eiðstaf að stjórnarskránni þegar þeir taka við embætti.

91. gr.
Vantraust.

Leggja má fram á Alþingi tillögu um vantraust á ráðherra. Í tillögu um vantraust á forsætisráðherra skal felast tillaga um eftirmann hans.

Ráðherra er veitt lausn úr embætti ef meirihluti þingmanna samþykkir tillögu um vantraust á hann. Ríkisstjórn er veitt lausn ef meirihluti þingmanna samþykkir tillögu um vantraust á forsætisráðherra.

92. gr.
Starfsstjórn.

Eftir að forsætisráðherra hefur verið veitt lausn ásamt ríkisstjórn sinni situr hún áfram sem starfsstjórn uns ný ríkisstjórn er skipuð. Sama gildir ef þing er rofið. Ráðherrar í starfsstjórn taka aðeins þær ákvarðanir sem nauðsynlegar eru til rækslu starfa þeirra.

93. gr.
Upplýsinga- og sannleiksskylda.

Ráðherra er skylt að veita Alþingi eða þingnefnd allar upplýsingar, skjöl og skýrslur um málefni sem undir hann heyra, nema leynt skuli fara samkvæmt lögum.

Þingmenn eiga rétt á upplýsingum frá ráðherra með því að bera fram fyrirspurn um mál eða óska eftir skýrslu, samkvæmt nánari fyrirmælum í lögum.

Upplýsingar sem ráðherra veitir Alþingi, nefndum þess og þingmönnum skulu vera réttar, viðeigandi og fullnægjandi.

94. gr.
Skýrsla ríkisstjórnar til Alþingis.

Árlega leggur ríkisstjórn fyrir Alþingi skýrslu um störf sín og framkvæmd ályktana þingsins. Ráðherra getur gert grein fyrir málefni sem undir hann heyrir með skýrslu til Alþingis.

95. gr.
Ráðherraábyrgð.

Ráðherrar bera lagalega ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Bóki ráðherra andstöðu við ákvörðun ríkisstjórnar ber hann þó ekki ábyrgð á henni. Ábyrgð vegna embættisbrota þeirra skal ákveðin með lögum.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis ákveður, að undangenginni könnun, hvort hefja skuli rannsókn á meintum embættisbrotum ráðherra. Nefndin skipar saksóknara sem annast rannsóknina. Hann metur hvort niðurstaða rannsóknarinnar sé nægileg eða líkleg til sakfellingar og gefur þá út ákæru og sækir málið fyrir dómstólum. Nánar skal kveðið á um rannsókn og meðferð slíkra mála í lögum.

96. gr.
Skipun embættismanna.

Ráðherrar og önnur stjórnvöld veita þau embætti sem lög mæla.

Hæfni og málefnaleg sjónarmið skulu ráða við skipun í embætti.

Þegar ráðherra skipar í embætti dómara og ríkissaksóknara skal skipun borin undir forseta Íslands til staðfestingar. Synji forseti skipun staðfestingar þarf Alþingi að samþykkja skipunina með $\frac{2}{3}$ hlutum atkvæða til að hún taki gildi.

Ráðherra skipar í önnur æðstu embætti, eins og þau eru skilgreind í lögum, að fenginni tillögu sjálfstæðrar nefndar. Velji ráðherra ekki í slíkt embætti einn þeirra sem nefndin telur hæfasta er skipun háð samþykki Alþingis með $\frac{2}{3}$ hlutum atkvæða.

Forseti Íslands skipar formann nefndarinnar. Um nánari skipan hennar og störf skal mælt fyrir í lögum.

Í lögum má kveða á um að í tiltekin embætti megi einungis skipa íslenska ríkisborgara. Krefja má embættismann um eiðstaf að stjórnarskránni.

97. gr.

Sjálfstæðar ríkisstofnanir.

Í lögum má kveða á um að tilteknar stofnanir ríkisins, sem gegna mikilvægu eftirliti eða afla upplýsinga sem nauðsynlegar eru í lýðræðisþjóðfélagi, njóti sérstaks sjálfstæðis. Starfsemi slíkra stofnana verður ekki lögð niður, henni breytt að verulegu leyti eða fengin öðrum stofnunum, nema með lögum sem samþykkt eru með $\frac{2}{3}$ hlutum atkvæða á Alþingi.

VI. KAFLI

Dómsvald.

98. gr.

Skipan dómstóla.

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

99. gr.

Sjálfstæði dómstóla.

Sjálfstæði dómstóla skal tryggt með lögum.

100. gr.

Lögsaga dómstóla.

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

Dómstólar skera úr um hvort lög samrýmist stjórnarskrá.

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

101. gr.

Hæstiréttur Íslands.

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

Þó má ákveða með lögum að sérstakur dómstóll leysi endanlega úr ágreiningi um kjarasamninga og lögmæti vinnustöðvana, þó þannig að ákvörðunum hans um refsingu verði skotið til annarra dómstóla.

102. gr.

Skipun dómara.

Dómarar eru þeir sem skipaðir hafa verið ótímabundið í embætti dómara 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.

Ráðherra skipar dómara og veitir þeim lausn. Dómara verður ekki vikið endanlega úr embætti nema með dómi, og þá aðeins ef hann uppfyllir ekki lengur skilyrði til að gegna embættinu eða sinnir ekki skyldum sem starfinu tengjast.

103. gr.

Sjálfstæði dómara.

Dómarar skulu í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögum.

104. gr.

Ákærvald og ríkissaksóknari.

Skipan ákærvaldsins skal ákveðin með lögum.

Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvaldsins. Hann skal í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögum.

Ráðherra skipar ríkissaksóknara og veitir honum lausn. Ríkissaksóknari er sjálfstæður í störfum sínum og nýtur sömu verndar í starfi og dómarar.

VII. KAFLI

Sveitarfélög.

105. gr.

Sjálfstæði sveitarfélaga.

Sveitarfélög ráða sjálf málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.

Sveitarfélög skulu hafa nægilega burði og tekjur til að sinna lögbundnum verkefnum.

Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.

106. gr.

Nálægðarregla.

Á hendi sveitarfélaga, eða samtaka í umboði þeirra, eru þeir þættir opinberrar þjónustu sem best þykir fyrir komið í héraði svo sem nánar skal kveðið á um í lögum.

107. gr.

Kosning sveitarstjórna og íbúalýðræði.

Sveitarfélögum er stjórnað af sveitarstjórnnum sem starfa í umboði íbúa og eru kjörnar í almennum, leynilegum kosningum.

Rétti íbúa sveitarfélags til þess að óska eftir atkvæðagreiðslu um málefni þess skal skipað með lögum.

108. gr.

Samráðsskylda.

Samráð skal haft við sveitarstjórnir og samtök þeirra við undirbúning lagasetningar sem varðar málefni sveitarfélaga.

VIII. KAFLI

Utanríkismál.

109. gr.

Meðferð utanríkismála.

Utanríkisstefna og almennt fyrirvar ríkisins á því sviði er á hendi ráðherra 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 aðgerðir sem fela í sér beitingu vopnvalds, aðrar en þær sem Ísland er skuldbundið af samkvæmt þjóðarétti, skal háð samþykki Alþingis.

110. gr.

Þjóðréttarsamningar.

Ráðherra gerir þjóðréttarsamninga fyrir hönd Íslands. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi, innsævi, landhelgi, efnahagslögsögu eða landgrunni, eða kalla á breytingar á landslögum, eða eru mikilvægir af öðrum ástæðum, nema samþykki Alþingis komi til.

111. gr.

Framsal ríkisvalds.

Heimilt er að gera þjóðréttarsamninga 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.

Samþykki Alþingi fullgildingu samnings sem felur í sér framsal ríkisvalds skal ákvörðunin borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar. Niðurstaða slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu er bindandi.

112. gr.

Skyldur samkvæmt alþjóðlegum samningum.

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

Alþingi er heimilt að lögfesta alþjóðlega mannréttindasáttmála og umhverfissamninga og ganga þeir þá framur almennum lögum.

IX. KAFLI
Lokaákvæði.

113. gr.

Stjórnarskrárbreytingar.

Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til breytingar á stjórnarskrá 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.

Hafi $\frac{5}{6}$ hlutar þingmanna samþykkt frumvarpið getur Alþingi þó ákveðið að fella þjóðaratkvæðagreiðsluna niður og öðlast þá frumvarpið gildi engu að síður.

114. gr.

Gildistaka.

Stjórnarskipunarlög þessi öðlast gildi þegar Alþingi hefur samþykkt þau í samræmi við ákvæði stjórnarskipunarlaga nr. 33 frá 17. júní 1944 með áorðnum breytingum.

Við gildistöku stjórnarskipunarlaga þessara falla úr gildi stjórnarskipunarlög nr. 33 frá 17. júní 1944 með áorðnum breytingum.

Ákvæði til bráðabirgða.

Þrátt fyrir ákvæði 10. mgr. 39. gr. nægir samþykki einfalds meirihluta atkvæða á Alþingi til að breyta lögum um kosningar til Alþingis til samræmis við stjórnarskipunarlög þessi eftir að þau taka gildi.

Þegar sú breyting hefur verið gerð fellur ákvæði þetta úr gildi.

Skýringar með frumvarpinu

Almenn atriði.

I. Inngangur.

Með ályktun Alþingis frá 24. mars 2011 var Stjórnlagaráði falið að gera tillögur um breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Þær tillögur liggja nú fyrir í formi frumvarps til nýrrar stjórnarskrár. Frumvarpið var samþykkt einróma með atkvæðum allra ráðsfulltrúa á 18. fundi ráðsins, miðvikudaginn 27. júlí 2011, nánar tiltekið eftirtalinna: Andrés Magnússon, Ari Teitsson, Arnfríður Guðmundsdóttir, Ástrós Gunnlaugsdóttir, Dögg Harðardóttir, Eiríkur Bergmann Einarsson, Erlingur Sigurðarson, Freyja Haraldsdóttir, Gísli Tryggvason, Guðmundur Gunnarsson, Illugi Jökulsson, Íris Lind Sæmundsdóttir, Katrín Fjeldsted, Katrín Oddsdóttir, Lýður Árnason, Ómar Ragnarsson, Pawel Bartoszek, Pétur Gunnlaugsson, Salvör Nordal, Silja Bára Ómarsdóttir, Vilhjálmur Þorsteinsson, Þorkell Helgason, Þorvaldur Gylfason, Þórhildur Þorleifsdóttir og Örn Bárður Jónsson.

Stjórnlagaráði var meðal annars falið að fjalla um skýrslu stjórnlaganefndar, sem kosin var af Alþingi 16. júní 2010. Hlutverk nefndarinnar var að undirbúa þau verkefni sem síðar voru falin Stjórnlagaráði, meðal annars með því að halda þjóðfund um stjórnarskrármálefni og safna gögnum og upplýsingum um þau og leggja fram hugmyndir um breytingar á stjórnarskránni. Stjórnlaganefnd hélt þjóðfund 6. nóvember 2010, þar sem þúsund þátttakendur voru valdir með úrtaki úr þjóðskrá, og afhenti nefndin Stjórnlagaráði skýrslu sína og tillögur á fyrsta fundi ráðsins, 6. apríl síðastliðinn. Frumvarp Stjórnlagaráðs er því afrakstur mikillar vinnu á löngum ferli.

Fulltrúar í Stjórnlagaráði eru fjölbreyttur hópur með ólíkar skoðanir, menntun og reynslu. Hver og einn hefur tekið afstöðu til mála á eigin forsendum. Almenníngur hefur átt greiðan aðgang að verkinu, fyrst og fremst með athugasemdum og innsendum erindum á vefsetri ráðsins. Þannig hefur varðveist sú hugmynd að almenningur kæmi að endurskoðun stjórnarskrárinnar. Frumvarp Stjórnlagaráðs hefur því mótast smám saman í samræðum milli fulltrúa innbyrðis og opnum skoðanaskiptum við samfélagið. Skýringar með frumvarpinu endurspeglar umræðuna innan ráðs og utan.

Stjórnlagaráð væntir þess að sú opna umræða sem fram hefur farið á undanförunum mánuðum um stjórnarskrármál haldi áfram. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að breytingar á stjórnarskrá séu framvegis bornar undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Fulltrúar í Stjórnlagaráði eru einhuga um að veita beri landsmönnum öllum færi á að greiða atkvæði um nýja stjórnarskrá áður en Alþingi afgreiðir frumvarpið endanlega. Komi fram hugmyndir um breytingar á frumvarpi Stjórnlagaráðs lýsa fulltrúar í Stjórnlagaráði sig reiðubúna til að koma aftur að málinu áður en þjóðaratkvæðagreiðsla fer fram.

II. Verkefni.

Í ályktun Alþingis um skipan Stjórnlagaráðs var sérstaklega tiltekið að fjallað skyldi um eftirfarandi atriði í stjórnarskránni: Undirstöður íslenskrar stjórnskipunar og helstu grunnhugtök hennar; skipan löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og valdmörk þeirra; hlutverk og stöðu forseta lýðveldisins; sjálfstæði dómstóla og eftirlit þeirra með öðrum handhöfum ríkisvalds;

ákvæði um kosningar og kjördæmaskipan; lýðræðislega þátttöku almennings, m.a. um tíma-setningu og fyrirkomulag þjóðaratkvæðagreiðslu, þar á meðal um frumvarp til stjórnarskip-unarlaga; framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana og meðferð utanríkismála og umhverfismál, þar á meðal um eignarhald og nýtingu náttúruauðlinda. Jafnframt var tekið fram að ráðinu væri heimilt að taka fleiri atriði til umfjöllunar í starfi sínu. Meðal fulltrúa í Stjórnlagaráði kom strax í upphafi fram mikill vilji til að taka mannréttindakaflann til endurskoðunar og jafnframt var ákveðið að taka fyrir nokkur önnur efni en þau sem voru nefnd sérstaklega í þingsályktuninni en hafði verið fjallað um í skýrslu stjórnlaganefndar, s.s. stöðu þjóðkirkjunnar og sveitarfélaga. Litið hefur verið á skýrsluna sem góðan grundvöll að byggja á en ekki bindandi fyrirsmæli eða valkosti.

III. Vinnutilhögun.

Fyrsta verkefni Stjórnlagaráðs var að kjósa sér formann og varaformann og ganga frá starfs-reglum ráðsins. Formaður var kjörin Salvör Nordal og varaformaður Ari Teitsson. Samkvæmt starfsreglum sem samþykktar voru á 3. fundi var ráðsfundur æðsta vald Stjórnlagaráðs og stýrði formaður þeim og varaformaður í hans fjarveru. Ráðsfundir urðu 19 talsins.

Á 5. fundi Stjórnlagaráðs, 19. apríl 2011, var málefnum skipt á milli þriggja nefnda og kosnir formenn og varaformenn fyrir hverja nefnd. Að lokinni kosningu nefndaformanna var stjórn Stjórnlagaráðs fullskipuð. Meginverkefni stjórnar var að skipuleggja og stýra starfi ráðsins og í því skyni voru haldnir 28 stjórnarfundir. Aðallögfræðingur Stjórnlagaráðs Sif Guðjónsdóttir var ritari stjórnar og Þorsteinn Fr. Sigurðsson framkvæmdastjóri Stjórnlagaráðs starfaði fyrir stjórn og sat alla stjórnarfundi.

Undirbúningur að frumvarpi til stjórnarskipunarlaga miðaðist í fyrstu við svokallað áfangaskjal sem aðgengilegt var á vefsíðu Stjórnlagaráðs. Vinnutilhögun var á þá leið að í kjölfar nefndarfunda í hverri viku kynntu nefndirnar tillögur sínar á fundum með öðrum fulltrúum og þar á eftir á opnum ráðsfundi. Í kjölfar kynningar gátu tillögurnar tekið breytingum, með hliðsjón af erindum, umsögnum fræðimanna og stofnana, umræðna í nefndum og ráði og á vefsíðu Stjórnlagaráðs. Að lokinni kynningu og frekari vinnslu eftir atvikum voru tillögur aftur lagðar fram á ráðsfundi til samþykktar inn í áfangaskjalið. Á þennan hátt mótuðust tillögurnar smám saman í samræðum milli fulltrúa ráðsins innbyrðis og í samræðum við almenning. Úr áfangaskjalinu voru síðan unnin drög að frumvarpi til stjórnarskipunarlaga og það afgreitt eftir tvær umræður í ráðinu, með atkvæðagreiðslum um hvert ákvæði og breytingartillögur við það.

Verkefnanefnd A

Formaður A-nefndar var kjörin Silja Bára Ómarsdóttir og Örn Bárður Jónsson varaformaður. Auk þeirra tóku þar sæti þau Arnfríður Guðmundsdóttir, Dögg Harðardóttir, Freyja Haraldsdóttir, Illugi Jökulsson, Katrín Oddsdóttir og Þorvaldur Gylfason. Ritari nefndarinnar var Andrés Ingi Jónsson.

Nefndin fjallaði um grunngildi, ríkisborgararétt og þjóðtungu, uppbyggingu og kaflaskipan stjórnarskrárinnar, náttúruauðlindir, umhverfismál og mannréttindi, þ.á m. þjóðkirkjuna.

Haldnir voru 43 fundir og lagðar fram tillögur að 31 grein í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar, auk einnar í utanríkismálakafla. Nefndinni bárust 167 erindi, sem voru tekin fyrir og rædd á fundum.

Tillögur A-nefndar voru sendar til umsagnar sérfræðinga, ráðuneyta og stofnana á ýmsum tímapunktum og skiluðu sjö þeirra formlegum minnisblöðum, sem birtust á heimasíðu

Stjórnlagaráðs. Það voru Aðalheiður Jóhannsdóttir, prófessor í umhverfis- og auðlindarétti við HÍ, Hrefna Friðriksdóttir, dósent í fjölskyldu- og erfðarétti við lagadeild HÍ, Páll Þórhallsson, sérfræðingur við Háskólann í Reykjavík, og Ragnhildur Helgadóttir, prófessor í lögfræði við Háskólann í Reykjavík. Auk þess skiluðu mennta- og menningarmálaráðuneytið, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið og utanríkisráðuneytið umsögnum við tillögurnar. Loks komu þrír af áður nefndum sérfræðingum á fund A-nefndar; þær Aðalheiður Jóhannsdóttir, Björg Thorarensen og Ragnhildur Helgadóttir.

Verkefnanefnd B

Formaður B-nefndar var kjörin Katrín Fjeldsted og Vilhjálmur Þorsteinsson varaformaður. Auk þeirra tóku þar sæti þau Ástrós Gunnlaugsdóttir, Eiríkur Bergmann Einarsson, Erlingur Sigurðarson, Gísli Tryggvason, Pétur Gunnlaugsson og Þórhildur Þorleifsdóttir. Ritari nefndarinnar var Guðbjörg Eva H. Baldursdóttir.

Nefndin fjallaði um undirstöður íslenskrar stjórnskipunar, hlutverk og stöðu forseta Íslands, hlutverk og störf Alþingis, ríkisstjórn, störf forseta og ráðherra og verkefni framkvæmdarvaldsins og stöðu sveitarfélaga.

Haldnir voru 42 fundir og lagðar fram tillögur að 61 grein í sex kafla frumvarps Stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlaga. I. kafla um Undirstöður, III. kafla um Alþingi (þann hluta kaflans sem fjallar um störf og hæfi þingmanna, skipan og hlutverk Alþingis, löggjafar-, eftirlits- og fjárfstjórnarvald þingsins), IV. kafla um forseta Íslands, V. kafla um ráðherra og ríkisstjórn, VI. kafla um dómssvald (eitt ákvæði um ákærvald og ríkissaksóknara) og VII. kafla um sveitarfélög (um stjórnarskrárbreytingar, gildistöku og bráðabirgðaákvæði). Nefndinni bárust 121 erindi frá almenningi og félagsamtökum sem voru tekin fyrir og rædd á fundum.

Tillögur nefndarinnar voru sendar á vinnslustigi til umsagnar nokkurra sérfræðinga, ráðuneyta og stofnana. Þeir sérfræðingar sem skiluðu umsögnum til nefndarinnar voru Birgir Hermannsson, kennari í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands og Háskólann á Bifröst, Björg Thorarensen, prófessor í stjórnskipunar- og þjóðarétti við Háskóla Íslands, Eiríkur Tómasson, fyrrv. prófessor við lagadeild Háskóla Íslands og hæstaréttardómari, Páll Þórhallsson, sérfræðingur við Háskólann í Reykjavík og skrifstofustjóri löggjafarmála hjá forsætisráðuneytinu, Ragnhildur Helgadóttir, prófessor í stjórnskipunarrétti við Háskólann í Reykjavík, Róbert R. Spanó, prófessor og deildarforseti við lagadeild Háskóla Íslands, og Sigurður Rúnar Sigurjónsson, nefndarritari fjárlaganefndar hjá Alþingi. Jafnframt komu allir framangreindir sérfræðingar á fund nefndarinnar. Loks skilaði forsætisráðuneytið umsögn.

Verkefnanefnd C

Formaður C-nefndar var kjörinn Pawel Bartoszek og Íris Lind Sæmundsdóttir varaformaður. Auk þeirra tóku þar sæti þeir Andrés Magnússon, Ari Teitsson, Guðmundur Gunnarsson, Lýður Árnason, Ómar Þorfinnur Ragnarsson og Þorkell Helgason. Ritari nefndarinnar var Agnar Bragason.

Nefndin fjallaði um Lögréttu (Stjórnlagaráð), lýðræðislega þátttöku almennings (þ. á m. stjórnarskrárbreytingar), sjálfstæði dómstóla og eftirlit þeirra með öðrum handhöfum ríkisvalds, alþingiskosningar, kjördæmaskipan og alþingismenn, samninga við önnur ríki og utanríkismál.

Haldnir voru 48 fundir og lagðar fram tillögur að 23 greinum í fjóra kafla frumvarps Stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlaga, III. kafla um Alþingi (þann hluta kaflans sem fjallar um kosningar og lýðræðislega þátttöku almennings), VI. kafla um dómssvaldið, VIII. kafla um utanríkismál og lokaákvæði IX. kafla (um stjórnarskrárbreytingar, gildistöku og bráðabirgða-

ákvæði). Nefndinni bárust 107 erindi frá almenningi og félagasamtökum sem voru tekin fyrir og rædd á fundum.

Tillögur nefndarinnar voru sendar á vinnslustigi til umsagnar nokkurra sérfræðinga, ráðuneyta og stofnana. Þeir sérfræðingar sem skiluðu umsögnum til nefndarinnar voru Björg Thorarensen, prófessor í stjórnskipunar- og þjóðarétti við Háskóla Íslands, Ragnhildur Helgadóttir, prófessor í stjórnskipunarrétti við Háskólann í Reykjavík, og Ágúst Þór Árnason, brautarstjóri lagadeildar Háskólans á Akureyri. Auk þess skiluðu forsætisráðuneytið, innanríkisráðuneytið og utanríkisráðuneytið umsögnum við tillögur nefndarinnar, ásamt alþjóðlegu stofnuninni „ACE Practitioners’ Network“, sem vinnur að kosningafræðum.

Loks komu þrír sérfræðingar á fund C-nefndar, áður nefndar Björg Thorarensen og Ragnhildur Helgadóttir, og Ólafur Þ. Harðarson, prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands.

IV. Meginefni.

Leiðarstefin sem Stjórnlagaráð hefur haft í störfum sínum eru einkum þrjú: Valddreifing, gegnsæi og ábyrgð. Leitast hefur verið við að auka valddreifingu með skýrari aðgreiningu valdhafanna þriggja. Auk þess er kveðið á um aukna þátttöku almennings að ákvörðunum sem mun einnig leiða til aukinnar valddreifingar. Með áherslu á aukið gegnsæi og upplýsingaskyldu opinberra aðila er leitast við að tryggja mun betur rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum. Þá er réttur fjölmiðla settur í stjórnarskrá og aukin vernd upplýsinga. Við endurskoðun á valdþáttum og valdmörkum ríkisins hefur verið lögð áhersla á að öllu valdi fylgi ábyrgð.

Frumvarp Stjórnlagaráðs felur í sér heildarendurskoðun á núgildandi stjórnarskrá og fjölgar greinum umtalsvert, úr 81 í 114. Auk aðfaraorða skiptist frumvarpið í níu kafla, um undirstöður, mannréttindi og náttúru, Alþingi, forseta Íslands, ráðherra og ríkisstjórn, dómsvald, sveitarfélög, utanríkismál og lokaákvæði. Lögð er áhersla á skýra framsetningu, bæði málfrá og uppbyggingu.

Ákvæði um mannréttindi hafa verið endurskoðuð, færð frammar og um þau fjallað í kafla með yfirskriftinni Mannréttindi og náttúra. Leitast er við að tryggja betur rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum og ákvæði færð til nútímahorfs. Jafnræðisreglan er ítarlegri en í núgildandi stjórnarskrá og sérstaklega kveðið á um að öllum skuli tryggður réttur til að lifa með reisn. Kveðið er á um að öllum börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefjist. Í samræmi við markmið ráðsins um aukið gegnsæi er upplýsingaskylda opinberra aðila stjórnarskrárbundin. Réttur fjölmiðla er nýmæli í stjórnarskrá og tjáningarfrelsi er veitt aukin vernd.

Meðal fleiri nýmæla eru ákvæði um náttúru Íslands, umhverfi og auðlindir. Auðlindir sem ekki eru í einkaeigu eru samkvæmt þeim sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Þá er lagt til nýtt ákvæði þess efnis að stjórnvöldum beri að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru og áhrif framkvæmda þar á.

Megineinkenni núgildandi stjórnskipulags eru óbreytt. Stjórnarform landsins er lýðveldi, haldið er í þingræðisskipan og áfram byggt á þriggreiningu ríkisvaldsins.

Við endurskoðun á meðferð löggjafar- og framkvæmdarvalds er lögð áhersla lögð á að dreifa valdi og auka aðgreiningu. Margar breytingar eru gerðar sem hafa í för með sér bætt löggjafarstarf Alþingis. Eftirlits- og fjárstjórnarhlutverk þingsins er eflt til muna og mörg nýmæli þess efnis að finna í kafla um Alþingi. Leitast er við að efla samráð á milli meiri- og minnihluta á þingi, meðal annars með því að gera kröfu um samþykki aukins meirihluta þingmanna, svo sem við kosningu forseta Alþingis. Stofnað er til svokallaðrar Lögréttu, sem hefur það hlutverk að skoða hvort lög standist stjórnarskrá.

Ýmis nýmæli eru í frumvarpinu sem tryggja eiga rétt almennings til lýðræðislegrar þátttöku í ákvörðunum. Samkvæmt frumvarpinu geta tíu af hundraði kjósenda krafist þjóðaratkvæðis um lög sem Alþingi hefur samþykkt og tveir af hundraði kjósenda geta lagt fram þingmál á Alþingi. Með þessum breytingum mun Ísland vera meðal þeirra þjóða sem tryggir sem best rétt almennings til þátttöku í opinberum ákvörðunum. Beint lýðræði er þannig aukið til muna.

Kosningakerfið er tekið til heildarendurskoðunar. Fram kemur að atkvæði kjósenda alls staðar á landinu vegi jafnt. Kveðið er á um að kjósendi geti með persónukjöri valið frambjóðendur þvert á lista en heimilt sé að mæla fyrir um í lögum að valið sé einskorðað við kjördæmislista eða landslista sömu samtaka. Kjördæmi skuli vera eitt til átta.

Forseti Íslands skal ekki sitja lengur en þrjú kjörtímabil samkvæmt frumvarpinu og enginn ráðherra getur gegnt sama embættinu lengur en í átta ár. Markmið þess er meðal annars að

koma í veg fyrir valdþreitu og stöðnun. Þá kýs Alþingi sér forsætisráðherra í kjölfar þingkosninga og með því er tekið upp svokallað jákvætt þingræði. Komi fram vantrauststillaga á forsætisráðherra þarf henni að fylgja tillaga um eftirmann hans. Í þessu felst svokallað jákvætt, eða uppbyggjandi vantraust. Sé alþingismaður skipaður ráðherra vísar hann úr þingsæti á meðan hann gegnir embættinu og varamaður tekur þingsæti hans. Ákvæði um ráðherra og ríkisstjórn eru mun ítarlegri en nú er og kveðið er á um að ríkisstjórn taki sameiginlega ákvörðun í mikilvægum og stefnumarkandi málum. Í þessu felst að ríkisstjórn verður fjölskipað stjórnvald við tilteknar aðstæður. Mælt er fyrir um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra gagnvart Alþingi, þingnefndum og þingmönnum. Ákvæði um embættisveitingar hafa verið endurskoðuð og stjórnarskrárbundið að hæfni og málefnaleg sjónarmið skuli ráða við embættisveitingar.

Kafli um dómstóla hefur verið endurskoðaður og Hæstiréttur Íslands skilgreindur sem æðsti dómstóll ríkisins. Nánar er kveðið á um lögsögu dómstóla, skipan dómara og sjálfstæði þeirra í frumvarpinu.

Málefni sveitarfélaga eru til umfjöllunar í sérstökum kafla. Áhersla er lögð á aukna sjálfstjórn sveitarfélaga og kveðið á um svokallaða nálægðarreglu. Í henni felst að þeir þættir opinberrar þjónustu sem þykja best fyrir komið í héraði skuli vera á hendi sveitarfélaga eða samtaka í umboði þeirra. Loks skal haft samráð við sveitarstjórnir og samtök þeirra við undirbúning lagasetningar sem varðar málefni sveitarfélaga.

Um utanríkismál er fjallað í sérstökum kafla frumvarpsins. Þar er kveðið á um meðferð utanríkismála með skýrari hætti en áður, þar á meðal stöðu forseta og hlutverk Alþingis við töku ákvarðana um þjóðréttarsamninga og utanríkismál. Frumvarpið felur í sér heimild til framsals ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana sem Ísland á aðild að í þágu friðar og efnahagssamvinnu, en þó ávallt með afturkræfum hætti. Samþykki Alþingi fullgildingu slíks samnings skal ákvörðunin borin undir bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu, til samþykktar eða synjunar. Þá er kveðið á um að ákvörðun um stuðning við aðgerðir sem fela í sér beitingu vopnvalds, aðrar en þær sem Ísland er skuldbundið af samkvæmt þjóðarétti, skuli háð samþykki Alþingis.

Athugasemdir við einstaka kafla og greinar frumvarpsins.

Um I. kafla.

Í þessum kafla er fjallað um þær grundvallarreglur sem íslenskt stjórnskipulag byggir á. Ekki er gert ráð fyrir breytingum á megineinkennum núgildandi stjórnarskrár. Stjórnarform landsins er lýðveldi, haldið er í þingræðisskipan og áfram byggt á þriggreiningu ríkisvaldsins. Til viðbótar við framangreint er hér að finna ákvæði sem að hluta til eru ný og fjalla um yfirráðasvæði ríkisins, ríkisborgararétt og skyldur stjórnvalda sem og borgara.

Ísland er lýðveldi. Í því felst almennt séð að þjóðhöfðingi er kosinn af almenningi og kjörið þjóðþing fer með löggjafarvald eða er a.m.k. aðalhandhafi þess.¹ Talsverðar umræður urðu í Stjórnlagaráði um stöðu forseta Íslands, nánar tiltekið hvort auka ætti völd hans frá því sem nú er eða skilgreina hlutverk hans einkum sem verndara menningar. Um þetta er fjallað nánar í almennum athugasemdum við V. kafla um forseta Íslands og vísast þangað.

Þingræði er meðal megineinkenna á íslenskri stjórnskipun. Í því hugtaki felst að þeir einir geti setið í ríkisstjórn sem meirihluti þjóðþingsins vill styðja eða a.m.k. þola í embætti. Hér á landi helgast þingræði fyrst og fremst af stjórnskipunarvenju enda þótt það eigi sér stoð í því orðalagi 1. gr. stjórnarskrárinnar að Ísland sé lýðveldi með „þingbundinni stjórn“.² Þingræði veldur óumflýjanlega nokkurri samþættingu milli framkvæmdar- og löggjafarvalds, m.a. er fremur leitast við að skapa samstöðu en togstreitu milli þessara tveggja valdhafa. Ýmsir þættir í þróun valda- og stjórnkerfis hér á landi hafa ýft upp og ýkt átök stjórnarandstöðu annars vegar og meirihluta þings og ríkisstjórnar hins vegar. Jafnframt er ábyrgð valdhafa á köflum óljós vegna óskýrra valdmarka auk þess sem framkvæmdarvald hefur eflst á kostnað löggjafarvalds.

Talsvert var rætt í Stjórnlagaráði um hvort afnema ætti þingræðisfyrirkomulagið og taka upp svokallað forsetaræði eða forsetaþingræði þar sem oddviti framkvæmdarvaldsins er kosinn beint. Flest Evrópuríki eru nú þingræðisríki, en Frakkland er undantekning með svokallað forsetaþingræði (e. *semi-presidential government*).

Niðurstaða Stjórnlagaráðs var sú að festa þingræðisregluna í sessi. Í 1. gr. þessa kafla er hún stjórnarskrárbundin með orðunum „Ísland er lýðveldi með þingræðisstjórn“. Jafnframt eru gerðar margar smærri breytingar innan þingræðiskerfisins sem breyti jafnvæginu til betri vegar, styrki þingið aftur, torveldi misbeitingu valds og vinni gegn ofríki meirihlutans.

Í núgildandi stjórnarskrá er greint á milli þriggja þátta ríkisvalds, í samræmi við kenningar franska stjórnspekingins Montesquieu. Innan Stjórnlagaráðs var rætt um að samfélagið hafi þróast mjög mikið frá hans dögum og fjölmiðlar um áráðil verið nefndir fjórða valdið, auk þess sem fjármagni fylgi einnig óneitanlegt vald. Í frumvarpi Stjórnlagaráðs er áfram byggt á þriggreiningu ríkisvaldsins en áhersla lögð á valddreifingu almennt.

Um 1. gr.

Breytt ákvæði 1. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Í ákvæðinu er orðalagsbreyting frá núverandi ákvæði, „þingbundinni stjórn“ verður nú þingræðisstjórn. Orðin „þingbundin stjórn“ koma fyrst inn í stjórnarskrá árið 1920, en talið er að

1 Sjá Gunnar G. Schram 1999:24.

2 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:66 og áfram, og 2 2011:25-29.

orðalagið veiti þingræðisreglunni ákveðna stoð. Stjórnlagaráð taldi hins vegar rétt að orða þingræðisskipulagið skýrt í stjórnarskrá, enda eitt af megineinkennum íslenskrar stjórnskipunar.

Í stjórnarskrám Norðurlandanna er þingræðið orðað berum orðum, ýmist með þeim hætti að þingræðishefðin er orðuð neikvætt eða jákvætt. Reglan um neikvæða þingræðishefð birtist einkum í lýsingu á vantrausti, þ.e. að enginn ráðherra geti setið í embætti eftir að þingið hefur lýst vantrausti á hann. Slík skipan er m.a. í Danmörku og Noregi. Í þeim ríkjum er byggja á jákvæðri þingræðishefð er gerð krafa um að ríkisstjórn þurfi að afla sér formlegrar traustsyfirlýsingar frá þinginu. Iðulega kys þingið forsætisráðherra beinni kosningu í þeim ríkjum, svo sem í Svíþjóð og Finnlandi. Í frumvarpi þessu er tekin upp jákvæð þingræðisregla svo sem nánar er lýst í kafla um ráðherra og ríkisstjórn, einkum athugasemdum við 90. gr. um stjórnarmyndun.

Í dönsku stjórnarskránni var þingræðið skýrt árið 1953. Sambærileg breyting var hins vegar aldrei gerð á þeirri íslensku. Þingræðisreglan kemur nú fram í 1. mgr. 15. gr. dönsku stjórnarskrárinnar (lausleg þýðing): „Enginn ráðherra getur setið áfram í embætti eftir að Þjóðþingið hefur vottað honum vantraust.“

Þingræðisregluna er að finna í 2. mgr. 3. gr. finnsku stjórnarskrárinnar þar sem sagt er að ráðherrar verði að njóta trausts þingsins.³ Í 2. mgr. 1. gr. sænsku stjórnarskrárinnar, Regeringsformen, er sagt að stjórnskipanin sé byggð á þingræði og fulltrúakjöri.⁴ Í báðum þessum ríkjum birtist þingræðið á jákvæðan hátt þar sem forsætisráðherra er kjörinn beinni kosningu af þingmönnum í kjölfar kosninga.

Þingræði var tekið upp berum orðum í 15. gr. stjórnarskrár Noregs árið 2007, en hún er orðuð neikvætt sem útfærsla á vantrausti. Samkvæmt ákvæðinu hvílir skylda á hverjum ráðherra að biðjast lausnar ef vantraust er samþykkt á hann eða ríkisstjórnina í heild sinni. Slíka lausnararbeiðni verður konungur að samþykkja. Kveðið er á um að starfsstjórn megi halda áfram nauðsynlegum störfum.⁵

Ákvæðið endurspeglar það stjórnarform og stjórnskipulag sem Ísland býr við. Á Íslandi er lýðveldi og þingræði en í hugtakinu felst sú regla að þeir einir geti setið í ríkisstjórn sem meirihluti þjóðþingsins vill styðja eða a.m.k. þola í embætti.

Um 2. gr.

Breytt ákvæði 2. gr. nógildandi stjórnarskrár.

Alþingi fer með löggjafarvald, forseti Íslands, ráðherra og ríkisstjórn og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdarvaldið. Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar fara með dómsvaldið.

Samkvæmt núverandi stjórnskipan fara Alþingi og forseti Íslands saman með löggjafarvaldið, forseti og önnur stjórnvöld með framkvæmdarvaldið og dómendur með dómsvaldið sbr. 2. gr. Í fyrri tillögu stjórnlaganefndar er ákvæðinu breytt á þá leið að Alþingi fari eitt með löggjafarvaldið, en forseti Íslands, ráðherrar og önnur stjórnvöld fari með framkvæmdarvaldið. Þá er

3 „The governmental powers are exercised by the President of the Republic and the Government, **the members of which shall have the confidence of Parliament.**“

4 Lausleg þýðing: Stjórn sænsku þjóðarinnar grundvallast á skoðanafrelsi og á almennum og jöfnum kosningarétti. Hún kemur fram í stjórnskipan er byggir á þingræði og fulltrúakjöri og í sjálfstjórn sveitarfélaga.

5 Enhver, som har Sæde i Statsraadet, er pligtig til at indlevere sin Ansøgning om Afsked, efter at Stortinget har fattet Beslutning om Mistillid til vedkommende Statsraad alene eller til det samlede Statsraad. Kongen er forbunden at indvilge slig Ansøgning om Afsked. Naar Stortinget har fattet Beslutning om Mistillid, kunne bare de Forretninger udføres, som ere nødvendige for en forsvarlig Embedsførsel.

þingræðisreglan áréttuð. Í stað orðsins „dómenda“ kemur: „Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar fara með dómsvaldið.“ Í öðrum valkosti stjórnlaganefndar stendur ákvæðið óbreytt.⁶

Eitt af markmiðum Stjórnlagaráðs er að greina sem best á milli valdpáttar ríkisins og skýra hlutverkaskiptingu valdhafa svo ljóst sé hver fari raunverulega með vald og beri á því ábyrgð. Talsverð áhersla hefur því verið lögð á að yfirfara og skýra óljóst hlutverk og orðalag. Í núgildandi stjórnarskrá er forseti sagður fara með vald sem í reynd er hjá ráðherrum og Alþingi. Í samræmi við markmið Stjórnlagaráðs um skýrleika og gegnsæi var ekki talið rétt að viðhalda þeirri skipan. Frekari athugasemdir um þetta má finna í köflum um forseta Íslands og ráðherra og ríkisstjórn.

Óumdeilt er að Alþingi fer í reynd með löggjafarvaldið og ríkisstjórn ber alla meginábyrgð á stjórnarathöfnum. Stjórnlagaráð tekur undir með tillögu stjórnlaganefndar að því leyti að ekki er talin ástæða til að forseti Íslands sé sagður fara með löggjafarvaldið ásamt Alþingi. Í tillögu stjórnlaganefndar er þó áskilinn atbeini forseta að framlagningu stjórnarfrumvarpa. Samkvæmt frumvarpi þessu fellur sá atbeini niður enda ganga frumvörp beint frá ríkisstjórn til Alþingis. Ætti þá enn síður að vera ástæða til að nefna forsetann sem handhafa löggjafarvalds, enda hefur því sjaldan verið borið við nú á dögum að aðkoma forseta í framlagningu stjórnarfrumvarpa sé þáttur í löggjafarvaldi.⁷ Þá má nefna að forseta er heimilt að synja lögum staðfestingar og vísa þeim þar með til þjóðaratkvæðis, en sú ákvörðun frestar ekki gildistöku þeirra. Margir fræðimenn hafa skilgreint þá aðgerð sem hluta af löggjafarvaldinu en sú skoðun er fyrst og fremst hugmyndafræðileg ádeila og er engan veginn einhlít. Talsvert var rætt innan Stjórnlagaráðs hvort hrófla ætti við skilgreiningu 2. gr. eður ei. Að lokum var það niðurstaða ráðsins að hlutverki forsetans við staðfestingu laga væri réttar lýst sem hlutverki öryggisventils eða umboðsmanns þjóðarinnar, og þá sem handhafa framkvæmdarvalds fremur en sem virks handhafa löggjafarvalds.

Þessu til stuðnings má nefna að sjaldgæft er að þjóðhöfðingi sé nefndur sem handhafi löggjafarvalds í erlendum stjórnarskrám. Í stjórnskipulagi þeirra lýðveldisríkja sem við berum okkur gjarnan saman við er löggjafarvaldið aðeins á hendi þjóðþingsins á meðan stjórnskipulegt hlutverk þjóðkjörins forseta er bundið við stöðu hans sem æðsta handhafa framkvæmdarvaldsins. Engu að síður er sameiginlegt með skipulagi þessara ríkja að aðkoma forseta er nauðsynleg *til að veita lögum gildi*. Í slíkum tilfellum væri aðgerð þjóðhöfðingjans skilgreind sem framkvæmdarvaldsathöfn og oftar en ekki er vald þetta ekki persónulegt, heldur þarf atbeina ráðherra eða ríkisstjórn eins og gildir iðulega með stjórnarathafnin. Forseti Íslands hefur skv. frumvarpi þessu ekkert slíkt hlutverk.

Í reynd er erfitt að finna efnisleg rök fyrir stjórnskipulegri stöðu forsetans í löggjafarvaldinu en hér þarf að skoða 2. gr. núgildandi stjórnarskrár í sögulegu samhengi,⁸ t.d. nefnir finnska stjórnarskráin að forseti hafi framkvæmdarvald ásamt ríkisstjórn en hann er ekki nefndur sem handhafi löggjafarvalds. Hefur þó finnski forsetinn heimild til að vísa samþykktum lögum aftur til baka til finnska þingsins. Fjölmargar aðrar þjóðir má nefna í þessu sambandi.⁹

Að framantöldu virtu telur Stjórnlagaráð að ákvæði í frumvarpi þessu um að forseti fari með löggjafarvald gæti talist beinlínis villandi. Í samræmi við markmið Stjórnlagaráðs um skýra

6 Sjá *Skýrslu stjórnlaganefndar* 1 2011:71-72.

7 „Það er einnig í fullu samræmi við markmið valddreifingarkenningar um að vald skuli tempura vald og í reynd byggir sú skipan að löggjafarvald og framkvæmdarvald sameinist í þjóðhöfðingjanum á úreltum grunni. Því er til dæmis aldrei borið við nú á dögum að það sé þáttur í löggjafarvaldi forseta að leggja fram stjórnarfrumvörp samkvæmt 25. gr. stjórnarskrárinnar, þótt það sé upprunalega markmiðið með því að konungur legði fram lagafrumvörp.“ Sjá Björgu Thorarensen 2010:28.

8 Sjá Björgu Thorarensen 2010:25-26.

9 Eina ríkið þar sem forseti hefur enn formlega stöðu sem annar handhafi löggjafarvalds er Grikkland og svo er enn í nokkrum konungsríkjum, sbr. 3. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1953 og 36. gr. belgísku stjórnarskrárinnar.

ábyrgð og hlutverkaskiptingu og í takt við heildarmynd stjórnskipulagsins sem sett er fram í frumvarpi þessu leiðir rökbundin nauðsyn til þess að öll verkefni forseta séu skilgreind sem framkvæmdarvaldsathafnir.

Í 2. mgr. er því forseti Íslands áfram talinn til handhafa framkvæmdarvalds, ásamt ráðherrum og ríkisstjórn sem fara með stjórnarathafnir.

Athugasemdir bárust um að nægja myndi að tiltaka ráðherra í þessu ákvæði og að ekki þyrfti að nefna ríkisstjórn sérstaklega. Í ljósi þess að hún mun í mikilvægum eða stefnumarkandi málum taka sameiginlegar ákvarðanir sem fjölskipað stjórnvald þótti rétt að taka hvort tveggja fram.

Í Stjórnlagaráði var rætt um að tilgreina einnig fjárstjórnarvaldið sérstaklega, enda felst fjárstjórnarvaldið ekki að öllu leyti í löggjafarvaldinu. Einnig var rætt hvort telja ætti sveitarfélög sérstaklega til handhafa framkvæmdarvalds eins og t.d. er í sænsku stjórnarskránni. Fallið var frá þessu enda eru nefnd hlutverk ekki eins veigamikil varðandi þriggreiningu ríkisvalds og hlutverk Alþingis, ríkisstjórnar, dómara og forseta, auk þess sem þau eru skýrt tilgreind í alþingiskaflanum og sveitarstjórnarkaflanum.

Um 3. gr.

Nýtt ákvæði.

Lýst er afmörkun íslensks yfirráðasvæðis. Með því er gert óheimilt að skipta ríkinu upp eins og t.a.m. er gert í sambandsríkjum á borð við Bandaríkin, Þýskaland og Spán. Greinin er samhljóða tillögu stjórnlaganefndar.¹⁰

Orðalagið um mörk landhelgi, lofthelgi og efnahagslögsögu ber einnig að skilja í samræmi við þróun hafréttar á síðari hluta 20. aldar, einkum með tilkomu hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna frá árinu 1982, og felur m.a. í sér yfirráð yfir innsævi og landgrunni. Hér er sem sagt um að ræða þau svæði þar sem strandríki hefur fullveldi, fullveldisréttindi og/eða lögsögu samkvæmt hafréttarsamningi.

Tekið er undir þau rök stjórnlaganefndar að rétt þyki að taka fram í stjórnarskrá að landið sé eitt og óskipt. Í því felst að landinu verður ekki skipt í fleiri ríki eða hluti þess skilinn frá íslenska ríkinu nema með stjórnarskrárbreytingu.

Um 4. gr.

Ákvæði 4. gr. frumvarps þessa er rýmra, styttra og byggt upp með öðrum hætti en 66. gr. núgildandi stjórnarskrár, sama efnis. Síðari helmingur 66. gr. núgildandi stjórnarskrár flyst yfir í nýtt ákvæði um dvalarrétt og ferðafrelsi í 23. gr. frumvarpsins. Markmið greinarinnar er að skilgreina ríkisborgararétt og tilgreina þau réttindi sem honum fylgja og rétt útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér.

Í 1. mgr. er fyrst kveðið á um hvað þarf til að öðlast íslenskan ríkisborgararétt. Þar segir að hver sá sem á foreldri með íslenskt ríkisfang eigi rétt á að öðlast íslenskt ríkisfang. Er það í samræmi við þá íslensku og norrænu hefð að ríkisborgararéttur erfist frá foreldrum. Núgildandi stjórnarskrá geymir ekkert slíkt ákvæði um hvernig fólk öðlast ríkisborgararétt. Er þar látið duga að kveða á um sviptingu ríkisborgararéttar. Ekki er talið rétt að kveða einnig á um að öll börn sem fæðast í landinu fái sjálfkrafa íslenskan ríkisborgararétt eins og tíðkast t.d.

¹⁰ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:72.

í Bandaríkjunum. Ekki þykir heldur rétt að kveða á um að allir sem eigi íslenska foreldra fái íslenskan ríkisborgararétt. Slík útvíkkun getur leitt til mikillar fjölgunar íslenskra ríkisborgara, einkum á erlendri grundu. Börn erlendra ríkisborgara af íslenskum uppruna öðlast með öðrum orðum ekki sjálfkrafa íslenskan ríkisborgararétt samkvæmt greininni. Staðnæmst er við að veita þeim rétt til ríkisborgararéttar sem eiga foreldra með íslenskt ríkisfang og þykir það eðlileg niðurstaða í samræmi við nágildandi lög.

Nánari útfærslu á þessu ákvæði er vænst í lögum. Hægt er að sækja um íslenskan ríkisborgararétt og er reglum þar að lútandi skipað með almennum lögum. Breytt orðalag 4. gr. kveður á um að ríkisborgararéttur verði að öðru leyti veittur samkvæmt lögum en í nágildandi stjórnarskrá segir að útlendingi verði aðeins veittur íslenskur ríkisborgararéttur samkvæmt lögum. Ekki er ætlunin að breyta efnislegri merkingu ákvæðisins að öðru leyti en því að nýtt orðalag sneiðir hjá því að flokka erlenda borgara af íslenskum uppruna sem útlendinga.

Við breytingar á þessu ákvæði 1995 var tekið fram að veiting ríkisborgararéttar skyldi vera „samkvæmt“ lögum en ekki „með“ lögum. Hér er haldið í það orðalag („samkvæmt“ lögum) svo tryggt sé að almenn lög skuli gilda um veitingu ríkisborgararéttar frekar en að ríkisborgararétt skuli veita hverjum og einum með sérstökum lögum hverju sinni. Í Stjórnlagaráði kom til álita hvort taka ætti af Alþingi réttinn til að veita ríkisborgararétt með lögum, svo sem tíðkast undir lok hvers þings, en rétt þótti að leggja ekki til slíka breytingu.

Í 2. mgr. segir að engan megi svipta íslenskum ríkisborgararétti. Þessu til áréttingar er fellt brott úr nágildandi stjórnarskrá svofellt ákvæði: „Með lögum má þó ákveða að maður missi þann rétt ef hann öðlast með samþykki sínu ríkisfang í öðru ríki.“ Þessari breytingu er ætlað að tryggja íslenskum ríkisborgurum réttinn til að halda sínu íslenska ríkisfangi þótt þeir öðlist einnig ríkisborgararétt í öðru landi. Þetta þykir Stjórnlagaráði vera eðlileg skipan í litlu landi sem þarf á öllu sínu fólki að halda. Enn fremur á þessi skipan sér fyrirmyndir í ýmsum nýjum stjórnarskrám, t.d. stjórnarskrá Keníu frá 2010. Hér er því gert ráð fyrir því að Íslendingum með tvöfalt eða margfalt ríkisfang fjölgi með tímanum.

Smávægileg orðalagsbreyting í átt til nútímalegra orðfæris er lögð til í 3. mgr. Í stað orðanna „fyrir hverjar sakir“ koma orðin „fyrir hvaða sakir“.

Þessum breytingum er ekki ætlað að breyta núverandi réttarástandi að öðru leyti en því að fellt er brott úr stjórnarskránni, svo sem fyrr segir, ákvæði um að með lögum megi ákveða að einstaklingur missi ríkisborgararétt, öðlist hann eða hún ríkisborgararétt í öðru landi, enda er greinin í samræmi við lög. Frumvarpið miðar að því að binda nágildandi fyrirkomulag í stjórnarskrá og verður því þá ekki breytt nema með breytingu á stjórnarskrá.

Um 5. gr.

Nýtt ákvæði.

Með greininni er sú krafa gerð á stjórnvöld að þau tryggi að allir sem stjórnarskráin nær til fái notið þeirra réttinda og þess frelsis sem stjórnarskráin setur fram. Að auki er gerð krafa á almenning, bæði einstaklinga og lögaðila, að þeir virði lög sem byggja á stjórnarskránni, þær skyldur sem hún skapar þeim, og þau réttindi sem allir njóta vegna hennar.

Í 1. gr. mannréttindasáttmála Evrópu segir: „Samningsaðilar skulu tryggja hverjum þeim, sem innan yfirráðasvæðis þeirra dvelst, réttindi þau og frelsi sem skilgreind eru í I. kafla þessa samnings.“ Ákvæðið sækir fyrirmynd til þessarar greinar, tengir við alþjóðlegar skuldbindingar og setur þessa skyldu samningsins, sem hefur verið lögfestur á Íslandi með lögum nr. 62/1994, í stjórnarskrá lýðveldisins. Ber því að túlka ákvæðið til samræmis við inntak 1. gr.

mannréttindasáttmála Evrópu. Í vinnu Stjórnlagaráðs var mikil áhersla lögð á að tryggja réttindi almennings gagnvart hinu opinbera, en með þessari grein er ætlunin að tryggja einnig að til verði skyldur sem hverjum og einum ber að rækja í samfélaginu og þá einkum að virða lög og réttindi annarra.¹¹ Drög að færeysku stjórnarskránni voru einnig höfð til fyrirmyndar þessa ákvæðis, en þar segir:

§ 5. Öll skulu virða hessa skipan og tær lógir, skyldur og réttindi, sum verða til í samsvari við hana.

Stk. 2. Öll eiga at virða landsins arv og tilfeingi eins og réttindi hjá øðrum.

Í tillögu Stjórnlagaráðs er mikil áhersla á réttindi borgaranna og þeim veitt aukin völd, m.a. með grein um þjóðarfrumkvæði og rétt til að kalla eftir þjóðaratkvæðagreiðslum. Í starfi ráðsins var lögð mikil áhersla á að tryggt væri að völd og ábyrgð færu saman. Greinin þykir því nauðsynleg til að tryggja að allir þeir sem stjórnarskrá þessi tekur til skapi þeim ekki einungis rétt heldur einnig skyldur til að rækja réttindi sín og virða bæði lög og réttindi annarra.

Í ráðinu var rætt hvort frekar ætti að staðsetja ákvæðið í mannréttindakaflanum um vernd réttinda þar sem fjallað er um svokallaða „Drittwirkung“, þ.e. þriðjamannsréttindi. Þó er hér kveðið á um skyldur borgaranna og því talið rétt að aðskilja umfjöllun um þessa tvo hluti.

Í 1. mgr. er kveðið á um skyldu stjórnvalda til að framfylgja þessari stjórnarskrá gagnvart borgurunum, einkum hvað varðar það að tryggja réttindi og frelsi sem stjórnarskráin veitir.

Í 2. mgr. er kveðið á um skyldu allra, borgara og lögaðila, til að virða lög og réttindi annarra, og þær skyldur sem stjórnarskráin leggur þeim sjálfum á hendur.

11 Sigurður Línal, fyrrverandi prófessor í lögum við Háskóla Íslands, lagði til að gengið yrði út frá frelsi manna og grundvallarréttindum sem vísu og sjálfsögðum en þess í stað leggja áherslu á skyldu manna og ákvæði þar um, sbr.: „Skýlt er öllum að hlýða lögum landsins og taka á sig þær skyldur sem lög þjóða.“ Hann sagði að skylduákvæði væru almennt líkleg til að breyta áherslum og að þeim fylgdi viðhorfsbreyting. Sá sem gengst undir skyldurnar lýsir sig jafnframt reiðubúinn að bera ábyrgð. „Þegar svo báðir, þegn og valdhafi, hafa skyldurnar að leiðarljósi er líklegt að þeir sameinist um að halda í heiðri þær grundvallarreglur sem þjóðfélagið hlýtur að vera reist á. Skylduákvæðin minna þegna þjóðfélagsins á að frjáls maður gegnir skyldum, en klifur ekki í sífellu á réttindum sínum.“ Sjá Sigurð Línal 1995:385-393.

Um II. kafla.

Stjórnlagaráð ákvað á einum af sínum fyrstu fundum að endurskoðun mannréttindakafla stjórnarskrárinnar væri eitt þeirra meginverkefna sem ráðið vildi einbeita sér að. Þessi ákvörðun Stjórnlagaráðs byggðist m.a. á sterkri undiröldu á Þjóðfundi þar sem ýmis mannréttindamál voru fundargestum hugleikin. Margar þær áherslur sem liggja til grundvallar þessari endurskoðun mannréttindakaflans rekja rætur sínar til Þjóðfundar. Ýmsar nýjar greinar þessa kafla eru enn fremur reistar á tillögum í Skýrslu stjórnlaganefndar, t.d. um náttúruvernd, auðlindir og fjölmiðla. Eftir ábendingu stjórnlaganefndar var jafnframt ákveðið að færa mannréttindakaflann fremst í stjórnarskrána. Slík uppröðun er 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.

Í Skýrslu stjórnlaganefndar eru lagðar til mun umfangsminni breytingar á mannréttindakaflanum en Stjórnlagaráð leggur til að ráðist verði í. Þetta hefur sumum þótt til marks um að kaflinn þurfi lítilla endurbóta við, enda sé hann nýjasti heildstæði kafla stjórnarskrárinnar og hafi verið endurskoðaður árið 1995. Þó má lengi gott bæta, en einn nefndarmanna í stjórnlaganefnd skýrði frá því að ákvörðun skýrsluhöfunda hefði ekki síst helgast af tímaskorti nefndarinnar sem ákvað að einbeita sér heldur að öðrum málaflokkum, eldri hlutum stjórnarskrárinnar.¹² Ýmsir lögfræðingar hafa og lengi talað fyrir því að verulega þurfi að styrkja mannréttindakaflann. Ragnar Aðalsteinsson hrl. sagði strax árið 1995 að ekki væri nægjanlegt að tryggja eingöngu borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi í stjórnarskrá¹³ og Oddný Mjöll Arnardóttir prófessor hefur lýst þeirri skoðun sinni að efnahagslegum, félagslegum og menningarlegum réttindum sé í heild sinni ábótavant í stjórnarskránni.¹⁴

Gjarnan er talað um kynslóðir mannréttinda og taldi tékkneski fræðimaðurinn Karel Vasak til þrjár kynslóðir árið 1977.¹⁵ Í fyrstu kynslóð mannréttinda eru borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi mikilvægust og eru þau oft kölluð frelsisréttindi. Þeirra á meðal má telja tjáningarfrelsi, trúfrelsi og kosningarétt, sem og frelsi undan pyndingum. Þessi réttindi eru meðal mikilvægustu réttinda í mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna frá 1948. Efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi teljast til annarrar kynslóðar mannréttinda. Með þeim er lögð áhersla á réttindi ólíkra hópa borgara til sambærilegrar meðferðar og skilyrða til lífs. Til þessara réttinda teljast m.a. rétturinn til atvinnu og mannsæmandi vinnuskilyrða, húsnæðis, heilbrigðisþjónustu og æðri menntunar. Þessum réttindum er lýst í 22.–27. gr. mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna og í alþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Þriðja kynslóð mannréttinda er sennilega víðfeðmust. Þetta eru stundum kölluð hóparéttindi og eru þau öðruvísi en þau réttindi sem heyra til hinna kynslóðanna að því leyti til að þau leggja skyldur á herðar einstaklinga en ekki aðeins ríkisvaldsins. Til þessarar kynslóðar heyra t.d. réttur á þróun, friði, heilbrigðu umhverfi og jafnrétti kynslóðanna.

Telja má að vernd fyrstu kynslóðar frelsisréttinda sé ágætlega tryggð með núgildandi stjórnarskrá.

Við endurskoðun stjórnarskrárinnar árið 1995 voru ýmis efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi tryggð betur en áður var. Var þá m.a. litið til þróunar alþjóðlegra mannréttindasamninga og dómaframkvæmdar. Ekki var gengið svo langt að útfæra réttindin í hörgul heldur fór mestur þungi endurskoðunarinnar 1995 í borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi. Fannst ýmsum of skammt gengið með breytingunum og hafa sérfræðingar á sviði mannréttinda vakið máls á að útfæra þurfi mannréttindavernd með skýrari hætti í stjórnarskrá. Enn

12 Sjá Skúla Magnússon 2011.

13 Sjá Ragnar Aðalsteinsson 1995.

14 Sjá Oddnýju Mjöll Arnardóttur 2011.

15 Sjá Vasak 1977:10.

fremur hefur alþjóðleg réttarþróun á sviði mannréttinda fest í sessi þann skilning manna að ekki sé hægt að aðgreina jákvæð mannréttindi, svo sem réttinn til að mynda sér skoðun, frá neikvæðum réttindum, t.d. réttinum til að þurfa ekki að líða skort. Í umræðum Stjórnlagaráðs hefur verið tekið undir þessi sjónarmið og hafa breytingar á mannréttindakaflanum, samkvæmt frumvarpi þessu, því að miklu leyti snúist um að útfæra annarrar kynslóðar réttindin betur, gefa þeim aukna vigt og ríkara efnislegt inntak. Í þessu felst að mannréttindi verði ekki flokkuð í mikilvægisröð heldur séu efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi forsenda þess að geta notið hinna borgaralegu og stjórnómálagu réttinda. Eða eins og segir í inngangsorðum alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnómálag réttindi:

[S]ú hugsjón að menn séu frjálsir og njóti borgaralegs og stjórnómálaglegs frelsis, séu óttalausir og þurfi ekki að líða skort, rætist því aðeins að sköpuð verði skilyrði til þess að allir geti notið borgaralegra og stjórnómálaglegra réttinda, jafnt sem efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda.¹⁶

Með því að leggja ríkari áherslu á efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi er ætlun Stjórnlagaráðs að undirstrika þá staðreynd að mannréttindi snerta nánast alla fleti mannegrar tilvistar og enn fremur að mannréttindi eru skilyrði þess að samfélag geti þrífist í friði, frjálst og með gagnkvæmri virðingu borgaranna. Í slíkri virðingu felst ekki síst viðurkenning á þeim skyldum sem fylgja öllum réttindum. Þær skyldur hvíla á herðum yfirvalda sem eiga að sjá til þess að réttindin séu öllum tryggð en skyldurnar hvíla jafnframt á herðum fólksins í landinu sem þarf hverju sinni að taka á sig nauðsynlegar byrðar til að skapa réttlátt samfélag. Jafnframt skal litið til þess að svo að borgarar geti tekið á sig þær skyldur sem fylgja samfélagslegri ábyrgð þurfa þeim að vera tryggð ákveðin grunnréttindi sem tryggja t.d. jafna möguleika til þátttöku í samfélaginu.

Gagnrýni á aukna áherslu á efnahagsleg og félagsleg réttindi snýst oft um að slík réttindi séu í eðli sínu óskýr og erfitt geti verið að greina nákvæmlega hvaða skyldur þau leggja á herðar ríkisvaldsins. Því sé ekki auðvelt að meta hvort ríkið gerist brotlegt gagnvart þeim skyldum. Sama óvissa á hins vegar einnig við um þau mannréttindi sem löngum hafa þótt sjálfsögð, t.d. friðhelgi einkalífs og almennan kosningarétt. Þannig hafa stjórnvöld visst frelsi til að ákveða hvernig þau réttindi skulu útfærð en á sama tíma tryggja að kjarni réttinda sé virtur. Stjórnvöld þurfa í sífellu að leitast við að útfæra réttindin, auka þau og fylla, borgurunum til góðs.

Þá er því gjarnan haldið á lofti að efnahagsleg og félagsleg réttindi séu kostnaðarsöm fyrir ríkið en sambærileg gagnrýni heyrir sjaldan um borgaraleg og stjórnómálag réttindi þótt dýrt sé að reka dómskerfi og halda almennar kosningar, svo dæmi séu tekin. Slíkur kostnaður, sem og kostnaður sem fylgir t.d. heilsugæslu og menntakerfi, er eðlileg afleiðing þess að búa í félagslegu réttarríki. Öll mannréttindi fela í sér flóknar og margþættar skyldur yfirvalda og þeirra sem réttindanna njóta.

Auk þess að leggja áherslu á eflingu efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda hefur Stjórnlagaráð unnið markvisst að því að með frumvarpinu sé styrkum stöðum skotið undir starf fjölmiðla og aðgengi einstaklinga að upplýsingum eft. Aðgangur almennings að upplýsingum og frjálsum fjölmiðlum er snar þáttur mannréttinda og mikilvægur hluti lýðræðis. Ætlunin er að stuðla að virkara aðhaldi almennings gagnvart valdhöfum og að hvetja fjölmiðla til að sinna mikilvægu hlutverki sínu í lýðræðislegu samfélagi.

Þá er lagt til með frumvarpi þessu að ákveðin þriðjukynslóðarréttindi verði vernduð, þau er lúta að vernd náttúru, heilnæmu umhverfi og sjálfbærri þróun.

Í frumvarpi þessu eru nýjar greinar um umhverfismál, auðlindir og dýravernd settar í sama kafla og mannréttindi, líkt og lagt er til í Skýrslu stjórnlaganefndar. Þessar greinar eru nýmæli

¹⁶ Samningur þessi var lögfestur af Íslands hálfu með lögum nr. 78/1997.

í íslenskri stjórnarskrá en tillögur þess efnis að setja þau inn í stjórnarskrá hafa komið fram á Alþingi af og til síðastliðin 50 ár.

Í greininni um vernd náttúru og umhverfis er tekið fram að öll skulum við eiga rétt á heilnæmu umhverfi og er því auðvelt að færa rök að því að sú grein eigi heima í mannréttindakaflanum. Þar sem náttúra, umhverfi og auðlindir tengjast greinilega telur Stjórnlagaráð eðlilegt að halda þessum greinum saman þótt auðlindaákvæðið teljist ekki kveða á um mannréttindareglu í ströngum skilningi. Rétturinn til óskertra fiskimiða er hins vegar skyldur réttinum til heilnæms umhverfis og ójafn aðgangur getur falið í sér mannréttindabrot eins og álit mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna um fiskveiðistjórnarkerfið á Íslandi, frá desember 2007, vitnar um.

Við umræður í Stjórnlagaráði kom fram mikill stuðningur við ákvæði sem þessi þótt ólík sjónarmið hafi verið uppi um inntak þeirra og réttaráhrif. Ákvæðunum er ætlað að stuðla að vernd viðkvæmrar náttúru landsins, skuldbinda ríki og einkaaðila til að nýta auðlindir – þegar þær eru nýttar – með sjónarmið sjálfbærrar þróunar að leiðarljósi. Með sjálfbærri þróun er átt við að aðeins megi nýta auðlindir til að mæta þörfum samtímans að möguleikar komandi kynslóða til hins sama séu ekki skertir. Ætla má að þetta sé sveigjanleg meginregla sem útfæra þurfi í lögum.

Síðustu tvo áratugi hafa greinar sem vísa til umhverfis og náttúru birst í æ fleiri stjórnarskrám. Með þessum lokagreinum kaflans „Mannréttindi og náttúra“, telur Stjórnlagaráð fyrstu skref stigin í innleiðingu þriðjukynslóðarmannréttinda á Íslandi, þ.e. réttarins á heilbrigðu umhverfi og jafnrétti kynslóðanna. Að lokum skal það tekið fram að Stjórnlagaráð lítur svo á að skylda stjórnvalda felist jafnt í að virða, vernda og efla þau réttindi sem í kafla þessum felast.

Um 6. gr.

1. mgr. þessarar greinar er ítarlegri en samsvarandi ákvæði 65. gr. núgildandi stjórnarskrár. Í samræmi við tillögu stjórnlaganefndar er tveimur breytum bætt í upptalningu þeirra sem óheimilt er að mismuna út af. Það eru fötlun og kynhneigð. Mikil samstaða var í Stjórnlagaráði um þessi tvö hugtök. Jafnframt leggur Stjórnlagaráð til með frumvarpi þessu að þremur breytum verði enn fremur bætt við upptalninguna, arfgerð, stjórnmatatengslum og tungumáli. 2. mgr. er óbreytt frá núgildandi stjórnarskrá og leggur áherslu á að enn vantar upp á að jafna stöðu kynjanna.

Markmið ákvæðisins er að undirstrika jafna stöðu allra landsmanna gagnvart lögum og skyldu stjórnvalda til að tryggja að allir njóti mannréttinda án tillits til ólíkra mismunarbreytna. Til að forða því að litið sé á innbyrðis röðun atriða á listanum sem einhvers konar forgangs-röðun hefur þeim verið raðað í stafrófsröð. Þó er kynferði enn fremst í upptalningunni til að undirstrika hversu víðtæk sú mismunun er og í ljósi þess að kynferði er breyta sem gengur þvert á allar aðrar.

Arfgerð er hér bætt inn og er það nýlunda í stjórnarskránni og mögulega á heimsvísu. Brugðist er hér við innsendu erindi.¹⁷ Er þar bent á að með auknum möguleikum á erfðaprófum, betri tækni og sífellt lægri kostnaði hafi farið fram mikil umræða um mikilvægi þess að tryggja að einstaklingum sé ekki mismunað vegna arfgerðar þeirra. Í Bandaríkjunum voru sett svokölluð GINA-lög árið 2008. Þau miðast við að tryggja að ekki sé hægt að mismuna fólki um vinnu eða heilbrigðistryggingu byggt á niðurstöðum erfðaprófa. Ísland er framarlega í erfðafræðirannsóknnum í heiminum og þjóðin hefur verið mikið rannsökuð erfðafræðilega. Á grundvelli þessa ákvæðis er hægt að setja lög sem hjálpa til að tryggja öryggi þeirra sem tekið hafa þátt

17 Sjá erindi nr. 33184.

í erfðafræðirannsóknnum og að Íslendingar geti ótrauðir haldið áfram að taka óhræddir þátt í erfðarannsóknnum sem eru forsenda árangurs í þessum efnum.

Stjórnmálatengsl eru einnig nýmæli. Ljóst er að fólki hefur verið mismunað vegna stjórnmálatengsla á Íslandi síðastliðin ár. Bæði hefur fólk þurft að gjalda fyrir og verið hyglt fyrir stjórnmálatengsl sín. Hugtakinu hér er ætlað að koma í veg fyrir bæði jákvæða og neikvæða mismunun á þessum grundvelli. Orðið „stjórnmálatengsl“ skal hér túlkað víðtækum skilningi. Stjórnlagaráð telur að þrátt fyrir að stjórnmálatengsl hafi löngum verið talin til minni háttar vandamála hafi komið í ljós eftir efnahagshrunið 2008 að slík vandamál hafi í reynd verið meðal helstu meinsemda samfélagsins.

Að mati Stjórnlagaráðs valt aðgangur að ákvörðunum ríkisvaldsins, verkefnum á vegum stjórnvalda, friðindum og hlunnindum alls konar, störfum og öðru þessu líku, í mun ríkari mæli á tengslum einstaklinga við stjórnmálamenn en landsmenn höfðu kosið að horfast í augu við. Dugar hér að vísa til Þjóðfundar en einnig margvíslegra niðurstaðna í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis auk fregna í dagblöðum og öðrum fjölmiðlum. Stjórnlagaráð telur að mismunun á grundvelli stjórnmálatengsla hafi verið meira vandamál á Íslandi en mismunun á grundvelli ýmissa þeirra breytna annarra sem upp eru taldar í jafnréttisákvæði núgildandi stjórnarskrár. Ekki er talið nægjanlegt að banna mismunun á grundvelli stjórnmálaskoðana þar sem sú spilling sem þrífist hefur í landinu hefur ekki eingöngu snúist um flokkspólitískar skoðanir heldur ekki síður um vina- og ættartengsl, kunningsskap, þátttöku í margs konar félagsstarfi o.s.frv. Þá er vakin athygli á að bann við mismunun á grundvelli stjórnmálatengsla á bæði við um þau tilvik þar sem ráðamenn hygla vinum, ættingjum eða öðrum, sem og um þau tilvik þar sem skortur á stjórnmálatengslum hefur valdið því að menn sitja ekki við sama borð og aðrir á einhverju sviði í samskiptum sínum við stjórnvöld.

„Þjóðernisuppruni“ verður „uppruni“ og er með því ætlast til að túlkun verði rýmri en svo að uppruni vísi eingöngu til þjóðernis. Ákvæðinu er þó ætlað að ná áfram til þjóðernisuppruna.

Í upphafi starfs Stjórnlagaráðs var rætt um að taka hugtakið „kynþátt“ út, enda er hér um að ræða hugtak sem ekki hefur vísindalega (líffræðilega) merkingu. Var þeim sjónarmiðum þó haldið á lofti að kynþáttur væri félagslega mótað fyrirbæri (sbr. Critical Race Theory) og þótt líffræðilega væri e.t.v. ekki um mun á fólki að ræða, þá upplifði fólk í framkvæmd mismunun á þessum grundvelli. Þau sjónarmið urðu ofan á til skemmri tíma að engu að síður næðu hugtökin „litarháttur“, „uppruni“ og „arfgerð“ yfir öll þau atriði sem hér gætu leitt til mismununar. Sterk viðbrögð bárust við þessari ákvörðun og var m.a. bent á að innan Evrópu-nefndarinnar gegn kynþáttamísrétti, ECRI, hafi sama umræða farið fram en ávallt endað á því að fjarlægja ekki orðið þar sem það gæti veikt baráttuna gegn kynþáttahyggju og -fordómum. Þar hafi jafnvel verið brugðið á það ráð að nota orðið kynþáttur innan gæsalappa.¹⁸

„Tungumáli“ hefur verið bætt inn. Í ljósi þess að sterkar raddir hafa verið á lofti um að setja íslenska tungu inn sem eitt af grunngildum í inngangsgrein að frumvarpi þessu þykir nauðsynlegt að nefna að bannað sé að mismuna fólki á grundvelli þessarar breytu. Í 2. gr. viðauka nr. 11 við mannréttindasáttmála Evrópu er tunga nefnd sem ein mismununarbreytan en hér er notað orðið „tungumál“. Í ljósi þess að íslenska og táknmál eru nú skilgreind sem opinber tungumál (sjá lög nr. 61/2011 um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls) og annað málið er ekki talað með tungu þykir rétt að nota víðtækara orð.

Þessu ákvæði er ætlað að útiloka mismunun gagnvart fólki sem talar annað mál en íslensku eða aðra mállýsku en þá sem ráðandi er í samfélaginu hverju sinni. Fólki sem talar íslensku með hreim er gjarnan mismunað og það gert ósýnilegt í samfélaginu. Þannig er talað „um“ út-

¹⁸ Sjá erindi nr. 33626.

lendinga í fjölmiðlum en ekki „við“ þá.¹⁹ Þrátt fyrir þessa stöðu tungumálsins lítur Stjórnlagaráð ekki svo á að hún réttlæti kröfu um kennslu á eigin tungumáli í skólum eða vinnustöðum landsins.

Með frumvarpi þessu leggur Stjórnlagaráð til að orðinu „mismununar“ sé bætt í 1. mgr. 6. gr., til samræmis við 26. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Rætt var um að nota orðið „manngreinaralit“ en samkvæmt ábendingu frá sérfræðingi var ákveðið að nota orðið mismunun sem þýðingu á enska orðinu „discrimination“.

Þetta ákvæði á að túlka sem svo að það nái til bæði beinnar og óbeinnar mismununar. Í lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008 er bein mismunun skilgreind sem það þegar einstaklingur fær óhagstæðari meðferð en annar af gagnstæðu kyni við sambærilegar aðstæður. Óbein mismunun er þegar hlutlaust skilyrði, viðmið eða ráðstöfun kemur hlutfallslega verr við annað kynið nema slíkt sé viðeigandi, nauðsynlegt eða réttlætanlegt vegna hlutlægra þátta óháð kyni. Hér skal því bætt við að skilyrði, viðmið eða ráðstafanir eru oft ekki hlutlaus, þótt þau virðist vera það á yfirborðinu. Enn fremur skal bent á að framangreind viðmið má yfirfæra á mismunun á grundvelli annarra breytna en kyns.

Hugtökin „aldur“ og „búseta“ koma inn í frumvarp þetta að tillögu stjórnlaganefndar. Tilvísanir til aldurs má t.d. finna í 6. gr. finnsku stjórnarskrárinnar sem tiltekur aðeins níu breytur og er aldur þar talinn næstfyrstur á eftir kynferði. Í réttindasáttmála Evrópusambandsins er heil grein tileinkuð réttindum aldraðra. Þar segir í 25. gr. að öll aðildarríki skuli virða réttindi aldraðra til að lifa sjálfstæðu lífi með reisu og taka þátt í félagslegum og menningarlegum atburðum.²⁰

Réttarstaða aldraðra hefur verið gagnrýnd og mannréttindum þeirra talið ábótavant, t.d. er fátækt hlutfallslega meiri á meðal eldra fólks en annarra aldurshópa. Tilraun var gerð af leiðtogum heims til að stemma stigu við slæmri stöðu aldraðra á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í Madrid árið 2002 þegar sett var saman áætlunin „International Plan of Action on Ageing“. Var því m.a. heitið að dregið skyldi úr fátækt meðal aldraðra um helming fyrir árið 2015.²¹ Telur Stjórnlagaráð að sú ákvörðun að tiltaka aldur sérstaklega í jafnræðisreglu frumvarps þessa sé í takt við framangreinda þróun á alþjóðavísu.

Í umræðum Stjórnlagaráðs var áhersla lögð á aðstæður á elliheimilum en ráðið telur enn fremur að bann við mismunun á grundvelli aldurs geti girt fyrir að heimilt sé að hafna hæfasta umsækjanda í starf á vegum hins opinbera vegna þess að viðkomandi er yfir 60 ára eða á barneignaraldri. Ekki er litið svo á að ákvæðið takmarki heimildir löggjafans til að setja lög til verndar börnum og ungmennum, svo sem lög um lágmarksaldur til áfengisкупа, enda er þar um almannahagsmuni að ræða og ekki mismunun gegn tilteknum einstaklingi. Á sama hátt þykir eðlilegt að stjórnarskráin kveði á um að forseti skuli vera eldri en 35 ára og að kosningaréttur sé bundinn við 18 ára aldurstakmark.

Bann við mismunun á grundvelli búsetu er bætt inn í jafnræðisákvæði frumvarps þessa. Rætt var í Stjórnlagaráði hvort slík regla myndi leggja of þungar byrðar á herðar ríkisins um að sinna hinum dreifðu byggðum landsins með sama hætti og þéttbýliskjörnum þess. Hins vegar þykir þörf á að tiltaka bann við mismunun á grundvelli búsetu þrátt fyrir að ljóst sé að heimila verði yfirvöldum ákveðið svigrúm í ljósi kostnaðarsjónarmiða. Búseta er enda þess eðlis að einstaklingar hafa val. Ákvæðið er því ekki talið fela í sér að einstaklingar geti valið að búa á hversu afskekktum stað sem er en krafist sambærilegrar þjónustu og í helstu þéttbýliskjörnum landsins. Sömuleiðis lítur Stjórnlagaráð svo á að ákvæðið girði ekki fyrir heimildir löggjafans

19 Sjá Kovacs 2009.

20 Sjá grundvallarsáttmála Evrópusambandsins.

21 Sjá Sameinuðu þjóðirnar 2008.

til að takmarka þjónustu á grundvelli meðalhófs. Vísa má í þessu samhengi til breytingar á lögum um lögheimili nr. 21/1990 sem gerðar voru árið 2006 í kjölfar dóms sem gekk í Hæstarétti þann 14. apríl 2005 í máli nr. 474/2004. Málið snerist um lögmæti þess að fjölskyldu var synjað að skrá lögheimili sitt í sumarhúsi í sveitarfélaginu Bláskógabyggð. Var vísað í grein þágildandi stjórnarskrár sem tryggði fólki rétt til að ráða búsetu sinni enda stangaðist slíkt ekki á við lög og talið að sveitarfélaginu hefði verið óheimilt að synja fjölskyldunni um lögheimilisskráninguna. Í kjölfar dómsins var farið í vinnu á vegum félagsmálaráðuneytisins til að skerpa á ákvæðum laga að þessu leyti. Í athugasemdum með frumvarpi að breytingu á lögum um lögheimili eru sett fram rök fyrir takmörkunum á rétti manna til að skrá lögheimili sín þar sem þeir vilja:

Opinber þjónusta getur til að mynda orðið dýrari og af þeim sökum gæti þurft að draga úr þjónustu þar sem tekjustofnar sveitarfélaganna eru takmarkaðir. Það er mikilvægur þáttur í sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga að þau geti innan marka laga forgangsraðað verkefnum og ákveðið útfærslu þeirrar þjónustu sem þau veita, m.a. í þeim tilgangi að nýta tekjustofna sína af hagkvæmni. Algert frjálfsræði í vali á búsetu innan sveitarfélags getur þannig ekki aðeins grafið undan forræði sveitarfélaga í skipulagsmálum heldur getur það einnig haft áhrif á rekstrargrundvöll þeirra. Eru slíkar afleiðingar sérstaklega nærtækar í víðfeðmum sveitarfélögum þar sem stórar sumarhúsabyggðir eru og eigendur sumarhúsa jafnvel margfalt fleiri en íbúar viðkomandi sveitarfélags. Auk þess eru aðstæður víða þannig í frístundabyggðum að erfitt er að tryggja þjónustu allt árið um kring vegna þess að aðgengi er erfitt og til dæmis er snjómokstur nánast útilokaður nema með óheyri-legum tilkostnaði.²²

Stjórnlagaráð lítur svo á að löggjafinn hafi áfram ákveðið svigrúm í þessum efnunum, m.a. til að takmarka réttindi tengd lögheimilum, í þágu almannahags.

Stjórnlagaráð lítur svo á að jafnræðisákvæði frumvarps þessa sé ekki tæmandi og taki m.a. til mismununar á grundvelli kynvitundar. Litið er svo á að bann við mismunun á þeim grundvelli taki til alls þess ferils sem fólk með ólíka kynvitund gengur í gegnum og eigi því við áður en skipt er um kyn, í kynleiðréttingarferli og eftir að kyn hefur verið leiðrétt. Athuga þarf einnig að ekki er öllum fært að ganga í gegnum kynleiðréttingarferli, t.d. af heilsufarsástæðum eða vegna þess að heilbrigðisþjónusta sem í boði er hentar þeim ekki, og lifa þeir einstaklingar þá áfram í gagnstæðu kyni. Bann við mismunun þarf að taka á öllum framangreindum tilvikum.

Hinn 5. júlí 2011 barst Stjórnlagaráði tillaga frá 15 félagasamtökum og stofnunum um að tilgreina bæði kynhneigð og kynvitund í jafnræðisreglu mannréttindakafla frumvarps til stjórnarskipunarlags. Öll félögin áttu það sameiginlegt að gæta hagsmuna hinsegin fólks en þar að auki stóðu að tillögunni Alnæmissamtökin á Íslandi, Íþróttafélagið Styrmir og Mannréttindastofa Íslands. Eins og komið hefur fram var sú tillaga samþykkt að *kynhneigð* yrði talin upp sem mismununarbreyta í jafnræðisreglunni en tillagan um að telja kynvitund upp, sem var lögð fram eftir að ráðinu barst erindið, var felld.

Í tillögunni frá samtökum hinsegin fólks og öðrum er orðinu *kynhneigð* vísað til getu hvers einstaklings til að verða ástfanginn og laðast tilfinningalega og kynferðislega að, og eiga náin og kynferðisleg samskipti við, einstaklinga af gagnstæðu kyni, sama kyni eða báðum kynjum.²³ Orðið *kynvitund* vísar til djúpstæðrar innri tilfinningar sérhverrar manneskju og einstaklingsbundinnar upplifunar hennar á kyni, sem getur samsvarað eða verið andstæð því kyni sem hún var talin hafa við fæðingu, þar með talin persónuleg upplifun á líkamanum (sem – ef það er gert af frjálsum vilja – gæti falið í sér breytingar á líkamlegu útliti, eða hlutverki

22 Sjá frumvarp til laga um breytingu á lögum um lögheimili o.s.frv. 2006-2007.

23 Alþjóðlega lögfræðinganefndin 2007: 6.

með aðstoð lyfja, skurðaðgerðum eða á annan hátt) og aðrar tjáningar kyns, þar með talinn klæðaburður, málfar og látbragð.²⁴

Samkvæmt skýrslu mannréttindafulltrúa Evrópuráðs um mismunun á grundvelli kynhneigðar og kynvitundar í Evrópu, sem kom út í júní 2011, verður margt fólk í Evrópu fyrir miklum fordómum vegna kynhneigðar og kynvitundar. Margir verða brotabolar hatursglæpa og eru ekki verndaðir fyrir árásum líkt og aðrir borgarar. Skýrslan beinir sjónum sínum einkum að transfólki en í ljós kemur að fæst Evrópulönd hafa sett fram reglugerðir til að vernda réttindi transfólks þótt það hafi verið gert til verndar samkynhneigðu og tvíkynhneigðu fólki. Lögð er áhersla á að þegar fjallað er um mismunun á grundvelli kynvitundar skuli tekið til greina allt það ferli sem fólk gengur í gegnum. Rannsóknir sýna að transfólk verður fyrir mismunun áður en það skiptir um kyn, þegar það er í kynleiðréttingaferli, vegna kynleiðréttingaaðgerðarinnar og eftir að hún hefur átt sér stað.²⁵

Á Íslandi eru engin sérstök lög í gildi um málefni transfólks sem veldur því að margar hindranir standa í vegi fyrir lagalegri viðurkenningu og læknisfræðilegri meðferð. Fólk sem vill lifa í nýju hlutverki hefur ekki fengið nafni sínu breytt nema að hafa gengist undir aðgerð til leiðréttingar á kyni en einungis hluti transfólks gengst undir slíka aðgerð. Heilbrigðiskerfið er illa í stakk búið til að taka á málum transfólks og hafa lækna engu lagaheimild eða umboð til að aðhafast. Mannréttindabarátta hinsegin fólks á Íslandi gegn mismunun hefur borið mikinn árangur. Hjónabönd samkynhneigðra hafa verið leyfð samkvæmt lögum og samkynhneigt fólk fengið leyfi til að ættleiða börn, það sama gildir ekki um transfólk, sem býr við slaka réttarvernd og takmarkaða möguleika á að njóta fullra mannréttinda.²⁶

Stjórnlagaráð greiddi atkvæði gegn því að tiltaka kynvitund í jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Stjórnlagaráð vill benda á að inn í „í stöðu að öðru leyti“ falli hópur transfólks samkvæmt ýmsum mannréttindasamningum sem Ísland hefur ýmist undirritað, fullgilt eða lögfest. Sameinuðu þjóðirnar hafa skilgreint mismunun á grundvelli kynvitundar með þeim hætti í mannréttindayfirlýsingunni, samningi um félagsleg, efnahagsleg og menningarleg réttindi og samningnum um pólitísk og borgaraleg réttindi. Í samningi um afnám allrar mismununar gagnvart konum er mismunun á grundvelli kyns og kynferðis túlkuð sem órjúfanlega tengd mismunun á grundvelli annarra þátta eins og kynhneigðar og kynvitundar. Einnig má benda á að mannréttindadómstóll Evrópu hefur túlkað mismunun sem transfólk verður fyrir undir mismununarástæðu kynferðis skv. 14. gr. um bann við mismunun.²⁷

Um 7. gr.

Lagt er til að tekið verði upp nýtt ákvæði um meðfæddan rétt til lífs. Víða er kveðið á um þennan rétt í mannréttindasamningum og er hann jafnan talinn grundvöllur annarra mannréttinda. Í mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna segir í 3. gr. að allir eigi rétt til lífs, frelsis og mannhelgi. Í samningi Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og pólitísk réttindi segir í 6. gr. að sérhver maður hafi meðfæddan rétt til lífs og að þennan rétt skuli vernda með lögum. Enn fremur að engan megi svipta lífi að geðþótta. Í 6. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna er kveðið á um að aðildarríki viðurkenni að sérhvert barn hafi meðfæddan rétt til lífs. Í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks segir í 10. gr. að aðildarríkin árétti að sérhver mannvera eigi áskapaðan rétt til lífs og skuli gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til þess að tryggja að fatlað fólk fái notið þess á virkan hátt til jafns á við aðra. Þá segir í 2. gr. mannréttindasáttmála Evrópu að réttur hvers manns til lífs skuli verndaður með lögum.

24 Alþjóðlega lögfræðinganefndin 2007: 6.

25 Sjá Hammarberg 2011.

26 Sjá Önnu Kristjánsdóttur 2010.

27 Sjá Hammarberg 2011.

Rétturinn til lífs er tvíþættur. Annars vegar felur hann í sér bann við því að menn séu teknir af lífi og hins vegar felur hann í sér skyldu til þess að vernda réttinn til lífs. Þessi skylda felur m.a. í sér skuldbindingu til þess að draga úr ungbarnadauða og auka lífslíkur einstaklinga, uppræta vannæringu og koma í veg fyrir að farsóttir nái útbreiðslu. Einnig er talið mikilvægt að til staðar séu úrræði sem vinna að upprætingu ofbeldis í hvaða mynd sem það birtist.

Umræða var í Stjórnlagaráði um hvort rétturinn til lífs geti grafið undan rétti kvenna til þess að fara í fóstureyðingu. Með því að kveða á um „meðfæddan rétt til lífs“ telur ráðið hins vegar að komið sé í veg fyrir að ákvæðið geti verið túlkað á annan hátt en þann að einstaklingur eigi rétt á lífi sínu frá þeirri stundu er hann fæðist.

Um 8. gr.

Nýtt ákvæði.

Það tekur m.a. mið af samningi um réttindi fólks með fötlun þar sem segir í 3. gr. að ein meginregla samningsins sé virðing fyrir mannlegri reisn, sjálfstæði og sjálfræði einstaklinga, þar með talið frelsi til að taka eigin ákvarðanir.²⁸ Í 3. gr. mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna segir að allir hafi rétt til lífs, frelsis og öryggis. Markmið þessa ákvæðis er að tryggja hverjum og einum möguleika til fullrar þátttöku og virkrar aðildar í samfélaginu. Virðing fyrir einstaklingnum, óskum hans og stöðu, skal í hávegum höfð frá vöggju til grafar. Mannréttindi eru algild. Yfirvöldum ber að tryggja að þau séu virt í hvívetna.

Hugsuninni að baki greininni er vel lýst í stjórnarskrá Þýskalands, en þar segir í 1. gr. (í enskri þýðingu):

(1) Human dignity shall be inviolable. To respect and protect it shall be the duty of all state authority.

(2) The German people therefore acknowledge inviolable and inalienable human rights as the basis of every community, of peace and of justice in the world.

(3) The following basic rights shall bind the legislature, the executive, and the judiciary as directly applicable law.²⁹

Mannleg reisn er með líku lagi tryggð í löggjöf ýmissa annarra ríkja.

Í Stjórnlagaráði var rætt um mikilvægi þess að fólk eigi rétt á að deyja með reisn, án þess að opnað sé fyrir líknardauða, og um sjálfsákvörðunarrétt aldraðra á hjúkrunarheimilum. Greininni er ekki ætlað að breyta að neinu leyti ríkjandi réttarástandi varðandi líknardauða.

Með margbreytileika í 2. málsli. er vísað til þess að við túlkun stjórnarskrár skuli ávallt skýra ákvæði gegn mismunun með víðtækri túlkun. Frekar en að líta eingöngu til þeirra þátta, sem jafnræðisregla stjórnarskrárinnar nefnir sérstaklega, er gert ráð fyrir að með þróun mannréttindareglna og dómaframkvæmdar geti sú vernd, sem tilteknum hópum er nú þegar tryggð, með tímanum náð til fleiri hópa.

Um 9. gr.

Um nýtt ákvæði er að ræða. Ljóst má vera að hin venjubundna skýring er að mannréttindaákvæði í stjórnarskrá séu fyrst og fremst til þess fallin að setja handhöfum ríkisvalds mörk gagnvart frelsi einstaklinga. Hins vegar hefur þróun í réttarkerfum víða um heim verið í þá

28 Sjá velferðarráðuneyti, samning um réttindi fólks með fötlun.

29 Sjá stjórnarskrá Þýskalands 1949.

átt að stjórnarskrárákvæði um mannréttindi séu einnig talin bindandi fyrir aðra en opinbera aðila og gilda í lögskiptum á milli þeirra. Dómstólar í Evrópulöndum taka þannig í auknum mæli mið af stjórnarskrárvernduðum réttindum í úrlausnum sínum á sviði einkaréttar.³⁰

Markmið þessa ákvæðis er þríþætt. Í fyrsta lagi er skýrt skorið úr um að það sé hlutverk yfirvalda að sjá til þess að mannréttindi borgaranna séu tryggð. Í annan stað felst í ákvæðinu vísun til þess að efnislegt inntak mannréttinda sé í sífelldri þróun og því ætti að miða að síaukinni vernd þeirra. Í þriðja lagi er ákvæðinu ætlað að tryggja svokölluð einkaréttaráhrif mannréttinda sem felast í því að almenningi er ekki einvörðungu tryggð vernd mannréttinda gagnvart hinu opinbera og stofnunum þess heldur jafnframt gagnvart lögaðilum og öðrum einstaklingum.

Hvað einkaréttarleg áhrif mannréttinda varðar var í Stjórnlagaráði fjallað um þá síauknu þörf á vernd mannréttinda í innbyrðis lögskiptum einstaklinga í ljósi þess hversu mikið áhrif einkaaðila hafa aukist í samfélaginu og hversu mikilvæg réttindi er gjarnan um að tefla.

Mannréttindaákvæði eru ólík í eðli sínu. Geta sum þeirra aðeins beinst að handhöfum opinbers valds og leikur þá ekki vafi á hvern þau binda. Þetta á t.d. við um réttindi handtekinna manna og réttláta málsmeðferð. Ekki er ætlunin, með ákvæði þessu, að einkaréttaráhrif eigi við um svokölluð jákvæð efnahagsleg réttindi þar sem sérstaklega er kveðið á um skyldu yfirvalda, t.d. rétt til menntunar og lífsviðurværis.

Einkaréttaráhrif má greina í bein og óbein áhrif. Í óbeinum einkaréttaráhrifum felst að túlka ber ágreining á milli tveggja aðila á sviði einkaréttar með tilliti til stjórnarskrárverndaðra mannréttinda. Í beinum réttaráhrifum felst hins vegar möguleiki einstaklingsins til að byggja beinan rétt sinn á því að annar einstaklingur eða lögaðili hafi brotið gegn vernduðum mannréttindaákvæðum stjórnarskrár.

Talsvert hefur verið fjallað um einkaréttaráhrif mannréttinda í þýskum rétti og þá fjallað um svokallaða „Drittwirkung“, þ.e. „þriðjamannsréttindi“, sem er vísun í að um annan aðila en borgara eða handhafa opinbers valds sé að ræða í viðkomandi réttarsambandi. Í þýskum rétti er talið að túlka eigi lög í samræmi við mannréttindaákvæði stjórnarskrár þegar fjallað er um einkaréttarleg úrlausnarefni. Hafi ríkið ekki sett lög sem tryggja öllum mannréttindi óháð því hver sé gerandi eða brotlegur aðili er niðurstaða dómstóla að ríkið hafi ekki uppfyllt þá grunnskyldu sína að tryggja öllum mannréttindi.³¹ Sams konar túlkun má finna hjá Mannréttindadómstól Evrópu sem hefur heimilað einstaklingum að draga ríki fyrir dóminn vegna brota einstaklinga eða annarra einkaréttaraðila á mannréttindum ef sýnt er að viðkomandi ríki hafi vanrækt að setja lög eða grípa til aðgerða til að tryggja réttindavernd. Ísland er meðal aðildarríkja sem slík athafnaskylda hvílir á og því eru óbein einkaréttaráhrif þegar kvöð skv. þeim mannréttindum sem Mannréttinasáttmáli Evrópu kveður á um, enda segir skýrum orðum í 1. gr. sáttmálans að samningsaðilar að honum skuli tryggja hverjum þeim, sem innan yfirráðasvæðis þeirra dvelst, réttindi þau og frelsi sem skilgreind eru í honum.

Eins og fram kemur í umfjöllun Bjargar Thorarensen um einkaréttaráhrif verður því markmiði ríkisins að tryggja hagsmunum, heill og frelsi borgaranna ekki náð einungis með því að láta þá afskiptalaus. Ríkið þarf enn fremur að vernda mannréttindi fyrir ágangi annarra einstaklinga og sporna við því að réttindum sé ógnað án tillits til þess hvaðan slík ógn stafar. Slíku markmiði er náð með því að veita réttindum virka refsivernd í hegningarlögum og sækja þá til saka sem brjóta gegn réttindum annarra.³²

30 Sjá Björgu Thorarensen 1994:86.

31 Sjá Björgu Thorarensen 2008:46.

32 Sjá Björgu Thorarensen 2008:48.

Af íslenskri dómaframkvæmd má sjá að til eru grundvallarmannréttindareglur sem er ætlað að hafa víðtækara gildi en aðeins um samband milli yfirvalda og einstaklingsins og hafa þær jafnframt þýðingu fyrir lögskipti einstaklinga. Því er ljóst að íslenskir dómstólar beita kenningu um óbein einkaréttaráhrif mannréttindaákvæða nú þegar í framkvæmd sinni.³³

Umræddu ákvæði frumvarps þessa er ætlað að hafa þau réttaráhrif að á löggjafanum hvíli skylda til að setja lög sem tryggja að mannréttindi séu ekki brotin af öðrum en yfirvöldum. Eins og fyrr hefur verið rakið hvílir slík skylda nú þegar á herðum íslenskra stjórnvalda hvað varðar vernd réttinda sem tryggð eru í mannréttindasáttmála Evrópu og er því ekki um grundvallarbreytingu að ræða. Dómstólar hér á landi hafa ekki svarað afdráttarlaust hvort eða að hvaða marki einstaklingar og lögaðilar sem ekki fara með opinbert vald eru bundnir af ákvæðum stjórnarskrárinnar í lögskiptum á sviði einkaréttarins. Er ákvæði þessu ætlað að skera endanlega úr um réttaróvissu á þessu sviði með því að tryggja að einkaréttarleg áhrif mannréttinda séu virk.

Með ákvæði þessu er enn fremur reynt að koma til móts við sjónarmið sem rakin eru í eftirfarandi umfjöllun Bjargar Thorarensen:

*Vald og ýmiss konar starfsemi sem áður var einvörðungu á hendi ríkisins og stofnana á þess vegum hefur dreifst á fleiri hendur, til einkafyrirtækja og fjölmennra áhrifahópa sem hafa umtalsvert efnahagslegt og stjórnmalalegt vald. Í þessu sambandi má einkum nefna fyrirtæki eða samsteypur fyrirtækja, stéttarfélög og stjórnmalaflokka. Ef hafna á kenningu um að stjórnarskrárákvæði um mannréttindi geti bundið aðra en ríkið og stofnanir á þess vegum, er hætt við að vernd mannréttinda yrði áfátt.*³⁴

Skorið er úr um það að þegar vega á og meta annars vegar fræðilega takmörkun mannréttindaverndar og hins vegar tryggingu fyrir því að borgarar geti notið þeirra réttinda sem kveðið er á um í þessum kafla frumvarpsins skuli svarið ávallt vera borgaranum í hag. Ljóst er að um jafnvægisdans er að ræða og ríkið má ekki ganga svo langt í lagasetningu að vernd einna réttinda gangi um of á vernd annarra.

Í Stjórnlagaráði fóru fram nokkrar umræður um þessa grein og breyttist hún mikið í kjölfar þeirra. Þannig var orðalag hennar fyrst mun umfangsmeira þar sem fjallað var með beinum hætti um „síaukna vernd“ mannréttinda og að ekki mætti skerða mannréttindi nema að meðalhófs væri gætt og ekki vegið að kjarna þeirra réttinda sem um ræðir. Sú hugmynd var að finnskri fyrirmynd. Fallið var frá því að kveða með beinum hætti á um síaukna vernd og heldur notast við hugtakið „á hverjum tíma“ til að gefa til kynna breytilega merkingu. Tilvísunin er tilraun til að orða þá skoðun að ríkið skuli ávallt leitast við að ganga sem allra lengst í að tryggja borgurunum þau réttindi sem teljast til mannréttinda. Eru slík sjónarmið afar mikilvæg, t.d. vegna þess að á erfiðum tímum, þegar nauðsynlegt getur reynst að skera niður í opinberum fjárútlátum, verður að vera hægt að tryggja grunnkjarna þeirra réttinda sem um ræðir þrátt fyrir niðurskurð yfirvalda.

Gott dæmi um það hvernig mannréttindi geta þróast með tíðaranda er dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu. Þrátt fyrir að mannréttindasáttmáli Evrópu, sem liggur til grundvallar dómunum, hafi ekki breyst hefur dómstóllinn notast við mjög framsæknar leiðir til að síauka þá efnislegu merkingu sem lögð er í greinar sáttmálans. Skyldu mannréttindi borgara alltaf njóta vafans og þróun réttindaverndar vera framsækin í takt við ákvæði það sem hér er lagt til.

33 Sjá Björgu Thorarensen 2008:46-47. Fjölmörg dæmi um dóma sem vitna um beitingu óbeinna einkaréttaráhrifa má finna á bls. 47.

34 Sjá Björgu Thorarensen 2008:46-47.

Um 10. gr.

Ákvæðið er nýtt og er því ætlað að útfæra nánar réttinn til að lifa með reisu sem einnig er kveðið á um í frumvarpi þessu. Ákvæðið beinir athygli að rétti borgaranna til að lifa frjálsir frá hvers kyns ofbeldi í samfélaginu og varpar sérstaklega ljósi á réttinn til að vera frjáls undan kynferðisofbeldi.

Við vinnslu frumvarps þessa var ákvæðið upphaflega hluti af grein um friðhelgi einkalífs en hefur, í kjölfar umræðna í Stjórnlagaráði, verið gert að sjálfstæðri grein. Með þessu er hnykkt á því hversu mikið samfélagsmeið ofbeldi er og skal þá sérstaklega vísað til kynferðisofbeldis sem átt getur sér stað innan veggja heimilisins.

Samkvæmt rannsóknnum verða karlmenn frekar fyrir ofbeldi í hinu opinbera rými og konur inni á heimilum.³⁵ Stjórnlagaráð telur því nauðsynlegt að fram komi skýr skilaboð um að vernd gegn ofbeldi nái ekki einungis til hins opinbera rýmis heldur einnig til heimilanna. Með því móti nær vernd borgaranna ekki einungis til karla heldur til kvenna líka.

Kynbundið ofbeldi er ein af verstu birtingarmyndum kynjamisréttis hér á landi sem annars staðar. Hundruð kvenna leita árlega til Neyðarmóttöku, Stígamóta og Kvennaathvarfsins vegna nauðgana og annars ofbeldis af hendi karla. Kynbundið ofbeldi lýsir sér í nauðgunum, sífjaspellum, klámi, vændi, mansali, kynferðisáreitni og annars konar líkamlegu og andlegu ofbeldi gegn konum og stúlkum inni á heimilum þeirra sem utan.

Árið 1994 tók mannréttindasáttmáli Evrópu gildi hér á landi. Fram kemur í dómum, sem kveðnir hafa verið upp hjá Mannréttindadómstól Evrópu og byggjast á sáttmálanum, að stjórnvöld eru talin hafa jákvæða skyldu til að tryggja þau réttindi sem kveðið er á um og varða mannhelgi kvenna. Sömu leiðis er rétturinn til mannhelgi staðfestur í 3. gr. mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna. Þá er eftirlit með Kvennasáttmála Sameinuðu þjóðanna í höndum sérstakrar nefndar, CEDAW-nefndarinnar, sem sendi eftirfarandi tilmæli frá sér árið 1994: „Hvort heldur í einkalífi eða opinberlega séu konur lausar við kynbundið ofbeldi sem hafi verulega hindrað þær í að njóta einstaklingsbundinna réttinda sinna og frelsis.“³⁶

Sameinuðu þjóðirnar hafa barist ötullega gegn kynbundnu ofbeldi og hefur Ísland undirgengið þá sáttmála og samninga sem samþykktir hafa verið þar að lútandi. Árið 1993 samþykkti allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna yfirlýsingu um afnám alls ofbeldis gegn konum þar sem sjónum er m.a. beint að lagasetningu og framkvæmd laga. Þar segir í 3. gr. að konur eigi rétt á því að njóta allra mannréttinda og grundvallarfrelsis til jafns við aðra á sviði stjórn mála, efnahagsmála, félagsmála, menningarmála, í einkalífi eða á hverju öðru sviði.

Með undirritun framangreindra samninga og yfirlýsingar hafa íslensk stjórnvöld viðurkennt skyldu sína til að berjast gegn kynbundnu ofbeldi, lagalega jafnt sem félagslega. Jafnframt hafa íslensk stjórnvöld staðfest að kynbundið ofbeldi sé brot á mannréttindum. Þrátt fyrir það hefur íslenskum stjórnvöldum verið legið á hálsi fyrir að taka ekki nógu hart á kynbundnu ofbeldi. Hefur jafnvel verið lýst furðu á því hversu léttvægur þessi málaflokkur virðist vera í íslenskri löggjöf og Íslendingar hvattir til breytinga á því sviði.³⁷

Þjóðir sem nýlega hafa endurskoðað stjórnarskrár sínar eða jafnvel samið þær frá grunni hafa hnykkt á mikilvægi öryggis á heimilum og yfirráða yfir eigin líkama. Slík ákvæði er að finna í suður-afrísku stjórnarskránni, kólumbísku stjórnarskránni og brasilísku stjórnarskránni.

35 Sjá skýrslu dómsmálaráðherra 1996-1997.

36 Sama.

37 Sjá Sameinuðu þjóðirnar 2003.

Kvennasáttmáli Sameinuðu þjóðanna var lagður til grundvallar breytingum á stjórnarskrám þessara ríkja og ríkt tillit var tekið til tillagna kvennasamtaka.³⁸

Að njóta öryggis eru grundvallarréttindi borgara. Með því að staðfesta skyldur ríkisins í stjórnarskránni raðar Ísland sér í hóp framsæknustu ríkja í lagasetningu og gefur þau skilaboð að kynbundið ofbeldi sé vandamál sem ætlunin sé að taka á. Það að svipta konur öryggi og frelsi með ofbeldi er meðal alvarlegustu mannréttindabrota sem konur verða fyrir hér á landi. Þessi brot verður að viðurkenna. Með því að tryggja í stjórnarskrá réttinn til mannhelgi og til verndar gegn ofbeldi í opinberu lífi sem og í einkalífi er staðfest að slík brot verða ekki liðin.

Um 11. gr.

Greinin er nær samhljóða 71. gr. núgildandi stjórnarskrár og stendur efnislega óbreytt. Orðalagi hefur verið breytt í 1. og 3. mgr. en að öðru leyti vísast til greinargerða með fyrri útgáfum þessarar greinar, einkum varðandi breytingar sem gerðar voru 1995. Markmið greinarinnar er að standa vörð um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu.

Orðalagsbreytingar eru í lágmarki og er þeim ekki ætlað að breyta núgildandi rétti byggðum á ákvæðinu. Tilgangurinn með því að fella orðið „allir“ út úr 1. mgr. 71. gr. núgildandi stjórnarskrár er fyrst og fremst sá að draga úr karllægu orðalagi. Í lok 2. mgr. er orðið „manns“ fellt út í sama tilgangi.

Einkalíf og fjölskylda njóta friðhelgi samkvæmt grunnreglum íslenskrar löggjafar. Þetta er í samræmi við 8. gr. mannréttinasáttmála Evrópu þar sem kveðið er á um friðhelgi einkalífs, fjölskyldu, heimilis og bréfaskrifta svo og 17. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi sem nefnir reyndar einnig heiður og mannorð. Í undantekningartilfellum getur reynst nauðsynlegt að takmarka friðhelgi en það er einkum í tilfelli þvingunaraðgerða sem nauðsynlegar geta reynst í þágu rannsóknar sakamáls. Þær tegundir þvingunaraðgerða sem taldar eru upp í ákvæðinu eru ekki tæmandi listi yfir hugsanlegar aðgerðir, enda er talað um „sambærilega skerðingu á einkalífi“. Allar aðgerðir sem beinast að því að takmarka rétt manns samkvæmt 1. mgr. eiga það sameiginlegt að krefjast verður dómsúrskurðar eða sérstakrar lagaheimildar til að þær megi fara fram, enda eiga þær að vera neyðarúrræði. Undir sambærilega skerðingu á einkalífi falla t.d. símhleranir og önnur inngríp í tjáskipti.

Tilgangurinn með takmörkunarheimild 3. mgr. er einna helst að tryggja möguleika til nauðsynlegra afskipta af heimili og fjölskyldulífi með vernd barna að leiðarljósi. Er þetta í samræmi við 12. gr. frumvarps þessa þar sem kveðið er á um að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Þetta er einnig í samræmi við erindi frá UNICEF³⁹ þar sem bent er á að oft er ekki gripið inn í aðstæður sem skaðlegar eru börnum vegna friðhelgi. Undir ákvæði 3. mgr. falla einnig heimildir í löggjöf um fullnustuaðgerðir, svo sem í tengslum við fjárnám, nauðungarsölu eða gjaldþrotaskipti en þær aðgerðir geta leitt til röskunar á réttindum sem talin eru upp í 1. mgr.

Um 12. gr.

Samkvæmt núgildandi stjórnarskrá er ákvæði um réttindi barna í 3. mgr. 76. gr. þar sem lögð er áhersla á rétt til verndar og umönnunar. Það ákvæði var tekið upp við endurskoðun mannréttindakaflans 1995 og taldist fela í sér stefnuyfirlýsingu, auk þess sem sækja mætti til ákvæðisins stoð undir túlkun annarra ákvæða.⁴⁰ Fyrirmynd ákvæðisins var m.a. 3. gr. samn-

38 Sjá Morgan o.fl. [án árs].

39 Sjá erindi nr. 33339.

40 Sjá frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum 1994-1995.

ings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og er það í takt við þróun réttinda barna á alþjóðavísu.

Markmið greinarinnar er að standa vörð um hagsmuni barna á forsendum barnanna sjálfra frekar en eingöngu á forsendum foreldra þeirra eða samfélagsins. Með því er lögð áhersla á börn sem einstaklinga sem eiga réttindi þrátt fyrir að bera ekki óskoraða ábyrgð á eigin lífi. Á sama tíma og nauðsynlegt er að tryggja börnum réttinn til að koma að ákvörðunum um eigið líf eiga þau ekki að bera íþyngjandi skyldu til þess. Ákvæðið leggur skyldu á stjórnvöld, aðstandendur og aðra sem annast börn til að standa vörð um réttindi þeirra og gæta að tjáningarrétti í samræmi við aldur og þroska.

Börn eiga að hafa rétt til að segja hug sinn um málefni sem snerta þau sjálf án þess að þau beri ábyrgð á öllum ákvörðunum sem þau varða. Þá má ekki þvinga þau til skoðanaskipta. Mikilvægt er að þau séu ekki rænd bernsku sinni með ofbeldi, ábyrgð eða öðrum hætti. Um þetta vísast sérstaklega í 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Með þessu er skyldu löggjafans gefið meira efnislegt inntak en áður til að tryggja börnum þá vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Þá er einnig þeirri meginreglu lýst sem er undirstaða allrar löggjafar um málefni barna.

Eins og vikið er að í erindi UNICEF á Íslandi hefur það færst í vöxt á undanförunum áratugum að geta réttinda barna í stjórnarskrám einstakra ríkja.⁴¹ Þessa þróun má óumdeilanlega rekja til samþykktar samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Samningurinn er leiðarljós í allri vinnu við að bæta stöðu barna í heiminum og hefur í ríkum mæli glætt almenna meðvitund um börn og réttindi barna og mótað viðhorf til þeirra. Sömuleiðis er óhætt að fullyrða að samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins hafi verið hafður að leiðarljósi við samningu íslenskrar löggjafar á sviði barnaréttar frá því að hann var fullgiltur á Íslandi 1992. Gera má ráð fyrir að 3. mgr. 76. gr. núgildandi stjórnarskrár hafi átt sinn þátt í að styrkja undirstöður réttinda barna. Búast má við að með þeirri grein sem hér er lögð fram styrkist réttarstaða barna enn frekar.

Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna, sem hefur eftirlit með framkvæmd samningsins, hefur hrósað Íslandi fyrir setningu laga um málefni barna. Í athugasemdum nefndarinnar frá 2003 mæltist nefndin þó til þess að Ísland héldi áfram að framkvæma og fella tiltekin ákvæði samningsins inn í löggjöf. Í þessu sambandi er vert að benda á mikilvægt ákvæði í frumvarpi til laga um breytingar á barnalögum sem lagt var fram á síðasta þingi. Þar er lagt til að meginreglur framangreinds samnings verði lögfestar með tilteknum hætti og að alhliða réttarvernd barna verði með þeim hætti styrkt.⁴²

Í umræðum í Stjórnlagaráði kom fram það sjónarmið að tryggja þyrfti bann við stofnanavistun barna til langs tíma með hliðsjón af starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn á fyrri tíð. Einnig var rætt hvort á einhvern hátt sé hægt að styrkja fjölskyldur til samvista og rétt barna til fjölskyldulífs þar sem vinnuálag foreldra á Íslandi er mikið. Ekki er talið stætt á að setja ákvæði um slíkt í stjórnarskrá þrátt fyrir að Stjórnlagaráð líti svo á að í velferð barna felist ákveðin samvist við nánustu fjölskyldu.

Til álita kom að setja inn inngangssetninguna: „Börn eiga rétt á að njóta bernsku sinnar“, en talið var að of óljóst væri hvað átt væri við með ákvæðinu og hvaða rétt mætti leiða af því. Þá var bent á að lengst af var talið að vegna barnæskunnar væru börn ósjálfstæðir, valdalausir einstaklingar, háðir öðrum um allar ákvarðanir. Í nútímabarnarétti er hins vegar lögð rík áhersla á að börn njóti almennt réttinda sem sjálfstæðir einstaklingar. Mikilvægt er að undirstrika þetta sjónarmið og benda á að við túlkun allra mannréttindaákvæðanna beri að taka

41 Sjá erindi nr. 33339.

42 Sjá frumvarp til laga um breytingu á barnalögum, nr. 76/2003, með síðari breytingum (forsjá og umgengni) 2010-2011.

mið af því hvernig börn geti notið og beitt réttindum sínum. Skal í þessu sambandi sérstaklega vísað til þeirrar verndar sem börn njóta samkvæmt ákvæðum um jafnræði og um friðhelgi einkalífs og fjölskyldu. Hætta er á að opið ákvæði um sérstöðu bernskunnar geti minnt á eldri viðhorf til barna og dragi úr mikilvægi þeirra réttinda sem börn njóta samkvæmt hinum almennu ákvæðum.

Stjórnlagaráð lítur svo á að við túlkun 1. mgr. skuli m.a. tekið tillit til friðhelgi fjölskyldulífs og réttar til félagslegrar aðstoðar. Skal þá skoða hvert telst vera hlutverk fjölskyldunnar annars vegar og hins opinbera hins vegar. Hér er um að ræða þekkt viðmið sem hafa þróast samhliða vaxandi þekkingu á þörfum og stöðu barna. Benda má á flokkun ákvæða samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins sem miðast við að skipta ákvæðunum í þrennt eftir megininntaki efnisákvæða, þ.e. ákvæðin um að vernda, veita og vera með, sem einnig má nefna ákvæði um vernd, umönnun og þátttöku.⁴³

Í fyrri drögum að ákvæði 2. mgr. var sérstaklega fjallað um „ráðstafanir yfirvalda“ í málefnum barna. Að mati Stjórnlagaráðs er æskilegra að hafa orðalag opnara þannig að það nái til allra ákvarðana sem snerta börn sérstaklega, hvort sem það eru yfirvöld, lögaðilar eða einstaklingar sem taka þær. Þá var Stjórnlagaráði bent á að orðalagið „þjóna hagsmunum barns“ nægði ekki til að setja í forgang það sem er barninu fyrir bestu sem talið er lykilatriði í þróun mannréttinda barna. Að sönnu má hugsa sér mismunandi orðalag til að ná markmiðum 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og áréttta verður að orðalagið eitt og sér getur aldrei tryggt að þarfir barna verði alltaf metnar svo að öllum líki. Talsvert hefur verið skrifað um það sem nefnt er á ensku „the principle of the best interests of the child“⁴⁴ og túlkun ákvæðisins er eðlilega í stöðugri þróun. Tillaga Stjórnlagaráðs að orðalagi um forgang þess sem barni er fyrir bestu þykir ná samhljómi við það sem best gerist á alþjóðavettvangi, en stjórnvöld þurfa að gæta þess að ákvarðanir í málum sem varða börn taki mið af bestu þekkingu og niðurstöðum rannsókna á þörfum barna á hverjum tíma.

Í 3. mgr. er í aðalatriðum um hefðbundna útfærslu á einni af meginreglum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins að ræða. Réttur barna til þátttöku undirstrikar stöðu barna sem einstaklinga með sjálfstæð réttindi. Hún minnir þó jafnframt á að börn bera ekki óskoraða ábyrgð á eigin lífi heldur eru þeim tryggð réttindi í skjóli þeirrar verndar og umönnunar sem þau eiga réttilega að njóta. Stjórnlagaráð ræddi hvort orða bæri ákvæðið þannig að taka bæri tillit til skoðana barnsins og vilja þess en fallið frá því eftir ábendingu um að með því að nefna sérstaklega vilja barnsins kynni að vera lögð of rík ábyrgð á herðar þess.⁴⁵

Um 13. gr.

Samsvarandi ákvæði er í 72. gr. núgildandi stjórnarskrár og er tilgangur þess að áréttta friðhelgi eignarréttar. Telur Stjórnlagaráð jafnframt nauðsynlegt að nefna og skýra þær takmarkanir sem í framkvæmd eru á nýtingu hans.

Við umræður í Stjórnlagaráði varð fljótt samstaða um að halda 1. mgr. óbreyttri. Ekki þótti ástæða til að hrófla við orðinu „friðhelgur“ enda þótt ábendingar hefðu borist um að með þessu orðalagi nyti einkaeignarréttur meiri verndar á Íslandi en víðast hvar annars staðar.

Ákveðið var að fella út 2. mgr. 72. gr. núgildandi stjórnarskrár sem takmarkar rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi og hlut í atvinnufyrirtækjum á Íslandi. Þessi málsgrein þykir stangast á við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að og heimila Íslendingum hindrunarlaust að eiga fasteignaréttindi og hluti í atvinnufyrirtækjum

43 Sjá Hrefnu Friðriksdóttur 2009.

44 Sjá Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna 1959.

45 Sjá Hrefnu Friðriksdóttur 2011.

erlendis. Rætt var í Stjórnlagaráði hvort takmarka ætti rétt bæði Íslendinga og erlendra aðila til að eiga fasteignarréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi en horfið var frá því.

Ótvírætt er að brottfelling ákvæðis um takmörkun á heimildum erlendra aðila til að eiga fasteignarréttindi og hluti í atvinnufyrirtækjum hefur í för með sér breytingar þótt það sé alfarið í höndum löggjafans hversu miklar þær verði í raun. Núgildandi löggjöf takmarkar rétt útlendinga til að fjárfesta í tilteknum atvinnugreinum en ekki er ætlunin að fella þá löggjöf úr gildi þótt hún styðjist ekki lengur við ákvæði í stjórnarskrá.

Þyki stjórnvöldum eftir sem áður eðlilegt eða æskilegt að setja einhvers konar skorður við þátttöku erlendra aðila í íslensku atvinnulífi þykir Stjórnlagaráði eðlilegt að þær skorður séu þá settar með lögum sem hljóta að sjálfsögðu að taka mið af jafnræðisreglu frumvarps þessa.

Stjórnlagaráði þykir eðlilegt að nefna í stjórnarskrá að í lögum hafi verið og séu margvíslegar takmarkanir á eignarrétti þótt þess sé ekki getið í núgildandi stjórnarskrá. Má í því sambandi nefna skipulagslög, lög um mannvirki og vatnalög. Enn fremur eru á eignarrétti ýmsar ólögbundnar skorður eins og samkvæmt nábýlisrétti, svo dæmi sé tekið. Þá er það í samræmi við önnur ákvæði þessa kafla frumvarpsins að nefna skyldur í kjölfar réttinda. Er hér fyrst og fremst um formbreytingu að ræða og áréttingu á núverandi réttarástandi.

Til umræðu kom í Stjórnlagaráði að í framhaldi af ákvæði um skyldur og takmarkanir eignarréttar kæmi ákvæði um að nýting eignarréttar skyldi ekki ganga gegn almannahag. Var þá einkum litið til þýsku stjórnarskrárinnar, þar sem segir í 2. mgr. 14. gr. að eignum fylgi skyldur og að notkun þeirra skuli jafnframt þjóna almannaeð. Þegar upp var staðið þótti þó ástæðulaust að taka þetta fram með þessum hætti. Þótti Stjórnlagaráði ljóst að takmarkanir á nýtingu eignarréttar gætu í reynd aðeins verið leyfilegar í þágu almannahagsmuna eins og hinn almenni löggjafi metur þá á hverjum tíma. Með því að taka sérstaklega fram takmarkanir á eignarrétti, með tilvísun til almannahags, gætu stjórnvöldum verið veittar of rúmar heimildir til afskipta af nýtingarrétti einstaklinga á einkaeignum.

Það er eindregin skoðun Stjórnlagaráðs að réttaráhrif af þeim breytingum sem það leggur til á eignarréttarákvæði núgildandi stjórnarskrár séu lítil og er ætlunin ekki að breyta efnislegu inntaki eignarréttar á nokkurn hátt.

Um 14. gr.

Ákvæði um tjáningarfrelsi er í 73. gr. núgildandi stjórnarskrár. Tjáningarfrelsið er einn af hornsteinum lýðræðislegs þjóðskipulags og hefur notið verndar í stjórnarskrám frá fyrstu tíð, þ.m.t. í fyrstu stjórnarskrá Íslands frá 1874. Markmið þessa ákvæðis er að tryggja og treysta tjáningarfrelsi og tilgreina þau skilyrði sem skorður við misnotkun tjáningarfrelsis þurfa að lúta. Smávægilegar orðalagsbreytingar frá 73. gr. núgildandi stjórnarskrár eru lagðar til í 1., 2. og 4. mgr. Er þeim ætlað að styrkja efnislegt inntak ákvæðisins, án þess að fela í sér eiginlegar efnislegar breytingar, með því að kveða með skýrari og afdráttarlausari hætti á um réttinn til tjáningarfrelsis. Í 3. mgr. er lagt til nýtt ákvæði um skyldu stjórnvalda til að tryggja aðstæður til opinna og upplýstrar umræðu. Í henni felst m.a. skylda stjórnvalda til að tryggja að jafnvægi ríki í umfjöllun fjölmiðla, t.d. á milli ólíkra sjónarmiða.

Mikilvægt þykir að tryggja öllum möguleikann til tjáningar, einnig þeim sem nota ekki talað mál, heldur táknmál og ritmál eða tjá sig með táknum, myndum o.s.frv. Hér er tekið mið af réttindum fatlaðs fólks, en í 21. gr. um tjáningarfrelsi og aðgang að upplýsingum í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem Ísland hefur undirritað en ekki fullgilt, er skýrt kveðið á um rétt þess hóps til tjáningarfrelsis og aðgangs að upplýsingum og að aðildarríki skuli gera allt sem í þeirra valdi stendur til að skapa aðstæður sem eru aðgengilegar fyrir alla til að tjá sig, eiga samskipti og afla upplýsinga. Í samræmi við þetta þykir rétt að það að

„eiga rétt á að tjá“ skuli eiga við um ólíkar tjáningarleiðir, auk þess sem jafnræðisregla þessa frumvarps tekur sérstaklega til fatlaðs fólks.

Samkvæmt 2. mgr. má takmarka tjáningarfrelsi einungis til verndar börnum, öryggi, heilsu, réttindum og mannorði annarra. Þessum tálmunum má þó einungis beita ef nauðsyn þykir bera til í þágu lýðræðis. Brottnámi allsherjarreglu og siðgæðis manna úr upptalningunni er ekki ætlað að hafa efnislegar afleiðingar. Í umræðum í Stjórnlagaráði kom víða fram sú skoðun að siðgæði manna væri umdeilanlegt, óljóst og einstaklingsbundið hugtak. Allsherjarreglan skírskotar samkvæmt lagahefð til þarfarinnar til að firra glundroða og glæpum en orðið þykir stirt og torskilið án sérstakrar skýringar svo að orðið „öryggi“ er sett inn í staðinn. Er því ætlað að eiga við bæði öryggi ríkisins og öryggi almennings en þannig er vísað til hins hefðbundna skilnings á allsherjarreglu. Með því að tjáningarfrelsi megi þó setja skorður með lögum til verndar börnum, sem er nýmæli, er haldið opinni leið til að vernda börn fyrir efni sem til þessa hefur verið stöðvað með vísan í siðgæði og allsherjarreglu. Nýrri auðskilinni upptalningu er þannig ætlað að koma í sama stað niður og hinni eldri.

Markmið 3. mgr. er að leggja áherslu á að stjórnvöldum ber að tryggja aðstæður til opinna og upplýstrar umræðu, m.a. með aðgangi að netinu og annarri tækni til upplýsingamiðlunar og samskipta. Stjórnlagaráð lítur svo á að aðgangur að netinu varði ekki aðeins aðgang að upplýsingum heldur einnig frelsi til tjáningar. Einnig þurfa stjórnvöld að tryggja fólki færi á að tjá sig óháð tjáningarleið. Er með þessu ætlað að girða fyrir rétt ríkisins til að skerða aðgang almennings að netinu og upplýsingum þar. Ekki ber að skilja ákvæðið sem skyldu ríkisins til að gera öllum kleift að tengjast háhraðaneti hvar sem er á landinu.

Stjórnlagaráð ráðfærði sig við sérfræðinga í upplýsingatækni og fékk erindi frá þeim um þróun upplýsingatækninnar.⁴⁶ Mannréttindastofnun Sameinuðu þjóðanna hefur birt skýrslu þar sem aðgangur að netinu er skilgreindur sem mannréttindi.⁴⁷ Þar kemur fram að netið hafi gert mikið til að auka meðvitund fólks um mannréttindi og ýta undir þróun þeirra með því að vinna gegn misrétti. Í skýrslunni er netinu lýst sem einu áhrifamesta verkfæri 21. aldarinnar til að auka gegnsæi, tryggja aðgang að upplýsingum og efla virka þátttöku almennings í að byggja upp lýðræðislegt þjóðfélag. Netið er talið geta leikið lykilhlutverk fyrir borgarana með því að gera þeim kleift að kalla eftir jafnrétti, réttlæti, ábyrgð og virðingu fyrir mannréttindum.

Nauðsynlegt virðist þó að hafa fyrirvara eins og í öðrum mannréttindaákvæðum, enda mætti ímynda sér að takmarka þyrfti að meira eða minna leyti netaðgang refsifanga meðan á afplánun stæði eða skerða slíkan aðgang dæmde manns jafnvel um lengri tíma ef dæmt brot tengdist tölvuglæpum eða áreiti með netinu án þess að það sé útfært hér. Við orðalag fyrirvarans er höfð hliðsjón af öðrum slíkum fyrirvörum í mannréttindaákvæðum frumvarpsins. Ekki verður séð hvort og þá hvaða atriði á borð við öryggi, heilsu, réttindi eða mannorð annarra skuli nefna til viðbótar og er því ekki gerð tillaga um dæmatalningu í því efni. Aðeins dómsúrskurður í tilviki fanga eða dómur í tilviki ákærðs manns gæti skert þessi réttindi en ekki ákvörðun handhafa framkvæmdarvalds, t.d. fangelsisstjóra. Hugtakið úrlausn dómara nær þá bæði til dómsúrskurða í fyrri tilvikinu og t.a.m. gagnvart gæsluvarðhaldsföngum og til dóma í síðara dæminu.

Áréttað er í 4. mgr. ákvæðisins að hver og einn beri ábyrgð á framsetningu skoðana sinna.

Breytingar þær sem hér eru lagðar til á orðalagi og efni tjáningarfrelsisákvæðisins miða að því að einfalda orðaval og skýra nánar í hverju réttindin felast. Orðalaginu um heimild löggjafans til að lögfesta tjáningarfrelsisákvæðið „enda teljist þær nauðsynlegar og samræmist lýðræðis-

46 Sjá t.d. erindi nr. 33555.

47 Sjá skýrslu Mannréttindastofnunar Sameinuðu þjóðanna 2011.

hefðum“ er breytt í „eins og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi“ til að herða á þeirri hugsun að lýðræðiskrafan er fortakslaus. Greininni er ætlað að kveða skýrar en áður á um skoðanafrelsi og tjáningarfrelsi og setja strangari skilyrði en áður fyrir lögmæltum tálmunum og takmörkunum. Til grundvallar liggur sú meginregla að rétturinn til tjáningar er nauðsynlegur í lýðræðisríki og mikið þarf til að svipta fólk þeim rétti með lögum.

Um 15. gr.

Þessi grein er nýmæli og helgast af mikilvægi greiðs aðgangs almennings að upplýsingum í lýðfrjálsu landi. Fyrirmynd ákvæðisins er m.a. sótt til Svíþjóðar þar sem strax árið 1766 tóku gildi stjórnarskipunarlög um frelsi fjölmiðla og upplýsingafrelsi (s. *tryckfrihetsförordningen*). Í þeim lögum er m.a. kveðið á um rétt almennings til að fá aðgang að skjölum í förum hins opinbera. Lögin, sem voru ígildi stjórnarskrár, voru sett á undan mannréttindaskrá Frakka 1789 og fyrsta viðbótarákvæði stjórnarskrár Bandaríkjanna um prentfrelsi 1791.

Hugmyndin að baki stjórnarskrárákvæði um upplýsingafrelsi er að aðgangur að upplýsingum teljist til mannréttinda sem tryggja beri til jafns við önnur mannréttindi. Meginreglan er gegnsæi og markmiðið er að löggjafanum sé óheimilt að reisa skorður við birtingu upplýsinga nema að ströngum skilyrðum uppfylltum. Þessi almenna regla heitir á sænsku „of-fentlighetsprincipen“ og felur í sér að öllum skuli tryggður réttur til aðgangs að opinberum gögnum, réttarhöldum og opnum fundum, þar sem stjórn málaákvæðanir eru teknar. Lögin sem tryggja þennan rétt heita öðru nafni „sólskinslög“ á sænsku og segir nafngiftin sitt. Finnar hafa sams konar ákvæði í stjórnarskrá sinni.

1. mgr. ákvæðisins ber að skilja með víðtækum hætti. Henni er ætlað að tryggja frelsi til að a) búa til upplýsingar, b) miðla upplýsingum, c) taka á móti upplýsingum, d) geyma upplýsingar og e) sýsla með upplýsingar.

Hert er á frumkvæðisskyldu ríkisins við söfnun, birtingu og miðlun upplýsinga og áhersla lögð á að almenningur hafi aðgang að upplýsingum í vörslu stjórnvalda. Skylda er lögð á stjórnvöld um varðveislu gagna og er það gert til að tryggja opin aðgang og einnig að gögnum verði ekki eytt af vangá eða í óheiðarlegum tilgangi. Að mati Stjórnlagaráðs hefur reynslan verið sú að fjölmiðlar og almenningur hafi oft átt í erfiðleikum með að afla upplýsinga frá stjórnvöldum. Er þessu ákvæði ætlað að styrkja lagastoðir fyrir gegnsætt og opið þjóðfélag svo ekki verði setið á upplýsingum í óeðlilega langan tíma.

Nokkur umæða var í Stjórnlagaráði um það ákvæði 3. mgr. að listi yfir opinber gögn skuli vera aðgengilegur almenningi. Vandasamt hefur verið fyrir fjölmiðla að nálgast ýmsar upplýsingar í vörslu opinberra aðila þar sem ekkert yfirlit hefur verið fyrir hendi um tiltekin mál. Þannig hafa upplýsingar um ferðakostnað embættismanna, sem ættu að vera aðgengilegar almenningi, gjarnan verið óaðgengilegar þótt um opinbert fé sé að ræða. Ákvæði sem þetta getur hæglega aukið aðhald í stjórnsýslunni. Hins vegar þykir ljós nauðsyn þess að trúnaður ríki um tilvist sumra mála, svo sem sjúkraskýrslna, og þar vegast á réttur til friðhelgi einkalífs og réttur almennings til upplýsinga um gögn í förum stjórnvalda. Er það álit ráðsins að ákvæði þetta nái ekki yfir sjúkraskýrslur eða viðlíka upplýsingar sem persónuverndarsjónarmið gilda um. Dæmi um lista yfir gögn opinberra aðila í Noregi má sjá á slóðinni <http://www.oep.no>.

Í 3. mgr. er kveðið á um að gögn sem aflað er fyrir opinbert fé eigi að vera aðgengileg almenningi sem m.a. kemur í veg fyrir að ríkið kaupí sömu gögnin margsinnis.

Ákvæðinu er enn fremur ætlað að tryggja í stjórnarskrá rétt til frjáls aðgangs að upplýsingum með ríka áherslu á að einstaklingar hafi rétt til að safna og miðla upplýsingum. Réttur til upplýsinga er óaðskiljanlegur hluti skoðana- og tjáningarfrelsis sem samkvæmt frumvarpi

Þessu má ekki takmarka að neinu leyti nema vegna „persónuverndar, friðhelgi einkalífs, öryggis ríkisins eða lögbundins starfs eftirlitsstofnana“. Þá er réttinum til upplýsinga öðrum þræði ætlað að tryggja virkt aðhald almennings að ákvörðunum og framkvæmdum yfirvalda. Ákvæðið leggur ríkinu skyldur á herðar við að tryggja sem greiðastan aðgang að upplýsingum svo möguleikar almennings á að fylgjast með hvernig mál þróast hjá hinu opinbera séu tryggðir.

Um 16. gr.

Þessi grein er nýmæli og helgast af mikilvægi frjálsra og sjálfstæðra fjölmiðla í lýðfrjálsu landi. Fyrirmynd ákvæðisins er sótt til Svíþjóðar en þar í landi fjallar fjórðungur stjórnarskrárinnar, einn lagabálkur af fjórum, um frelsi fjölmiðla. Vísast um þann lagabálg til umfjöllunar í athugasemdum við 15. gr. Hugsunin að baki stjórnarskrárákvæði um frelsi fjölmiðla er að aðgangur að upplýsingum teljist til mannréttinda sem tryggja beri líkt og önnur mannréttindi og að löggjafanum sé óheimilt að reisa skorður við frjálsri fjölmiðlun. Markmiðið er öðrum þræði að vernda fjölmiðla gegn afskiptum eða ofsóknum yfirvalda og annarra. Frelsi fjölmiðla útheimtir ritstjórnarlegt sjálfstæði þeirra og gegnsætt eignarhald. Til dæmis þurfa blaðalesendur, útvarpshlustendur og sjónvarpsáhorfendur að vita um eigendur fjölmiðla til að geta lagt mat á upplýsingarnar sem þeir veita og til að geta myndað sér skoðun á ritstjórnarlegu sjálfstæði þeirra. Rétt þykir því að kveða á um ritstjórnarlegt sjálfstæði og gegnsætt eignarhald fjölmiðla í stjórnarskrá.

Á Þjóðfundinum var fjallað um fjölmiðla sem fjórða valdið og m.a. settar fram kröfur um að fjölmiðlavaldið sýni ábyrgð gagnvart þegnum og að fjölmiðlar verði í dreifðu eignarhaldi. Þá voru uppi kröfur um hlutleysi og ábyrgð fjölmiðla og var lýst eftir að þeir væru óháðir stjórn-málaskoðunum í umfjöllun. Vernd blaðamanna, heimildarmanna og uppljóstrara er angi af sama meiði. Slík vernd á sér langa sögu í íslenskum lögum en hana er að finna í grein um upplýsingafrelsi og starfsemi fjölmiðla í Skýrslu stjórnlaganefndar.⁴⁸ Í tillögum stjórnlaganefndar segir m.a.: „Með lögum skal kveðið á um nafnleynd og vernd heimildarmanna og starfsemi sjálfstæðra fjölmiðla að öðru leyti tryggð.“ Í rökstuðningi með tillögunni segir að mikilvægi fjölmiðla birtist m.a. í því að veita stjórnvöldum, dómstólum, fyrirtækjum, hagsmunasamtökum og öðrum áhrifaöflum samfélagsins aðhald. Er því skýrt að það eftirlitsvald sem felst í upplýsingamiðlun er mikilvægt öðrum lýðræðislegum þáttum að dómi stjórnlaganefndar. Í skýrslunni segir að vernd nafnleyndar sé forsenda þess að fjölmiðlar geti sinnt hlutverki sínu. Jafnframt er tiltekið að með vernd fyrir heimildarmenn sé átt við mögulega vernd þeirra sem ljóstra upp upplýsingum sem varða mikilvæga almannahagsmuni við sérstakar aðstæður. Með frumvarpi þessu gengur Stjórnlagaráð lengra en stjórnlaganefnd með því að nefna uppljóstrara berum orðum og fjalla jafnframt um gegnsætt eignarhald og ritstjórnarlegt sjálfstæði sem þarf til að tryggja frjálsa upplýsingagjöf í landinu.

Um lögbundinn nafnleyndarrétt blaðamanna er kveðið á í lögum nr. 57/1956 um prentrétt. Þar er stuðst við „belgíska ábyrgðarkerfið“ sem svo er nefnt. Í því felst að höfundur ber ábyrgð á efni rits en hafi enginn höfundur nafngreint sig ber útgefandi rits eða ritstjóri ábyrgðina, því næst sá sem hefur ritið til sölu eða dreifingar og loks sá sem annast prentun þess eða letrun. Í erindi hjá Sakfræðingafélagi Íslands í október 1955 sagði Árni Tryggvason hæstaréttardómari, sem lagði grunn að lögunum í samráði við Bjarna Benediktsson, þáverandi dómsmálaráðherra, að belgíska ábyrgðarkerfinu væri „ætlað að slá vörð um prentfrelsið, með því að sporna við eftirgrennslan yfirvalda, hverjir kunni að eiga hlutdeild í því, sem ritað er, að ná með skjótum og virkum hætti til þess, sem telst sekastur, og loks sérstaklega að vernda nafnleynd höfundar og heimildarmanns“. Þessi upptalning er samhljóða greinargerð með frumvarpi að lögunum frá 1956. Síðan segir Árni að „annars vegar [þurfi] að leitast við að tryggja frjálsa, þarfa gagnrýni, og hins vegar, að því frelsi verði beitt með þeirri gát, að valda ekki

⁴⁸ Sjá *Skýrslu stjórnlaganefndar* 2 2011:88.

almenningi eða einstaklingum tjóni“. Í greinargerð með frumvarpinu er gerð glögg grein fyrir nafnleyndarréttinum og mikilvægi hans í lýðræðisþjóðfélagi.

Ólafur Jóhannesson, lagaprófessor og fyrrum forsætisráðherra, tekur í sama streng í ritgerð sinni „Prentfrelsi og nafnleynd“ í *Úlfjótí* 1969. Samkvæmt rannsókn og túlkun Ólafs njóta blaðamenn og heimildarmenn þeirra nafnleyndar að lögum. Nöfn heimildarmanna eru vernduð á þeim forsendum að tjáningarfrelsi blaðamanna væri einskis virði án nafnleyndar eða nafnleyndarskyldu. Um ritfrelsi blaðamanna og fréttaritara segir Ólafur: „Sé prentfrelsi [...] takmarkað er lýðræðið í hættu. Prentfrelsi má því með réttu kallast einn af hyrningarsteinum stjórnfrjálsra þjóðfélaga.“ Í grein sinni minnir Ólafur Jóhannesson á að í Svíþjóð njóti prentréttarlöggjöf sömu verndar og stjórnarskrárákvæði. Hérlandis sé þetta mjög undir almenningi löggjöf komið en fyrst og fremst prentlögum og meiðyrðalöggjöf (ekki lögum um meðferð opinberra mála). Almenna reglan hérlandis virðist vera sú að höfundu prentaðs máls (eða ónefndum heimildarmanni) sé óskýlt að nafngreina sig samkvæmt belgíska ábyrgðarkerfinu. Þessi túlkun nýtur stuðnings ákvæða Bernarsáttmálans um vernd bókmennta og listaverka, sem er lagalega bindandi á Íslandi. „Blöð gegna mikilvægu hlutverki í lýðræðislandi“, segir Ólafur í grein sinni. „Þau eiga að vera frjálsir fréttamiðlar, halda uppi gagnrýni á því, sem miður fer í þjóðfélaginu, og veita stjórnvöldum og öðrum forráðamönnum aðhald. Góð blöð eiga að leita sannleikans og segja hann, þegar við á, hver sem á í hlut.“ Ólafur heldur áfram: „Nafnleyndarréttur á ekki aðeins að taka til greina sem ritaðar eru í blað, heldur og til þeirra heimildarmanna blaðamanna, er gefa þeim munnlegar upplýsingar. Hér á ekki aðeins að vera um rétt að ræða heldur og skyldu til leyndar.“⁴⁹ Grunnhugsunin hér er sú að frjáls fjölmiðlun hvílir á trúnaðarsambandi blaðamanna og heimildarmanna þeirra og þetta samband tryggir m.a. tjáningarfrelsið. Rétt þykir því að þessu virtu að kveða á um vernd blaðamanna, heimildarmanna og uppljóstrara í stjórnarskrá.

Réttur blaðamanna til að leyna heimildum sínum og heimildarmönnum er annars eðlis en þagnarskylda lækna og bankastarfsmanna. Þagnarskylda læknis og bankastarfsmanns er skylda til að deila ekki með öðrum – jafnvel fyrir rétti – upplýsingum sem þeir hafa komist að um einstaklinga í starfi sínu. Hlutverk blaðamanns er þvert á móti að greina frá því sem hann veit. Leyndin sem lögin krefjast blaðmanninum til handa og þarfnast verndar nær ekki til upplýsinganna sem blaðamaðurinn hefur aflað, heldur aðeins til uppruna þessara upplýsinga, þ.e. til heimildarmanns. Þessi greinarmunur er grundvallaratriði.

2. máls. 2. mgr. er ætlað að hnykkja á inntaki þeirrar verndar sem 1. mgr. er ætlað að tryggja. Þessu ákvæði er ætlað að hlífa blaðamönnum, heimildarmönnum þeirra og uppljóstrurum við tilraunum til að hefta tjáningarfrelsi þeirra og upplýsingaskyldu gagnvart almenningi. Fyrirmynd ákvæðisins er sótt í sænsku stjórnarskrána en þar segir í tryckfrieðsförordningun, 3. kafla: „1 § Författare till tryckt skrift vare ej skyldig att låta sitt namn eller sin pseudonym eller signatur utsättas å skriften. [...] 2 § I mål som rör tryckfrieðsbrott må fråga ej väckas om vem som är författare [...]“

Undantekningar skyldu túlkast þröngt hvað þetta varðar þótt orðalagið sé almenns eðlis. Mun þurfa að útfæra með lögum í hvaða tilvikum réttlætanlegt sé að aflétta nafnleynd en henni skyldi aldrei aflétt nema í tengslum við rannsókn alvarlegustu sakamála. Vísast í þessu samhengi til 2. mgr. 83. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 þar sem tiltekin eru skilyrði fyrir því að tilteknum rannsóknarúrræðum verði beitt og m.a. kveðið á um að brotið sem rannsókn beinist að varði að lögum átta ára fangelsi ellegar ríkir almannahagsmunir eða einkahagsmunir krefjist þess. Að öllu jöfnu myndu ríkir einkahagsmunir ekki geta réttlætt það að nafnleynd væri aflétt samkvæmt undanþáguheimild í stjórnarskrárgrein þessari en hins vegar mætti hugsa sér að sett yrði skilyrði fyrir því að brot sem rannsókn beindist að varðaði þunga fangelsisvist. Væntanlega þarf, í ljósi þessa ákvæðis, að endurskoða lög til að torvela málsóknir á hendur blaðamönnum.

Við samningu þessarar greinar var gengið út frá þeirri skilgreiningu á fjölmiðlum sem kemur fram í 13. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 og hljóðar svo:

Fjölmiðill er hvers konar miðill sem með reglubundnum hætti miðlar til almennings efni er lýtur ritstjórn. Til fjölmiðla teljast m.a. dagblöð og tímarit, ásamt fylgiritum þeirra, netmiðlar, hljóð- og myndmiðlar og aðrir sambærilegir miðlar.

Umræður í Stjórnlagaráði voru á þeim nótum að ekki skyldi einskorða greinina við þá fjölmiðla sem fyrrgreind lög kveða á um enda væru skilin milli fjölmiðla og annars konar miðla sífellt að verða ógreinilegri. Þar sem grein þessari er ætlað að standast tímans tönn er mikilvægt að hún verði túlkuð með rúmunum hætti, með tilliti til þeirra verndarhagsmuna sem henni er ætlað að gæta. Opin og upplýst umræða er grunnforsenda lýðræðis og hana ber því að tryggja. Á þetta augljóslega við um önnur hugtök sem getið er um í greininni, svo sem „blaðamaður“, en fæstir fjölmiðlamenn í dag vinna við miðla sem flokka mætti sem blöð þannig að orðið skyldi túlkað rúmt.

Með „gegnsæju eignarhaldi“ er átt við að löggjafinn skuli útfæra reglur sem verða til þess að almenningi verði gerlegt að komast að því hvaða einstaklingar eða lögaðilar séu raunverulegir eigendur fjölmiðla. Slóðina þarf að vera hægt að rekja svo að ekki sé hægt að skýla eignarhaldi með keðjum af félögum. Tilgangur þessa ákvæðis er að þeir sem nota fjölmiðla geti borið skynbragð á hvaða hagsmuni eigendur viðkomandi miðla geti haft af upplýsingaveitu. Þennan rétt verður að tryggja með raunverulegum hætti.

Varðandi hugtakið „uppljóstrari“ skal tekið fram að hér er um að ræða þýðingu á enska heitinu *whistle blower* sem er notað um þá einstaklinga sem koma upp um óheiðarlega eða ólöglega háttsemi, hvort heldur í opinberri þjónustu, fyrirtækjum eða félagasamtökum. Orðið rataði inn í ákvæðið eftir ábendingu frá sérfræðingi í fjölmiðlafræðum sem benti á að slæleg vernd uppljóstrara leiddi iðulega til þess að ekki tækist að koma upp um eða bregða birtu á ýmis mikilvæg þjóðmál.⁵⁰ Ýmsum þótti við fyrstu heyrn að orðið „uppljóstrari“ hefði á sér neikvæðan blæ. En efnisleg merking orðsins er skýr og e.t.v. stafar neikvæður undirtónn að einhverju leyti af leyndarhyggju sem umlukið hefur íslenskt samfélag og var því ákveðið að notast við orðið enda þýðir það bókstaflega sá sem varpar upp ljósi.

Um 17. gr.

Þessi grein, sem er nýmæli, er ætlað að standa vörð um akademískt frelsi, þ.e. frelsi til að kenna og stunda rannsóknir á háskólastigi og frelsi listamanna til listsköpunar sinnar. Greinin er ný en í 76. gr. núgildandi stjórnarskrár er öllum tryggður réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi. Þar er hins vegar einskis getið um frelsi til rannsókna, lista og fræðastarfa. Þá má benda á að 73. gr. núgildandi stjórnarskrár tryggir frelsi skoðana og tjáningar. Ákvæðið er m.a. lagt fram til að bregðast við sýnilegri tilhneigingu fyrirtækja, hagsmunahópa og annarra til að sveigja vísindarannsóknir og kennslu á háskólastigi að fyrirfram gefnum niðurstöðum.

Upphaflegar tillögur Stjórnlagaráðs viku að „frelsi menntunar“ en eftir umræður í ráðinu þótti ljóst að menntunarhugtakið gæti verið skilið of almennt, á þann veg að kennsla á grunn- og framhaldsskólastigi væri háð vilja þeirra sem inntu hana af hendi og að ekki væri nauðsynlegt að fylgja ákvæðum almennra námskráa. Þá kom fram hugmynd um að tala um „aðri menntun“ til að árétta að um væri að ræða menntun á háskólastigi. Í nefndinni þótti það orðalag ekki nógu gegnsætt og hugsanlega fela í sér ákveðið gildismat. Að lokum náðist samstaða um að hugtökin „vísindi“ og „fræði“ væru nægilega opin til að fela í sér það sem fellur undir starf háskólakennara, að meðtalinni kennslu.

50 Sjá Halldór Halldórsson, óbirt bókharandrit.

Frelsi vísinda og fræða er víða tryggt í stjórnarskrám eða með öðrum hætti, eins og t.a.m. í finnsku stjórnarskránni. Þar segir í enskri þýðingu: „The freedom of science, the arts and higher education is guaranteed.“⁵¹ Skyld ákvæði má finna víða annars staðar, t.a.m. í stjórnarskrám Frakklands, Þýskalands, Filippseyja, Suður-Afríku og Bandaríkjanna.

Um 18. gr.

Markmiðið með þessari grein er að standa vörð um rétt einstaklinga til að hafa ákveðna trú eða lífsskoðun og til að haga sér í samræmi við sannfæringu sína, svo framarlega sem hegðun þeirra samræmist lögum. Þá er réttur einstaklinga til að skipta um trú eða tilheyra engu trúfélagi áréttaður.

Ákveðið var að færa trúfrelsisákvæðin inn í mannréttindakaflann í stað þess að hafa þau í sérstökum kafla um kirkju- og trúmál eins og gert er í núgildandi stjórnarskrá. Hér er farið að tillögum stjórnlaganefndar.⁵² Með þessari breytingu er lögð áhersla á að trúfrelsi heyri til grundvallarmannréttinda fólks. Þá hefur trúfrelsisgreinin verið færð fram fyrir greinina sem fjallar um kirkjuskipan í samfélaginu. Þannig er gengið út frá rétti einstaklingsins eins og gert er í alþjóðlegum mannréttindasáttmálum og kirkjuskipanin sett fram sem afleiðing af trúfrelsi einstaklingsins.

Fram að fyrri umræðu um frumvarp Stjórnlagaráðs var eftirfarandi setning inni í 3. mgr.: „Stjórnvöldum ber að vernda öll skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög.“

Mikið var rætt um þá nýjung að kveða á um það í trúfrelsisgrein stjórnarskrárinnar að stjórnvöld skuli vernda öll skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög. Mörgum fannst óljóst hvað átt væri við með „lífsskoðunarfélög“ og sumir töldu hugtakið ótækt. Aðrir voru á því að engin ástæða væri til að veita slíkum félögum sérstaka vernd. Þá kom fram sú skoðun að í stjórnarskrá ætti ekki að tala sérstaklega um trúar- og lífsskoðanir, heldur beri að líta svo á að ákvæðið um tjáningarfrelsið nægi, enda tilheyri slíkar skoðanir ekki hinum opinbera vettvangi, heldur aðeins hinu persónulega sviði. Í atkvæðagreiðslu í fyrri umræðu var breytingartillaga um að fella setninguna um vernd stjórnvalda út samþykkt með eins atkvæðis meirihluta.

Í allri umræðu um trúfrelsi er mikilvægt að gera greinarmun á ólíkum tegundum trúfrelsis sem oft er kallað „jákvætt“ og „neikvætt“ trúfrelsi. Á meðan það fyrrnefnda stendur vörð um rétt fólks til að játa trú sem það kys, þá felst í hinu síðarnefnda réttur fólks til að vera laus undan hvers konar trúarlegum skuldbindingum eða skilaboðum. Þess vegna er líka hægt að tala um „frelsi til trúar“ og „frelsi frá trú“. Þar sem áherslan er fyrst og fremst á „frelsi til trúar“, eins og reyndin hefur verið hér á landi fram að þessu, þá er mest lagt upp úr virðingu fyrir fjölbreytileikanum í trúmálum. Þar sem aftur á móti áherslan hefur verið sett á „frelsi frá trú“, sem stundum hefur verið kölluð „franska leiðin“, þá hefur stefnan verið að opinbera sviðið sé að mestu leyti „trúlaust“, en trúmálin fari þar sem þau eigi heima, þ.e. inn á einkavettvanginn. Á fræðimáli er í fyrra dæminu talað um áherslu á fjölhyggju og í hinu síðara á „af-helgun“ (e. *secularization*) hins opinbera rýmis. Aftur á móti hlýtur markmiðið í fjölhyggjusamfélagi að vera það að fólk af ólíkum trúarbrögðum hafi fullt frelsi til að iðka sína trú, en ætíð í sátt við þau sem kjósa að lifa lífi sínu trúlaus. Í slíku samfélagi ríkir jafnvægi á milli hins jákvæða og neikvæða trúfrelsis.

Innan trúarbragðafræðanna hefur verið talað um að áhrif trúarbragða hafi farið vaxandi á síðari hluta 20. aldar og ekkert þykir benda til þess að það muni breytast á nýrri öld. Margir hafa tekið svo sterkt til orða að 21. öldin verði öld trúarbragðanna á Vesturlöndum, þar sem afhelgunin muni þurfa að víkja fyrir æ ríkara hlutverki hins trúarlega. Um leið hafa áhrif

51 Sjá stjórnarskrá Finnlands 1999.

52 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:84.

hreyfinga sem kenna sig við guðleysi og/eða trúleysi aukist, hugsanlega sem afleiðing af fyrrgreindri þróun. Við samningu þessarar greinar þótti mikilvægt að nýtt trúfrelsisákvæði taki mið af þessari þróun og talaði bæði um rétt til trúar og lífsskoðunar. Þetta var líka ástæðan fyrir því að kallað var eftir vernd stjórnvalda ekki aðeins til handa öllum trúfélögum heldur einnig lífsskoðunarfélögum. Á þeim forsendum er frekar hægt að fara fram á gagnkvæma virðingu ólíkra trúar- og trúleysishópa, sem margir telja forsendu fyrir friði í mannlegu samfélagi til framtíðar. Málsliðurinn um verndina var aftur á móti felldur út úr trúfrelsisgreininni með eins atkvæðis meirihluta í atkvæðagreiðslu í fyrri umræðu um frumvarpið.

Á ráðsfundi kom fram breytingartillaga þess efnis að stjórnvöldum beri að vernda öll skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög „sem miða að umburðarlyndi og jafnri virðingu allra“. Rökstuðningur fyrir þessari tillögu var að tryggja þyrfti að félagsskapur sem væri beinlínis hættulegur samfélaginu nyti ekki slíkrar verndar. Það er að sjálfsögðu vandasamt að ákveða hvaða trúfélög miða að umburðarlyndi og hver ekki. Þá er hugsanlegt að þetta kynni að útiloka trúarbrögð sem t.d. viðurkenna ekki rétt fólks til að skipta um trú. Af þessum sökum var ákveðið að samþykja ekki þessa breytingartillögu heldur láta löggjafanum eftir að ákveða hvaða trúfélög fengju skráningu og nytu þar af leiðandi verndar stjórnvalda.

Í nágildandi stjórnarskrá, 62. gr., er kveðið á um að ríkisvaldið skuli „styðja og vernda“ þjóðkirkjuna. Verndunarákvæðið var tekið úr þessu samhengi og fært yfir í trúfrelsisgreinina. Í stað þess að verndin næði aðeins til þjóðkirkjunnar var það látið ná yfir öll trúfélög og lífsskoðunarfélög til þess að árétta jafna stöðu allra félaga sem stofnuð eru á grundvelli trúar eða lífsskoðunar. Rætt var um hvað „vernd“ merkti í þessu sambandi og m.a. spurt hvort að „virðing“ mætti koma í staðinn fyrir „vernd“. Það var talið of veikt að tala um að stjórnvöld virði öll skráð trú- og lífsskoðunarfélög og að virðing nægði ekki til að tryggja það að öll trúar- og lífsskoðunarfélög sitji við sama borð í samfélaginu. Staða múslima á Íslandi sýnir vel hversu mikilvægt það er að stjórnvöld veiti öllum trúfélögum vernd. Múslimar hafa um árabil beðið eftir að fá úthlutað lóð fyrir mosku. Það hlýtur að teljast til grunnréttinda trúfélaga að eiga húsnæði þar sem fólk safnast saman til að iðka trú sína. Ef öllum skráðum trúfélögum og lífsskoðunarfélögum væri veitt stjórnarskrárbundin vernd ætti hún að koma í veg fyrir að hægt sé að meina múslimum áfram að fá úthlutað lóð fyrir mosku.

Trúfrelsisgreinin byggist á 63. og 1. og 2. mgr. 64. gr. nágildandi stjórnarskrár, sem hljóða svo:

63. gr. 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.

64. gr. Enginn má neins í missa af borgaralegum og þjóðlegum réttindum fyrir sakir trúarbragða sinna, né heldur má nokkur fyrir þá sök skorast undan almennri þegn-skyldu. 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. Nú er maður utan trúfélaga og greiðir hann þá til Háskóla Íslands gjöld þau sem honum hefði ella borið að greiða til trúfélags síns. Breyta má þessu með lögum.

Með trúfrelsisgreininni er leitast við að færa trúfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar til samræmis við 18. grein mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna, þar sem segir:

Allir skulu frjálsir hugsana sinna, samvisku og trúar. Felur sá réttur í sér frelsi til að skipta um trú eða sannfæringu og enn fremur frelsi til að rækja trú sína eða sannfæringu einslega eða með öðrum, opinberlega eða í einrúmi, með boðun, breytni, tilbeiðslu og helgihaldi.

Einnig er horft til 9. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem Ísland hefur fullgilt og innleitt með lögum. Greinin hljóðar svo:

9. gr. Hugsana-, samvisku- og trúfrelsi.

1. Sérhver maður á rétt á að vera frjáls hugsana sinna, samvisku og trúar. Í þessu felst frelsi manna til að breyta um trú eða sannfæringu svo og til að rækja trú sína eða sannfæringu, hvort heldur einslega eða í samfélagi með öðrum, opinberlega eða á einkavettvangi, með guðspjónustu, boðun, breytni og helgihaldi.

2. Frelsi manna til að rækja trú sína eða sannfæringu skal einungis háð þeim takmörkunum, sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna almannaheilla, til verndar allsherjarreglu, heilsu manna eða siðgæði eða rétti og frelsi.

Í skýrslu stjórnlaganefndar er búin til ein grein um „trúfrelsi og jafnræði trúarbragða“. Í valkosti 2, 3. mgr. segir:

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

Ákveðið var að fara ekki að þessari fyrirmynd þar sem það þótti mikilvægt að halda áfram aðskildum trúfrelsisákvæðum og ákvæði um kirkjuskipan í anda nógildandi stjórnarskrár. Núverandi trúfrelsisgrein vísar ekki aðeins til trúfrelsis heldur einnig rétt til lífsskoðunar. Markmiðið er að koma til móts við einstaklinga sem aðhyllast lífsskoðanir sem byggjast á húmanisma. Félög sem byggja á ákveðinni lífsskoðun og vilja bjóða upp á athafnir á mikilvægum tímamótum á ævi einstaklinga, eins og við nafngjöf, borgaralega fermingu, giftingu og útför eru til víða um heim. Þá má benda á að í lögum um skráð trúfélög nr. 108/1999 er talað um rétt einstaklinga til „að stofna félög um hvers konar kenningar og lífsskoðanir, þ.m.t. um trúleysi“.

Fellt var út úr núverandi trúfrelsisgrein, 63. gr., eftirfarandi orðalag:

Allir eiga rétt á að stofna trúfélög...

Hér er ekki um efnislega breytingu að ræða, heldur felst þessi réttur í 2. mgr. tillögunnar, þar sem talað er um að öllum sé frjálst „að iðka trú, einslega eða í samfélagi með öðrum, opinberlega eða á einkavettvangi“.

Með því að fella út eftirfarandi orðalag úr 63. gr. nógildandi stjórnarskrár er ekki verið að breyta innihaldi greinarinnar:

Þó má ekki kenna eða fremja neitt sem er gagnstætt góðu siðferði eða allsherjarreglu.

Í staðinn kemur nýtt skerðingarákvæði, sem hljóðar svo:

Frelsi til að rækja trú eða sannfæringu skal einungis háð þeim takmörkunum, sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi.

Þetta skerðingarákvæði er einnig talið koma í staðinn fyrir núverandi ákvæði í trúfrelsisákvæðinu í 64. gr. nógildandi stjórnarskrár:

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

Þá var eftirfarandi ákvæði fellt út:

Enginn er skyldur til að inna af hendi persónuleg gjöld til trúfélags sem hann á ekki aðild að. Nú er maður utan trúfélaga og greiðir hann þá til Háskóla Íslands gjöld þau sem honum hefði ella borið að greiða til trúfélags síns. Breyta má þessu með lögum.

Samkvæmt skýrslu stjórnlaganefndar voru 3. og 4. mgr. 64. gr. sameinaðar í eina málsgrein við heildarendurskoðun mannréttindakafla stjórnarskrárinnar árið 1995 í þeim tilgangi „að taka af öll tvímæli um að orðalagið „breyta með lögum“ skírskotaði aðeins til reglunnar um ráðstöfun gjalda manna utan trúfélaga en ekki efnisreglnanna í 1. og 2. mgr.“ Þessari ráðstöfun gjalda þeirra sem eru utan trúfélaga hefur nú þegar verið breytt með lögum, en með 24. gr. laga nr. 70/2009 var ákveðið að gjöld þeirra sem standa utan trúfélaga renni ekki lengur til Háskóla Íslands heldur beint í ríkissjóð. Með því að taka ekkert fram um gjöld til trúfélaga eða sambærileg gjöld í aðra sjóði, er það sett í hendur löggjafans hvernig þessum málum verði háttað.

Um 19. gr.

Með tillögu Stjórnlagaráðs eru 62. gr. núgildandi stjórnarskrár og seinni málsgrein 79. gr. felldar niður en í staðinn kveðið á um heimild löggjafans til að kveða í almennum lögum á um kirkjuskipan ríkisins. Einnig er tilgreint að ef Alþingi samþykki breytingu á kirkjuskipan skuli sú ákvörðun lögð fyrir þjóðina. Mikilvægt er að árétta að með orðalaginu „breytingu á kirkjuskipan ríkisins“ er ekki átt við smávægilegar breytingar heldur ákvörðun um aðskilnað ríkis og kirkju.

Tilgangur greinarinnar er að auðvelda löggjafar- og framkvæmdarvaldi að taka í framtíðinni ákvörðun um kirkjuskipan á Íslandi, ákvörðun sem mun hafa í för með sér þjóðaratkvæðagreiðslu þar sem þjóðin sjálf ákveður hvernig hún vill haga þessu máli í framtíðinni.

Miklar umræður urðu um þetta mál í Stjórnlagaráði sem fékk það til meðferðar. Snemma komu í ljós tveir meginstraumar í skoðunum ráðsmanna sem endurspegluðu vel umræður og skoðanir í samfélaginu.

Annars vegar töldu sumir óeðlilegt í ljósi jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og almennra viðhorfa í samfélaginu að eitt trúfélag nyti sérstakrar verndar í stjórnarskrá, eins og verið hefur.

Hins vegar var á það bent að m.a. Hæstiréttur hafi komist að þeirri niðurstöðu að þjóðkirkjuskipan brjóti ekki í sjálfu sér í bága við trúfrelsisákvæði og jafnræðisreglur, enda eru þjóðkirkjur í mörgum löndum. Jafnframt hafi íslenska þjóðkirkjan veitt margvíslega þjónustu, ekki síst við mikilvæga atburði á mannsævinni, sálgæslu o.s.frv., og þá þjónustu væri óeðlilegt að skera niður í einu vefangi með því að svipta þjóðkirkjuna stjórnarskrárvernd sinni.

Var í þessu sambandi sérstaklega vísað til dóms Hæstaréttar Íslands frá 25. október 2007, mál nr. 109/2007, í máli Ásatrúarfélagsins gegn íslenska ríkinu. Þar var tekist á um hvort fjárframlög ríkisins til þjóðkirkjunnar umfram önnur trúfélög brytu í bága við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Í dómi Hæstaréttar segir m.a. að vegna skyldna þjóðkirkjunnar í íslensku samfélagi og með vísan til 62. gr. stjórnarskrárinnar hafi löggjafinn ákveðið framlög til þjóðkirkjunnar úr ríkissjóði umfram önnur trúfélög. Þegar af þeirri ástæðu að verkefni Ásatrúarfélagsins og skyldur þess gagnvart samfélaginu yrðu ekki borin saman við lögboðin verkefni og skyldur þjóðkirkjunnar fælist ekki mismunurinn í þessu mati löggjafans og þar af leiðandi ekkert brot á jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Fljótlega kom á daginn að margir fulltrúar í Stjórnlagaráðinu töldu það ekki hlutverk ráðsins að kveða í eitt skipti fyrir öll á um samband ríkis og þjóðkirkju heldur einvörðungu um hvort stjórnarskrárvernd fyrirkomulagsins skyldi viðhaldið. Ástæðan fyrir því var ekki síst sá umbúnaður sem er um þjóðkirkjuna í núverandi stjórnarskrá. Í 62. gr. segir:

Hin evangelíska lúterska kirkja skal vera þjóðkirkja á Íslandi, og skal ríkisvaldið að því leyti styðja hana og vernda. Breyta má þessu með lögum.

Í síðari málsgrein 79. gr. segir á hinn bóginn:

Nú samþykkir Alþingi breytingu á kirkjuskipan ríkisins samkvæmt 62. gr., og skal þá leggja það mál undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar, og skal atkvæðagreiðslan vera leynileg.

Þessi tvö ákvæði eru einstæð í stjórnarskránni, hið fyrra að því leyti að þar virðist kveðið á um að breyta megi stjórnarskrá með einfaldri lagasetningu, og hið síðara að því leyti að þar er kveðið á um sjálfkrafa þjóðaratkvæðagreiðslu vegna slíkrar lagabreytingar. Það liggur því fyrir að samkvæmt núgildandi stjórnarskrá má ekki afnema þjóðkirkjufyrirkomulagið nema með þjóðaratkvæðagreiðslu.

Má í framhaldi af þessu geta þess að Stjórnlagaráð reyndi að komast að lögfræðilegri niðurstöðu um hvort einföld brottfelling þjóðkirkjuákvæðisins í 62. gr., eins og vilji ýmissa bæði utan og innan ráðsins stóð til, þýddi sjálfkrafa þá breytingu á kirkjuskipan að ákvæði seinni málsgreinar 79. gr. núgildandi stjórnarskrár ættu þá við. Þetta myndi þýða að ekki mætti fella út 62. gr. nema með þjóðaratkvæðagreiðslu. Skemmst er frá því að segja að þeir sérfræðingar í lögum sem stjórnlagaráðsmenn leituðu til voru ekki sammála um þetta atriði. Niðurstaða þeirra var ýmist sú að niðurfelling þjóðkirkjuákvæðisins væri breyting á kirkjuskipan eður ei.

Burtséð frá álitamálum eins og þessu virðast hin tvö ákvæði í núgildandi stjórnarskrá í sameiningu fela í sér að ákvæði um þjóðkirkju og kirkjuskipan njóti algerrar sérstöðu í stjórnarskránni og það var skoðun margra í Stjórnlagaráði að þessi sérstaða þjóðkirkju- og kirkjuskipunarákvæða hefði í för með sér að ráðið gæti ekki auðveldlega tekið að sér það hlutverk að kveða upp úr um framtíðarskipan þjóðkirkju og/eða kirkjuskipunar. Bersýnilega væri eindreginn vilji höfundar núgildandi stjórnarskrár að veigamiklar breytingar á kirkjuskipan yrðu lagðar í dóm þjóðarinnar og Stjórnlagaráð var sammála því að hjá þjóðinni hlyti og ætti málið að enda.

Ítarlegar umræður fóru fram í Stjórnlagaráði um kirkjuskipan og hlutverk trúfélaga en þær enduðu ævinlega á þeirri skoðun meirihluta fulltrúa að langeðlilegast væri að stefna málinu í þá þjóðaratkvæðagreiðslu, sem höfundar núgildandi stjórnarskrár ætlast bersýnilega til að fari um veigamiklar breytingar.

Margar leiðir voru ræddar til að komast að því markmiði. Fyrsta hugmyndin var sú að leggja einfaldlega fram tvo valkosti þegar Stjórnlagaráð gengi frá tillögum sínum að nýrri stjórnarskrá. Hefði annar valkosturinn að geyma ákvæði þar sem segði, líkt og nú er gert, að hin evangelíska lúterska kirkja væri þjóðkirkja á Íslandi, en hinn valkosturinn hefði ekkert slíkt ákvæði. Ef seinni valkosturinn yrði ofan á yrði síðan verkefni lögfræðinga að komast að endanlegri niðurstöðu um hvort brotthvarf þjóðkirkjunnar úr stjórnarskrá hefði í för með sér þá breytingu á kirkjuskipan að kalla mætti endanlega aðskilnað ríkis og kirkju.

Á bak við þessa tillögu var eindreginn vilji stjórnlagaráðsfulltrúa til að sú stjórnarskrá sem þeir skila gangi til þjóðaratkvæðis við fyrsta tækifæri. Og þá yrði spurningin um þjóðkirkjuna einfaldlega afgreidd um leið. Þessari leið var þó hafnað að lokum. Það reyndist eindreginn vilji meirihluta Stjórnlagaráðs að skila af sér einni heildstæðri tillögu. Jafnframt hefur ekki verið

skorið úr um það hvort drög Stjórnlagaráðs muni fara í þjóðaratkvæðagreiðslu. Það skipti þó ekki síður máli í þessu sambandi að stjórnlagaráðsfulltrúar töldu vafasamt að ráðlegt væri að stefna kirkjuskipan í þjóðaratkvæði með þessum hætti. Eðlilegt væri að umræður í aðdraganda þjóðaratkvæðagreiðslu um kirkjumálefni fengju tíma til að þróast og þá óháð umræðum um önnur málefni stjórnarskrárinnar.

Þá var um tíma upp á teningnum í Stjórnlagaráði tillaga um bráðabirgðaákvæði sem byggðist á tillögu Stjórnlagaráðs. Samkvæmt því var kveðið á um í fyrri málsgrein að hin evangelíska lúterska kirkja væri þjóðkirkja á Íslandi en í síðari málsgrein að innan fimm ára skyldi fara fram þjóðaratkvæðagreiðsla um hvort svo skyldi vera áfram. Ef tillaga um þjóðkirkjuna væri samþykkt félli síðari málsgreinin út úr stjórnarskránni en fyrri málsgrein héldi gildi sínu. Ef þjóðin kysi gegn því að hafa þjóðkirkju yrði ákvæðið í heild fellt niður.

Þessari leið var þó líka hafnað að lokum. Hún var talin óþarflega flókin og óskýr. Auk þess var talið lögfræðilegt álitamál hvort hægt væri að kveða á um að greinar skyldu annaðhvort haldast í stjórnarskrá eða hverfa úr henni í ókominni tíð með tilliti til þeirra stífu reglna sem gilda um breytingar á stjórnarskrá.

Þá varð sú leið ofan á að eftirláta löggjafanum einfaldlega að taka ákvörðun um kirkjuskipan og kveða á um, líkt og í núgildandi stjórnarskrá, að breytingar á kirkjuskipan hefðu í för með sér sjálfkrafa þjóðaratkvæðagreiðslu. Í þessu felst ekki kvöð til löggjafarvalds að taka ákvörðun um kirkjuskipan til endurskoðunar en í ljósi þess að hér er um umdeilt mál að ræða var Stjórnlagaráð ekki í vafa um að fyrr en síðar kæmi það til kasta Alþingis að endurskoða kirkjuskipan frá grunni og kveða á um hvort þjóðkirkja skuli vera í landinu eða ekki. Má í þessu samhengi benda á að samkvæmt tillögum Stjórnlagaráðs getur ákveðinn hluti kjósenda kallað fram þjóðaratkvæðagreiðslu um einstök mál og því er Alþingi ekki lengur í sjálfsveld sett hvort og hvenær ákvörðun skuli tekin um samband ríkis og kirkju, heldur hefur þjóðin jafnframt tækifæri til að kalla eftir slíkri ákvarðanatöku.

Segja má að ósvarað sé að nokkru spurningunni um hvort það sé efnisleg breyting þegar ekki er lengur kveðið á um að tiltekið trúfélag skuli vera þjóðkirkja á Íslandi. Eins og greint er frá að ofan reyndust lögfræðingar sem leitað var til mjög ósammála um hvort það hefði í för með sér algeran aðskilnað ríkis og kirkju ef núverandi ákvæði um þjóðkirkju yrði einfaldlega fellt burt. Það er hins vegar sannfæring Stjórnlagaráðs að ákvæði þess um að kirkjuskipan megi ákveða í lögum hafi ekki í för með sér sjálfkrafa breytingar á lagalegri stöðu núverandi þjóðkirkju, a.m.k. ekki til skamms tíma. Eftir sem áður gilda lög um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar nr. 78/1997. Á hinn bóginn skal ítrekað að Stjórnlagaráð býst við og ætlast til þess að löggjafinn og síðan þjóðin sjálf ákveði framtíðarskipan mála sem kann þá vitaskuld að hafa í för með sér efnislegar breytingar af ýmsu tagi.

Haft var samráð við sérfræðinga í stjórnskipunarrétti og kirkjurétti við samningu þessarar greinar og mikill fjöldi fólks gaf álit sitt meðan á vinnu Stjórnlagaráðs stóð. Fá ef nokkur ákvæði í stjórnarskrá virtust kveikja jafn mikinn áhuga og ástríður í huga fólks og kom margt mjög gagnlegt fram í athugasemdum bæði lærðra og leikra. Þegar upp var staðið urðu hinar sterku skoðanir fólks þó fyrst og fremst til þess að sannfæra Stjórnlagaráð um að það væri rétt að beina þessu umdeilda máli í skýran farveg umræðu og skoðanaskipta á Alþingi og í samfélaginu og síðan að þjóðin fengi að taka sína endanlegu ákvörðun.

Um 20. gr.

Markmið þessarar greinar er að standa vörð um rétt einstaklinga til að stofna félög án þess að þurfa sérstaklega að sækja um leyfi til þess. Tekið er fram að þessi réttindi megi aðeins skerða með lögum. Að sama skapi er áréttað að stjórnvöld megi ekki leysa upp félag. Réttur

einstaklinga til að stofna stjórnsmálafélög og stéttarfélög þykir svo brýnn að ástæða er til að nefna þau sérstaklega. Greinin er að upplagi samhljóða 74. gr. núgildandi stjórnarskrár, en skilið hefur verið á milli annars vegar félagafrelsisákvæða og hins vegar 3. mgr. sömu greinar, sem fjallar um fundafrelsi og er 18. gr. í þessu frumvarpi. Með þessu vonast Stjórnlagaráð til að auka skýrleika greinanna. Þá var felld út setningin: „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.“ Orðalagi í upphafi greinarinnar var breytt til að það nái betur til beggja kynja. Nú stendur: „Öllum skal tryggður réttur til að ...“ þar sem áður stóð: „Rétt eiga menn á að ...“. Er breyting þessi í samræmi við það markmið að gera mannréttindakafla nýrrar stjórnarskrár minna karllægan í orðafari.

Í greininni um félagafrelsi er einnig kveðið á um svokallað neikvætt félagafrelsi, þ.e. að tryggja rétt einstaklinga til að standa utan félaga. Í undantekningartilvikum má þó skylda fólk til að tilheyra félagi, svo framarlega sem almannahagsmunir eða réttindi annarra krefjast þess. Mikið var rætt um þessa undantekningarheimild löggjafans og voru lögð fram sterk rök fyrir því að fella hana út, enda um fremur fortakslausu og víðtæka skerðingarheimild að ræða sem sumir í Stjórnlagaráði töldu að gengi gegn kjarna þeirra réttinda sem verið væri að vernda.

Þess ber að geta að við breytingar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar árið 1995 var ákvæðið um skylduáðildina einnig mikið rætt og varð niðurstaðan sú að heimila mætti skylduáðild með lögum að ákveðnum skilyrðum uppfylltum þar sem nauðsynlegt var talið að hafa slíka skipan. Það er í samræmi við þá framkvæmd sem Mannréttindadómstóllinn hefur mótað um 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, en þar segir:

Funda- og félagafrelsi.

1. Rétt skal mönnum að koma saman með friðsömum hætti og mynda félög með öðrum, þar á meðal að stofna og ganga í stéttarfélög til verndar hagsmunum sínum.

2. Eigi skal réttur þessi háður öðrum takmörkunum en þeim sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannatheilla, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi. Ákvæði þessarar greinar skulu eigi vera því til fyrirstöðu að löglegar takmarkanir séu settar við því að liðsmenn hers og lögreglu eða stjórnarstarfsmenn beiti þessum rétti.

Í athugasemdum kom fram sú skoðun að yrði skylduáðild bönnuð yrði ekki heimilt að fela félögum ákveðinna fagstétta að innheimta gjöld af þeim sem starfa í stéttinni sem standa m.a. undir kostnaði af því að sinna ákveðnu eftirliti í þágu almannahagsmuna. Félög af þessum toga viðhalda þannig ákveðnu faglegu og stjórnsýslulegu eftirliti og agavaldi með þeim sem starfa í stéttinni, t.d. læknum, lögmönnum, fasteignasölum o.fl. Ef þessi heimild er aflögð mætti t.d. ekki skylda íbúa í fjölbýlishúsum, eins og nú er gert í lögum nr. 26/1994 um fjöl-eignarhús, til að greiða til húsfélaga og verða bundnir af sameiginlegum ákvörðunum húsfélags. Ekki væri heldur hægt að skylda þá sem eiga veiðirétt á jörð í óskiptri sameign til þess að vera í veiðifélagi, sbr. ákvæði laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði. Í niðurstöðum athugasemda með stjórnarskrárbreytingunum 1995 segir:

Af þessum söðkum þykir rétt að hafa þetta skylduákvæði inni, í þeim tilvikum þar sem nauðsynlegt þykir til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki sínu, en mikilvægt er að því sé einungis beitt til þess að standa vörð um almannahagsmuni eða réttindi annarra.

Eftir samráð Stjórnlagaráðs við sérfræðinga⁵³ var afraðið að fella ekki út þessa heimild enda var það mat þeirra að niðurfelling á skylduaðild gæti haft víðtæk og ófyrirséð áhrif á ýmis félög sem þjóna almannahag, t.d. sjúkrasjóði stéttarfélaga. Í umræðum kom fram það viðhorf að með þeim breytingum sem Stjórnlagaráð leggur til á eignarréttarákvæðinu væri óþarft að tilgreina skylduaðild vegna húsfélaga og veiðifélaga þar sem slíkar kvaðir væru bundnar eignum og mætti uppfylla þau markmið sem stefnt er að með skylduaðild að slíkum félögum í gegnum samninga tengdum viðkomandi eignum fremur en með skylduaðild. Þótti ýmislegt benda til þess að skylduaðild lögmanna, lækna og fasteignasala að fagfélögum sínum væri óþörf þar sem hægt væri að ná því takmarki að vernda rétt borgaranna með almennri löggjöf og eftirliti. Þrátt fyrir ítarlegar umræður varð niðurstaðan sú að réttaráhrif þess að fella heimildina út væru mögulega svo víðtæk að ekki væri að svo stöddu æskilegt að fara út í breytinguna.

Þrátt fyrir að ekki hafi verið farin sú leið að fella brott heimild til skylduaðildar kom fram í umræðum að það væri mjög mikilvægt að þessi heimild verði ekki nýtt til að skylda fólk til aðildar að félögum nema brýna nauðsyn beri til. Hér var t.d. vísað til máls Varðar Ólafssonar gegn íslenska ríkinu þar sem talið var að íslenska ríkið hefði brotið gegn 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sem verndar félagafrelsi, með því að skylda borgara til að greiða iðnaðarmálagjald til Samtaka iðnaðarins.⁵⁴ Þá kom fram sú hugmynd í ráðinu að bæta aftan við setninguna orðalagi eins og: „enda sæti starfsemi þeirra manna ekki opinberu eftirliti“. Eftir umræður var þó ákveðið að halda ákvæðinu óbreyttu. Er sú ákvörðun ekki síst grundvölluð á þeirri staðreynd að frumvarp Stjórnlagaráðs mun hafa í för með sér víðtækar breytingar á afar mörgum sviðum og var því ákveðið að beina endurskoðun á félagsskyldunni til næsta stjórnarskrárgjafa.

Rætt var hvort hugsanlega væri ástæða til að taka fram að félagafrelsið nái til þess að vera laus frá afskiptum ríkisvaldsins þannig að ekki megi setja lög sem snerti beint innra starf félaga-samtaka.⁵⁵ Þá megi ríkisvaldið ekki krefja félög um lista yfir meðlimi eða skrá með skipulögðum hætti upplýsingar um félag og starfsemi þess nema að undangengnum dómi eða úrskurði dómara.⁵⁶ Hugmyndin þótti hljóma vel, en þar sem það var óljóst hvaða vandamál hún myndi leysa, auk þess sem erfitt væri að koma orðum að þessu í stjórnarskrá, var samþykkt að láta ákvæðið standa óbreytt.

Enn fremur er felld út setning sem heimilaði löggjafanum að banna um sinn starfsemi félaga með ólöglegan tilgang. Talið var rétt að fella niður fyrrgreinda heimild sem aldrei hefur verið færð í almenn lög og má því ráða að sé í raun óþörf. Í umræðum Stjórnlagaráðs voru færð rök fyrir því að hafa setninguna inni, m.a. með vísan í að með slíku ákvæði mætti banna félags-skap sem stæði fyrir skipulagðri glæpastarfsemi. Var þó farin sú leið að fella ákvæðið út í ljósi þess að aldrei hefur verið gripið til þess að setja löggjöf sem hvílir á þessu ákvæði. Var talið að markmiðum á borð við baráttu gegn skipulagðri glæpastarfsemi yrði ekki náð með því að banna félagasamtök og því væri rétt að fella út málsgreinina.

Um 21. gr.

Tilgangur greinarinnar er að kveða skýrt á um frelsi fólks til að safnast saman til hvers konar funda, þar á meðal mótmæla. Um er að ræða nýja og verulega breytta útgáfu af 3. mgr. 74. gr. núgildandi stjórnarskrár, sem fjallar um félagafrelsi og fundafrelsi.

Stjórnlagaráð varð fljótt sammála um að skilja á milli annars vegar félagafrelsisákvæða 74. gr. núgildandi stjórnarskrár og hins vegar 3. mgr. sömu greinar, sem fjallar um fundafrelsi.

53 Sjá t.d. athugasemdir Bjargar Thorarensen á 32. fundi A-nefndar.

54 Sjá innanríkisráðuneyti 2010.

55 Sjá erindi nr. 33935.

56 Sjá erindi nr. 33563.

Þau réttindi sem þarna var kveðið á um þóttu einfaldlega of óskyld til að eiga heima í einni og sömu greininni. Má í því sambandi vekja athygli á að í Skýrslu stjórnlaganefndar⁵⁷ er bent á að fundafrelsið sé ekki síður skylt tjáningarfrelsinu en félagafrelsinu.

Breytingin er efnisleg að því leyti að um er að ræða nýja grein, en inntak greinarinnar hefur lengi verið að finna í íslenskri stjórnarskrá og lögum. Því er um að ræða áréttingu á ákvæði sem þegar eru í gildi þótt hnykkst sé á rétti til mótmæla sem ekki er að finna í núgildandi stjórnarskrá.

Snemma kom í ljós við umræður í Stjórnlagaráði að fyrrnefnd 3. mgr. 74. gr. þótti of heftandi fyrir almenning. Af tóni ákvæðisins mætti ætla að það sé með mesta semingi sem núgildandi stjórnarskrá leyfi opinbera mannfundi og samkomur. Ákvæðið hefur enda staðið lengi nær óbreytt í stjórnarskránni og er komið nokkuð til ára sinna. Þótti sá blær sem yfir því hvílir allt of takmarkandi fyrir fundafrelsið og því var hafist handa við að semja nýja fundafrelsisgrein frá grunni.

Við samningu hinnar nýju greinar voru ræddir margvíslegir möguleikar, en að lokum varð ofan á að styðjast beinlínis við 13. gr. finnsku stjórnarskrárinnar. Hún hljóðar svo:

Allir hafa rétt til að skipuleggja fundi og mótmæli án leyfis, sem og rétt til þátttöku í þeim.

Að auki var höfð sérstök hliðsjón af 1. mgr. 8. gr. þýsku stjórnarskrárinnar, sem hljóðar svo:

Allir Þjóðverjar skulu hafa rétt til þess að koma saman með friðsömum hætti og vopnlausir án tilkynningar eða leyfis.

Allmiklar umræður fóru fram í Stjórnlagaráði um hvort ástæða væri til að taka sérstaklega fram að mótmæli væru leyfð, og varð niðurstaðan að rétturinn til mótmæla gegn stjórnvöldum (eða öðrum) væri svo mikilvægur í lýðræðisríki að full ástæða væri til að nefna þann rétt sérstaklega.

Samkomur eða göngur til stuðnings tilteknum málstað falla að sjálfsögðu í þessu tilfelli undir orðið „fundahöld“ og njóta því nákvæmlega sömu verndar og mótmæli, auk þess sem það segir sig sjálft að fundir til stuðnings einhverju eru gjarnan í aðra röndina mótmæli gegn einhverju öðru.

Hvað þær takmarkanir á fundafrelsinu snertir sem kveðið er á um í 2. mgr. þessarar greinar Stjórnlagaráðs er orðalag þar tekið úr 11. gr. mannréttinasáttmála Evrópu þar sem segir:

Eigi skal réttur þessi [til að koma saman með friðsömum hætti] háður öðrum takmörkunum en þeim sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi ...

Síðan fylgir að sönnu í mannréttinasáttmálanum nánari skilgreining á því hver slík nauðsyn gæti verið en Stjórnlagaráð taldi ekki nauðsyn á að fylgja slíkri upptalningu. Slíkt var enda ekki gert í núgildandi stjórnarskrá Íslands, og athygli má vekja á því að það er heldur ekki gert í stjórnarskrám Finnlands og Þýskalands sem mjög var stuðst við er greinin var skrifuð.

Ákveðið var að taka út orðið „vopnlausir“ þar sem ekki þótti þörf á að tilgreina slíkt skilyrði í stjórnarskrá enda taka almenn lög á reglum um vopnaburð. Í umræðum ráðsins kom fram að hugsanlega væri heppilegra að halda orðinu inni, ellegar taka fram að fundafrelsi væri háð því að fundir yrðu haldnir í „friðsamlegum tilgangi“. Það þótti hins vegar gefa yfirvöldum

⁵⁷ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 2 2011:206.

óþarflega víðtækar túlkunarheimildir um í hverju sá friðsamlegi tilgangur fælist. Bent var á að hið fortakslausa orðalag nógildandi stjórnarskrár um að mönnum væri heimilt að safnast saman vopnlausir gæfi til kynna að hefðbundin vopn væru eina ógn friðsamlegra funda. Á móti var bent á að hægt er að valda mönnum óbætanlegum skaða með grjóti, flöskum eða berum hnefum og því er það vilji til ofbeldis sem er raunverulega ógnin en ekki áhöld sem beitt er í því skyni. Var því afraðið að fella þessa tilvísun í vopn úr stjórnarskrá Íslands.

Að öðru leyti skal hér vísað til og tekið undir greinargerð í Skýrslu stjórnlaganefndar um 3. mgr. 74. gr. nógildandi stjórnarskrár þar sem segir:

Ákvæðið tekur til hvers konar funda og samkoma, svo sem stjórnmalafunda, fyrirlestra, skráðgangna og kröfugangna svo dæmi séu nefnd, sbr. hrd. 1999, bls. 3386. Hvað sem 3. mgr. 74. gr. líður er ljóst að menn eiga ekki stjórnarskrárverndaðan rétt á því að hittast og efna til funda hvar og hvenær sem er. Í fyrsta lagi hefur ákvæðið ekki verið talið taka til þess þegar fólk safnast saman af hendingu, svo sem við húsbruna eða bílslys. Í öðru lagi takmarkast réttur manna til að koma saman af almennum lagaboðum, svo sem um sóttvarnir og varnir gegn skemmdarverkum eða líkamsárásum. Í þriðja lagi geta menn ekki safnast saman hvar sem er, heldur takmarkast val á samkomustað meðal annars af eignarrétti annarra.

Þótt lögð séu niður ákvæði um lögreglu, vopnleysi og óspektir lítur Stjórnlagaráð svo á að í því felist í reynd ekki efnisleg breyting og ætlan ráðsins er ekki að hér sé hægt að gagnálykta sem svo að nú sé það bannað sem áður var sérstaklega leyft, heldur sé fyrst og fremst verið að færa ákvæðið til nútímahorfs. Hið sjálfsagða eftirlit, sem lögreglan má og á að hafa með því að mannsöfnuðir fari ekki úr böndum eða leiði til ofbeldis eða ógna eða vopn séu viðhöfð, rúmast að mati ráðsins fyllilega innan þess skerðingarákvæðis sem tilgreint er í 2. mgr. Það er ekki ætlun Stjórnlagaráðs að með þessu séu heimildir lögreglu til að halda uppi lögum og reglu skertar frá því sem nú er, en skoða þarf hvort breyta þurfi lögreglulögum, nr. 90/1996, einkum 15. gr. og áfram.

Jafnvel bann við opinberum fundum, ef slíkt reynist einhvern tíma nauðsynlegt, mætti réttlæta með almennum lögum, en Stjórnlagaráði þykir með öllu ástæðulaust að slík skerðing á mannréttindum njóti sérstakrar stjórnarskrárverndar.

Um 22. gr.

Markmið greinarinnar er að tryggja borgurunum mannsæmandi lífsskilyrði og félagslegt öryggi og koma þannig í veg fyrir að lífi fólks sé stofnað í hættu vegna fátæktar, veikinda eða annars sem skerðir möguleika þess til að sjá sér farborða.

Í 1. mgr. 76. gr. nógildandi stjórnarskrár er ákvæði um félagsleg réttindi sem hljóðar svo:

Öllum, sem þess þurfa, skal tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.

Til þess að styrkja ákvæði um félagsleg réttindi var ákveðið að útbúa sérstaka grein um þau, en jafnframt að útbúa sérstakar greinar um réttindi barna og réttinn til menntunar. Við greinina um félagsleg réttindi bættist rétturinn til félagslegs öryggis og lífsviðurværis. Þá var hnykkð á réttinum til almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar. Orðalagi nógildandi greinar var breytt í samræmi við nútímaorðanotkun. Þannig var orðið „fátækt“ sett í stað „örbirgðar“ og „veikindi“ í stað „sjúkleika“.

Þá hefur orðunum „fötlun“ og „barneignir“ verið bætt við. Fötlun kemur í stað „örorku“ í nógildandi stjórnarskrá, en í umræðum í Stjórnlagaráði þótti örorka ekki ná nægjanlega vel

utan um alla þá hópa sem ákvæðinu er ætlað að tryggja vernd. Hafa samtök fatlaðra lýst hugtakinu „örorku“ sem útilokandi fyrir ákveðna hópa fatlaðra, t.a.m. þá einstaklinga sem ekki hafa skerta starfsorku þótt þeir fái örorkulífeyri. Barneignum var bætt inn til þess að tryggja orlof kvenna og karla vegna fæðingar eða ættleiðingar.

Þá hefur innihaldi greinarinnar verið breytt frá því sem nú er til samræmis við alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að. Þannig er í 9. gr. alþjóðasamnings SP um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi kveðið á um félagslegt öryggi þar sem segir:

Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna rétt sérhvers manns til félagslegs öryggis, þar á meðal til almannatrygginga.

Í 11. gr. sama samnings er fjallað um viðunandi lífsafkomu fyrir einstaklinga og fjölskyldu þeirra, þ.á m. viðunandi klæði, húsnæði og síbatnandi lífsafkomu.

Þá segir í 25. gr. mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna:

*1. Allir eiga rétt á líf skjörum sem nauðsynleg eru til verndar heilsu og vellíðan þeirra sjálfra og fjölskyldu þeirra. Telst þar til fæði, klæði, húsnæði, læknishjálp og nauðsynleg félagsleg þjónusta, svo og réttur til öryggis vegna atvinnuleysis, veikinda, fötlunar, fyrirvinnumissis, elli eða annars sem skorti veldur og menn geta ekki við gert.
2. Mæðrum og börnum ber sérstök vernd og aðstoð. Öll börn, hvort sem þau eru fædd innan eða utan hjónabands, skulu njóta sömu félagslegu verndar.*

Þannig skilgreina alþjóðlegir mannréttindasamningar réttinn til lífsviðurværis sem aðgang einstaklinga að nægjanlegu magni af vatni, fæðu, fatnaði, húskjól og fullnægjandi heilsuvernd þegar hennar er þörf. Jafnframt á rétturinn til lífsviðurværis að tryggja að fólk eigi möguleika á að taka fullan þátt í samfélaginu og nái að lifa yfir fátæktarmörkum sem viðurkennd eru í viðkomandi landi. Samkvæmt Alþjóðabankanum eru fátæktarmörkin skilgreind út frá því að einstaklingar hafi nægjanlega fjármuni til þess að greiða fyrir fullnægjandi magn af fæðu og aðrar nauðsynjar og hafi fé til þess að eiga möguleika á að taka fullan þátt í því samfélagi sem þeir búa í. Ríki eru skyldug til þess að stefna statt og stöðugt að því að hver einstaklingur undir lögsögu ríkisins fái notið þeirra grundvallarþátta sem nauðsynlegir eru til að lifa sómasamlega í því samfélagi sem hún/hann er hluti af. Þá er talið óviðunandi þegar einstaklingar þurfa að afla sér lífsviðurværis t.d. með því að stunda vandi, betl eða nauðungarvinnu eða annað sem vegur að mannlegri reisn þeirra.

Félagslegt öryggi vísar til þess þegar ríkið verndar einstaklinga og þjóðfélagið í heild fyrir efnahagslegum og félagslegum þrengingum, sem tengjast t.d. öldrun, veikindum, meðgöngu og fæðingu, röskun á atvinnuvenjum, atvinnuleysi, örorku eða dauða. Rétturinn til félagslegs öryggis leggur þá skyldu á stjórnvöld að þau tryggi að allir þegnar samfélagsins fái grundvallarþörfum sínum mætt. Þannig ber ríkinu skylda til að tryggja að til staðar sé skilvirkt kerfi sem stendur vörð um félagslegt öryggi þjóðfélagsþegnanna og að einstaklingar sem á þurfa að halda fái bætur. Þá er ríkinu ekki heimilt að skerða fjármagn sem ætlað er fyrir félagslega þjónustu.

Í umræðum var spurt hvort rétturinn til lífsviðurværis væri nauðsynlegur og hvort ekki mætti mistúlka hann með einhverjum hætti, t.d. hvort fólk sem ekki þyrfti á því að halda gæti krafist þess að fá fjárhagslegan stuðning við húsnæðismál, matar- og fatakaup. Einnig var rætt um hugtakið „félagslegt öryggi“ og þýðingu þess. Niðurstaðan var sú að bæði væru alþjóðasamningar og fræðasamfélagið búin að útskýra ítarlega hvað fælist í réttinum til lífsviðurværis og hvernig mætti skilgreina félagslegt öryggi. Þar sem Ísland er nú þegar aðili að þessum alþjóðasamningum þótti full ástæða til að uppfæra núgildandi ákvæði um félagsleg réttindi í samræmi við þá.

Um 23. gr.

Markmið greinarinnar er að tryggja öllum landsmönnum jafnan rétt til heilbrigðisþjónustu. Hún er yfirlýsing um að heilbrigðisþjónustan skuli vera fagleg og metnaðargjörn, en um leið viðeigandi. Rétturinn til heilsu að hæsta marki sem unnt er er í samræmi við 12. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Þar segir:

Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna rétt sérhvers manns til þess að njóta líkamlegrar og andlegrar heilsu að hæsta marki sem unnt er.

Litið hefur verið á að 1. mgr. 76. gr. nágildandi stjórnarskrár hafi tryggt rétt til heilbrigðisþjónustu, en með því að gera hana að sjálfstæðri grein með auknu efnislegu inntaki vonast Stjórnlagaráð til að greinin standi vörð um þá þjónustu sem þegar er veitt og hindri að dregið verði úr henni. Telur ráðið þetta vera í takt við vilja Þjóðfundar en í Skýrslu stjórnlaganefndar er þess getið að Þjóðfundur hafi gert kröfu um vernd velferðarkerfisins í stjórnarskrá og jafnan rétt til heilbrigðisþjónustu óháð tekjum og búsetu.⁵⁸

Fyrri málsgreinin fékk talsverða umræðu í Stjórnlagaráði. Efasemdir voru um að það væri á valdi ríkisins að tryggja þegnum sínum annars vegar „heilsu“ og hins vegar „að hæsta marki“ sem unnt væri. Þá var rætt um að innan fræðanna væri oft deilt um það hversu vel sé hægt að skilgreina heilsuhugtakið. Tvær breytingartillögur komu fram og í báðum var lagt til að orðalagið „að hæsta marki sem unnt er“ væri fellt út. Því var hafnað eftir miklar umræður og eftir viðbrögð frá sérfræðingum á sviðinu sem töldu nauðsynlegt að aðgreina réttinn til heilsu frá réttinum til heilbrigðisþjónustu. Fyrri málsgreinin, eins og hún stendur, var talin í fullu samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands. Þá kom einnig fram það sjónarmið að fatlaðir féllu oft ekki undir skilgreiningu hugtaksins heilbrigði og sjálfsagt þótti að viðurkenna að þeir gætu notið andlegrar og líkamlegrar heilsu þrátt fyrir fötlun sína sem „að hæsta marki sem unnt er“ tryggir.

Tilgangur greinarinnar er að gera kröfu á heilbrigðisþjónustuna um metnað sem felur jafnt í sér forvarnir, meðhöndlun og eftirfylgd, en ekki aðeins lágmarksþjónustu. Um leið og sú krafa er sett fram að faglegur metnaður sé í fyrirrúmi þarf þjónustan einnig að vera viðeigandi. Viðeigandi heilbrigðisþjónusta viðurkennir rétt einstaklingsins til að afþakka meðferð eða takmarka hana, kjósi hann svo, eða velja sér óhefðbundnar lækningar. Sú skylda er lögð á herðar heilbrigðisþjónustunni að hún sé einstaklingshæfð og tekið sé tillit til kyns, fötlunar og annarra breytna sem áhrif geta haft á óskir sjúklings. Þá er það ekki markmið greinarinnar að tryggja öllum íbúum landsins lyf sér að kostnaðarlausu né heldur að útiloka með öllu einkavæðingu innan heilbrigðisþjónustunnar.

Um 24. gr.

Markmið þessarar greinar er að tryggja rétt allra til náms í grunnskóla og framhaldsskóla, þó ekki í sérskólum, og einnig að tryggja öllum sem skólaskylda nær til aðgang að menntun án endurgjalds. Réttinum til almennrar menntunar samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins er ætlað að ná einnig til iðnnáms, verkmenntanáms og annars sérhæfðs náms á framhaldsskólastigi auk almenns bóknáms. Í ákvæðinu felst sú takmörkun að rétturinn til almennrar menntunar nær ekki til náms á háskólastigi og annars sérhæfðs framhaldsnáms á háskólastigi.

Rétturinn til menntunar er tryggður í 2. mgr. 76. gr. nágildandi stjórnarskrár. Þar segir aðeins: „Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi“ en Stjórnlagaráð taldi ástæðu til að styrkja ákvæðið og bæta við það.

⁵⁸ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:83.

Í frumvarpinu er gengið lengra en í núgildandi stjórnarskrá með því að kveða skýrt á um menntun þeirra sem skólaskylda nær til án endurgjalds og um takmark og tilgang menntunar og er það í samræmi við markmiðslýsingar í öðrum ákvæðum mannréttindakaflans, svo sem ákvæðisins um heilbrigðisþjónustu. Jafnframt er það í takt við alþjóðlega mannréttindasamninga sem Ísland er aðili að.

Tryggingin sem ákvæðinu er ætlað að veita er einkum sú að engum má meina aðgang að almenntu menntun, hvort heldur með fjöldatakmörkunum eða álagningu skólagjalda. 2. mgr. ákvæðisins tekur af tvímæli um þennan skilning á tryggingunni, sem stjórnvöldum er ætlað að veita. Með orðalaginu „menntun án endurgjalds“ er ætlunin ekki að koma í veg fyrir að til séu einkaskólar sem leggja á skólagjöld. Ákvæðinu er einungis ætlað að tryggja að allir þeir sem skólaskylda nær til skuli eiga kost á að njóta menntunar í boði stjórnvalda, kjósi þeir að þiggja hana, án þess að greiða fyrir hana beint. Óvíst er að grunnskólinn einn verði skólaskyldur til lengri tíma. Bæði má hugsa sér að hluti leikskólans verði gerður að skyldu og að öllum ungmennum verði gert skylt að vera í skóla.

Í 3. mgr. ákvæðisins segir að menntun skuli miða að alhliða þroska nemandans. Í því felst að menntun er ekki aðeins ætlað að bjóða upp á tilsögn í hefðbundnum námsgreinum, heldur einnig þjálfar nemendur í gagnrýninni hugsun og kenna þeim að þekkja samfélagsleg réttindi sín og skyldur. Til dæmis mætti hugsa sér dag stjórnarskrárinnar, þar sem kostur gæfist á að vinna með texta hennar og tileinka sér hann. Andinn og orðfærið í greininni ríma við ákvæði í alþjóðlegum mannréttindasamningum sem Ísland hefur undirritað og fullgilt, svo sem alþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Í 13. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi segir t.d.:

1. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna rétt sérhvers manns til menntunar. Þau eru ásátt um að menntun skuli beinast að fullum þroska mannlegs persónuleika og meðvitund um göfgi mannsins og skuli stuðla að virðingu fyrir mannréttindum og grundvallarfrélsi. [...]

2. Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum viðurkenna að, til þess að framfylgja að öllu leyti þessum rétti:

(a) skuli barnafræðsla vera skyldubundin og öllum tiltæk án endurgjalds;

[...].⁵⁹

Og í 28. og 29. gr. samnings SP um réttindi barnsins frá árinu 1989 segir m.a.:

28. gr.

1. Aðildarríki viðurkenna rétt barns til menntunar og skulu þau, til þess að réttur þessi nái fram að ganga stig af stigi og þannig að allir njóti sömu tækifæra, einkum:

a) Koma á skyldu til grunnmenntunar sem allir geti notið ókeypis.

b) Stuðla að þróun ýmiss konar framhaldsmenntunar, þar á meðal almennrar menntunar og starfsmenntunar, veita öllum börnum kost á að njóta hennar, og gera aðrar ráðstafanir sem við eiga, svo sem með því að veita ókeypis menntun og bjóða fjárhagslega aðstoð þeim sem hennar þurfa með.

[...]

⁵⁹ Sjá alþjóðasamning um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi 1979.

29. gr.

1. Aðildarríki eru sammála um að menntun barns skuli beinast að því að:

a) Rækta eftir því sem frekast er unnt persónuleika, hæfileika og andlega og líkamlega getu þess.

b) Móta með því virðingu fyrir mannréttindum og mannfrelsi og grundvallarsjónarmiðum þeim er fram koma í sáttmála hinna Sameinuðu þjóða.

c) Móta með því virðingu fyrir foreldrum þess, menningarlegri arfleifð þess, tungu og gildismati, þjóðernislegum gildum þess lands er það býr í og þess er það kann að vera upprunnið frá, og fyrir öðrum menningarháttum sem frábrugðnir eru menningu þess sjálfs.

d) Undirbúa barn til að lifa ábyrgu lífi í frjálsu þjóðfélagi, í anda skilnings, friðar, umburðarlyndis, jafnréttis karla og kvenna og vináttu milli allra þjóða, þjóðhátta-, þjóðernis- og trúarhópa, og fólks af frumbyggjaættum.

e) Að móta með því virðingu fyrir náttúrulegu umhverfi mannsins.

[...].⁶⁰

Ýmis álitamál risu við samningu ákvæðisins. Til álita kom að greinin skyldi heldur kveða á um að „öllum börnum“ frekar en „öllum“ skuli tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar. Betur þótti fara á að tryggja öllum þennan rétt, einnig þeim sem fóru á mis við menntun í æsku. Rétt þótti að tryggja fullorðnu fólki sama rétt til almennrar menntunar og börnum, hafi það aðstæður til og áhuga á að þiggja hana. Til álita kom að kveða á um að menntun skuli miða að „fullum þroska“ í 3. mgr., en betur þótti fara á að miða heldur að „alhliða þroska“ þar eð ákvæðinu er ætlað að leggja áherslu á að menntun skuli ekki takmörkuð við ákveðin skilgreind svið heldur stuðla að þroska einstaklingsins á sem flestum sviðum.

Menntunarákvæðinu er ekki ætlað að breyta ríkjandi réttarástandi menntamála, svo sem því er lýst í lögum nr. 91/2008, um grunnskóla, og lögum nr. 92/2008, um framhaldsskóla. Ákvæðinu er í fyrsta lagi ætlað að tryggja að öllum þeim sem skólaskylda nær til standi til boða „menntun án endurgjalds“ og standa þannig vörð um jafnan rétt allra til grunnskólanáms óháð efnahag. Í annan stað er ákvæðinu ætlað að stuðla að breyttum áherslum þar sem gagnrýnin hugsun og þekking á lýðræðislegum réttindum og skyldum öðlast fastan sess í almennri menntun.

Um 25. gr.

Markmið þessarar greinar, sem er 75. gr. nógildandi stjórnarskrár, er að tryggja atvinnufrelsi á Íslandi. Greinin fjallar um að allir eigi að fá að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa og hafa rétt til mannsæmandi vinnuskilyrða, svo sem hvíldar, orlofs og frítíma. Einnig tekur greinin á að öllum skuli tryggð sanngjörn laun og möguleikann til að semja um starfskjör og önnur vinnutengd réttindi.

Greinin er færð nokkuð til samræmis við alþjóðasamning um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Þar kemur í 6. gr. fram að aðildarríki skuli viðurkenna

*rétt manna til vinnu, sem felur í sér rétt sérhvers manns til þess að hafa tækifæri til þess að afla sér lífsviðurværis með vinnu sem hann velur sér eða tekur að sér af frjálsum vilja ...*⁶¹

60 Sama.

61 Sama.

Í 6. gr. sama samnings kemur jafnframt fram að aðildarríki skuli viðurkenna

*rétt sérhvers manns til þess að njóta sanngjarnra og hagstæðra vinnuskilyrða sem tryggja sérstaklega [...] sanngjarnt kaup og jafnt endurgjald fyrir jafn verðmæta vinnu án nokkurrar aðgreiningar ...*⁶²

Ákvæðið er einnig sett í samræmi við mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna⁶³ en 23. gr. þess samnings tekur á að allir skuli njóta réttar til atvinnu að frjálssu vali, til sanngjarnra og hagstæðra vinnuskilyrða og til verndar gegn atvinnuleysi.

Ráðið var sammála um mikilvægi þess að réttlátar leikreglur skuli gilda á vinnumarkaði og koma þurfi í veg fyrir óréttláta mismunun. Vernd gegn atvinnuleysi var til umræðu, en í þessu frumvarpi er fjallað um hana í grein um félagsleg réttindi. Einnig var fjallað um hvort kveða ætti á um að allir skuli njóta sömu launa fyrir sömu störf. Var þetta hugsað í ljósi þess launamunar sem ríkir milli karla og kvenna, fatlaðs og ófatlaðs fólks og innlendra og erlendra starfsmanna. Ekki náðist samstaða um slíkt ákvæði, enda þætti erfitt að komast að sanngjarnri niðurstöðu um sömu laun fyrir sömu störf því að þar lögju margar breytur undir, svo sem aldur, menntun og starfsreynsla, auk þess sem vinnuafköst gætu verið misjafnlega mikil og því spurning hvenær verið væri að tala um sömu vinnu. Þess má þó geta að í lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 96/2000 (sem felld voru úr gildi með nýjum lögum nr. 10/2008) er kveðið á um launajafnrétti í 14. gr., en þar kemur fram að konum og körlum sem starfa hjá sama atvinnurekandanum skuli greidd jöfn laun og þau njóta sömu kjara fyrir jafnverðmæt og sambærileg störf.

Þá er í 2. mgr. kveðið á um að hvíld, orlof og frítími séu atriði sem hafi áhrif á hvað teljist mannsæmandi vinnuskilyrði. Með þessu er komið nokkuð til móts við umræðu innan Stjórnlagaráðs, að í stjórnarskrá ætti að hlúa að fjölskyldulífi landsmanna. Telur ráðið að rétturinn til hvíldar, orlofs og frítíma þjóni þessu markmiði, með því að gera fólki auðveldara að samþætta starf og einkalíf.

Um 26. gr.

Greinin er að mestu efnislega samhljóða 66. gr. núgildandi stjórnarskrár. Ríkisborgararéttur og ferðafrelsi hafa hins vegar verið aðskilin þar sem grein um ríkisborgararétt þótti eiga betur heima í undirstöðukafla, líkt og lagt er til í Skýrslu stjórnlaganefndar. Hér er því aðeins kveðið á um ferðafrelsi og rétt ríkisborgara og annarra til að ráða búsetu sinni og ferðast að vild um landið. Að auki er felld brott krafa um að þeir sem löglega dveljast í landinu skuli ráða búsetu sinni og vera frjálsir ferða sinna. Taldi Stjórnlagaráð ljóst að fólk sem dvelst á landinu án tilskilinna leyfa hafi gerst brotlegt við almenn lög og geti sætt einhverjum skerðingum af þeim sökum.

Stjórnlagaráð taldi fyrri tvær málsgreinar ákvæðisins geta staðið óbreyttar, en þeim hefur verið víxlað í samræmi við þá vinnureglu að tiltaka réttindi fyrst og svo þær skerðingar sem til greina kunna að koma. Þá bætir ráðið við nýrri 3. mgr. sem tekur á rétti flóttamanna og hælisleitenda til skjótrar og réttlátrar málsmæðferðar.

Engar breytingar ættu að verða á réttaráhrifum af þessari grein. Fyrstu tvær málsgreinar eru teknar beint úr núgildandi stjórnarskrá. Ný 3. mgr. snýr að rétti til skjótrar málsmæðferðar sem er þegar tryggð í stjórnsýslurétti. Þær reglur sem hér eru settar fram eru í samræmi við V. kafla núgildandi laga um útlendinga nr. 96/2002 og ættu því ekki að leiða til breyttra réttaráhrifa.

⁶² Sama.

⁶³ Sjá mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna.

Var talið rétt að nefna sérstaklega rétt flóttamanna og hælisleitenda sem gætu sætt illri meðferð við heimkomu eða verið í hættu við brottvísun. Réttur þeirra til að fá skorið úr um dvalarrétt sinn hér á landi þótti mikilvægur í þessu samhengi og vera verndaður af flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna. Viðbótin byggist á því að Ísland er aðili að flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna og alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem banna brottvísun einstaklinga til heimalands eða annars ríkis þar sem lífi eða mannhelgi þeirra er stofnað í hættu eða fólk á á hættu að verða fyrir ofsóknum. Með þessari viðbót er gerð krafa á ríkið að tryggja flóttamönnum og hælisleitendum skjóta og réttláta málsmeðferð hér á landi. Jafnframt var litið til finnsku og þýsku stjórnarskránnar sem hafa sambærileg ákvæði sem byggjast á flóttamannasamningnum.

Um 27. gr.

Greinin er lítið breytt frá 67. gr. núgildandi stjórnarskrár. Markmið greinarinnar er að banna frelsissviptingu nema lög leyfi. Greinin verndar þá sem sviptir eru frelsi vegna sakamála eða annarra mála og fjallar um með hvaða hætti það skuli gert, þ.e.a.s. að það beri að upplýsa þá manneskju sem er handtekin um ástæðu þess og að fara verði með málið fyrir dómara. Greinin fjallar einnig um það hvernig staðið skuli að gæsluvarðhaldi og ef gæsluvarðhaldi hefur verið beitt að óþörfu skuli greiða sekt þeirri manneskju sem hefur verið svipt frelsi án þess að gild ástæða sé fyrir hendi.

Breytingum sem gerðar hafa verið á greininni er ætlað að endurspegla núverandi lagaumhverfi og skýra enn frekar það sem nú stendur í 67. gr. núgildandi stjórnarskrár. Taldi Stjórnlagaráð óhætt að fella brott úr greininni tvö ákvæði sem í raun væru dauður bókstafur. Annars vegar var eftirfarandi setningu í núgildandi stjórnarskrá breytt: „Gæsluvarðhaldi má aðeins beita fyrir sök sem þyngri refsing liggur við en fésekt eða varðhald.“ Vísun í varðhald var felld út þar sem það hefur fallið úr almennum lögum sem refsíákvæði. Í stað þess er kveðið á um að gæsluvarðhaldi megi beita fyrir sök sem fangelsisvist liggur við. Er þessu ákvæði ætlað að hafa sama efnisinntak eftir breytinguna.

Hins vegar var heimild dómara til að láta fólk laust gegn tryggingu felld úr gildi. Eftir talsverða umræðu innan ráðsins þótti ljóst að heimildin bauð upp á óskýra réttarstöðu þar sem henni hefur aldrei verið beitt, auk þess sem hætta er á að heimild af þessu tagi mismuni á grundvelli efnahags. Í 4. mgr. var bætt við eftirfarandi setningu eftir ábendingu frá sérfræðingi í stjórnskipunarrétti⁶⁴ þess efnis að það þyrfti að hnykkja á að þarna væri um að ræða frelsissviptingu af öðrum ástæðum en sakamálum: „Hver sá sem er af öðrum ástæðum en í tengslum við sakamál [...]“.

Þar sem í hvorugu tilvikinu er um að ræða efnislegar breytingar, sé miðað við gildandi lög, ættu þær ekki að hafa áhrif á dómaframkvæmd.

Um 28. gr.

Greinin er nær samhljóða 70. gr. núgildandi stjórnarskrár. Gerð var smávægileg breyting, felld út eitt orð og bætt við öðru.

Stjórnlagaráð felldi á fyrstu stigum orðin „velsæmi“ og „allsherjarreglu“ út úr greininni, en sérfræðingar lögðu þá á það nokkra áherslu að orðin hyrfu ekki úr stjórnarskrá.⁶⁵ Þrátt fyrir þær ábendingar hefur sú leið verið valin að fella út orðið „velsæmi“, enda megi merking þess teljast óskýr og afstæð. Orðinu „allsherjarreglu“ hefur hins vegar verið bætt inn aftur, sér í lagi vegna þess hversu mikilvægir þeir hagsmunir eru að dómskerfið geti starfað með fullnægjandi hætti svo borgarar geti notið réttlátrar málsmeðferðar.

64 Sjá álit nr. 34727.

65 Sjá t.d. Björgu Thorarensen, 32. fundargerð A-nefndar.

Í umræðum í Stjórnlagaráði kom fram að hugtakið „allsherjarregla“ þætti bæði ógegnsett og óþarflega valdsmannlegt, m.a. þar sem mannréttindi ættu að njóta sem víðastrar verndar og hagsmunir borgaranna skyldu ávallt vega þyngra en hagsmunir ríkisins. Þannig þótti orðið „öryggi ríkis“ vel geta náð yfir þau verndarsjónarmið sem „allsherjarreglu“ er ætlað að gæta. Einnig var bent á að hugtakið mætti fella út í ljósi þess að mannréttindasáttmáli Evrópu væri þegar lögfestur hér á landi og því ættu skerðingarheimildir hans að gilda. Þetta á sérstaklega við í ljósi 110. gr. frumvarpsins, um að fullgiltir og lögfestir mannréttindasáttmálar gangi framur almennum lögum. Eftir umfangsmiklar umræður í ráðinu var sú millileið valin að fjarlægja heimild til skerðinga á grundvelli allsherjarreglu úr öllum öðrum greinum frumvarpsins en þeirrar sem hér um ræðir í ljósi mikilvægis þeirra hagmuna að dómþing nái fram að ganga.

Bætt er við orðunum „og vitna“ aftast í síðasta málslíð 1. mgr. þar sem mikilvægt var talið að hægt væri að loka þinghaldi vegna verndarhagsmuna vitna en ekki einvörðungu málsaðila. Á þetta ekki síst við í því tilfelli þar sem um börn er að ræða eða fólk í sérstaklega viðkvæmri stöðu.

Um 29. gr.

Greinin, sem er 68. gr. núgildandi stjórnarskrár og 2. mgr. 69. gr., miðar að því að tryggja vernd borgara gegn nauðung og þvingun af öllu tagi. Ekki eru gerðar efnislegar breytingar á ákvæðunum, aðeins er um að ræða endurröðun á málsgreinum.

68. gr. núgildandi stjórnarskrár var fyrst tekin upp í stjórnarskrána árið 1995 og kveður á um bann við pyndingum og nauðungarvinnu. Þau réttindi sem kveðið er á um töldust þó áður til óskráðra grundvallarreglna íslensks réttar. Í skýringum við stjórnarskrárbreytingar 1995 er tekið fram að við samningu ákvæðisins hafi einkum verið horft til 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 7. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi. Er jafnframt vísað til Evrópusamnings um varnir gegn pyndingum og ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð frá 1987 og samnings Sameinuðu þjóðanna sama efnis frá 1984. Þá er þess einnig getið að á vettvangi Sameinuðu þjóðanna hafi verið gerðir ýmsir sérsamningar um bann við þrælahaldi og nauðungarvinnu og að Ísland hafi fullgilt samþykkt Alþjóðavinnuálastofnunarinnar nr. 29 um nauðungarvinnu og skylduvinnu frá 1930 og samning um afnám þrælahalds og þrælsölu frá 1956.

Stjórnlagaráð ræddi hvort nauðsyn bæri til að bæta mansali við þau atriði sem talin eru upp í greininni. Almennt er litið svo á að ekki séu skýr mörk á milli pyndinga og ómannúðlegrar meðferðar. Þar sé um stigsmun að ræða frekar en eðlismun. Mörkin eru heldur ekki alltaf ljós á milli ómannúðlegrar meðferðar annars vegar og vanvirðandi meðferðar hins vegar. Þó megi lýsa vanvirðandi meðferð með því að þar sé átt við athafnir eða athafnaleyfi sem hafi það að markmiði að niðurlægja eða auðmýkja eða megi almennt líta á sem auðmýkjandi. Með tilliti til ofangreindra atriða og banni við nauðungarvinnu þótti nefndinni ljóst að undir þessa grein falli ekki aðeins bann við þrælahaldi heldur einnig bann við mansali sem þurfi því ekki að til-taka sérstaklega.

Það er ekki skilningur nefndarinnar að greinin útiloki venjulega vinnu fanga eða samfélagsþjónustu sem refsitegund.

Um pyndingar var minnt á að þær eru taldar vaxandi vandamál í heiminum. Bent var á að Ísland getur á alþjóðavettvangi verið í samvinnu við herveldi sem geti gerst uppvís að pyndingum. Í ljósi þess var lagt til að Íslandi bæri að segja sig úr alþjóðasamtökum sem styðja pyndingar eða frá samstarfi við ríki sem beita þeim. Ekki þótti fært að ganga svo langt í fyrir-liggjandi tillögum.

Um 30. gr.

Markmið þessarar greinar er að tryggja að ekki sé hægt að refsast einstaklingum fyrir verknað sem ekki var andstæður lögum á þeim tíma sem hann átti sér stað. Þannig þarf refsing að hvíla á lagaheimild og má ekki refsast á grundvelli nýrra laga sem taka gildi eftir að verknaðurinn er framinn. Þá er í þessu ákvæði áréttað að ekki sé leyfilegt að beita þyngri refsingum eða þyngri viðurlögum en kveðið var á um þegar hin refsiverða háttsemi átti sér stað. Greinin um bann við afturvirkni refsingar er 1. mgr. 69. gr. núgildandi stjórnarskrár. Í 2. mgr. þeirrar greinar er fjallað um bann við dauðarefsingu, sem í frumvarpi þessu er hluti af 26. gr. um bann við ómannúðlegri meðferð þar sem jafnframt er fjallað um bann við pyndingum og nauðungarvinnu. Breytingar Stjórnlagaráðs snúa umfram allt að orðalagi þannig að ekki er um efnislega breytingu á ákvæðinu að ræða.

Mikið var rætt um nauðsyn þess að halda inni þeim hluta 1. mgr. sem segir: „eða má fullkomlega jafna til þeirrar háttsemi“. Á lagamáli kallast þetta „fullkomin lögjöfnun“. Það orðalag var um tíma fellt út úr greininni, en bætt aftur í hana eftir fjölda ábendinga frá sérfræðingum⁶⁶ um að varasamt væri að fella hana brott.

Texti núgildandi ákvæðis um bann við afturvirkni refsingar hefur verið einfaldaður í þeim tilgangi að skýra innihald hans, en ekki er gerð efnisleg breyting á ákvæðinu enda um grundvallarreglur refsiréttar að ræða sem felast í því að mannréttindi borgaranna skuli tryggja að refsing hvíli á lagaheimild. Þannig á réttarstaða manns ekki að geta breyst með lagabreytingu.

Um 31. gr.

Markmið greinarinnar er að stjórnarskrárbinda bann við herskyldu á landinu þannig að aldrei verði hægt að skuldbinda íslenska ríkisborgara til að þjóna í her. Greinin er ný og því mikil breyting að henni. Réttaráhrif eru þó ekki talin verða mikil þar sem aldrei hefur verið rekinn formlegur íslenskur her og ólíklegt þykir að stjórnvöld í fyrirsjáanlegri framtíð muni vilja setja hann á stofn. Um leið á að vera ljóst að enginn annar aðili, innlendur eða erlendur, getur skyldað íslenska ríkisborgara til herþjónustu.

Þetta ákvæði er til samræmis við óskir Þjóðfundar um að stjórnarskráin fjalli um og taki afstöðu til friðar, hernaðarbandalaga og þátttöku í stríði, að Ísland tæki ekki þátt í stríði gegn öðrum þjóðum, væri hlutlaust friðarríki, og væri herlaust og hernaðarlega hlutlaust. Þá bárust Stjórnlagaráði nokkur erindi⁶⁷ þar sem óskað var eftir banni við herskyldu, herleysi og friðlýsingu frá kjarnorkuvopnum.

Ekki var berum orðum rætt um bann við herskyldu á Þjóðfundi, en talið var ljóst að í hinni eindregnu afstöðu gegn hernaði sem birtist á Þjóðfundi væri hið minnsta falin afstaða gegn rekstri íslensks hers og þar með stuðningur við bann við herskyldu. Upphaflega var rætt að setja inn ákvæði sem gengi lengra þar sem kveðið væri á um að Ísland skyldi vera herlaust land. Við umræður í Stjórnlagaráði komu fram ólík sjónarmið um þetta. Töldu sumir að Ísland hefði lengi ekki verið herlaust vegna veru Bandaríkjahers á Miðnesheiði og allt eins líklegt væri að þær aðstæður gætu risið á ný að stjórnvöld myndu óska aðstoðar erlends hers við varnir landsins. Aðrar raddir voru uppi þess efnis að við greinina skyldi bæta „né herútboð gera“ og að í henni ætti að vísa til landsins sem friðelskandi þjóðfélags. Þessar hugmyndir nutu ekki stuðnings meirihluta ráðsfulltrúa.

Þau sjónarmið komu fram að með því að banna herskyldu yrði íslenskum stjórnvöldum gert ókleift að kalla landsmenn til varna ef ráðist yrði á landið. Þetta er ekki talið koma í veg fyrir

66 Sjá t.d. álit nr. 34727.

67 Sjá t.d. erindi nr. 33373 og 33409.

Það þar sem ekki er gert ráð fyrir banni við stofnun hers en hann þyrfti þá að vera mannaður af sjálfbóðaliðum. Þykir frekar líklegt að ef á landið yrði ráðist myndu borgarar vilja leggja hönd á plóg við varnir landsins. Þá má telja ólíklegt að ef til árásar kæmi að tími gæfist til að stofna formlegan her. Í stuttu máli ætti þetta bann á engan hátt að koma í veg fyrir að íbúar landsins gætu skipulagt mótstöðu við utanaðkomandi árás.

Um 32. gr.

Lagt er til að nýju ákvæði um íslenskan menningararf sé bætt í stjórnarskrána til samræmis við ný ákvæði um náttúru Íslands og auðlindir í þjóðareign. Hér er um skýrar hliðstæður að ræða: Ef náttúra landsins verðskuldar verndarákvæði í stjórnarskrá hlýtur menningararfleifð þjóðarinnar með líku lagi að verðskulda sambærilegt ákvæði. Náttúruminjar, menningarminjar og aðrar þjóðminjar eru hliðstæðir hlutar þjóðararfsins, sem núlifandi kynslóð tók við af fyrri kynslóðum og þarf að skila óspilltum til komandi kynslóða. Orðalag ákvæðisins er svipað orðalagi 31. gr. um náttúruauðlindir til að undirstrika að um hliðstæðar þjóðareignir er að ræða. Náttúra Íslands og menning þjóðarinnar, þar með talin tungan og sagan, eru systur. Með menningarminum er átt við ummerki um sögu þjóðarinnar, svo sem fornminjar, menningar- og búsetulandslag, kirkjugripi og minningarmörk, hús og önnur mannvirki, skip og báta, samgöngutæki, listmuni og nytjahluti, svo og myndir og aðrar heimildir um menningarsögu þjóðarinnar og staði sem tengjast menningarsögunni. Menningararfurinn hefur víðtækari skírskotun en menningarminjar og nær yfir sögu landsins og þjóðtunga.

Ákvæðið sem hér er lagt til skilgreinir dýrmæta hluta menningararfsins sem þjóðareign í skilningi laga frá 1928 um þjóðgarðinn á Þingvöllum, en þar segir í 1. gr.: „Hið friðlýsta land skal vera undir vernd Alþingis og ævinleg eign íslensku þjóðarinnar. Það má aldrei selja eða veðsetja.“⁶⁸ Ákvæðið í Þingvallalögunum lýsir skýrt þeim ásetningi löggjafans að ævinlega eign þjóðarinnar megi aldrei selja eða veðsetja. Nýja menningararfsákvæðið skilgreinir „dýrmætar þjóðareignir“ með sama hætti og þjóðgarðinn á Þingvöllum og áréttar að slíkar eignir megi hvorki eyðileggja né afhenda til varanlegrar eignar eða afnota, selja eða veðsetja. Eftir þessum skilningi deilir núlifandi kynslóð þjóðgarðinum á Þingvöllum með óbornum kynslóðum og má því ekki ráðstafa honum í eigin þarfir.

Ákvæðið tekur þannig af tvímæli um lagalegt inntak þjóðareignarhugtaksins. Því til staðfestingar eru tekin dæmi af þjóðminjum og fornhandritum, en önnur dæmi mætti einnig tilgreina. Þjóðareign er frábrugðin ríkiseign að því leyti að ríkiseign, t.d. skrifstofuhúsnæði, er eigendinum, ríkinu, frjálst að fara með að vild ef lög leyfa skv. 40. gr. í núgildandi stjórnarskrá. Í hinu nýja ákvæði felst t.d. að Alþingi er óheimilt að setja lög til að heimila ríkinu að selja eða gefa Þjóðminjasafn Íslands eða Listasafn Íslands eða einstaka safnmuni þeirra. Eins og nú háttar er Alþingi heimilt að setja slík lög, en þó með þeim fyrirvara að samkvæmt siðareglum Alþjóðaráðs safna (ICOM) mega þessi söfn ekki selja gripi úr safnkosti sínum. Siðareglur eru ekki bindandi að lögum. Skírskotunin í „dýrmætar“ þjóðareignir vísar til þess að ekki þykir ástæða til að ákvæðið taki fyrir sölu minni háttar safngripa vegna endurnýjunar safnkostarins eða í öðru skyni. Um slíkt dugir að kveða á í lögum.

Hitt dæmið í ákvæðinu varðar fornhandrit og skírskotar m.a. til Skarðsbókar sem íslensku viðskiptabankarnir keyptu í London 1965 og gáfu þjóðinni. Ákvæðinu er ætlað að girða fyrir að Skarðsbók sé eyðilögð eða hún afhent til varanlegrar eignar eða afnota, seld eða veðsett. Hliðstætt dæmi er gjöf Einars Jónssonar myndhöggvara en hann arfleiddi íslensku þjóðina, en ekki ríkið eða Listasafn Íslands, að eigum sínum og safni. Eitt dæmi enn er styttan af Leifi Eiríkssyni á Skólavörðuholti í Reykjavík, en hún er gjöf Bandaríkjanna til íslensku þjóðarinnar samkvæmt áletrun aftan á stöplinum. Sama skilning töldu sumir ráðsfulltrúar að hægt væri að leggja í eignarhald íslensku þjóðarinnar á handritunum, sem Danir skiluðu Íslendingum

68 Sjá lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum 2004.

1971-1996 og eru geymd í Stofnun Árna Magnússonar á Íslandi. Um túlkun þessa urðu nokkrar umræður í Stjórnlagaráði. Rétt er að hafa í huga að afhendingu handritanna fylgdi samningur milli ríkisstjórna Danmerkur og Íslands þar sem ekki er kveðið á um eignarrétt yfir handritunum og er það í góðu samræmi við þann skilning að menningararf þjóðarinnar líkt og náttúru landsins hefur núlifandi kynslóð fengið að láni og þarf að skila honum óspilltum til komandi kynslóða. Skilgreiningu menningararfsins sem þjóðareign er ekki ætlað eignarréttarlegt inntak, heldur er henni ætlað að skerpa á þeim skilningi að núlifandi kynslóð er skuldbundin til að skila menningararfinum óspilltum til komandi kynslóða. Skilgreining menningararfsins sem þjóðareign felur ekki í sér eignarréttarlegt tilkall Íslendinga til íslenskra muna í erlendum söfnum eða annars staðar erlendis og ekki heldur til þeirra íslensku fornhandrita sem enn eru geymd erlendis. Um þau gildir hin almenna regla að núlifandi kynslóð hefur fengið þessa gripi að láni og þarf að vernda þá og varðveita og skila þeim óskemmdum til komandi kynslóða. Ákvæðinu sem hér er lagt til er ætlað að tryggja þá vernd og varðveislu.

Stjórnarskrár Norðurlanda geyma ekki ákvæði um varðveislu menningararfs, en stjórnarskrár Finnlands, Noregs og Svíþjóðar geyma ákvæði um náttúruvernd. Ýmis önnur lönd hafa þó slík ákvæði í stjórnarskrám sínum. Í stjórnarskrá Grikklands eru náttúruvernd og vernd menningarminja lagðar að jöfnu, en þar segir svo í 24. gr. (í enskri þýðingu): „The protection of the natural and cultural environment constitutes a duty of the State.“ Í 52. gr. stjórnarskrár Portúgals er tryggður réttur almennings til að leita réttar síns vegna spjalla á lýðheilsu, umhverfi, lífsgæðum og menningararfi og krefjast skaðabóta. 3. mgr. portúgalska ákvæðisins hljóðar svo (í enskri þýðingu):

Everyone, either personally or through associations that purport to defend the interests at stake, enjoys the right to actio popularis in the cases and under the conditions provided by law, notably the right to promote the prevention, the suppression, and the prosecution of offences against public health, the environment, the quality of life, and the cultural heritage, as well as to claim the corresponding damages for the aggrieved party or parties.

Þetta portúgalska ákvæði rímar vel við 30. gr. frumvarpsins að öðru leyti en því að í 30. gr. er aðeins kveðið á um umhverfi en hvorki lýðheilsu, lífsgæði né menningararf.

Bann við afhendingu til varanlegra afnota felur ekki í sér að með því sé t.d. komið í veg fyrir leikverk sem byggir á Íslendingasögu eða tónverk sem byggir á þjóðlagi. Í slíkum tilvikum er ekki um að ræða afnot heldur einungis not af því tagi sem ekki hafa útilokandi áhrif á aðra.

Um 33. gr.

Sérstök grein um vernd náttúrunnar í stjórnarskrá er löngu tímabær og hefur átt sér langan aðdraganda. Þar má nefna tillögur í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar frá 2007, frumvarp til stjórnarskipunarlaganna sem lagt var fram á Alþingi 2009 og þó umfram allt síaukna meðvitund almennings um náttúruvernd og nauðsyn hennar. Stjórnlagaráð hafði til hliðsjónar einróma ákall Þjóðfundar, stjórnlaganefndar, fjölmargra fulltrúa ráðsins sjálfs og margvíslegra hagsmunasamtaka. Þá bárust ráðinu fjölmörg erindi frá einstaklingum og samtökum þar sem vakin var athygli á náttúruvernd.

Ljóst er að ákvæði um umhverfi og náttúru hafa á undanförunum árum ratað í stjórnarskrár æ fleiri erlendra ríkja, og verða ítarlegri og afdráttarlausari. Skilningur á mikilvægi umhverfis fyrir heilbrigði og afkomu mannkyns fer því vaxandi. Ákvæðin fjalla yfirleitt um réttindi núlifandi og komandi kynslóða og hefur gætt tilhneigingar til að setja þau meðal mannréttindaákvæða í stjórnarskrám.

Á Þjóðfundi var mjög rætt um náttúru Íslands og þar komu fram sterk viðhorf um nauðsyn aukinnar verndar og sjálfbærni við nýtingu auðlinda og náttúrugæða af öllu tagi til að ekki yrði gengið á rétt náttúrunnar og komandi kynslóða á Íslandi.

Mikil vinna var lögð í greinar um náttúru og auðlindir í Stjórnlagaráði og var m.a. leitað eftir álit sérfræðinga á sviði umhverfis- og eignarréttar við þá vinnu.⁶⁹ Eftir talsverðar umræður var ákveðið að skipta náttúru og auðlindum á milli tveggja greina, enda að ýmsu leyti ólíku saman að jafna. Fyrri greinin skyldi fjalla um vernd náttúrunnar og rétt almennings til að njóta heilnæms umhverfis, enda er forsendan fyrir því að hægt sé að nýta auðlindir náttúrunnar sú að henni sé veitt vernd svo gæði hennar skerðist ekki um of.

Um nýja grein er að ræða sem ekki hefur áður verið í stjórnarskrá. Byggt er á tillögum stjórnlaganefndar og því eru upplýsingar um tildrög hennar að miklu leyti fengnar úr Skýrslu stjórnlaganefndar, en þar skrifar Ellý Katrín Guðmundsdóttir úttekt um umhverfi í stjórnarskrá.⁷⁰

Tillaga Stjórnlagaráðs gengur þó lengra en tillaga sú sem sett var fram í Skýrslu stjórnlaganefndar og felst áherslumunurinn einna helst í því að náttúrunni er veittur sjálfstæður réttur og vernd til mótvægis við gamlar, mannmiðaðar hugmyndir um að fólk eigi rétt til náttúrunnar. Er slík vernd í takt við alþjóðlega þróun í umhverfismálum þar sem vitundarvakning hefur orðið varðandi sjálfstæðan rétt náttúrunnar. Má í þessu tilliti benda til ríkja Suður-Ameríku, á borð við Bólivíu og Ekvador, en þær þjóðir hafa riðið á vaðið og veitt náttúrunni mjög víðtæka vernd, óháð nýtingarmöguleikum íbúanna.

Réttaráhrif verða víðtæk af þessari stjórnarskrárgrein þar sem með henni verður lögbundinn réttur náttúrunnar sjálfrar svo og réttur almennings til að njóta hennar með sjálfbærum hætti.

Í 1. mgr. segir: „Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Öllum ber að virða hana og vernda.“

Í málsgreininni sem markar upphaf umhverfis- og auðlindagreina nýrrar stjórnarskrár er því fast kveðið að orði um rétt náttúrunnar. Fyrst um sinn var notast við orðalagið „Náttúra Íslands er friðhelg“ með sambærilegum hætti og kveðið var á um friðhelgi eignarréttar og einkalífs. Var talin full ástæða til að gera náttúru landsins jafnhátt undir höfði í orðavali, enda hefur sagan sýnt að skort hefur málsvara og úrræði til varnar náttúrunni. Önnur sjónarmið en umhverfisvernd hafa yfirleitt orðið ofan á þegar ákvarðanir hafa verið teknar er varða nýtingu náttúruauðlinda.

Að vel athuguðu máli en vissulega með nokkurri eftirsjá breytti Stjórnlagaráð þó orðalaginu að lokum og tók út orðið „friðhelg“. Sérfræðingar, ráðsmenn og aðrir óttuðust að „friðhelgi“ væri of stórt orð um alla náttúru Íslands. Það gæti gefið þá hugmynd að öll röskun á náttúrunni væri beinlínis bönnuð. Sú var alls ekki hugmyndin, enda var og er í ákvæðinu fjallað á ýmsan hátt um nýtingu náttúrunnar. Það var hins vegar talið geta valdið óþarfa deilum og missætti um bráðnauðsynlega náttúruvernd ef notað væri svo sterkt orð án þess að fyrir lægi að það væri endilega nauðsynlegt. Er talið að vel megi ná sama árangri með öðru orðalagi.

Farin var sú leið að lýsa náttúru Íslands sem undirstöðu lífs í landinu og á sú fullyrðing við jafnt í bókstaflegum skilningi um náttúruna sem eins konar „móður jörð“ en einnig í þeim skilningi að flestallir atvinnuvegir landsins hvíli að verulegu mikilvægu leyti á náttúrugæðum þegar öllu er á botninn hvolft. Orðalagið er því alls ekki til skrauts á einhvern hátt, heldur er það beinlínis vegna þess að náttúran er undirstaða lífs í landinu sem öllum ber að vernda og virða.

69 Sjá álit Aðalheiðar Jóhannsdóttur nr. 34707 og Ragnhildar Helgadóttur nr. 34727.

70 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011: 249-257.

Þau fyrirmæli í 1. mgr. um að öllum beri að virða náttúru Íslands og vernda eiga jafnt við um handhafa opinbers valds, einkaaðila og einstaklinga. Er fyrirmynd að þessari reglu sótt til Frakklands þar sem sérstakur umhverfissáttmáli var tekinn upp í stjórnarskrá með ákvörðun sameinaðs þings 1. mars 2005. Þar segir: „Sérhverjum manni ber skylda til að taka þátt í vernd og umbótum umhverfisins.“⁷¹

Í tillögum stjórnlaganefndar var skylda einnig lögð á herðar almennings með því að kveða á um að hann skyldi „ganga vel um og virða náttúruna“. Er sú hugsun að réttindum fylgi skyldur og ábyrgð raunar rauður þráður í störfum Stjórnlagaráðs og var talið að afar mikilvægt væri að árétta þá hugsun strax í byrjun ákvæðis tengdu umhverfi og náttúru.

Í 2. mgr. er fjallað um rétt borgaranna og segir: „Öllum skal með lögum tryggður réttur á heilnæmu umhverfi, fersku vatni, ómengðu andrúmslofti og óspilltri náttúru. Í því felst að fjölbreytni lífs og lands sé viðhaldið og náttúruminjar, óbyggð víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Fyrri spjöll skulu bætt eftir föngum.“ Hér er tekið tillit til margvíslegra náttúruverndar- og mannréttindasjónarmiða sem bárust Stjórnlagaráði úr mörgum áttum. Í Skýrslu stjórnlaganefndar var almennara orðalag viðhaft en þó skýrt kveðið á um rétt á heilnæmu umhverfi og náttúru þar sem líffræðilegri fjölbreytni er viðhaldið.

Málsgrein þessi tengir saman umhverfisrétt og mannréttindi og viðurkennir að óspillt umhverfi sé forsenda ákveðinna lífsgæða og þar með mikilvægur þáttur mannréttinda. Málsgreinin felur í sér mikilvæga markmiðssetningu fyrir löggjafann að vinna eftir við setningu laga um umhverfismál. Jafnframt felst í þessu að nánar skuli kveðið á um það í lögum hvernig unnið skuli að þeim markmiðum sem hér eru sett fram.

Rétt til heilnæms umhverfis má sem fyrr segir telja til mannréttinda. Óbeina tilvísun til slíkra réttinda má ráða af markmiði laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, þ.e. „að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengðu umhverfi“. Í Skýrslu stjórnlaganefndar segir að nýlega hafi verið bent á að núverandi mengunarlöggjöf svari ekki kalli tímans og að útfæra þurfi betur ákveðnar meginreglur umhverfisréttarins og tryggja stöðu almennings.⁷² Lokaniðurstaða skýrsluhöfunda er eftirfarandi:

Halda má því fram að krafan um heilnæm lífsskilyrði almennings megi sín lítils þegar hún mætir stjórnarskrárvörðum réttindum eins og eignarrétti og atvinnufrelsi. Rök eru fyrir því að styrkja og vernda þennan rétt í stjórnarskrá í takti við þá þróun sem á sér stað í nágrannaríkjum okkar.

Líffræðileg fjölbreytni náttúrunnar þykir ein grundvallarforsenda þess að mögulegt sé að tryggja komandi kynslóðum umhverfi er stuðli að heilbrigði og velfarnaði. Ísland er aðili að samningi um líffræðilega fjölbreytni sem samþykktur var árið 1992 á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun í Ríó 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 óskoraðan rétt á 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 áætlana, svo sem við stefnumörkun um sjálfbæra þróun og náttúruverndaráætlun.

Það sjónarmið kom fram að betur færi á því að fjalla um náttúru og auðlindir í einni og sömu grein til að leggja áherslu á að fjarlægjast sem mest mannmiðaða hugsun sem tæki ekki tillit til þess að allt mannlíf hvíli á náttúru sem hefur gildi í sjálfri sér en er ekki til fyrir manninn. Tilraun til að fella náttúru- og auðlindagrein aftur saman í eitt þótti hins vegar of ruglingsleg og því var farin sú leið að tilgreina náttúru á undan auðlindum og taka sérstaklega fram að um

⁷¹ Sjá franska umhverfissáttmálann 2005.

⁷² Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:253-254.

sjálfbæra nýtingu náttúrugæða skyldi vera að ræða. Þrátt fyrir að þessar greinar hafi endað sem aðskilin lagaákvæði skal skýrt tekið fram að ekki skal álykta út frá því að auðlindir náttúru séu einungis þær sem hægt sé að umbreyta í fjárhagsleg verðmæti.

Þá var farið að tillögu⁷³ sem barst um að geta um náttúruminjar og jarðveg sem mikilvæg verndarandlög og voru þau því sett í upptalningu ákvæðisins enda hafa bæði hugtök afmarkaða merkingu sem helst í hendur við þróun fræðasviðsins umhverfissréttar.

Síðasti málsliður málsgreinarinnar kveður á um að fyrri spjöll skuli bætt eftir föngum og er ætlað að endurspegla það viðhorf að ómögulegt sé að tala um rétt til óspilltrar náttúru án þess að taka mið af þeirri staðreynd að náttúrunni hefur þegar verið spillt afar víða með illri umgengni mannsins. Þar sem stjórnarskrárákvæði getur ekki „núllstillt náttúruna“ var ákveðið að setja inn ákvæði sem myndi heimila löggjafanum að leggja mat á það hvernig hægt væri að bregðast við náttúruspjöllum í víðri merkingu. Var sérstaklega tekið mið af því að augljóslega er ekki hægt að ganga alla leið varðandi bætur spjalla og því var tekið fram að þau skyldu bætt „eftir föngum“. Í ráðinu voru talsverðar umræður um lausagöngu búfjár í þessu samhengi og talið að ákvæðið myndi beina löggjafanum í þá átt að tryggja vernd landsins gagnvart slíku. Jafnframt var talið afdráttarlaust að orðið „spjöll“ væri í alla staði nógu vítt hugtak til að ná yfir bæði sýnilegar skemmdir og það sem hefur verið nefnt á ensku „environmental degregation“, þ.e. rof og hnignun hvers konar.

Í 3. mgr. er fjallað um sjálfbæra nýtingu á náttúruauðlindum og jafnrétti kynslóðanna. Þar er réttur náttúrunnar sjálfur tilgreindur. Nefndin hvarf frá því að kveða á um að nýtingu náttúrugæða skyldi haga þannig að þau myndu „ekki“ skerðast til langframa og sagði fremur að tryggja skyldi að þau myndu skerðast „sem minnst“ til langframa. Sú breyting skyldi ekki túlkast sem afsláttur á skilyrðislausri kröfu um sjálfbæra þróun heldur sem viðurkenning á því að sumar auðlindir skerðast óhjákvæmilega við nýtingu, svo sem olía.

Allt frá því að svokölluð Brundtland-skýrsla var gefin út árið 1987⁷⁴ hefur sjálfbær þróun gegnt lykilhlutverki á sviði umhverfismála. Í skýrslunni er hugtakið skilgreint sem þróun sem fullnægir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum. Skírskotun til náttúruauðlinda er augljós en hugtakið nær yfir mun breiðara svið og byggist á þremur meginstoðum sem allar tengjast innbyrðis: umhverfi, efnahag og samfélagi. Með tilliti til umhverfismála vísar hugtakið sjálfbær þróun fyrst og fremst til eftirfarandi: (i) að ganga ekki óhóflega á forða náttúrunnar heldur nýta auðlindir hennar á þann hátt að þær nái að endurnýja sig og (ii) að nýting náttúruauðlinda feli ekki í sér mengun lofta, lands og hafs eða leiði af sér önnur umhverfisspjöll. Sjálfbær þróun er jafnframt rauði þráðurinn í þeim meginreglum sem settar voru fram á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun sem haldin var í Ríó de Janeiro árið 1992. Í dag er almennt litið á þær reglur sem óskráðar meginreglur umhverfissréttarins. Sjálfbær þróun hefur víða áunnið sér stjórnarskrárvernd.

Þess má geta að sambærileg ákvæði um náttúruvernd eru víða í erlendum stjórnarskrám. Þannig kveður sú norska á um að „sérhver maður eigi rétt til heilnæms umhverfis og náttúru þar sem gróska og fjölbreytni eru vernduð“⁷⁵. Sænska stjórnarskráin leggur skyldur á herðar stjórnvalda um að stuðla að sjálfbærri þróun. Í Finnlandi segir: „Náttúran og fjölbreytileiki lífríkisins, umhverfið og þjóðararfurinn eru á ábyrgð allra.“⁷⁶ Svisslendingar segja að stefnt skuli að langvinnu jafnvægi milli náttúrunnar, einkum hvað varðar getu hennar til endurnýjunar og nýtingar af hálfu mannsins. Franska stjórnarskráin kveður á um fortakslausan rétt

73 Sjá álit Aðalheiðar Jóhannsdóttur nr. 34707.

74 Sjá Sameinuðu þjóðirnar 1987.

75 Sjá stjórnarskrá Noregs 1814.

76 Sjá stjórnarskrá Finnlands 1999.

sérhvers manns til að „lifa í heilsusamlegu umhverfi þar sem ríkir jafnvægi“⁷⁷. Í Frakklandi er jafnframt tilgreint að hverjum manni beri að stuðla að því að bæta úr skaða sem hann veldur umhverfinu, samkvæmt nánari ákvæðum í lögum.

Í 4. mgr. er fjallað um svokallaðan almannarétt, þ.e. rétt almennings til að ferðast um landið í lögmætum tilgangi. Til almannaréttar er horft sem félagslegrar náttúruverndar, þ.e. að menn eigi rétt á að njóta náttúru landsins. Í nútímasamfélagi er mikilvægasti þáttur almannaréttarins líklega sá sem felst í möguleikanum á að fara um landið og hafa þar viðstöðu til að njóta útivistar í náttúrunni og leita þangað kyrrðar og næðis. Almennaréttur hefur verið skilgreindur hér á landi frá fornu fari og er nú mælt fyrir um hann í náttúruverndarlögum nr. 44/1999. Ákvæði um almannarétt tilheyra réttarsögu Íslendinga og var slíkar greinar t.d. að finna í lagabálkum eins og Grágás og Jónsbók. Um almannarétt er getið í Skýrslu stjórnlaganefndar og m.a. tekið fram að þrátt fyrir að getið væri um slíkan rétt í lögum mætti segja að hann mætti sín lítils ef til árekstra kæmi við stjórnarskrárverndaðan rétt eins og eignarrétt landeiganda.

Almannaréttinum fylgja skyldur til góðrar umgengni og tillitssemi gagnvart landeigendum, öðrum ferðamönnum og ekki síst náttúrunni sjálfri. Orðalagið í lögmætum tilgangi vísar fyrst og fremst til takmörkunar á réttindum almennings gagnvart réttindum landeigenda. Með því endurspeglast að í ákvæðinu vegast á hagsmunir almennings og landeigenda. Líta verður á rétt almennings til frjálsrar farar um eignarlönd sem almenna takmörkun á eignarheimildum landeigenda, þ.e. heimildinni til að meina öðrum aðgang og not af eign sinni. Þá takmarkast almannarétturinn við ferðamáta sem ekki valda spjöllum á landinu og veitir fólki ekki almennan rétt til farar á vélknúnum ökutækjum um fjöll og firnindi utan skipulagðs vegakerfis.⁷⁸

Um 34. gr.

Þessi grein um náttúruauðlindir er nýmæli, en hún á sér langa forsögu svo sem ráða má af ítrekuðum en þó árangurslausum tilraunum stjórnvalda til að koma inn í stjórnarskrána nýju ákvæði um auðlindir í þjóðareign. Fimm dæmi um slíkar tilraunir eru rakin hér á eftir til að halda forsögunni til haga.⁷⁹ Dæmin sýna að þjóðareignarhugtakið á sér langa og virðulega sögu í rökræðum um náttúruauðlindir og ljóst að auðlindaákvæðið í stjórnarskrárfrumvarpi Stjórnlagaráðs er sprottið af og nátengt fyrri frumvörpum um málið.

Dr. Gunnar Thoroddsen, forsætisráðherra og formaður stjórnarskrárnefndar 1978-1983, lagði fram á Alþingi frumvarp 1983 þar sem gert var ráð fyrir nýrri grein um náttúruauðlindir í stjórnarskrá. Greinin hljóðaði svo: „Náttúruauðlindir landsins skulu vera ævarandi eign Íslendinga. Auðlindir hafs og hafsbots innan íslenskrar lögsögu eru þjóðareign. Eignarrétti að öðrum náttúruauðæfum skal skipað með lögum.“ Orðalagið „ævarandi eign Íslendinga“ var í grundvallaratriðum sótt í lögin um þjóðgarðinn á Þingvöllum frá 1928, en þar segir:

Hið friðlýsta land skal vera undir vernd Alþingis og ævinleg eign íslensku þjóðarinnar. Það má aldrei selja eða veðsetja.

Í athugasemdum við frumvarpið sagði m.a.:

Lýst er yfir þjóðareign að auðlindum hafs og hafsbots við Ísland. Jafnframt að náttúruauðlindir landsins skuli vera ævarandi eign Íslendinga. Afsal þeirra til útlendinga er því lýst óheimilt. Að því er einstakar auðlindir snertir, svo sem vatns- og virkjunarrétt, jarðhita- og námuréttindi, er gert ráð fyrir því, að um yfirráðarétt þeirra verði fjallað í lögum. Er í greininni ekki tekin afstaða til þess, hvort eða að hve

77 Sjá stjórnarskrá Frakklands 1958.

78 Sjá Aagot Vigdís Óskarsdóttir 2011.

79 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:225-248.

miklu leyti slík náttúruauðæfi skuli vera ríkiseign. Er það undir ákvörðun Alþingis komið.

Þingvallalögin frá 1928 lýsa inntaki þjóðareignarhugtaksins: Þjóðareign er eign, sem „má aldrei selja eða veðsetja“. Sá skilningur er lagður í hugtakið þjóðareign í frumvarpi Stjórnlagaráðs til nýrrar stjórnarskrár.

Davíð Oddsson forsætisráðherra lagði fram á Alþingi stjórnarfrumvarp 1995 þar sem gert var ráð fyrir nýrri grein um náttúruauðlindir í stjórnarskrá, svohljóðandi:

Nytjastofnar á hafsvæði því sem fullveldisréttur Íslands nær til eru sameign íslensku þjóðarinnar. Kveðið skal á um hagnýtingu og verndun þessara auðlinda í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum.

Hér er notað orðalagið „sameign íslensku þjóðarinnar“ um þá þjóðareignarhugsun sem lýst var í frumvarpi dr. Gunnars Thoroddsen tólf árum áður. Í athugasemdum við frumvarpið sagði m.a.:

Með 1. mgr. er minnst á mikilvægi þess að varðveita fullt forræði Íslendinga yfir henni, jafnframt því sem í málsgreininni felst að þessi auðlind skuli nýtt til hagsbóta fyrir þjóðarheildina. [...] Í lögum um stjórn fiskveiða hefur frá 1988 verið ákvæði um að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar. Í stefnu og starfsáætlun ríkisstjórnarinnar er því lýst yfir að stjórnskipuleg staða þess ákvæðis skuli tryggð.

Í þessum orðum felst að ætlunin með frumvarpinu var að girða fyrir hættuna á að sameignarákvæði laganna um stjórn fiskveiða frá 1988 yrði numið brott úr lögum.

Í skýrslu auðlindanefndar árið 2000 undir forustu dr. Jóhannesar Nordal, fyrrum seðla-bankastjóra, var gerð svofelld tillaga um nýtt stjórnarskrárákvæði um náttúruauðlindir:

Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Handhafar löggjafar og framkvæmdarvalds fara með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt þessara auðlinda og réttinda í umboði þjóðarinnar. Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi til einstaklinga eða lögaðila. Þó má veita þeim heimild til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum og réttindum gegn gjaldi, að því tilskildu að hún sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Slík heimild nýtur verndar sem óbein eignarréttindi. Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign ber að nýta á sem hagkvæmastan hátt og á grundvelli sjálfbærrar þróunar og skal arði af þeim varið til þess að vernda auðlindirnar, rannsaka þær og viðhalda þeim, svo og til hagsældar fyrir þjóðina að öðru leyti.

Í skýringum við ákvæðið sagði m.a.:

Í 1. mgr. er því lýst yfir að þær náttúruauðlindir og réttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti séu þjóðareign sem handhafar löggjafar og framkvæmdarvalds, þ.e. Alþingi og stjórnvöld, fari með forsjá fyrir, varðveiti og geti jafnframt ráðstafað í umboði þjóðarinnar skv. 2. mgr. Vegna þess m.a. að aðstæður og viðhorf geta breyst í tímans rás er ekki gert ráð fyrir að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign verði skilgreind í sjálfri stjórnarskránni heldur verði það gert í almennum lögum. Þó er gengið út frá því að land, landsréttindi, auðlindir og hlunnindi í þjóðlendum, sem ekki hafa verið háð einkaeignarrétti, verði þjóðareignir, sbr. lög nr. 58/1998 um þjóð-

lendur og lög nr. 57/1998 um rannsóknir á nýtingu á auðlindum í jörðu. Sömuleiðis nýttastofnar á Íslandsmiðum, sbr. lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða, og auðlindir sem eru á, í eða undir hafsbotninum, utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær, sbr. lög nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins.

Í 2. mgr. er því lýst yfir að náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign megi ekki selja eða láta varanlega af hendi til annarra aðila. Þó er gert ráð fyrir að stjórnvöld geti veitt öðrum aðilum heimild til afnota eða hagnýtingar á slíkum eigum með tilteknum skilyrðum og að teknu tilliti til þeirra markmiða sem frá greinir í 3. mgr. Með heimild til afnota eða hagnýtingar í 2. mgr. er átt við heimild til afnota eða hagnýtingar sem sérstakt leyfi þarf til þannig að aðrir en leyfishafar geti ekki haft þau sömu not. Þar með fellur almannaréttur, svo sem réttur til umferðar um land, ekki undir þetta hugtak. Kveðið er á um það í niðurlagi 2. mgr., til þess að taka af allan vafa, að heimild til afnota eða hagnýtingar njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar sem óbein eignarréttindi á borð við hefðbundin leigu, afnota og ítaksréttindi.

Loks er rétt að geta um tvö nýleg frumvörp, annars vegar frumvarp oddvita ríkisstjórnar Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks, Jóns Sigurðssonar, iðnaðar- og viðskiptaráðherra, og Geirs H. Haarde forsætisráðherra á Alþingi 2007, og hins vegar frumvarp oddvita ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs á Alþingi 2009, Jóhönnu Sigurðardóttur forsætisráðherra, Steingríms J. Sigfússonar fjármálaráðherra og fleiri flutningsmanna. Í báðum frumvörpum var lögð til í stjórnarskrá ný grein, sem hófst í fyrra frumvarpinu á þessum orðum: „Náttúruauðlindir Íslands skulu vera þjóðareign ...“ og í hinu síðara á orðunum: „Náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru þjóðareign.“

Í ljósi þessarar forsögu ber að skoða og skilja 1 mgr. ákvæðisins:

Auðlindir í náttúru Íslands, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið þær, eða réttindi tengd þeim, til eignar eða varanlegra afnota og því má aldrei selja þær eða veðsetja.

Hér er fylgt langri hefð á bak við notkun hugtaksins þjóðareign og orðalag Þingvallalaganna frá 1928 er notað í anda dr. Gunnars Thoroddsen til að skýra að þjóðareign er eign sem má aldrei afhenda til eignar eða varanlegra afnota og má því aldrei selja eða veðsetja. Þessari hugsun er einnig lýst í greinargerð með ákvæðinu um menningarverðmæti, sem er 29. gr. þessa frumvarps. Eftir þessum skilningi deilir núlifandi kynslóð náttúruauðlindum í þjóðareign með óbornum kynslóðum og hefur því ekki rétt til að ráðstafa auðlindunum í eigin þágu. Skorðurnar, sem 1. mgr. er ætlað að reisa við ráðstöfun auðlinda í þjóðareign, eiga einnig við um réttindi tengd auðlindunum og ekki aðeins við auðlindirnar sjálfar.

Á 17. ráðsfundi var samþykkt með 18 atkvæðum gegn fjórum breytingartillaga þess efnis að orðunum „beint eða óbeint“ skyldi bætt aftan við fyrstu efnisgrein ákvæðisins, þannig að önnur málsgreinin hljóðaði svo: „Enginn getur fengið auðlindirnar, eða réttindi tengd þeim, til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja, beint eða óbeint.“ Fyrir flutningsmönnum vakti, að með slíkri áréttingu yrði ljósara, að óbein veðsetning þjóðareignarinnar væri óheimil og einstökum mönnum því óheimilt að taka út fyrir fram arðinn af nýtingu auðlindanna og veðsetja nýtinguna og þar með auðlindina. Mætti taka arð fyrir fram af auðlindinni, ætti aðeins eigandinn, þjóðin, að geta gert slíkt. Aðrir töldu orðin „beint eða óbeint“ engu bæta við ákvæðið efnislega, því að allt er annaðhvort beint eða óbeint svo sem segja má að liggi í eðli máls. Í ljósi rökraðna um málið flutti A-nefnd í því ljósi nýja breytingartillögu um að taka orðin „beint eða óbeint“ aftur út úr ákvæðinu og varð það niðurstaðan á 18. ráðsfundi. Í þessu felst, að texti ákvæðisins mælir efnislega fyrir um að enginn

getur „fengið auðlindirnar, eða réttindi tengd þeim, til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja“, beint eða óbeint.

Í 2. mgr. eru talin upp dæmi um helstu tegundir auðlinda í þjóðareigu, svo sem nytjastofna í hafinu, aðrar auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu, vatns- og virkjunarréttindi og jarðhita- og námaréttindi. Þessi upptalning er í samræmi við athugasemdir þær sem fylgdu frumvarpi dr. Gunnars Thoroddsen 1983 nema hér er kveðið á um að einnig þessar auðlindir skuli vera í þjóðareign samkvæmt stjórnarskrá frekar en samkvæmt ákvörðun Alþingis. Við bætist ákvæði um að með lögum megi kveða á um þjóðareign á auðlindum undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar. Hér er t.d. átt við hugsanlega olíufundi eða málma djúpt undir hvort heldur í almenningum eða einkajörðum. Upptalningunni er ekki ætlað að vera tæmandi. Til dæmis er ekki tekin afstaða til þess hversu fara skuli með villta lax- og silungsstofna sem ganga úr sjó í ár á einkajörðum. Í því felst sú afstaða að Alþingi skuli kveða á um þau mál.

Í 3. mgr. segir að við nýtingu auðlindanna skuli hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi. Með sjálfbærri þróun er vísað til viðtekinnar skilgreiningar, sem kennd er við Gro Harlem Brundtland, fyrrum forsætisráðherra Noregs:

Sjálfbær þróun er þróun sem fullnægir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum.

Hugtakið hverfist um jafnrétti kynslóðanna. Með almannahag er vísað til þess að þjóðin á auðlindirnar og gerir sem eigandi þeirra tilkall til arðsins af þeim í samræmi við 1. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnómálaleg réttindi frá 1966, sem Íslendingar hafa undirritað og fullgilt. Þar segir í 1. gr.:

Allar þjóðir mega, í sínu eigin markmiði, ráðstafa óhindrað náttúruauðæfum og auðlindum sínum ...

Krafan um sjálfbæra þróun og virðingu fyrir almannahag samkvæmt 3. mgr. kallar á vernd auðlindanna. Samkvæmt 4. og síðustu mgr. ákvæðisins bera stjórnvöld, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Síðan segir:

Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar þeirra, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi leiða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.

Með „fullu“ gjaldi er átt við markaðsverð, þ.e. hæsta gjald sem nokkur er fús að greiða t.d. á markaði eða uppboði eða í samningum við ríkið sem umboðsmann réttis eiganda, þjóðarinnar. Til álita kom að segja heldur „gegn sanngjörnu gjaldi“ en það orðalag þótti ekki eiga við þar eð í því getur þótt felast fyrirheit um frávik eða afslátt frá fullu gjaldi. Með svipuðum rökum var ekki heldur fallist á orðalagið „gegn hóflegu gjaldi“ eða „gegn gjaldi“. Til hliðsjónar var haft orðalag í eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar sem stendur óbreytt í frumvarpi Stjórnlagaráðs:

Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.

Með fullu verði er samkvæmt skýringum við ákvæðið átt við verðgildi eignarinnar fyrir eigandann, þ.e. markaðsverð hennar, á þeim tíma sem eignarnám fór fram. Með orðunum „til tiltekins hóflegs tíma í senn“ er átt við að leyfi til afnota eða hagnýtingar megi ekki veita til mjög langs tíma í senn. Í þessu felst að Alþingi metur hverju sinni hvað telst vera hóflegur leyfistími.

Á 18. ráðsfundi var samþykkt breytingartillaga A-nefndar um annan málslíð 4. mgr. ákvæðisins, en það hljóðar svo: „Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda eða annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn.“ Samkvæmt breytingartillögunni var orðunum „hagnýtingar þeirra“ breytt í „hagnýtingar auðlinda eða annarra takmarkaðra almannagæða“ til að breikka skírskotun ákvæðisins, svo að ljóst megi vera, að það tekur einnig til annarra takmarkaðra almannagæða, til dæmis innflutningskvóta, losunarkvóta og útvarpsrása. Með fullu gjaldi er átt við gjald sem endurspeglar markaðsverð nýtingarréttarins.

Á 17. ráðsfundi var samþykkt með 18 atkvæðum gegn þremur breytingartillaga þess efnis, að skýrt skyldi tekið fram, að leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda skuli veitt á jafnræðisgrundvelli í samræmi við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar, þannig að allir þegnar landsins fái notið þess jafnræðis við úthlutun allra sameiginlegra gæða sem Ísland hefur yfir að ráða. Þótti því ástæða til að hnykkja á þessu atriði með því að bæta orðunum „skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða“ inn í síðustu málsgrein ákvæðisins, og hljóðar hún því svo: „Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.“ Þessi viðbót er í samræmi við dóm Hæstaréttar í máli Valdimars Jóhannessonar gegn íslenska ríkinu og einnig í samræmi við álit mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna, eins og Magnús Thoroddsen, fyrrum forseti Hæstaréttar, lýsti í grein í Morgunblaðinu 30. janúar 2008, en þar segir meðal annars:

„Hinn 24. október 2007 kunngjörði mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna álit sitt í kærumáli þeirra sjómannanna Erlings Sveins Haraldssonar og Arnars Snævars Sveinssonar gegn íslenska ríkinu þar sem 12 nefndarmanna (af 18) töldu lögum um stjórn fiskveiða brjóta í bága við 26. gr. Alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi um jafnrétti allra manna. Grein þessi er efnislega samhljóða jafnréttisákvæði 65. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33 17. júní 1944, með síðari breytingum.“

Í hnotskurn er rökstuðningur meirihluta mannréttindanefndarinnar þessi:

Nefndin vitnar til 1. greinar laganna um stjórn fiskveiða nr. 38/1990, er segir: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar.“ Síðan segir meirihlutinn, að sú mismunur, sem gerð hafi verið í upphafi kvótakerfisins við úthlutun veiðiheimilda og byggð var á veiðireynslu tímabilsins 1. nóvember 1980 til 31. október 1983, kunni að hafa verið sanngjörn og málefnaleg sem tímabundin ráðstöfun. En með setningu laganna um fiskveiðistjórnun nr. 38/1990 hafi ráðstöfun þessi ekki aðeins orðið varanleg, heldur breytt hinum upprunalegu réttindum til þess að nýta opinbera eign í nýtingu einstaklingsbundinnar eignar. Þeir sem upphaflega hafi fengið úthlutað veiðiheimildum og nýttu þær eigi, hafi getað selt þær eða leigt á markaðsverði í stað þess að skila þeim aftur til ríkisins til úthlutunar til nýrra veiðiréttarhafa í samræmi við sanngjarna og réttláta mælikvarða. Íslenska ríkið hafi ekki sýnt fram á, að þessi úthlutunarmáti á veiðiréttarheimildum fullnægi þeim kröfum, er gera verði um sanngirni.

Mannréttindanefndin taldi sig ekki þurfa að fjalla um það sérstaklega, hvort úthlutun kvóta á takmörkuðum auðlindum samræmdist Sáttmálanum almennt, en í þessu sérstaka kærumáli, þar sem veiðiheimildunum væri úthlutað varanlega til hinna upphaflegu veiðiréttarhafa, andstætt hagsmunum kærendanna, væri ekki unnt að telja, að slíkt kerfi væri byggt á sanngjörnum grundvelli. Af þessum sökum ályktaði meirihluti mannréttindanefndarinnar, að brotið væri gegn jafnréttisákvæði 26. gr. Alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi.“

Í lögum um stjórn fiskveiða hefur frá 1990 verið svofellt ákvæði:

Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.

Lokamálslið 4. mgr. auðlindaákvæðisins („Slík leyfi ... leiða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.“) er ætlað að tryggja stjórnskipulega stöðu þessarar lagagreinar með því að girða fyrir hættuna á að hún verði numin brott úr lögum.

Umræðan um þjóðareign íslenskra náttúruauðlinda hefur staðið í bráðum hálföld. Fjölmarginir þeirra sérfræðinga sem fjallað hafa um málið, lögfræðingar og aðrir, voru hafðir með í ráðum við samningu ákvæðisins sem hér er lagt til. Ákvæðið er í nánú efnislegu samræmi við fyrirbyggjandi drög að nýrri stjórnarskrá Færeyja, en þar segir svo um auðlindir og umhverfi:

Tilfeingi og umhvörvi

(1) Myndugleikarnir varða um tilfeingi landsins.

(2) Tá vunnið verður úr landsins tilfeingi, skal landið antin krevja viðurlag ella tryggja öllum vinnurætt.

(3) Margfeldið á landi og á havleiðum landsins, sum privat ekki eiga, er tilfeingi og ogn fólksins.

(4) Landið tryggjar, at bæði almenna og privata tilfeingi landsins verður umsitið á sjálvberandi hátt við umsorgan fyrri umhvörvinum.

Með öðrum orðum: Þjóðin á auðlindirnar (3. mgr.) og tekur gjald fyrir afnot þeirra eða tryggir öllum jafnan aðgang að þeim (2. mgr.). Umgengni við auðlindir og umhverfi verður að vera sjálfbær (4. mgr.).

Um 35. gr.

Eins og fram kemur í Skýrslu stjórnlaganefndar voru umhverfismál talsvert rædd á Þjóðfundi 2010.⁸⁰ Í skýrslunni segir að kallað hafi verið eftir „skýrri framtíðarsýn í umhverfismálum og samfélagslegri ábyrgð á auðlindum og umhverfi“. Á grundvelli m.a. fyrrgreindra sjónarmiða tók stjórnlaganefnd til sérstakrar skoðunar efnisatriði á borð við réttindi almennings og skyldu stjórnvalda og rétt til upplýsinga um ástand umhverfis og undirbúning ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfið. Var sú ákvörðun að hafa umhverfisverndargreinar í mannréttindakafla stjórnarskrár rökstudd með þeim hætti að auking þekking á umhverfismálum og tengslum þeirra við heilsu hafi ýtt undir þá skoðun að gæði umhverfis hafi unnið sér sess sem „mikilvægur þáttur í mannréttindum og forsenda ákveðinna lífsgæða“. Jafnframt var tekið fram í skýrslu nefndarinnar að réttur einstaklinga til heilnæms umhverfis væri 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.“ Stjórnlaganefnd lagði á grundvelli ofangreindra forsendna til að bætt yrði inn ákvæðum um upplýsinga- og þátttökurétt almennings í mannréttindakafla stjórnarskrár og taldi Stjórnlagaráð að þeirri ákvörðun væri mikilvægt að fylgja á sömu forsendum og komu fram í Skýrslu stjórnlaganefndar.

Sú tillaga er stjórnlaganefnd lagði fram hvað varðar þátttökuheimild almennings var ekki eins umfangsmikil og sú tillaga sem hér er lögð fram. Stjórnlaganefnd taldi nægilegt að tilgreina eftirfarandi reglu:

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.

80 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:79.

Þessi regla er sett fram í 2. mgr. tillögu Stjórnlagaráðs þar sem kveðið er á um rétt almennings til aðgangs að undirbúningi ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfi og náttúru. Það var að ábendingu Sigrúnar Helgadóttur, líf- og umhverfisfræðings, sem tilgreind voru bæði orðin umhverfi og náttúra. Fulltrúar í Stjórnlagaráði leituðu til Sigrúnar eftir athugasemdum um fyrirliggjandi drög að umhverfisgreinum Stjórnlagaráðs og sendi Sigrún ábendingar inn sem erindi til ráðsins.⁸¹ Í umsögn Sigrúnar segir:

Sumir gera greinarmun á umhverfi og náttúru, t.d. heimspekingar. Með umhverfi er þá átt við mannigert umhverfi þ.e. náttúru sem hefur verið umhverfð. Það er því öruggara að telja upp í þessum kafla bæði áhrif á umhverfi og náttúru. Annað mætti hártoga.

Var ákveðið að mæta þessum áhyggjum með því að tiltaka bæði umhverfi og náttúru en það er vilji Stjórnlagaráðs að greinar þær er lúta að náttúruvernd og auðlindum verði túlkaðar með sem breiðustum hætti hvað viðvíkur efnislega afmörkun greina.

Í umræðum kom fram það viðhorf að mikill misbrestur hefði verið á því í íslenskri dómaframkvæmd að almenningi og hagsmunasamtökum væri gert kleift að leita til dómstóla hvað varðar réttmæti ákvarðana stjórnvalda sem áhrif hafa á umhverfi og náttúru. Var því ákveðið í nefndinni að bæta við áskilnaði um að lög heimili almenningi aðgang að dómsmálum tengdum slíkum málum. Er með þessu ætlunin að girða fyrir að slíkum málum verði vísað frá á grundvelli skorts á lögmætum hagsmunum. Ekki er í tillögunum kveðið á um hvernig löggjafinn skuli útfæra slíkan rétt en Stjórnlagaráð telur rétt að heimila honum frjálsar hendur svo lengi sem þátttökuréttindin sem slík væru tryggð.

Réttindi í þessari grein er felast í þátttöku borgaranna í ákvörðunum og stefnumótun varðandi náttúru og umhverfi hafa m.a. verið tryggð með alþjóðlegum samningum á borð við svokallaðan Árósasamning frá árinu 1998. Samningurinn er grundvallarskjal sem tengir saman umhverfisrétt og mannréttindi og öðlaðist hann gildi 30. október 2001. Ísland hefur undirritað þann samning og fest reglur hans í lög að hluta til og er unnið að undirbúningi fullgildingar hans.⁸² Nánar er fjallað um Árósasamninginn í sérstakri úttekt stjórnlaganefndar.⁸³

Í febrúar 2005 skipaði umhverfisráðherra nefnd til að greina efni Árósasamningsins og meta hvaða breytingar þyrfti að gera á íslenskri löggjöf með hliðsjón af ákvæðum hans. Niðurstöðurnar sem birtar voru í september 2006⁸⁴ kveða m.a. á um að samningurinn staðfesti að sjálfbærri þróun verði ekki náð án aðildar allra hagsmunaaðila og því tengir samningurinn saman ábyrgð stjórnvalda og umhverfisverndar. Hann beinir athygli að gagnverkandi áhrifum almennings og stjórnvalda í lýðræðislegu samhengi og kveður á um ný ferli varðandi þátttöku almennings. Fram kemur í skýrslunni að Ísland sé eina norræna ríkið sem ekki hafi fullgilt Árósasamninginn en á þeim tíma er skýrslan var rituð höfðu alls 38 ríki auk Evrópusambandsins fullgilt samninginn.

Þau réttindi sem Árósasamningurinn á að tryggja almenningi eru þríþætt:

- (i) Réttur til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál.
- (ii) Réttur almennings til þátttöku í málsmeðferð þegar undirbúnað er ákvarðaður af hálfu stjórnvalda í umhverfismálum.

81 Sjá erindi nr. 34019.

82 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:81.

83 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:254.

84 Sjá umhverfisráðuneyti 2006.

- (iii) Aðgangur að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum fyrir dómstólum eða öðrum óháðum og hlutlausum úrskurðaraðila.

Þetta eru hinar þrjár stoðir Árósasamningsins. Í Skýrslu stjórnlaganefndar kemur fram að fyrstu tvær stoðirnar hafi þegar verið lögfestar hér á landi, með lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 annars vegar og lögum um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006 hins vegar. Þó er ekki getið um ástæður þess hvers vegna þriðja stoðin hafi ekki verið lögfest en vísað er í að til standi að fullgilda samninginn hér á landi sem myndi þá þýða að þriðja stoðin fengi lagavernd. Með hliðsjón af því að Árósasamningurinn er heildstæður alþjóðasamningur sem Ísland er skuldbundið af þótti Stjórnlagaráði full ástæða til þess að stjórnarskrárbinda þriðju stoð samningsins um aðgang almennings að dómstólum í tilfellum þar sem um umhverfismál ræðir. Réttur samkvæmt þriðju stoð Árósasamningsins (sem finna má í 9. gr. samningsins) er tvíþættur. Annars vegar felst í honum að ef stjórnvald synjar um aðgang að upplýsingum um umhverfismál skuli sá sem óskar eftir aðgangi eiga rétt á að bera synjunina undir dómstól eða annan óháðan úrskurðaraðila. Hins vegar felst í þessari reglu að „almennigur sem málið varðar“ skuli hafa aðgang að endurskoðunarleið fyrir dómstólum eða óháðum úrskurðaraðila innan stjórnsýslunnar vegna útgáfu leyfa til framkvæmda sem haft geta umtalsverð umhverfisáhrif eða ef stjórnvald vanrækir að krefjast leyfis fyrir tiltekinni starfsemi þrátt fyrir lagaskyldu þar um. Umhverfisverndarsamtök sem uppfylla skilyrði samkvæmt landsrétti skulu ávallt teljast falla undir hugtakið „almennigur sem málið varðar“ og njóta þannig kæruréttar skv. samningnum án þess að þurfa að sýna fram á lögvarða hagsmuni. Er ásetningur Stjórnlagaráðs að stjórnarskrárbinda þessa reglu sem Ísland hefur þegar skuldbundið sig til þess að virða. Mun sú gjörð vera í samræmi við vilja stjórnvalda sem undirbúa, þegar þetta er skrifað, fullgildingu samningsins á Íslandi með það m.a. að markmiði að almenningur geti „borið ákvarðanir sem varða mikilvæga umhverfihagsmuni undir sjálfstæða og óháða úrskurðarnefnd og leitað virkra úrræða til að tryggja verndarhagsmuni umhverfisins“.⁸⁵

Í 1. mgr. er kveðið á um skyldu stjórnvalda til að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru og áhrif framkvæmda þar á. Er því um frumkvæðisskyldu stjórnvalda að ræða. Jafnframt segir þar að stjórnvöld og aðrir skuli upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá, svo sem umhverfismengun. Fjallað er um rétt almennings að upplýsingum um umhverfismál í 4. gr. Árósasamningsins. Samkvæmt ákvæðum Árósasamningsins skulu ekki einungis ríki, sveitarfélög og stofnanir þeirra veita almenningi aðgang að upplýsingum um umhverfismál, heldur nær sú skylda einnig til einstaklinga og lögpersóna sem hafa opinbera ábyrgð eða hlutverk ellegar veita opinbera þjónustu í tengslum við umhverfið.

Stjórnlagaráð ákvað að útvíkka skyldu um að upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá, svo sem umhverfismengun, í kjölfar athugasemda sem bárust frá Aðalheiði Jóhannsdóttur, prófessor í umhverfis- og auðlindarétti⁸⁶. Jafnframt er 3. mgr. sett inn að ráðum Aðalheiðar og annarra sérfræðinga í umhverfisrétti en þar er um að ræða almenna tilvísun í meginreglur umhverfisréttar sem skulu ávallt hafðar að leiðarljósi við ákvörðunartöku yfirvalda. Er það mat ráðsins að þau áhersluatriði sem Aðalheiður vakti máls á að skyldu njóta stjórnarskrárverndar rúmist undir ákvæðum 30. gr. og er því vísað í að með greininni er ætlað að festa í sessi eftirfarandi reglur:

1. Að stjórnvöldum, og öðrum eins og við getur átt, beri án ástæðulausrar tafar skylda til að upplýsa almenning um aðsteðjandi náttúruvá, þ.m.t. hættu á umhverfismengun, sem haft getur skaðleg áhrif á heilsu manna, umhverfi, náttúru, þ.m.t. náttúruauðlindir, eða aðra lögmæta hagsmuni.

⁸⁵ Sjá umhverfisráðuneyti 2011.

⁸⁶ Sjá álit nr. 34707.

2. Að almenningur eigi rétt á aðgangi að upplýsingum sem varða ástand umhverfis og náttúruauðlinda án þess að hafa sérstakra hagsmuna að gæta og án mismununar eins og lög ákveða.
3. Að meta skuli áhrif ákvarðana, hvort sem um er að ræða stefnumarkandi ákvarðanir eða ákvarðanir sem lúta að einstökum framkvæmdum, sem umtalsverð áhrif hafa á umhverfi og náttúruauðlindir komi þær til framkvæmda, í samræmi við lög. Við töku ákvarðana á þessu sviði skulu stjórnvöld byggja á langtímasjónarmiðum og meginreglunum sem sjálfbær þróun endurspeglar, þ.m.t. varúðarreglu, í samræmi við lög.
4. Almennigur, þ.m.t. félög sem opin eru almenningi og hafa útivist, umhverfis- og náttúruvernd að markmiði, á rétt á að taka þátt í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfi og náttúruauðlindir, þ.m.t. aðgang að upplýsingum um fyrirhugaðar ákvarðanir, og möguleika til þess að fá endanlegar ákvarðanir endurskoðaðar af hlutlausum aðila (stjórnvaldi eða dómstól) án mismununar.

Þess skal að lokum getið að grein þessi er nýmæli í stjórnarskrá og því var reynt að hafa vítt samráð við fagaðila við gerð hennar og endurskoðun. Byggt var m.a. á erindum frá líf-fræðingum, umhverfisfræðingum og hagsmunasamtökum á borð við Landvernd sem sendi inn erindi með skýru ákalli um að getið væri um meginreglur umhverfisréttar í stjórnarskrá.⁸⁷ Réttaráhrif þessarar greinar felast fyrst og fremst í því að almenningi verður veitt kærueimild vegna ákvarðana stjórnvalda á þessu sviði og að helstu meginreglur umhverfisréttarins geta lagt auknar skyldur á herðar stjórnvalda og annarra.

Meðal meginreglna umhverfisréttar sem skyldi taka tillit til í allri löggjöf eru:

Varúðarregla. Þegar hætta er á alvarlegum eða óafturkræfum áhrifum á umhverfi og náttúruauðlindir skal skorti á vísindalegri fullvissu ekki beitt sem rökum til að fresta kostnaðarhagkvæmum aðgerðum sem geta komið í veg fyrir áhrifin eða dregið úr þeim.

Greiðsluregla. Í því skyni að tekið sé tillit til umhverfiskostnaðar skal beita hagrænum stjórnþækjum í samræmi við meginregluna um að sá sem mengar beri að jafnaði þann kostnað sem hlýst af því að koma í veg fyrir eða draga úr áhrifum vegna mengunar.

Samþætting. Samþætta skal sjónarmið um umhverfisvernd við önnur sjónarmið þegar undirbúnaðar eru ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfi.

Fyrirbyggjandi aðgerðir. Þegar teknar eru ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfi skal eins og mögulegt er draga úr þeim, minnka þau eða koma í veg fyrir þau og að umhverfi skerðist að magni eða gæðum.

Lausn umhverfisvandamála við upptök. Umhverfisvandamál skal eins og kostur er leysa þar sem þau eiga upptök sín.

Nánari útlistun á meginreglum umhverfisréttar má t.d. sjá í frumvarpi til laga um meginreglur umhverfisréttar sem lagt var fram á 133. löggjafarþingi 2006-2007, þskj. 843 – 566. mál.

87 Sjá erindi nr. 33669.

Um 36. gr.

Greinin er nýmæli. Tilgangur hennar er að leggja grunn að almennum lögum um dýravernd.

Rétt þykir að setja í stjórnarskrá ákvæði til verndunar dýra, þótt stjórnarskráin sé skrifuð fyrir og um menn. Í stjórnarskrá, þar sem kveðið er á um umgengni manna hvers við annan og við umhverfi sitt og náttúru, þykir Stjórnlagaráði eðlilegt að kveða einnig á um umgengni við dýr. Þá var á það bent í umræðum í ráðinu að í æ tæknivæddari heimi næstu áratuga yrði vernd fjölbreytts lífríkis og þar með dýra æ mikilvægari.

Ákvæði um dýravernd er nú þegar að finna í ýmsum stjórnarskrám, til dæmis þeirri þýsku (74. gr., 20. mgr.). Vaxandi þrýstingur er á að slík ákvæði verði sett inn í stjórnarskrár fleiri ríkja og má nefna Kanada og Tyrkland sem dæmi.

Umgengni mannsins við dýr tengist siðferði hans sjálfs, sem stjórnarskrá hlýtur að láta sig varða, þótt með óbeinum hætti sé. Ill meðferð á dýrum er í andstöðu við þær meginreglur sem stjórnarskrá Íslands er byggð á. Um þetta er oft vitnað í Mohandas Gandí sem sagði að siðmenningu manna og framfarir mætti ráða af því hvernig þeir koma fram við dýr.

Það má telja til mannréttinda að geta lifað í samfélagi þar sem hægt er að treysta því að ill meðferð á dýrum hafi verið útlæg gerð úr lögum og stjórnarskrá.

Nefndinni bárust nokkur vel ígrunduð erindi sem lýstu eftir lengri og ítarlegri grein um dýravernd. Umhverfisréttarsérfræðingur sem kom fyrir nefndina taldi til dæmis æskilegt að kveðið væri á um lög gegn illri „og óásættanlegri“ meðferð á dýrum. Nefndin taldi það þó óþarfa, þar sem öllum mætti vera ljóst að í orðunum „illri meðferð“ felist hvers konar níðingsskapur sem nöfnum tjáir að nefna.

Ekki þótti þó nauðsynlegt að kveða á um virðingu fyrir öllum lifandi verum, þar eð slíkt ákvæði væri of rúmt til að hafa raunverulega merkingu. Ekki þótti heldur þurfa að kveða á um vernd búsvæða dýra, þar eð umhverfisverndarákvæði frumvarpsins og í lögum almennt næðu vel yfir það atriði.

Annar sérfræðingur gerði athugasemd við að í drögum að frumvarpinu var komist svo að orði að í lögum skyldi kveða á um „vernd ... dýrategunda gegn útrýmingu“. Var á það bent að slíkt orðalag kynni að koma í veg fyrir að hægt væri að skera upp herör gegn aðfluttum meindýrum sem ynnu skaða á lífríki Íslands. Því var orðalaginu breytt í „vernd ... dýrategunda í útrýmingarhættu“ sem þýðir að mati ráðsins að íslenskum stjórnvöldum beri að taka þátt í og jafnvel eiga frumkvæði að því að vernda þær dýrategundir sem alþjóðlegir aðilar hafa skilgreint í útrýmingarhættu.

Þar sem nú þegar eru í gildi dýraverndunarlög er þessari grein fyrst og fremst ætlað að hafa þau réttaráhrif að árétta lögin og styrkja þau, enda benda athuganir sumra sérfræðinga til þess að meiri rækt þurfi að leggja við dýravernd en gert hefur verið. Hér var meðal annars stuðst við ítarlegt álit frá starfshópi á vegum Sambands dýraverndarfélaga Íslands og Samtaka lífrænna neytenda um velferð búfjár.⁸⁸

88 Sjá erindi nr. 34680.

Um III. kafla.

I. Inngangur

Í þessum kafla eru teknar saman greinar er varða verkefni og störf Alþingis og alþingismanna, kosningar til Alþingis og lýðræðislega þátttöku almennings.

Ákvæði núgildandi stjórnarskrár um skipulag og starfshætti Alþingis taka nokkrum breytingum þótt allmörgum greinum sé breytt í litlu eða engu. Þremur meginverkefnum Alþingis, löggjafarstarfi, þingeftirliti og fjárstjórnarvaldi, er sérstaklega lýst í grein um hlutverk þingsins. Reglum um meðferð þingmála er breytt talsvert, samanber grein um meðferð lagafrumvarpa, auk þess sem sérstakri grein um meðferð þingsályktunartillagna og annarra þingmála er bætt við.

Eftirlitshlutverk þingsins er styrkt með margvíslegum hætti og staða stjórnarandstöðunnar og minnihlutans á þingi eflað. Í því sambandi var höfð til hliðsjónar Skýrsla stjórnlaganefndar ásamt opinberum skýrslum, fræðiritum og greinum um hvað megi betur fara í störfum Alþingis og hvaða þætti þurfi að styrkja. Frávik frá Skýrslu stjórnlaganefndar eru ekki mörg. Helst er að nefna reglur um meðferð þingmála og ákvæði um fjárstjórn ríkisins. Skilyrði til greiðslna úr ríkissjóði án heimildar í fjárlögum eru þrengd talsvert og heimild til að veita ríkisábyrgð á skuldbindingum einkaaðila þarf að helgast af almannahagsmunum. Þá er sett á fót nefnd, Lögrétta, sem er kosin af Alþingi og gefur álit um stjórnskipulegt gildi lagafrumvarpa. Er ætlunin að hún verði eins konar lagabætur.

Ýmis ákvæði eru sameinuð og einstök efnisatriði felld brott, t.d. 23. gr. (frestun Alþingis), 25. gr. (framlagning forseta á stjórnarfrumvörpum), 28. gr. (bráðabirgðalög) og 32. gr. (ein málstofa). Þá er 35. gr. (starfstími Alþingis) talsvert einfölduð og ákvæðum stjórnarskrárinnar um kosningar til Alþingis breytt töluvert. Nánar er fjallað um þessi atriði í athugasemdum hér að neðan.

II. Um stöðu Alþingis í stjórnskipun Íslands og forsaga

Alþingi er jafnan talin valdamesta stofnun ríkisvaldsins í íslenskum stjórnskipunarfræðum.⁸⁹ Alþingi er fyrst og fremst löggjafarsamkoma en með löggjafarvaldinu leggur þingið einnig grunn að stjórnsýslu og dómgæslu ríkisins. Í ljósi þingræðisreglunnar situr framkvæmdarvaldið í skjóli Alþingis og er undir eftirliti og fjárstjórnarvaldi þess. Að virtri núgildandi stjórnarskrá og framangreindum kenningum er ljóst að Alþingi er ekki einungis ætlað að vera aðalhandhafi löggjafarvalds heldur ber því enn fremur að ráða miklu um meginstefnu í stjórnarframkvæmdum og hafa lykiláhrif á stjórn landsins og samskipti þess við önnur ríki.

Á undanförunum árum hefur því verið haldið fram í ræðu og riti að Alþingi geti ekki sinnt verkefnum sínum sem skyldi og sé í raun orðið valdalítið gagnvart framkvæmdarvaldinu, í reynd ráði framkvæmdarvaldið ferðinni í samskiptum valdþáttanna. Vísað hefur verið til þess að samþætting framkvæmdar- og löggjafarvalds sé orðin óhófleg og bitni á góðri stjórn landsins með ýmsum hætti, m.a. að þingið sinni ekki eftirlitshlutverki sínu og stjórnarflokkar séu of valdamiklir í skjóli meirihlutavalds síns. Það endurspeglar í því að þingið sé háð ríkisstjórninni um upplýsingar, flest lagafrumvörp komi frá Stjórnarráðinu og ákveðin tákngerving þessa er að þingrofsheimildin sé í höndum forsætisráðherra. Þessi þróun stjórnmála og stjórnskipunar hafi leitt til þess að þjóðþingið hafi misst stóran hluta löggjafarvalds síns yfir til framkvæmdarvaldsins sem veiki þingið verulega. Svipuð þróun hefur átt sér stað í öðrum þingræðisríkjum, en ekki einungis hér á landi.⁹⁰

89 Sjá Ólaf Jóhannesson 1960:87-88 og Gunnar G. Schram 1999:185-188.

90 Sjá Gunnar Helga Kristinsson 2006:181-182 og *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Skýrslu vinnuhóps* 2009:18.

Efnahagshrunið haustið 2008 var sem olía á eld þessarar umræðu. Viðbrögð Alþingis og stjórnvalda við hruninu voru að koma á fót þriggja manna nefnd, svokallaðri rannsóknarnefnd Alþingis, með lögum um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna nr. 142/2008. Í skýrslu nefndarinnar, sem kom út í byrjun árs 2010, var fundið að ýmsum atriðum í íslenskri stjórnsýslu, m.a. óljósri ábyrgðarkeðju á vettvangi framkvæmdarvaldsins. Þá er í skýrslunni sett fram gagnrýni á störf og starfshætti þingsins.

Viðbrögð Alþingis við skýrslunni voru m.a. að skipa nýu manna þingmannanefnd sem ætlað var að vinna úr og bregðast við skýrslu og ábendingum rannsóknarnefndarinnar. Meðal verkefna hennar var að skoða starfshætti Alþingis. Nefndin skilaði umfangsmikilli skýrslu þar sem gerðar voru tillögur um endurbætur á lögum er varða fjármálastofnanir og stjórnsýslu, en einnig um bætta starfshætti Alþingis og breytingu á lögum og reglum þar um.

Í meginniðurstöðum og ályktunum þingmannanefndarinnar kemur eftirfarandi fram:

Meginniðurstöður þingmannanefndarinnar varðandi Alþingi eru þær að auka þurfi sjálfstæði þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu, leggja beri meiri áherslu á eftirlitshlutverk þingsins og auka fagmennsku við undirbúning löggjafar. Þingmannanefndin telur brýnt að Alþingi taki starfshætti sína til endurskoðunar, verji og styrki sjálfstæði sitt og marki skýr skil á milli löggjafarvaldsins og framkvæmdarvaldsins. Alþingi á ekki að vera verkfæri í höndum framkvæmdarvalds og oddvitaræðis.⁹¹

Þá lagði þingmannanefndin til að sett yrði í stjórnarskrá ákvæði um hlutverk Alþingis, að styrkja bæri eftirlitshlutverk þingsins, rétt alþingismanna til upplýsinga, aðgengi að faglegri ráðgjöf og stöðu stjórnarandstöðunnar á Alþingi sem gegnir þar mikilvægu aðhaldshlutverki. Taka ætti til endurskoðunar nefndaskipan Alþingis og það verklag sem tíðkast hefur við framlagningu stjórnarfrumvarpa með það að markmiði að auka sjálfstæði þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu. Leggja ætti fram stjórnarfrumvörp með góðum fyrirvara svo alþingismenn hefðu tök á að kynna sér þau og taka til faglegrar skoðunar og upplýstrar málefnalegrar umræðu. Þá gerði nefndin það jafnframt að tillögu sinni að sett yrði á laggirnar sérstök nefnd sem yrði falið að hafa eftirlit með löggjöf. Á bls. 193-208 í skýrslu þingmannanefndarinnar má sjá yfirlit um þessar tillögur.

Í aðdraganda að störfum Stjórnlagaráðs var haldinn Þjóðfundur um stjórnarskrármálefni hinn 6. nóvember 2010. Niðurstöður hans bera með sér kröfu um temprun valds í stjórnskipun landsins og að skerpt verði á aðgreiningu löggjafar- og framkvæmdarvalds. Niðurstaða Þjóðfundar var því í meginatriðum á þá leið að styrkja þyrfti stöðu Alþingis og efla stjórnsýslu, svo sem fram kemur í Skýrslu stjórnlaganefndar og er í takt við þau atriði er reifuð hafa verið hér að framan.

Við heildarbreytingar á kafla um störf og starfshætti Alþingis hafði Stjórnlagaráð framangreind atriði að leiðarljósi.

III. Hugmyndir og markmið Stjórnlagaráðs

Útgangspunktur Stjórnlagaráðs var frá byrjun að greina þyrfti betur á milli löggjafar- og framkvæmdarvalds. Samhljóms gætti um að þingið væri veikt í löggjafar- og eftirlitshlutverki sínu og að finna þyrfti leiðir til að styrkja stöðu þess og sjálfstæði. Þá væri lykilregla í lýðræðisríki nútímans að valdi fylgdi ábyrgð. Jafnframt ætti stjórnarskráin að vera skýr í lýsingu sinni á stjórnskipaninni og auðskiljanleg almenningi.

Í Stjórnlagaráði voru kostir og gallar þingræðis og forsetaræðis ræddir ítarlega. Helsti kostur forsetaræðis, þ.e. þess að kjósa framkvæmdarvaldið eða oddvita framkvæmdarvaldsins

91 Sjá skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010:5.

beint, var talinn sá að rofin væri samþætting löggjafar- og framkvæmdarvalds. Með því væri sjálfstæði þingsins aukið og skilið með afgerandi hætti á milli valdþátta. Í umræðum endurspegladist helsti ókosturinn í áhyggjum af samþjöppun valds sem hverfðist í kringum sterkan leiðtoga og ríkisstjórn hans. Slíkt væri gagnstætt hugmyndum um aukna valddreifingu. Þá væri kosning framkvæmdarvaldshafa í beinni kosningu róttæk breyting á stjórnarformi og stjórn málaumhverfi hér á landi og gæti leitt til þess að búið væri til tvöfalt stjórnsýslukerfi þings annars vegar og ríkisstjórnar hins vegar.

Ekki voru taldar líkur á öðru en að þjóðkjörinn forsætisráðherra (eða forseti sem væri oddviti ríkisstjórnar) yrði til skiptis úr röðum stærstu stjórn mála flokka, eins og raunin hefur orðið í t.d. Frakklandi og Bandaríkjunum. Þessi leið yrði því ekki til að minnka völd eða vægi stjórn mála flokka. Á hinn bóginn þyrfti meirihluti á Alþingi annars vegar og ríkisstjórnar hins vegar ekki að vera sá sami. Slíkt kallaði á tortryggni, átök og kröfu um samkomulag þeirra á milli, en jafnframt á virkara eftirlit milli valdhafanna. Það gæti verið kostur eða galli eftir atvikum.

Stjórnlagaráð komst að þeirri niðurstöðu að þingræðisleiðinni skyldi fylgt, fyrst og fremst með þeim rökum að þannig er haldið þeirri skipan sem tíðkast hefur og algengust er í nágrannalöndum. Forsetaræði myndi kalla á umfangsmikla kerfisbreytingu sem e.t.v. yrði þá að aðalatriði þegar kæmi að því að taka afstöðu til frumvarpsins í heild og leiddi athygli frá markmiðunum. Þá eru margar leiðir færar til að styrkja þingræðið til að ná markmiðum Stjórnlagaráðs. Niðurstaða ráðsins varð sú að fylgja hefðinni – þingræði – og var því starfið eftir það í samræmi við þá niðurstöðu.

Styrking löggjafarvalds gagnvart framkvæmdarvaldinu

Meginregla þingræðis er að framkvæmdarvaldið, ríkisstjórnin, sitji í umboði meirihluta Alþingis og að þingið geti með vantrausti sett ríkisstjórn af eða einstaka ráðherra. Þingræði grundvallast á ákveðinni samvinnu eða samhljómi milli valdþáttanna tveggja fremur en átökum. Markmið Stjórnlagaráðs er eins og áður sagði að efla og styrkja Alþingi sem meginvettvang fulltrúalýðræðis.

Í fyrsta lagi er með frumvarpi þessu lögð til sú meginbreyting að Alþingi kys forsætisráðherra í beinni og opinni kosningu. Þingræðið verður ekki lengur aðeins hugtak heldur tekur á sig mynd í formlegri stjórnskipulegri athöfn, samanber ákvæði frumvarpsins um stjórnarmyndun í kafla um ráðherra og ríkisstjórn. Forsætisráðherra og ríkisstjórn hans situr því í skjóli meirihluta þingsins, og er það enn fremur ítrekað sérstaklega með samspili við skýrt ákvæði um vantraust.

Í öðru lagi er stefnt að því að bæta löggjafarstarf Alþingis. Alþingi er samkvæmt frumvarpi þessu eini handhafi löggjafarvalds. Forseti er ekki lengur sagður fara með löggjafarvald enda kemur hann ekki að framlagningu þingmála frá ríkisstjórn. Aðkoma þingnefnda í meðferð lagafrumvarpa verður aukin og henni flýtt þannig að frumvörpum er vísað beint til nefndar áður en fyrsta umræða fer fram. Er sú breyting til þess fallin, að mati Stjórnlagaráðs, að efla nefndarstörf þingsins og þ.a.l. löggjafarhlutverk þess. Á sterku þingi verður að vera vel skipulagt nefndarstarf þannig að unnt sé að vinna flókin mál með viðunandi hætti. Breytingar er varða löggjafarferlið eru enn fremur í samræmi við það markmið ráðsins að þingið verði í auknum mæli vinnuþing að fyrirmynd norrænu þinganna. Þá er opnað fyrir að fækka umræðum úr þremur í tvær. Slíkt fyrirkomulag er bæði í Finnlandi og Svíþjóð. Áskilið er að frumvörpum skuli fylgja mat á áhrifum lagasetningarinnar, eftir nánari ákvæðum í lögum. Loks getur fimmtungur þingmanna vísað því til Lögréttu að meta hvort lagafrumvarp samrýmist stjórnarskrá og þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins. Allt horfir þetta í átt að vandaðri vinnubrögðum og bættri löggiöf.

Í þriðja lagi skal Alþingi nú aðeins rofið að ályktun þingsins sjálfs, en ekki samkvæmt ákvörðun forsætisráðherra. Tekin eru af öll tvímæli um að þingfrofsrétturinn er í höndum Alþingis sjálfs.

Í fjórða lagi er afnumin heimild forsætisráðherra (að nafninu til forseta) til að gefa út bráðabirgðalög. Ekki þykir samrýmast eðlilegum aðskilnaði valdþáttanna að halda í þessa heimild enda ákveðið barn síns tíma.

Í fimmta lagi sitja ráðherrar ekki lengur á þingi og þingmenn sem verða ráðherrar víkja úr þingsæti sínu. Með þessu er löggjafar- og framkvæmdarvaldið aðskilið frekar, enda eru ráðherrar þá ekki lengur í þingflokkum og taka að jafnaði aðeins þátt í umræðu í þinginu ef þeir eru til þess kallaðir. Þinginu er þannig gert auðveldara að fylgjast með og gagnrýna frammi- stöðu ríkisstjórnar með sjálfstæðum hætti.

Í sjötta lagi er eftirlit fjárlaganefndar þingsins með greiðslum úr ríkissjóði utan fjárlaga stóreflt.

Í sjöunda lagi eru mikilvægar sjálfstæðar eftirlitsstofnanir þingsins festar í stjórnarskrá, þ.e. Umboðsmaður Alþingis og Ríkisendurskoðun.

Í áttunda lagi eru Alþingi fengin ýmis önnur og aukin verkfæri til eftirlits með framkvæmdarvaldinu, eins og rakið er nánar hér að neðan.

Eftirlitsvald Alþingis

Eitt meginmarkmið Stjórnlagaráðs með breytingum á kafla er varða störf og hlutverk Alþingis er að styrkja eftirlitshlutverk þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu. Þróun þjóðþinga nútímans er víðast hvar eindregið í þessa átt, til að tempra sókn framkvæmdarvalds. Í núgildandi stjórnarskrá er eftirlitshlutverk Alþingis ekki orðað með skýrum hætti þótt það megi leiða af ákvæðum hennar. Í víðasta skilningi má lýsa markmiði þingeftirlits sem viðleitni til að tryggja lýðræðislega, skilvirka og réttláta framkvæmd ríkisvaldsins.⁹² Því er ætlað að sannreyna að stjórnvöld fari að gildandi reglum við beitingu valds. Gott og skilvirkt þingeftirlit getur haft í för með sér lagabætur og framþróun í löggjöf og sýnt hvar úrbóta er þörf í stjórnsýslunni svo dæmi séu tekin.

Vandamálið við þingræði eins og það hefur verið í framkvæmd á Íslandi er að erfitt er að gera þá kröfu á meirihluta þings að hann hafi eftirlit með sjálfum sér á vettvangi ríkisstjórnar. Auðveldar það ekki eftirlitið að ráðherrar eru að jafnaði einnig alþingismenn og eiga seturétt á þingflokksfundum. Margvíslegar tillögur er að finna í frumvarpi þessu um hvernig styrkja megi eftirlitshlutverk Alþingis innan ramma þingræðisins. Má þar nefna ákvæði um stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd sem er skylt að kanna athafnir ráðherra að kröfu þriðjungs þingmanna, ákvæði um rannsóknarnefndir utanþingsmanna, um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra, árlega skýrslu um störf ríkisstjórnar til Alþingis o.s.frv.

Enn fremur eru eftirlitsstofnanir á borð við Umboðsmann Alþingis og Ríkisendurskoðun stjórnarskrárbundnar samkvæmt frumvarpinu og lagt er til að stofnuð verði Lögrétta sem hafi það hlutverk að kanna hvort frumvörp til laga samrýmist stjórnarskrá.

Fjárstjórnarvald Alþingis

Alþingi fer með fjárstjórnarvald ríkisins. Að hafa raunverulegt fjárstjórnarvald er sögulega eitt af helstu baráttumálum þjóðþinga og nátengt þróun þingræðisins. Rétt þykir að mati Stjórnlagaráðs að styrkja fjárstjórnarvald Alþingis. Fjárstjórnarvaldið er ekki orðað berum orðum í núgild-

92 Sjá Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Skýrslu vinnuhóps 2009:15.

andi stjórnarskrá heldur leiðir af öðrum ákvæðum hennar. Það skiptist í tvennt og fer Alþingi með báða þætti þess, annars vegar skattlagningarvald og hins vegar fjárveitingarvald. Ákvæði um fjárstjórn ríkisins er að finna í 40.–43. gr. núgildandi stjórnarskrár. Þá hafa 40. og 41. gr. staðið að mestu óbreyttar frá árinu 1874 og 42. gr. frá árinu 1920. Ákvæðinu um endurskoðunarmenn ríkissjóðs var hins vegar breytt verulega með stjórnarskipunarlögum nr. 100/1995.⁹³

Að mati Stjórnlagaráðs, og að tillögu stjórnlaganefndar, er ekki talin þörf á endurskoðun á ákvæðum er lúta að skattlagningu, þ.e. tekjuöflun ríkisins. Hins vegar telur ráðið, á grundvelli gagna, að nokkuð hafi skort á festu í meðferð fjárveitingarvaldsins, þ.e. hvað varðar greiðslur úr ríkissjóði. Sömu áhyggjur bar á góma hjá stjórnlaganefnd, eins og fram kemur í skýrslu hennar.⁹⁴ Fram kom í umræðu að greiðslur utan fjárlaga sem aflað er heimildar fyrir eftir á í fjárukalögum hafi verið notaðar í allmiklum mæli til að stofna til nýrra verkefna og leysa rekstrarvanda stofnana, þ.e. þegar stofnanir „keyra fram úr“ fjárlögum ef svo má að orði komast. Í gögnum kemur einnig fram að jákvæðar breytingar hafi þó orðið smám saman á sviði ríkisfjármála. Nútímalegri vinnubrögð hafa verið tekin upp í fjárlagagerð til að tryggja yfirsýn opinbera geirans hér á landi.⁹⁵ Mikilvægt er að þeir sem fara með framkvæmd fjárlaga beri ábyrgð og standi þjóðþinginu skil á gjörðum sínum, svo tekið sé undir orð stjórnlaganefndar. Reglur um framkvæmd fjárlaga og eftirlit verður að skoða í þessu ljósi, einkum hvernig farið er með greiðslur úr ríkissjóði þegar heimildir fjárlaga hrökkva ekki til.⁹⁶

Sökum þessa taldi Stjórnlagaráð að efla þyrfti fjárstjórnarvald og eftirlit þingsins hvað varðar útgjaldahlið ríkissjóðs og er það gert í frumvarpi þessu. Stjórnlaganefnd lagði fram tillögur í þessa átt en frumvarp þetta gengur ívið lengra.

Í frumvarpinu er það nýmæli að ráðherra verður að leita samþykkis fjárlaganefndar Alþingis *fyrir fram* til að geta innt af hendi greiðslur úr ríkissjóði utan heimilda fjárlaga, vegna ófyrirséðra atvika eða ef almannahagsmunir krefjast þess. Leita verður heimildar fyrir þessum greiðslum í fjárukalögum. Með þessu fyrirkomulagi er tryggt að þegar fjárukalög koma til kasta Alþingis sé einungis verið að leita blessunar á heimildum fyrir greiðslum sem fjárlaganefnd hefur þegar verið upplýst um og samþykkt fyrir fram fyrir sitt leyti.

Einnig kom til álita að afnema með öllu heimild til útgáfu fjárukalaga. Fallið var frá því enda ófyrirséð hvaða áhrif það hefði á ríkisbúskapinn. Hins vegar er talið æskilegt að fjármálaráðuneyti og Alþingi tæki upp það vinnulag að koma óvissusjóðum (e. *contingency funds*) fyrir í fjárlögum. Slíkum sjóðum er ætlað að mæta útgjöldum vegna forsendubreytinga, t.d. vegna þróunar efnahagsmála, kjarasamninga eða álíka atriða. Er í þessu höfð hliðsjón af viðmiðum OECD og ábendingum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) um að við gerð fjárlaga sé heppilegt að taka upp slíka óvissusjóði. Hins vegar þykir ekki rétt að binda þetta vinnulag í stjórnarskrá.

Þá var stuttlega rætt hvort stjórnarskrárbinda ætti hámarksfjárlagahalla, að fyrirmynd frá stjórnlaganefnd, og setja þannig skorður við því að Alþingi samþykki verulegan hallarekstur á ríkissjóði. Talið er að það dragi um of úr sveigjanleika í ríkisfjármálum og hagstjórn, og þrengdi mjög möguleika til að bregðast við áföllum.

Aukið samráð/aukin áhrif minnihlutans

Staða stjórnarandstöðu, þ.e. minnihlutans á Alþingi, var talsvert rædd í Stjórnlagaráði. Í samhengi við markmið ráðsins um að styrkja Alþingi gagnvart framkvæmdarvaldi og auka gagn-

93 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:121.

94 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:121-126.

95 Sjá Sigurð Rúnar Sigurjónsson 2004:12.

96 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:121.

rýnið eftirlit þarf að styrkja stöðu minnihlutans, enda er það hann sem að jafnaði hefur mest frumkvæði í aðhaldi með meirihlutanum og ríkisstjórninni. Með slíkum breytingum má enn fremur vonast til að samráð og samvinna aukist á þingi.

Frumvarpið felur í sér ýmsar breytingar í þessa átt. Má þar fyrst nefna kosningu forseta Alþingis. Samkvæmt frumvarpinu skal hann kjörinn með $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða í upphafi hvers kjörtímabils og skal sami háttur hafður á ef hann situr ekki út kjörtímabilið sbr. 50. gr. Forseti Alþingis víkur jafnframt frá almennum þingstörfum og hefur ekki atkvæðisrétt. Greinin er efnislega að mestu samhljóða tillögu stjórnlaganefndar. Ætlunin er að mynda meiri sátt um forseta Alþingis og að í það starf veljist alþingismaður sem nýtur trausts út fyrir raðir meirihlutans hverju sinni. Forseti Alþingis undirritar jafnframt nýsett lög fyrir hönd þingsins og er staðgengill forseta Íslands.

Þriðjungi þingmanna, eða eftir atvikum lægra hlutfalli, eru veitt ýmis réttindi. Þar má nefna möguleika þingmanna á að krefjast upplýsinga frá stjórnarsýslunni í auknum mæli sbr. 91. gr. eða að hafin verði rannsókn á athöfnum eða ákvörðunum ráðherra á vettvangi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar þingsins. Fimmtungur þingmanna getur óskað eftir álit Lögréttu á því hvort frumvarp samrýmist stjórnarskrá og er ekki unnt að afgreiða frumvarpið fyrr en álitid liggur fyrir.

Að auki eru nú ýmis mál sem krefjast þinglegrar meðferðar og samþykktar aukins meirihluta á þingi, svo sem í ákvæði um skipun embættismanna, en þar er kveðið á um að ef forseti synjar skipun ráðherra í embætti dómara eða ríkissaksóknara staðfestingar þurfi samþykki $\frac{2}{3}$ hluta Alþingis til að skipunin taki gildi. Svipað gildir um skipun í önnur æðstu embætti, en þar getur þriðjungur þingmanna staðið í vegi fyrir því að ráðherra skipi einhvern annan en þann sem ráðningarnefnd mat hæfastan.

Frumvarpið hefur samkvæmt framangreindu það að markmiði að styrkja stöðu Alþingis, löggjafar- og eftirlitshlutverk þess og fjárstjórnarvald, skýra valdmörk og þriggreiningu valdsins og styrkja stöðu minnihluta þingsins. Frumvarpinu er ætlað að bæta starfshætti Alþingis, auka ábyrgð, skýra skyldur og stuðla að valddreifingu. Einstökum greinum eru gerð betri skil í sérstökum athugasemdum við þær.

IV. Kosningar til Alþingis **Almennt**

Eitt af þeim verkefnum sem Stjórnlagaráði var sérstaklega falið var að taka til umfjöllunar „ákvæði um kosningar og kjördæmaskipan“.⁹⁷ Hér á eftir er lýst þeim meginviðhorfum sem komu fram innan ráðsins og þeim meginmarkmiðum sem lögð voru til grundvallar við vinnslu ákvæðanna. Ráðið tók mið af þeirri vinnu sem unnin hafði verið af stjórnlaganefnd. Meðal annars er vísað til umfjöllunar í 7. kafla Skýrslu stjórnlaganefndar um „alþingiskosningar, kjördæmaskipan og alþingismenn“.⁹⁸ Þá er einnig vísað til greinargerðar Birgis Guðmundssonar og Grétars Þórs Eypórssonar um „áhrif þess að jafna vægi atkvæða“ úr sömu skýrslu.⁹⁹ Þá hafði ráðið einnig hliðsjón af handbók alþjóðlegrar kosningamálastofnunar, IDEA, um gerð kosningakerfa.¹⁰⁰

Gerð er grein fyrir ákvæðum Stjórnlagaráðs um breytta skipan kosninga til Alþingis. Fyrst er að finna sögulegt yfirlit yfir þær breytingar sem gerðar hafa verið á kosningaákvæðum stjórnar-

97 Sjá tillögu til þingsályktunar um skipun stjórnlagaráðs 2010-2011.

98 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:102-111.

99 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:267-283.

100 Sjá Reynolds o.fl. 2008. Ekki síst var horft til gæðaprófs í 6. kafla: „Advice for Electoral System Designers“.

skrárinnar seinustu áratuginu. Sú umfjöllun er fengin úr Skýrslu stjórnlaganefndar. Næst er farið yfir meginákvæði og um leið er gerð nokkur grein fyrir þeim umræðum sem fram fóru í ráðinu niðurstöðunni til grundvallar. Allviða er vikið að viðhorfum Þjóðfundar 2010 og lýsingin þá sótt í Skýrslu stjórnlaganefndar. Nánari skýringar á grunnatriðum kosningakerfisins er að finna í greinargerð með viðkomandi grein. Loks er í viðauka 1 dæmi um hvernig útfæra mætti kosningalög í samræmi við þau stjórnarskrárákvæði sem lögð eru til um kosningar til Alþingis.

Sögulegt yfirlit

Um kosningar og kjördæmi er nú fjallað í III. kafla stjórnarskrár, einkum í 31. gr. Kjördæma- og kosningaskipun íslenskrar stjórnskipunar, mörk kjördæma og vægi atkvæða hafa oftast orðið tilefni umræðna og breytinga á núgildandi stjórnarskrá. 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 ellefu 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, tólf þingmenn með hlutfallskosningu í sex tvímenningskjördæmum, átta þingmenn með hlutfallskosningu í Reykjavík og uppbótarsæti voru ellefu.

Árið 1959 var kosningakerfinu gjörbreytt með stjórnskipunarlögum nr. 51/1959 þannig að 28 kjördæmi voru lögð niður og tekin upp hlutfallskosning í átta kjördæmum, Reykjavíkurkjördæmi 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 var á bilinu fimm til tólf.

Árið 1984 var kosningakerfinu breytt með stjórnskipunarlögum nr. 65/1984 þannig að 50 þingmenn voru kosnir í kjördæmunum átta og uppbótarsætin, sem nú hétu jöfnunarsæti, 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.

Enn var kosningafyrirkomulaginu breytt með stjórnskipunarlögum 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 $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða á Alþingi til að breyta lögum um kjördæmamörk og tilhögun á úthlutun þingsæta en 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 í kjördæmum eru 54 talsins en þingmenn í jöfnunarsætum níu. Aðeins stjórnmalasamtök með a.m.k. 5% fylgi koma þó til greina við úthlutun jöfnunar-

sæta. Með þessari breytingu voru reglur stjórnarskrár um kosningar einfaldaðar og jöfnuðar í vægi atkvæða aukinn þótt enn sé nokkurt misvægi milli kjördæma eða allt að tvöfalt á milli kjördæma.¹⁰¹

Meginmarkmið

Eftirfarandi meginmarkmið voru einkum lögð til grundvallar við endurskoðun kosningakerfisins í starfi Stjórnlagaráðs:

- Að efla lýðræði með því að auka bein áhrif kjósenda á val alþingismanna.
- Að jafna vægi atkvæða.
- Að um leið sé þess gætt að raddir sem flestra landsvæða heyrast á Alþingi.
- Að stuðla að því að hlutfall karla og kvenna sé sem jafnast á þingi.

Ráðið telur þessi markmið vera mjög í samræmi við viðhorf Þjóðfundar 2010, en þau eru þannig dregin saman í Skýrslu stjórnlaganefndar:

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 stjórnmalaflokka verði takmörkuð eða þau afnumin, fjármagn til kosningabaráttu stjórnmalaflokkanna 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.¹⁰²

Tala þingmanna

Ítarlega var rætt hvort breyta ætti tölu þingmanna, einkum hvort ástæða væri til að fækka þeim í ljósi þess að Stjórnlagaráð leggur til að ráðherrar sitji ekki á þingi og í stað þeirra komi varaþingmenn til fullra starfa, en ráðherrar sitja sem kunnugt er að jafnaði ekki í þingnefndum nú. Niðurstaða Stjórnlagaráðs er að leggja til að þingmenn verði áfram 63. Er þá horft til þess að með tillögum ráðsins er þinginu ætlað aukið hlutverk.

Kjördæmaskipan

Eins og áður kemur fram telur stjórnlaganefnd að „skýr krafa [hafi komið fram á Þjóðfundinum] um að landið verði eitt kjördæmi en hún [var] þó ekki einhlít“. Í frásögn af umræðum í nefndinni í Skýrslu stjórnlaganefndar kemur m.a. fram um þetta efni:

101 Þessi undirkafl er að mestu bein tilvitnun í Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:102-103.

102 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:103.

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 ... [s]amhliða 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.¹⁰³

Landskjör á sér nokkra sögu hérlandis og má rekja það aftur til hinna konungkjörnu þingmanna sem voru við lýði allt til sambandsslitanna 1918. Þá tóku við um skamma hríð sérstaklega landskjörnir þingmenn. Sú hugmynd skýtur aftur upp kollinum í dæmi B í hugmyndum stjórnlaganefndar um fyrirkomulag kosninga.¹⁰⁴ Sérstakir landslistar komu í kjölfar landskjörs og voru við lýði að nafninu til allt þar til 1959.

Þau rök sem helst komu fram í Stjórnlagaráði til stuðnings þeim málstað að jafna eigi atkvæðarétt og hafa landið eitt kjördæmi voru þessi:

- Jafn kosningaréttur er mannréttindamál.
- Þingmenn sem kosnir eru á landsvísu hugsa betur um hagsmuni heildarinnar.
- Landið hefur verið pólitískt eins og eitt kjördæmi allt frá 1987, því sé einsýnt hvert stefni.
- Er þörf á að skipta kjósendum upp eftir landfræðilegum sjónarmiðum á dögum greiðra samgangna og rafrænna samskipta?
- Þjóðin er fámenn, vart fjölmennari en íbúar eins kjördæmis erlendis.

Gegn þessum rökum benti hluti ráðsfulltrúa á eftirfarandi:

- Stjórnsýslan er nánast öll á suðvesturhorni landsins og áhrif íbúa annarra landsvæða á ákvarðanatöku því lakari. Íbúar landsbyggðar búa því ekki við pólitískt jafnrétti. Það er einnig mannréttindamál að allir eigi sama aðgang að stjórnsýslu óháð búsetu.
- Bent hefur verið á að sanngjarnt virðist að íbúar hvers landsvæðis hafi nokkuð um það að segja hvernig kjördæmaskipan er hagað á þeirra búsvæði (nálægðarreglan).
- Kosningin til stjórnlagabings sýndi að fulltrúar utan suðvesturhornsins ættu erfitt uppdráttar ef kosið væri á landsvísu.
- Tengsl kjósenda við þingmenn myndu versna ef landið yrði gert að einu kjördæmi.
- Þörf er á vandaðri athugun á leiðum til að jafna kosningarétt eins og kemur fram í Skýrslu stjórnlaganefndar.¹⁰⁵

Niðurstaða ráðsins er sú að jafna vægi atkvæða en fara vissan meðalveg í því hvort landið eigi að vera eitt kjördæmi eða ekki. Segja má að þessi meðalvegur felist í því að gera frambjóðendum kleift að beina framboði sínu að afmörkuðum svæðum, kjördæmum, en að kjósendum standi í raun allir frambjóðendur landsins til boða. Þetta kallast „Kjördæmavarið landskjör“. Með þessu fyrirkomulagi telur ráðið að jafnframt sé orðið við sjónarmiðum stjórnlaganefndar.

¹⁰³ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:104.

¹⁰⁴ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:206.

¹⁰⁵ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:104.

Persónukjör

Einn vandinn við umræðu um persónukjör eða persónukosningu er að afar mismunandi merkingar eru lagðar í hugtakið. Hér verður það notað í þeirri merkingu að kjósendur geti valið sér einstaka frambjóðendur úr einhverjum hópi, stórum eða smáum, jafnframt að enginn í hópnum hafi nokkra forgjöf, eða staða þeirra, röð eða annað veiti kerfisbundið forskot umfram aðra. Hópurinn getur verið frá því að vera einn staðbundinn listi frambjóðenda upp í það að fela í sér alla frambjóðendur hvar sem er á landinu og óháð listum og kjördæmum.

Á þingunum 2008–2009 og 2009–2010 voru lögð fram stjórnarfrumvörp um „persónukjör“ bæði við þing- og sveitarstjórnarkosningar. Í þeim frumvörpum var hópurinn sem kjósendur höfðu úr að velja í öðru tilvikinu frambjóðendur lista í einu kjördæmi og í hinu framboðslisti í sveitarfélagi. Fram kom sú gagnrýni að val úr svo þröngum hópum stæði ekki undir því nafni að vera persónukjör. Samkvæmt ofangreindri skilgreiningu er það þó svo. Vakin er sérstaklega athygli á þessum frumvörpum, einkum seinni gerð þeirra.¹⁰⁶

Hér að framan er vitnað til þeirra ummæla í stjórnlaganefnd að samhliða því að gera landið að einu kjördæmi þurfi að gera „breytingar á kosningafyrirkomulagi í átt til persónukjörs“. Í tillögum Stjórnlagaráðs er landið ekki gert að einu kjördæmi, en þó þannig að í boði verða landslistar. Þannig er þetta í samræmi við sjónarmið stjórnlaganefndar.

Miklar umræður fóru fram í ráðinu um persónukjör, kosti þess og galla og hve langt ætti að ganga í þeim efnum. Ráðsfulltrúar vildu ganga mislangt í þeim efnum og voru nokkrir valkostir ræddir:

- Að stjórnarskráin myndi ekki útfæra persónukjörið og löggjafanum falið verkefnið.
- Að framboð gætu valið hvort þau byðu fram lokaðan (fyrirfram ákveðinn) lista eða opinn lista sem kjósendur röðuðu á kjördag.
- Að öll framboð yrðu að bjóða fram opna lista.
- Að persónukjör þyrfti ekki að ná svo langt að heimila kjósendum að velja frambjóðendur þvert á lista.

Þröskuldur

Ítarlega var rætt hvort hafa ætti þröskuld í stjórnarskrá um lágmarksfylgi til þess að samtök frambjóðenda fengju menn kjörna. Rökin á móti voru lýðræðisleg og sagt að þröskuldur stríddi gegn hugsuninni um að allir kjósendur hefðu jafnan rétt. Gegn þessu var því teflt að óæskilegt væri að þingflokkum fjölgaði og upp risu framboð um sérmál sem drægi úr festu í stjórnmálum, stjórnarmyndanir yrðu erfiðari, litlir flokkar gætu komist í sterka oddaðstöðu o.s.frv.

Samkvæmt núgildandi stjórnarskrá þarf 5% fylgi til að flokkur fái jöfnunarsæti. Samtök sem ná því marki fá þá þegar a.m.k. þrjá þingmenn. Staðbundið framboð í minnsta kjördæminu hefði getað hlotið eitt kjördæmisþingsæti með allt niður í u.þ.b. 1% af landsfylgi í síðustu þingkosningum. Að öllu samanlögðu er það niðurstaða Stjórnlagaráðs að leggja til að ekki verði krafist lágmarksfylgis til að samtök hljóti þingsæti.

Jöfnuður á milli kynja

Talsvert var rætt um hvernig stuðla skyldi að auknum jöfnuði milli kynja á Alþingi með ákvæðum í stjórnarskrá eða í kosningalögum. Tvö Evrópuríki eru með stjórnarskrárákvæði

¹⁰⁶ Sjá frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis 2009 og frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningu til sveitarstjórna 2009.

sem stuðla að jöfnuði kynjanna á löggjafarþingum. Í Frakklandi er skyldan til að stuðla að sem jöfnustu kynjahlutfalli meðal frambjóðenda lögð á stjórnmalaflokka og styrkir til þeirra lækkaðir ef þeir fylgja ekki ákveðnum viðmiðum í þeim efnum. Í Serbíu er skylda að tryggja ákveðið hlutfall karla og kvenna meðal frambjóðenda á listum. Í nokkrum öðrum ríkjum má finna svipuð ákvæði í almennum kosningalögum.¹⁰⁷

Töluverður árangur hefur náðst í því að auka hlut kvenna á þingi með þeim aðferðum sem rúmast innan núverandi kosningakerfis, t.d. með fléttulistum. Ljóst er að með auknu persónukjöri minnka möguleikar framboða til að hafa áhrif á hverjir veljast til þingsetu fyrir þeirra hönd. Tillögur Stjórnlagaráðs kveða á um að listar séu opnir, þ.e. að röð nafna á þeim hafi ekki áhrif á úthlutun þingsæta. Enda þótt raða mætti nöfnum á lista með hliðsjón af kynjasjónarmiðum væri það aðeins til leiðbeiningar kjósendum. Því var rætt um það í ráðinu hvort unnt væri að setja ákvæði sem skylduðu löggjafann til að tryggja sem jafnast hlutfall karla og kvenna meðal þeirra sem næðu kjöri.

Fjallað var m.a. um ákvæði þess efnis að sæti skiptist sem jafnast milli kynja við úthlutun þingsæta. Önnur leið er að bæta við þingsætum til að jafna hlutföllin, líkt og heimilt var að gera í kosningum til stjórnlagabings. Báðar leiðirnar gætu haft í för með sér að einhver frambjóðandi gæti orðið af þingsæti vegna kyns. Bent var á að setja mætti í kosningalög ákvæði sem tryggðu að framboð gæti, t.d. með sérstakri yfirlýsingu til landskjörstjórnar, farið fram á að þingsætum til frambjóðenda þess væri úthlutað jafnt til karla og kvenna þótt það kynni að þýða að á einhverju stigi málsins væri einn frambjóðandi framboðsins tekinn fram fyrir annan, á grundvelli kyns.

Samandregið var farið yfir hvar í kosningaferlinu mætti grípa inn í með kynjajöfnuð í huga. Þetta kom fram:

- Að skylda framboð til að hafa sem jafnasta tölu karla og kvenna á listum sínum.
- Að heimila eða jafnvel kveða á um að hafa fléttulista, þ.e.a.s. að birta nöfn karla og kvenna til skiptis á kjörseðlinum, hvort sem röðin sé aðeins til leiðbeiningar eða hafi afleiðingar við úthlutun sæta.
- Að úthluta sætum með einhverjum þeim hætti að hlutföll kynjanna verði innan skikk-anlegra marka hvað sem líður fylgi einstakra frambjóðenda.

Stjórnlagaráði þykir rétt að fela löggjafanum að leita lausna, ekki síst með það í huga að vandamálið kann að vera tímabundið. Það sem hentar nú væri e.t.v. óþarft síðar eða aðrar leiðir þættu þá heppilegri. Ráðið leggur því til að í stjórnarskrá sé einungis kveðið á um skyldu löggjafans til að stuðla að sem jöfnustu hlutfalli karla og kvenna á Alþingi.

Kosningaréttur og kjörgengi

Annars staðar í tillögum Stjórnlagaráðs er lagt til að 46. gr. núgildandi stjórnarskrár, um að Alþingi skeri sjálft úr um hvort alþingismenn séu löglega kosnir og hvort alþingismenn hafi misst kjörgengi sitt, falli niður. Af þeim sökum þykir Stjórnlagaráði nauðsynlegt að kveða á um hvaða stjórnvald felli slíkan úrskurð. Hér er lagt til að landskjörstjórn fjalli um það. Í lögum um þjóðaratkvæðagreiðslur er nú þegar kveðið á um þetta hlutverk landskjörstjórnar.

Rætt var um hvort veita ætti löggjafanum heimild til að veita fleirum en íslenskum ríkisborgurum færi á þátttöku í alþingiskosningum en horfið frá því að sinni.

¹⁰⁷ Sjá m.a. Quota Project.

Samanburður við önnur lönd

Helstu nýmæli í frumvarpi Stjórnlagaráðs um kosningar til Alþingis eru eins og þegar hefur komið fram:

- Fljótandi skil milli kjördæma og landskjörs.
- Persónukjör, þ.e.a.s. kjósendur ráði því hverjir nái kjöri af listum.

Að framan hefur verið dregið á sögu þessara þátta í kosningafyrirkomulagi hérlandis. Eins konar landskjör var við lýði allt til 1959 og persónukjör hefur verið til frá upphafi, en þó almennt séð í síveikari mæli.

Erlendis eru fjölmörg dæmi um landslistafyrirkomulag, jafnvel þannig að kjósendur hafi sérstakt atkvæði til að velja á milli landslista óháð því hvernig þeir kjósa í kjördæmakjöri. Þekktasta dæmið er þýska kerfið sem hefur verið tekið upp í einhverri mynd víða, bæði í nýfrjálsu ríkjum Evrópu og einnig hinum megin á hnettinum, á Nýja-Sjálandi. Þá er það og algengt að kjördæmis- og landskjör fari með einhverju móti saman. Með nokkrum sanni má segja að uppbótar- eða jöfnunarsætin íslensku séu af þeim toga. Slíkt fyrirkomulag er m.a. alls staðar á Norðurlöndunum utan Finnlands. Venjulega er þá skýrt kveðið á um skiptingu sæta í kjördæmissæti og landssæti. Hitt er sjaldgæfara að skilin þarna á milli séu fljótandi eins og Stjórnlagaráð leggur nú til. Þó má nefna dæmi.

Eitt af þeim er Austurríki sem er sambandsríki níu sambandslanda. Fyrst ná þeir frambjóðendur í kjördæmi kjöri sem reiknast hafa atkvæði sem nemur landstölu sem er því sem næst meðaltal greiddra atkvæða að baki hverju sæti sambandslandsins. Hafi atkvæði dreifst mikið í kjördæminu geldur það þess og fær fáa menn kjörna og öfugt. Þau sæti sem ekki ganga þannig út koma af landslistum. Síðan gerist svipað með tengsl landssætanna og alríkissæta.¹⁰⁸

Í Danmörku er afar flókið kosningakerfi.

Kjördæmi eru allstór, með 10–21 kjördæmissæti hvert, en boðið er fram í svokölluðum „opstillingskredse“, sem geta verið heil sveitarfélög, hverfi í Stór-Kaupmannahöfn eða á landsbyggðinni samsafn sveitarfélaga. Kalla má þetta nærkjördæmi. Að nokkru leyti má líkja nærkjördæmunum við einmenningskjördæmi þar sem tala þeirra innan hvers (yfir)kjördæmis er á móta þingsætistölu kjördæmisins. Frambjóðendum er stillt upp í einstökum nærkjördæmum, einu eða fleirum eða í öllum nærkjördæmum sama kjördæmis, allt að vali þeirra sem að framboðunum standa.¹⁰⁹

Þegar kemur að úthlutun ræðst það nokkuð af sjálfum úrslitunum hvernig sætin skiptast á milli nærkjördæmanna og yfirkjördæmanna (sem svara þá til landsins í heild hjá okkur).

Helstu hliðstæðuna við hugmyndir Stjórnlagaráðs er að finna í fyrirkomulaginu í Hollandi.

Við kosningar til þjóðþings er Holland eitt kjördæmi með 150 þingmönnum. Engu að síður má stilla upp listum eftir svæðum. Kjósendur merkja ekki við lista heldur aðeins við einn af frambjóðendum. Samanlögð atkvæði greidd frambjóðendum hvers lista ráða þingsætistölu hans en sætin hljóta þeir sem flesta fá krossana.¹¹⁰

108 Sjá Þorkel Helgason 2008.

109 Sjá frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis 2008-2009.

110 Sjá vef landskjörstjórnar [án árs].

Aftur er þetta þannig að kjördæmin, svæðin, fá fulltrúa í samræmi við vinsældir þeirra á landsvísu. Heita má að þetta sé sama fyrirkomulag og að er stefnt í tillögum ráðsins ef frá er skilið það frávík sem felst í hinum bundnu sætum.

Hitt nýmælið er persónukjórið. Um það má vísa á athugasemdir við áðurnefnd stjórnarfrumvörp um persónukjör frá 136. og 137. þingi, en þar er gerð ítarleg grein fyrir persónukjóri og útfærslu þess víða erlendis. Í frumvarpi Stjórnlagaráðs er þó boðið upp á að gengið sé lengra í útfærslu persónukjörs en víða annars staðar. Meginreglan er sú að kjósandi geti valið frambjóðendur af hvaða lista sem er innan síns kjördæmis eða af hvaða landslista sem er eða hvort tveggja. Þó er Alþingi heimilt að þrengja þetta val og einskorða það við lista sömu samtaka. Því er nauðsynlegt að fjalla nánar um fyrirkomulagið sem lagt er til. Ráðið hefur einkum rætt hvort persónukjör ætti að einskorða við val á frambjóðendum innan sömu samtaka (og þá af kjördæmis- eða landslista hvers þeirra) eða leyfa val þvert á flokka.

Ráðið leitaði álits sérfræðinga og komu fram vissar áhyggjur af því að með vali þvert á lista væri kjósandinn að skipta atkvæði sínu á milli tveggja eða fleiri flokka. Þetta kynni að leiða til þess að fylgissveiflur milli flokka yrðu minni í kosningum. Kjósandi sem væri óánægður með þann flokk sem hann kaus síðast kynni að láta duga að minnka lítilla stuðning sinn við flokkinn og veita öðrum flokkum (eða réttara sagt frambjóðendum þeirra) hlutdeild í atkvæði sínu í stað þess að skipta alfarið um flokk. Einföld líkindafræðileg athugun sýnir að skipting atkvæða milli flokka kynni að draga úr fylgissveiflum ef gengið er út frá ýrustu forsendum eins og að allir kjósendur velji þvert á lista sem virðist ólíklegt. Þvert á móti er reynslan almennt sú erlendis þar sem persónukjör tíðkast í einhverjum mæli að langflestir kjósendur velja frambjóðendur innan eins flokks, velja jafnvel lista flokksins í heilu lagi.

Á hitt er að líta að þótt sveiflur milli flokka myndu e.t.v. minnka eitthvað kæmi á móti að persónukjóri er ætlað að auka fjölbreytni í þingmannavali. Sveiflurnar kynnu því að koma fram í örari breytingum á þingliði fremur en endilega í heildarfylgi flokka. Jafnframt má spyrja hvort það sé almennt kostur eða galli að fylgissveiflur séu hóflegar.

Önnur gagnrýni er sú að með vali þvert á lista verði kerfið óheyrilega flókið. Svo er ekki. Kjörseðillinn verður nákvæmlega eins hvort sem val kjósenda einskorðast við ein samtök eða leyft er að velja þvert á lista.

Persónukjör sem leyfir val þvert á lista er ekki algengt en engu að síður má nefna dæmi, hvort sem er úr þingkosningum, fylkisþingakosningum, héraðskosningum eða sveitarstjórnarkosningum.

Nýjustu dæmin um slíkt fyrirkomulag eru frá landsþingkosningum í Bremen og Hamborg 2011. Í báðum tilvikum er fyrirkomulag allt mjög líkt því sem lagt er til í frumvarpsdrögunum, svo sem að bæði er um kjördæmi að ræða en líka landslista. Kjósendur fara með fimm atkvæði í Bremen en tíu atkvæði í Hamborg og mega í öllum aðalatriðum dreifa þeim á milli allra lista og frambjóðenda þeirra. Þar er gengið lengra að því leyti að kjósendur mega verja atkvæðum sínum að hluta til í að kjósa persónur og að hluta til lista.

Í könnun sem gerð var 2005 í Bremen meðal 150 kjósenda þegar núverandi fyrirkomulag var fyrst rætt sögðust um 70% telja persónuval mjög gott eða fremur gott fyrirkomulag en tæp 20% heldur slæmt eða afleitt. Aðrir voru óvissir. Almennt var ánægja með fyrirhugaða kerfisbreytingu, um 70%, en um 10% leist illa á.¹¹¹

Í þessum kosningum til landsþinganna í Hamborg og Bremen 2011 skiptust kjósendur því sem næst til helminga að því leyti að velja einstaka frambjóðendur eða kjósa heila flokks-

111 Sjá Breyttar kosningareglur í Bremen 2005.

lista.¹¹² Í Hamborg notaði tæplega fjórðungur kjósenda sér það í einhverjum mæli að velja frambjóðendur þvert á lista. Í Bremen var hlutfallið herra, um 30%.

Í spurningakönnun teymis frá Háskólanum í Hamborg á kosningunum þar í borg kom m.a. fram:¹¹³

- Um 60% aðspurðra kjósenda töldu sig vera vel upplýst um kosningakerfið.
- 40% kjósenda í þessari könnun kusu aðeins flokkslista en 60% merktu alfarið eða líka við frambjóðendur. Meðal kjósenda í heild voru hlutföllin nær jöfn.
- Um 7% þeirra sem ekki kusu (en þeir voru margir, um 43% kjósenda) töldu kosningakerfið, eða skilningsskort á því, meginástæðu þess að þeir kusu ekki. Sumir aðrir töldu það meðal ástæðna. Hér skal minnt á að kerfið var gjörbreyting frá því sem áður tíðkaðist.
- Vitaskuld setja þeir sem ekki kjósa sig lítið inn í kerfið. Einungis helmingur vissi hve marga krossa mátti nota. Til viðmiðunar má nefna að aðeins 40% gátu nefnt einhvern aðalframbjóðanda í þessum kosningum.
- Af þessum sem ekki kusu töldu samt nær 45% nýja kerfið gott, tæp 30% hvorki né og afgangurinn, um 30%, taldi það nýja verra en það gamla. Nær 55% þessa sem hirtu ekki um að kjósa töldu samt að nýja kerfið „færði kjósendum vald“.

Stjórnlagaráð leggur áherslu á að stjórnmalasamtök gegni mikilvægu hlutverki í lýðræðissamfélagi. Persónukjör, hversu langt sem gengið er í þeim efnum, breytir því ekki að frambjóðendur verði að vera á listum og þar með bjóða sig fram í umboði þeirra samtaka sem að listunum standa. Hér er ekki lögð til sú ýtrasta gerð persónukjörs, eins og t.d. hefur tíðkast í Írlandi í nær heila öld, að frambjóðendur bjóða sig alfarið fram sem einstaklingar, enda þótt þeir megi geta flokksaðildar á kjörseðlinum. Raunar er framboð með þeim sama hætti í þeim löndum þar sem kosið er einmenningskjöri eins og er meginreglan í hinum engilsaxneska heimi.

Færa má rök fyrir því að persónukjör geti styrkt flokkana með því að þeir laði að sér meira af hæfu fólki, fólki sem ekki hefur hingað til viljað fara þá hefðbundnu leið að komast á þing með því að þokast upp framboðslista flokkanna þar til komið er í „öruggt“ sæti.

Það er niðurstaða Stjórnlagaráðs eftir að hafa gaumgæft kosti þess og galla að leyfa val þvert á samtök að leggja það engu að síður til sem aðalreglu að slíkt verði heimilað. Á hinn bóginn telur ráðið að kanna þurfi þetta sérstaka atriði sérstaklega áður en endanleg ákvörðun er tekin. Á þeim nauma tíma sem ráðið hefur haft hefur ekki gefist tækifæri til þess. Því er lögð til sú meginregla í stjórnarskrárfrumvarpinu að kjósenda eigi að standa til boða frambjóðendur á öllum listum í sínu kjördæmi og að auki á öllum landslistum. Hins vegar sé Alþingi heimilað að ganga skemmra og einskorða valmöguleika kjósendans við lista sömu samtaka. Því gæti farið fram ítarleg athugun á kostum og göllum vals þvert á lista áður en fyrstu kosningalög yrðu sett á grundvelli nýrrar stjórnarskrár. Þyki þá ekki tímabært að taka upp þetta víðara val getur löggjafinn útvíkkað valkostina síðar án þess að breyta þurfi stjórnarskrá. Löggjafanum er falið mat um þetta atriði.

V. Um lýðræðislega þátttöku almennings

Almennt

Eitt af þeim verkefnum sem Stjórnlagaráði var sérstaklega falið var að taka til umfjöllunar lýðræðislega þátttöku almennings, m.a. um tímasetningu og fyrirkomulag þjóðaratkvæða-

112 Sjá Árangur af nýju kosningakerfi í Hamborg og Bremen 2011.

113 Sjá Könnun á nýjum kosningarétti í Hamborg 2011.

greiðslu, þar á meðal um frumvarp til stjórnarskipunarlaganna.¹¹⁴ Hér á eftir er lýst þeim meginviðhorfum sem komu fram innan ráðsins og þeim meginmarkmiðum sem lögð voru til grundvallar við vinnslu ákvæðanna. Ráðið tók mið af þeirri vinnu sem unnin hafði verið af stjórnlaganefnd og er vísað til umfjöllunar í Skýrslu stjórnlaganefndar um sögulega þróun beins lýðræðis.¹¹⁵ Þá er einnig vísað til samanburðarrannsóknar Dóru Guðmundsdóttur á þjóðaratkvæðagreiðslum í Evrópu sem finna má í sömu skýrslu.¹¹⁶ Þá notaðist nefndin einnig við skýrsluna *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*.¹¹⁷

***Viðhorf Þjóðfundar*¹¹⁸**

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 liggi 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 lágmarksfjölda undirskrifa. Þá er gerð tillaga um að rafrænar kosningar verði notaðar við þjóðaratkvæðagreiðslur.

Á Þjóðfundi var litlega rétt hvernig stjórnarskrá er breytt svo og hver aðkoma þjóðarinnar er að slíku ferli. Áhersla kemur fram um að endurskoðun stjórnarskrár fari fram með jöfnu milli-bili, 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.

Viðhorf innan Stjórnlagaráðs

Fullyrða má að þorri stjórnlagaráðsfulltrúa hafi verið á þeirri skoðun að auka bæri aðkomu almennings að töku mikilvægra ákvarðana sem varða almannahag. Innan ráðsins voru höfð uppi þau sjónarmið að líta bæri á beint lýðræði sem viðbót við fulltrúalýðræðið. Aukin aðkoma almennings að ákvarðanatöku yki lýðræðislegan þroska, stuðlaði að aukinni ábyrgð kjósenda og skapaði aukna sátt í samfélaginu.¹¹⁹ Gegn þessu var m.a. lýst þeim áhyggjum að þjóðaratkvæðagreiðslur gætu hindrað möguleika stjórnvalda til að taka óvinsælar en nauðsynlegar ákvarðanir, þær tryggðu réttindi minnihlutahópa gegn ofbeldi meirihlutans illa og gætu verið notaðar sem leið stjórnmalamanna til að koma sér undan ábyrgð.¹²⁰ Vísað er til skýringa við einstakar greinar vegna þeirra viðhorfa sem uppi voru um einstaka efnisþætti tillagnanna.

Tilgangur og markmið

Það var meginmarkmið í vinnu Stjórnlagaráðs að auka möguleika almennings á aðkomu við töku ákvarðana. Um leið var það markmið ráðsins að minnka líkur á því að með beinu lýðræði myndi:

114 Sbr. tillögu til þingsályktunar um skipun stjórnlagaráðs 2010-2011.

115 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:170-177.

116 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:329-360.

117 Sjá *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* 2008. Sérstaklega var litið til kafla 9: „Recommendations and best practices“.

118 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:171.

119 Sjá Kaufmann o.fl. 2008. Höfundar tilgreina ýmis rök fyrir notkun beins lýðræðis í ákvarðanatöku og benda á reynslu Svisslendinga í þeim efnum.

120 Sjá t.d. Stelzenmüller 2011.

1. reynast erfitt fyrir stjórnvöld að taka umdeildar en nauðsynlegar ákvarðanir,
2. skapast hætta á því að meirihluti kjósenda beitti minnihluta kjósenda ofbeldi,
3. það færist í vöxt að stjórnmalámennt vikju sér undan ábyrgð með því að vísa málum í þjóðaratkvæði.

Megininntak tillagna

Tillögur Stjórnlagaráðs ganga út á eftirfarandi skref:

1. (*Málskotsréttur kjósenda*) Að hluti kjósenda geti knúið fram atkvæðagreiðslu um nýsamþykkt lög.
2. (*Tillöguréttur kjósenda*) Að hluti kjósenda geti lagt fram þingmál, frumvarp eða þingsályktunartillögu, til afgreiðslu á Alþingi.
3. (*Þjóðarfrumkvæði*) Að hluti kjósenda geti lagt fram tilbúið frumvarp og knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu.
4. (*Stjórnarskrárbreytingar*) Að breytingar á stjórnarskrá verði að jafnaði bornar undir þjóðaratkvæði.

Til viðbótar ofantöldum meginskrefum má nefna tvö til viðbótar sem snúa að ákveðnum takmörkunum á þjóðaratkvæðagreiðslum og nánari útfærslum á þeim:

5. (*Takmörkun málaþlokka*) Að ákveðnir málaþlokkar verði undanskildir þjóðaratkvæðagreiðslum að frumkvæði almennings.
6. (*Lagaumgjörð*) Að sett verði lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna og nauðsynlega umgjörð um beina þátttöku almennings í ákvarðanatöku.

Nauðsyn þess að breyta stjórnarskrá

Núgildandi stjórnarskrá tilgreinir þjóðaratkvæði í þremur tilfellum, um brottvikningu forseta Íslands úr embætti, þegar forseti synjar lögum staðfestingar og vegna breytingar á kirkju-skipan.¹²¹

Þá eru í gildi lög nr. 91/2010 um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Í þeim lögum er kveðið á um heimild meirihluta þings til að láta fara fram ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu. Samkvæmt greinargerð með lögunum getur hvorki Alþingi né neinn annar boðað til lagalega bindandi þjóðaratkvæðis að óbreyttri stjórnarskrá. Í greinargerðinni segir m.a.:

Sem áður segir eru engin ákvæði um það í stjórnarskránni að Alþingi geti ákveðið að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin málefni eða hver yrðu áhrif niðurstöðu slíkrar atkvæðagreiðslu. Því er Alþingi í sjálfsvald sett hvort það ákveður að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram og getur samþykkt ályktun þess efnis eftir venjulegum reglum. Á hinn bóginn er ljóst að niðurstaða slíkrar atkvæðagreiðslu getur ekki orðið lagalega bindandi fyrir handhafa ríkisvaldsins, enda gerir stjórnarskráin ekki ráð fyrir því að hendur löggjafans eða annarra handhafa ríkisvalds verði bundnar af slíkum atkvæðagreiðslum. Til þess að niðurstaðan bindi hendur löggjafans þyrfti að koma til breytingar á stjórnarskránni.¹²²

121 Sjá stjórnarskrá lýðveldisins Íslands 1944:11., 26. og 79. gr.

122 Sjá frumvarp til laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna 2010.

Af þessu er ljóst að ef hluti kjósenda á að geta krafist þjóðaratkvæðis um nýsamþykkt lög þarf til þess stjórnarskrárbreytingu. Samkvæmt 25. gr. og 38. gr. núgildandi stjórnarskrár hafa þingmenn, ráðherrar og forseti einir rétt til að bera upp þingmál. Eigi að veita ákveðnum hluta kjósenda heimild til að leggja mál fyrir Alþingi þarf því heimild fyrir því í stjórnarskrá.

Frumkvæðisréttur almennings felur í sér heimild hluta kjósenda til að leggja fram fullbúið frumvarp sem leggja þarf í þjóðaratkvæði, bindandi eða ráðgefandi, innan ákveðins tíma. Með sömu rökum og beitt er að ofan er ljóst að heimild fyrir slíkri þjóðaratkvæðagreiðslu þurfi að vera til staðar í stjórnarskrá eigi atkvæðagreiðslan að vera bindandi.

Þá er ljóst að ef engar takmarkanir eru tilteknar í stjórnarskrá, á þeim málaflokkum sem bera má upp í þjóðaratkvæði, má ekki setja slík ákvæði í almenn lög. Því ákvað Stjórnlagaráð að einskorða möguleg þjóðaratkvæði við þau málefni sem vörðuðu almannahag og undanskildi þar að auki nokkra málaflokka í samræmi við tillögur stjórnlaganefndar.¹²³

Loks telur Stjórnlagaráð rétt að tiltaka í frumvarpinu að setja eigi almenna lagaumgjörð um þjóðaratkvæði, tillögurétt og frumkvæði kjósenda. Ráðið telur að slík lagasetning sé nauðsynleg og að hún nái til mikilvægra framkvæmdaratriða, svo sem forms undirskrifa og tímalengdar undirskriftarsöfnunar, og þess hver kemur fram fyrir hönd kjósenda. Án slíks ákvæðis geta slík lög verið talin brjóta í bága við ákvæði frumvarpsins um þjóðaratkvæði að öðru leyti.

Um 37. gr.

Ákvæðið er nýtt. Hlutverk Alþingis er ekki tiltekið sérstaklega í núgildandi stjórnarskrá, að öðru leyti en að það fari með löggjafarvaldið ásamt forseta Íslands. Í greininni eru fjárstjórnarvald og eftirlitshlutverk þingsins einnig tiltekin til viðbótar löggjafarvaldinu.

Greinin er sótt orðrétt í tillögu stjórnlaganefndar.¹²⁴ Stjórnlaganefnd tók ekki af skarið um nauðsyn þess að kveða á um hlutverk Alþingis í stjórnarskrá og lagði fram tvo valkosti. Stjórnlagaráð leggur til að hlutverk þjóðþingsins sé skilgreint strax í upphafi kafla um Alþingi. Þetta er einnig að tillögu þingmannanefndar Alþingis um viðbrögð við rannsóknarskýrslu Alþingis.

Tekið er undir þau rök stjórnlaganefndar að ákvæðið sé til þess fallið að gefa gleggri mynd af störfum æðstu valdastofnunar þjóðarinnar sem er í samræmi við markmið Stjórnlagaráðs um gegnsæi í stjórnskipun Íslands. Þá eru ákvæði um helstu hlutverk þingsins á víð og dreif í núgildandi stjórnarskrá og ákvæði um eftirlitshlutverkið eru óskýr, raunar er eftirlitsvaldið ekki orðað með beinum hætti. Skilgreining á hlutverki Alþingis er vel til þess fallin að afmarka betur skilin á milli framkvæmdarvalds og löggjafarvalds.

Í sænsku stjórnarskránni er sagt að þing landsins sé skipað fulltrúum þjóðarinnar. Þingið hefur þar það verkefni að semja lög, ákveða skatta og hvernig fjármunum skuli ráðstafað. Athyglisvert er að í finnsku stjórnarskránni eru skyldur ríkisstjórnarinnar þar einnig skilgreindar sérstaklega.

Til samræmis og skýringar er talin ástæða til að áréttta það grundvallaratriði raunverulegs fulltrúalýðræðis að Alþingi sæki vald sitt til þjóðarinnar, en ekki til stjórnarmálaflokka, hagsmunahópa eða þriðju aðila.

¹²³ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:173.

¹²⁴ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:32, dæmi A.

Um 38. gr.

Greinin er samhljóða tillögu stjórnlaganefndar og nógildandi stjórnarskrá.

Samkvæmt dönsku stjórnarskránni varðar það landráðum að raska friði þjóðþingsins, gefa skipun þar um eða hlýða henni. Ekki er að finna sambærileg ákvæði í sænsku eða finnsku stjórnarskránum. Rætt var hvort orðið „öryggi“ ætti að vera inni í þessari grein, hugsanlega í staðinn fyrir „frið“. Fallið var frá því þar sem orðið þótti of þröngt. Þá hafa myndast fordæmi fyrir túlkun greinarinnar sem ekki þykir ástæða til að raska.

Um 39. gr.

Lagt er til kosningakerfi sem kallað hefur verið „kjördæmavarið landskjör“. Hér á eftir má sjá lýsingu á grunnatriðum, kjördæmum og framboðum, persónukjöri, kjördæmatryggingu, svo og svigrúmi löggjafans, ásamt umfjöllun um hvern efnispátt og yfirlit yfir þær umræður sem fram fóru innan ráðsins.

Kjördæmi og framboð

Heimilt er að skipta landinu upp í kjördæmi. Þau skulu flest vera átta. Fjöldi þeirra og mörk eru eftirlátin löggjafanum að ákveða. Þeir sem aðhyllast að landið sé eitt kjördæmi eiga það undir Alþingi hvort og hvenær sú ósk rætist. Með sama hætti taka þeir sem telja nauðsynlegt að byggðir landsins eigi beina fulltrúa á þingi vissa áhættu.

Frambjóðendur mega bjóða sig fram á a) lista í kjördæmi, b) lista í kjördæmi og um leið á landslista sömu samtaka eða c) einungis á landslista. Gagnvart kjósendum er landið að hluta til eitt kjördæmi, þar sem þeim standa frambjóðendur á landslistum til boða, en þeir geta einnig valið frambjóðendur og lista í sínu kjördæmi eins og verið hefur. Hin hliðin snýr að frambjóðendum. Þeir geta beint framboði sínu að þeim kjósendum sem standa þeim landfræðilega næst.

Spyrja má hvort fyrirkomulagið eigi sér fyrirmynd erlendis. Svo er og er þá helst að líta til Hollands. Þar má segja að samspil þess að landið sé eitt kjördæmi en framboð að einhverju leyti staðbundin sé ekki ósvipað því sem hér er lagt til. Er þó Holland margfalt fjölmennara en Ísland. Fyrirkomulagið í Danmörku er líka í þessa áttina. Það að tala kjördæmissæta sé breytileg og ráðist af kosningaúrslitum gerist í allmörgum ríkjum og má nefna Austurríki sem dæmi.

Persónukjör

Kjósendur geta valið frambjóðendur, einn eða fleiri, af hvaða lista sem er í sínu kjördæmi eða af landslistum nýti löggjafinn sér heimild til að ganga svo langt. Ef ekki getur hann sett í lög að valið einskorðist við lista sömu samtaka.

Persónukjör í einhverju formi er ekki óþekkt hérlandis. Þingmenn voru allt til 1959 almennt valdir með persónukosningu í formi ein- eða tvímenningaskjördæma. Svo er enn gert þar sem kosið er til sveitarstjórna svokallaðri óbundinni kosningu, enda eru þá engir listar í framboði. Strax við upphaf listakosninga, fyrir rúmri öld, var reynt að viðhalda persónukjörsþættinum með því að gera kjósendum kleift að breyta röðun á listum. Sá möguleiki hefur þó vart verið nýttur enda áhrifalítill. Aðeins einu sinni hefur það gerst að þingmannsefni hafi ekki náð kjöri vegna breytinga kjósenda á lista. Á árabílinu 1959–2000 var næsta vonlaust að breyta

röðun á listum en með lagabreytingu um aldamótin urðu áhrifin nokkur enda hefur það gerst fjórum sinnum síðan að frambjóðendur hafi þurft að víxla sætum fyrir tilverknað kjósenda. Í tillögum ráðsins er skrefið stigið til fulls þar sem ætlunin er að kjósendum sé alfarið falið að velja frambjóðendur.

Stjórnarskrártillagan útilokar ekki að listar séu með einhverjum hætti raðaðir, t.d. gætu þeir verið settir upp sem e.k. fléttulistar, konur og karlar til skiptis. Röðin er þó aðeins til leiðbeiningar kjósendum en hefur ekki önnur áhrif. Setja verður ákvæði um fyrirkomulag röðunar í kosningalög. Kjósandi getur leitt hjá sér að raða með því að merkja við lista einan sér og eftirlætur þá öðrum röðunina. Spyrja má hví ekki sé leyft að bjóða fram forraðaðan lista þar sem merking við listann einan hafi eitthvert vægi í röðun. Slíkt kom vissulega til álita en reynslan, bæði hérlendis og erlendis, sýnir að þá er persónukjörið næsta marklaust. Í reynd mun röðunin á hinum forröðuðu listum ráða ferðinni. Slíkt fyrirkomulag myndi ekki falla undir þá skilgreiningu á persónukjöri sem reifuð var að framan.

Ákvæði frumvarpsins um persónukjör, sem hér eru lögð til, kveða á um að kjósendum sé heimilað að velja frambjóðendur af landslistum svo og listum innan síns kjördæmis. Eins og fram kemur síðar verða í reynd væntanlega flestir frambjóðendur á landslistum þótt þeir séu líka á kjördæmalistum. Það persónukjör sem hér er lagt til gengur því mun lengra, hvort sem leyft er val þvert á samtök eða ekki, en stjórnarfrumvarpið um persónukjör frá árinu 2009 þar sem kjósendur gátu aðeins valið af einum lista og það aðeins helming nafna á honum. Um rök með og á móti þessu valfrelsi er rætt í almennum athugasemdum með þessum kafla frumvarpsins.

Persónukjör merkir ekki að flokkar komi ekki við sögu í sambandi við framboð. Samtökum um framboð, flokkum eða öðrum slíkum samtökum, er eftir sem áður ætlað að velja með einhverjum hætti þá frambjóðendur sem standa kjósendum til boða. Þeim er jafnframt heimilað að birta frambjóðendur í leiðbeinandi röð. Kjósendum er einnig heimilt að velja lista í heilu lagi. Að lokum er það mikilvægt atriði að mælt er fyrir um hlutfallskosningu þar sem samtökin, flokkarnir, hljóta þingsæti í sem fyllstu samræmi við heildarfylgi þeirra. Þetta útilokar t.d. meirihlutakosningu þar sem fylgismestu samtökin fá öll sæti.

Það er ekki mælt fyrir um það í þessum stjórnarskrártillögum hvaða merkingar- og uppgjörsaðferð skuli beitt. Löggjafanum er eftirlátið það að mestu. Ákvæðin geta rúmað hvort sem er merkingar með einum eða fleiri krossum við frambjóðendur eða að þeim sé raðað með raðtölum. Þá getur uppgjörsaðferðin verið með ýmsu móti, sé merkt með krossum verður vart annað séð en að samtala krossanna ráði uppgjörinu, en ýmsar aðferðir koma til álita við uppgjör á röðun. Nefna má sem dæmi að raðtölunum verði umbreytt í stig (Borda-aðferð) eða þær túlkaðar sem forgangs röðun, Single Transferable Vote (STV).

Kjördæmatrygging

Í kosningalögum má tryggja kjördæmunum lágmarkstölu sæta. Ráðstafa má allt að 30 þingsætum í þessu skyni. Ekkert kjördæmi fái fleiri slík trygg sæti en svarar til kjósendafjölda þeirra. Þetta er aðeins lágmarkstrygging. Að jafnaði munu kjördæmin fá fleiri sæti. Kjördæmi getur jafnvel fengið fleiri þingsæti en svarar til kjósendafjölda ef þar eru frambjóðendur sem höfða til kjósenda út fyrir kjördæmi sitt. Allir frambjóðendur sömu samtaka hvar sem er á landinu munu væntanlega standa kjósendum til boða. Væntanlega munu flestir frambjóðendur – a.m.k. í byrjun – vilja tengja sig kjördæmum verði landinu skipt í kjördæmi. Þeir gætu engu að síður laðað til sín kjósendur úr öðrum kjördæmum með því að vera jafnframt á landslista eins og heimilað er samkvæmt tillögum Stjórnlagaráðs. Þannig gæti kjördæmi fengið fleiri þingsæti en svarar til kjósendatölu þess eins. En það er þá að vilja kjósenda annars staðar að af landinu en ekki fyrir skikkan kosningakerfisins eins og nú er að nokkru

leyti. Hitt getur vissulega gerst að kjördæmi fái færri sæti en svarar til stærðar kjördæmisins, hvort sem það er vegna þess að frambjóðendur kjördæmisins höfðu ekki í nægilegum mæli til kjósenda eða að kjósendum þyki frambjóðendur í öðrum kjördæmum fýsilegri. Ákvæðinu um „kjördæmatryggingu“ er ætlað að sjá við þessu með því – eins og nafnið gefur til kynna – að tilteknum lágmarksfjölda þingsæta skuli ávallt úthlutað til frambjóðenda sem eru merktir kjördæminu. Í upphafi er gert ráð fyrir að bundnu sætin séu einkum ætluð til að tryggja hlut landsbyggðar en síðari tíma þróun í dreifingu þingmanna á kjördæmi við það kosningakerfi sem lagt er til mun væntanlega ráða hvort og hvernig löggjafinn kys að nota ofangreinda heimild.

Ákvæði frumvarpsins segja að heimilt sé að verja allt að 30 þingsætum, eða rétt tæplega helmingi þeirra allra, í þessu skyni. Ekki er mælt fyrir um það hvernig þeim skuli skipt á kjördæmin fyrir utan það að aldrei má eyrnamerkja kjördæmi fleiri slík bundin sæti en það getur staðið undir miðað við kjósendafjölda alls og er þá miðað við tölu kjósenda á kjörskrá að baki hverju hinna 63 þingsæta.

Hér eru vissulega ýmis álitamál. Ákvæðið um bundin sæti flækir kosningalög óhjákvæmilega og stríðir þar með gegn því sjónarmiði að þau séu sem auðskiljanlegust. Á hitt verður jafnframt að líta að sé landinu skipt upp í kjördæmi er vart rökrétt að kjördæmi geti verið næsta rúið þingsætum falli atkvæði með ólíklegum hætti. Spyrja má hvort 30 sæti, eða nær helmingur allra þingsæta, séu eðlilegt hlutfall. Þarna var farinn meðalvegur milli þeirra sjónarmiða að hafa enga slíka tryggingu og hinna að hlutfallið ætti að vera allt að því jafnhátt og segja má að sé í núverandi kerfi þar sem öll þingsætin eru bundin kjördæmum. Á það skal lögð áhersla að ákvæðið er hugsað sem trygging, öryggisákvæði, sem vart muni reyna á skiptist atkvæði með líklegum hætti.

Að lokum skal bent á að þetta tryggingarákvæði á aðeins við sé landinu skipt í kjördæmi.

Svigrúm löggjafans

Að mati Stjórnlagaráðs er það svigrúm sem löggjafanum er eftirlátið við nánari útfærslu kosningakerfisins rúmt. Hér nægir að nefna eftirfarandi:

1. Þinginu er gefið allt vald til að skilgreina kjördæmi og ákveða tölu þeirra, þ.m.t. að skipta landinu ekki upp í kjördæmi.
2. Ekkert er sagt um kosningaaðferðina utan að hún skal vera hlutfallsleg. Víða er mælt fyrir um notkun d'Hondtsreglu, Sainte-Laguë, aðferð stærstu leifa eða aðra aðferð í stjórnarskrám.
3. Nær allir þættir í útfærslu persónukjörsins eru eftirlátnir þinginu, þ.m.t. það mikilvæga atriði hvort leyfa eigi val þvert á samtök eða einskorða valmöguleikana við frambjóðendur innan einna samtaka.
4. Allt sem máli skiptir um niðurröðun bundnu sætanna, sem má að nokkru líkja við kjördæmissæti nú, er í höndum þingsins sem hefur ekki verið áður.
5. Löggjafanum er gert að stuðla að jöfnuði kynja á þingi, en hvernig það skuli útfært er á hans valdi.

Skýringar við einstakar málsgreinar

Með þjóðkjörnum þingmönnum er í 1. mgr. átt við að þingmenn skuli kosnir beint, í almennum kosningum. Hugtakið „hlutbundin kosning“ er felld brott enda hefur merking þess ávallt verið heldur óljós. Á hinn bóginn er síðar í greininni fjallað um að kosningin skuli vera hlutfallsleg. Samkvæmt frumvarpinu skulu þingmenn áfram kosnir til fjögurra ára í senn. Þetta

kemur ekki í veg fyrir að þingmenn kunni að missa umboð sitt við þingrof eða önnur tilfelli sem stjórnarskráin tilgreinir.

Í 2. mgr. er að finna efnislega nýja málsgrein sem kveður á um að atkvæðavægi kjósenda alls staðar á landinu skuli vera það sama. Hér er átt við að einum hópi kjósenda sé ekki fyrir fram og kerfisbundið veitt meira vægi en öðrum, umfram það sem leiðir af námundunarskekkju við úthlutun þingsæta.

Í 3. mgr. er efnisbreyting frá núgildandi stjórnarskrá þar sem löggjafanum er eftirlátið hver fjöldi kjördæma og mörk þeirra skuli vera. Þó er kveðið á um að þau skuli flest vera átta. Löggjafinn getur líka ákveðið að hafa landið eitt kjördæmi. Hafa ber í huga að kjördæmi hafa aðra merkingu í því fyrirkomulagi sem lagt er til með frumvarpi þessu frá því sem nú er við lýði.

Nauðsynlegt þótti að skjóta inn nýju ákvæði í 4. mgr. um tilhögun framboða. Í núgildandi stjórnarskrá kemur hugtakið ekki við sögu en lengi hefur verið talið að fyrrgreint hugtak um „hlutbundna kosningu“ merki að boðnir skuli fram listar, ekki einstaklingar. Þá er það nýmæli að heimilt sé að leggja fram sérstaka landslista með þeim frambjóðendum sem kjósa að tengja sig ekki ákveðnum kjördæmum, svo og þeim frambjóðendum af kjördæmalistum sem þess óska. Báðir listarnir verða þá að tilheyra sömu samtökum. Ekki er heimilt að sömu nöfn séu að öðru leyti á tveimur listum. Líklegt er að flestir muni nýta sér þennan kost þannig að landslisti verði í raun heildarlisti flestra frambjóðenda hverra samtaka. Tekið skal fram að kjördæmalistar hverfa að sjálfsögðu verði landinu ekki skipt upp í kjördæmi. Ekki er kveðið á um það hve mörg nöfn þurfi eða megja vera á hverjum framboðslista. Það er eftirlátið löggjafanum að setja um það reglur hvernig samtök frambjóðenda megja skipta frambjóðendum á einstaka lista, kjördæmalista eða landslista. Rétt er að það sé mikill sveigjanleiki til þess að gefa samtökum kost á að beina sjónum að staðbundnum framboðum annars vegar eða landsframboðum hins vegar.

Í 5. mgr. kemur fram meginleiðbeiningin um það hvernig kosning fer fram. Í 1. málsl. felast fyrirmæli um að kosningalög skuli gefa kjósenda kost á að velja frambjóðendur, hverja sem er af listum í kjördæmum þeirra svo og af landslistum. Í 2. málsl. er löggjafanum heimilað að þrengja valkostina og einskorða þá við frambjóðendur innan sömu samtaka. Í lögum má mæla fyrir um fjölda þeirra sem velja má eða hafa töluna ótakmarkaða. Þá er löggjafanum jafnframt í sjálfsvald sett með hvaða hætti kjósandi skal tjá val sitt á frambjóðendum, svo sem með krossum eða með raðtölum. Kjósenda skal einnig heimilt að kjósa með því móti að merkja við einn, en aðeins einn lista, eins og fram kemur í 2. málsl. málsgreinarinnar. Gildir þá einu hvort slíkur listi er kjördæma- eða landslisti. Teljast þeir þá velja alla frambjóðendur sem á listanum eru og kemur það þá í stað þess að velja einstaka frambjóðendur. Þegar kemur að uppgjöri atkvæða er þetta mikilvægt atriði sem gefur fyrirmæli um að röð nafna á lista sem merkt er við í heilu lagi skipti engu máli við úthlutun þingsæta.

Í 6. mgr. er kveðið á um að kosning til Alþingis skuli vera hlutfallsleg. Er þar vísað til þess að þingmannatala hverra samtaka frambjóðenda skuli vera í hlutfalli við atkvæðafylgi þeirra á landinu öllu. Orðalagið er sótt í ákvæði núgildandi stjórnarskrár um úthlutun jöfnunarsæta. Krafa um hlutfallskosningu útilokar t.d. meirihlutakosningu þar sem það framboð sem flest fær atkvæði hlýtur öll sætin.

Persónukjör, hvort sem er innan lista sömu samtaka eða ekki, eins og kveðið er á um í 7. mgr., er lykilatriði í frumvarpi þessu. Þegar komið er að úthlutun þingsæta liggur fyrir mælikvarði á atkvæðastyrk hvers frambjóðanda og það fylgi sem þeir hafa fengið í gegnum atkvæði sem eru greidd listum beint, enda segir að með merkingu við lista sé verið að greiða öllum frambjóðendum listans atkvæði. Hér er vísitandi talað um atkvæðastyrk en ekki atkvæðatölu. Ástæðan er sú að mælingin á stöðu eða styrk frambjóðenda getur ýmist verið með krossum, stigum eða forgangsroð af einhverju tagi. Af sömu ástæðu er talað um að við úthlutunina skuli

gengið „út frá“ atkvæðastyrknum, enda ekki hægt að segja berum orðum að hún skuli vera í hlutfalli við styrkinn. Með þessari málsgrein er löggjafanum gefið mikið svigrúm til að útfæra uppgjörið allt eftir því hvaða kosningaaðferð hann vill að beitt sé.

Í 8. mgr. er löggjafanum veitt sú heimild að binda allt að 30 þingsæti við ákveðin kjördæmi. Málsgreinin kveður aðeins á um lágmarkstölu sæta. Að jafnaði koma mun fleiri sæti úr kjördæmunum nema hreinir landslistar verði mjög vinsælir. Ákvæðið er einkum sett inn til að unnt sé að tryggja landsbyggðinni viðunandi hlutfall þingmanna miðað við hlutfall kjósenda. Í seinni málslíð er leiðbeining til löggjafans um það hvers verður að gæta við skiptingu hinna bundnu sæta á milli kjördæmanna. Leiðbeiningin er í raun útfærsla á því meginákvæði sem felst í 2. mgr. um að vægi atkvæða skuli vera jafnt. Séu t.d. 10% allra kjósenda landsins í tilteknu kjördæmi getur það í mesta lagi fengið 10% allra þingsæta sem bundin sæti. Þar sem 10% af 63 eru 6,3 má í mesta lagi binda 6 þingsæti í slíku kjördæmi. Að öðru leyti er ekki mælt fyrir um hvernig hinum bundnu sætum skuli skipt á milli kjördæma. Ekki er óeðlilegt að fámennari kjördæmi fái hlutfallslega fleiri bundin sæti en þau fjölmennari, jafnvel að jöfnu sætunum sé skipt án tillits til kjósendatölu, t.d. jafnt. Löggjafanum eru þó settar nokkrar skorður af ákvæðum frumvarpsgreinarinnar um jafnt vægi atkvæða. Þau þingsæti sem ekki eru bundin kjördæmum sérstaklega gegna því hlutverki að tryggja jöfnuð milli framboða, ella væri ákvæðið um jafnt vægi atkvæða ekki uppfyllt.

Með 9. mgr. er gerð skýr krafa um það að í kosningalögum skuli stuðlað að sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á þingi. Löggjafanum er falið að leita leiða í því skyni.

Ákvæði sama efnis og í 10. mgr. er að finna í nágildandi stjórnarskrá og er jafnframt í A-dæmi stjórnlaganefndar. Með stjórnarskrárbreytingu 1999 var það lagt

í vald löggjafans að ákveða fjölda þingsæta í hverju kjördæmi, þó þannig að minnst fimm kjördæmissæti séu í hverju þeirra. Sömuleiðis verði sett í lög nánari fyrirmæli um kjördæmaskipan og fyrirkomulag kosninga, þar á meðal verði kjördæmamörk utan Reykjavíkur og nágrennis og reglur um úthlutun þingsæta lögbundnar.

Með þessu móti er hægt að breyta vissum atriðum, er lúta að kjördæmaskipan og kosningafyrirkomulagi, án þess að til þurfi stjórnarskrárbreytingu. Þó er áskilið að breytingar á lögmaeltum kjördæmamörkum og tilhögun á úthlutun þingsæta, sem fyrir er mælt í lögum, verði aðeins gerðar með $\frac{2}{3}$ atkvæða á Alþingi.¹²⁵

Þá er til viðbótar kveðið á um að mikilvægar breytingar á kosningakerfinu verði ekki gerðar ef minna en sex mánuðir eru til loka kjörtímabils. Verði breyting á kjörtímabilinu á innan við sex mánuðum frá samþykkt slíkra breytinga taka þær ekki gildi fyrr en að kosningum loknum.

Um 40. gr.

Óbreytt frá tillögu stjórnlaganefndar svo og frá nágildandi stjórnarskrá ef frá er skilin tilfærsla á ákvæði um lengd kjörtímabilsins.

Um 41. gr.

Óbreytt ákvæði frá nágildandi stjórnarskrá og tillögum stjórnlaganefndar.

125 Sjá frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands 1998-1999.

Um 42. gr.

Ákvæðið er lítillega breytt. Um kjörgengi er fjallað í 34. gr. og um missi kjörgengis í 50. gr. núgildandi stjórnarskrár. Í tillögum stjórnlaganefndar eru ákvæðin óbreytt. Í frumvarpi Stjórnlagaráðs hefur ákvæðum um kjörgengi og missi kjörgengis verið sett í eina grein. 1. mgr. og 2. mgr. eru efnislega samhljóða en í 3. mgr. er málfar einfaldað og fært til nútímahorfs. Síðasti málslíður er nýr en tekinn er af allur vafi um að varamaður þingmanns taki sæti glati hann kjörgengi. Þetta er ekki sagt berum orðum í núgildandi stjórnarskrá en er talið leiða af eðli máls. Lagt er til að orðalag um þetta verði gert skýrt þannig að ljóst sé hvað átt er við og til samræmis við önnur ákvæði, t.d. þegar þingmenn verða ráðherrar.

Í umræðu Stjórnlagaráðs kom fram að ákvæðið um missi kjörgengis ætti minni rétt á sér nú en áður, sérstaklega ef möguleikar til persónukjörs verða auknir. Kjósendur eigi að hafa forræði á því hverja þeir velja til þingstarfa. Á móti var nefnt að þeir sem hafa hlotið dóm og snúið við blaðinu eiga möguleika á að fá uppreisn æru og yrðu kjörgengir upp frá því. Var niðurstaðan sú að menn glötuðu kjörgengi með sambærilegum hætti og nú gildir. Til samanburðar má nefna að í finnsku stjórnarskránni er málsgrein um að þingmenn missi umboð sitt ef þeir missa kjörgengi og er hún álíka einföld og í þeirri íslensku.

Um 43. gr.

Nýtt ákvæði um úrskurð um gildi kosninga. Í frumvarpinu er lagt til að ákvæði í 46. gr. núgildandi stjórnarskrár, um að Alþingi ákveði sjálft hvort það sé löglega kjörið, falli niður. Af þeim sökum er nauðsynlegt að kveða á um hvaða stjórnvald felli slíkan úrskurð. Hér er lagt til að landskjörstjórn fjalli um það. Um leið þykir ástæða til að kveða á um að hið sama skuli gilda um allar þjóðaratkvæðagreiðslur, þ.e. auk alþingiskosninga, kosningu forseta Íslands svo og um þjóðaratkvæðagreiðslur um einstök mál. Í lögum um þjóðaratkvæðagreiðslur er nú þegar kveðið á um þá málsmæðferð sem hér er lögð til. Aftur á móti þarf að breyta lögum um kosningu forseta Íslands auk laga um kosningar til Alþingis nái umrædd stjórnarskrár-breyting fram að ganga.

Úrskurði landskjörstjórnar verður skotið til dómstóla eins og hverjum öðrum stjórnvaldsúrskurði.

Um 44. gr.

Breytt ákvæði og einfaldað til muna frá núgildandi 35. gr. stjórnarskrár sem fjallar um starfstíma Alþingis.

Í ákvæðinu segir nú að Alþingi komi saman hvert ár fyrsta dag október eða næsta virkan dag ef helgidagur er og stendur til jafnlengdar næsta árs hafi kjörtímabil alþingismanna ekki áður runnið út eða þing verið rofið. Þá er sagt að samkomudegi reglulegs Alþingis megi breyta með lögum. Í tillögu stjórnlaganefndar er greinin efnislega samhljóða auk þess sem lagt er til að skipta eigi hverju kjörtímabili í löggjafarþing. Ákvæði Stjórnlagaráðs byggist að hluta til á tillögu stjórnlaganefndar, en er einfaldað til muna.

Talið var óþarfi að skilgreina samkomudag reglulegs Alþingis nákvæmlega í stjórnarskrá sem og starfstíma, heldur væri nægjanlegt að það yrði gert í þingskapalögum. Þingið hefur sjálf-dæmi í þeim efnum. Hins vegar var bent á að meirihluti þings gæti beitt minnihluta ofríki með breytingum á starfsfyrirkomulagi Alþingis. Eigi að síður var valin sú leið að mæla skuli nánar fyrir um starfstíma þingsins í lögum en þess í stað sett heimild í ákvæði um þingsetningu að þriðjungur þingmanna gæti óskað eftir að þing yrði kallað saman og sett. Í ákvæði um setningu þingsins er að auki gerð sú breyting að forseti Íslands stefni Alþingi saman. Sú

ábyrgð færist frá sitjandi forsætisráðherra eins og talin er vera raunin samkvæmt núverandi fyrirkomulagi. Eftir sem áður kemur þingið ætíð saman tveimur vikum eftir kosningar, hvort sem þær eru reglulegar í lok kjörtímabils eða í kjölfar þingrofs.

Í þessu tilliti má nefna að ákvæði sænsku stjórnarskrárinnar um starfstíma þingsins eru einföld. Sagt er að þjóðþingið, Ríkisdagur (s. *Riksdag*), komi saman ár hvert í Stokkhólmi, nema þingið eða forseti þess ákveði annað vegna frelsis eða öryggis þess. Ákvæði finnsku stjórnarskrárinnar eru ítarlegri en þar kallar forseti lýðveldisins þingið saman. Samkvæmt þýsku grunnlögunum starfar þingið samfelld allt kjörtímabilið, ekki er gert ráð fyrir löggjafarþingum og þingið getur sjálft ákveðið þinghlé.

Kosningar fara alla jafna fram á laugardögum. Könnun á lögmæti kosninganna og útgáfa kjörbréfa á sér stað áður en Alþingi kemur saman, þ.e. tveimur vikum eftir kosningar eins og áður er sagt, í samræmi við þá tillögu Stjórnlagaráðs að landskjörstjórn kanni lögmæti kosninga en ekki kjörbréfanefnd Alþingis eins og nú er.

Um 45. gr.

Ákvæðinu er efnislega breytt frá 37. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Stjórnlaganefnd leggur til þá efnisbreytingu að Alþingi en ekki forseti Íslands geti ákveðið að þingið komi saman á öðrum stað á Íslandi.

Stjórnlagaráð telur rétt að Alþingi geti sjálft ákveðið annan fundarstað en í Reykjavík við sérstakar kringumstæður. Sá staður einskorðist ekki við Ísland. Ómögulegt er að segja fyrir um hvaða kringumstæður gætu réttlætt í framtíðinni að þingið komi saman annars staðar en hér á landi, en ætla má að það yrði aðeins í ýtrustu undantekningar- og neyðartilvikum, svo sem vegna stríðsástands eða mikilla náttúruhamfara.

Um 46. gr.

Breytt ákvæði, núgildandi 22. gr.

Í núgildandi ákvæði kemur fram að forseti Íslands stefni saman Alþingi eigi síðar en tíu vikum eftir alþingiskosningar og setji þing ár hvert. Í Skýrslu stjórnlaganefndar var gerð sú tillaga að forseti Íslands stefndi saman Alþingi að loknum alþingiskosningum og setti reglulegt Alþingi ár hvert, að tillögu forseta Alþingis eða meirihluta þingmanna.

Stjórnlagaráð fór að tillögu stjórnlaganefndar fyrir utan að lækka kröfu um meirihluta alþingismanna niður í þriðjung. Sú breyting var gerð í ljósi álits frá sérfræðingi sem taldi að samspil þessa ákvæðis og 43. gr. gæti leitt til þess að minnihluti þingmanna gæti ekki krafist þess að þing komi saman né væri slík krafa í stjórnarskrá, nema strax eftir kosningar.¹²⁶ Að þessu virtu taldi ráðið rétt að minnihluti þingmanna ætti kröfu til að kalla þing saman ef meirihlutinn léti það hjá líða og er því um minnihlutavernd að ræða. Að öðru leyti eigi þingið sjálfðæmi um starfstíma sinn og samkomudag.

Stjórnlagaráð telur það samrýmast vel hlutverki forseta sem verndara menningar og lýðræðis að stefna saman og setja Alþingi. Ábyrgð á því verkefni skal því fylgja forsetaembættinu en ekki sitjandi forsætisráðherra eins og talin er vera raunin samkvæmt núverandi fyrirkomulagi. Þá er eðlilegt að sami aðili rjúfi þing og setji það þannig að samræmi sé við ákvæði um þingrof.

126 Sjá Ragnhildi Helgadóttur 2011.

Um 47. gr.

Ákvæðið er efnislega óbreytt en með tveimur orðalagsbreytingum.

Í 47. gr. nágildandi stjórnarskrár segir að alþingismenn undirriti drengskaparheit. Í tillögu stjórnlaganefndar er greinin óbreytt. Stjórnlagaráð gerir þá orðalagsbreytingu að alþingismenn undirriti eiðstaf í stað þess að vinna drengskaparheit. Einnig er gerð smávægileg breyting á orðalagi til samræmis við þá stefnu að nota framsöguhátt og beina ræðu („vinnur“ í stað „skal vinna“).

Á meðal ráðsfulltrúa var bent á að orðið drengskapur væri karllægt. Orðið eiður kom til umræðu og var talið ákveðnara en „heit“ og vera viðeigandi í þessu samhengi. Hins vegar barst athugasemd um að orðið eiður hefði öðlast fasta merkingu í lagamáli. Samkvæmt Íslenskri orðabók merkir orðið eiður *hátíðleg yfirlýsing sem maður gefur og vísar um leið til e-s sem honum er dýrmætt, t.d. guðs síns eða drengskapar síns, svardagi*. Ráðið taldi orðið eiður samkvæmt þessu ekki endilega vísa til trúar og þóttu því vera meiri hagsmunir að fella óþarflega karllæg orð út úr stjórnarskrá. Slíkt væri betra.

Í Lögfræðiorðabókinni segir um eiðstafi: *svardagi, eiðsformáli*. Niðurstaðan var því sú að nota orðalagið „að undirrita eiðstaf“ að stjórnarskránni. Þá sé gætt að því til samræmis við önnur ákvæði þessa frumvarps að ráðherrar og forseti undirrita eiðstaf.¹²⁷

Um 48. gr.

Breytt ákvæði 48. gr. nágildandi stjórnarskrár.

Í tillögu stjórnlaganefndar er greinin óbreytt. Stjórnlagaráð leggur til að orðalagið „reglur frá kjósendum sínum“ breytist í „fyrirmæli frá öðrum“. Alþingismenn eiga ekki að vera bundnir af neinum fyrirmælum frá öðrum og ekki þörf á að tiltaka kjósendur sérstaklega sem hóp í því sambandi.

Nefna má að í finnsku stjórnarskránni er sagt að þingmanni sé skylt að fylgja réttlæti og sannleika og skuli utan stjórnarskrárinnar ekki bundinn af neinum utanaðkomandi reglum.

Alþingismenn eru samkvæmt eiðstaf sínum bundnir við stjórnarskrána, enda hefur þjóðin lagt þeim til starfsreglur sem þeim ber umfram allt að virða og því var talið óþarft að tiltaka það sérstaklega þótt það hafi komið til umræðu í ráðinu.

Að auki eru lagðar til smávægilegar breytingar á orðalagi í átt að nútímamálfari.

Um 49. gr.

Breytt ákvæði 49. gr. nágildandi stjórnarskrár.

Ákvæðið er í samræmi við tillögu stjórnlaganefndar um að tiltekið sé að ekki megi höfða sakamál á hendur þingmanni. Horfir sú breyting til skýrleika þar sem áður stóð aðeins „mál“. Eftir sem áður er heimilt að höfða einkamál á hendur alþingismanni án samþykkis þingsins.

Lagt er til það nýmæli í 3. mgr. að þingmaður geti sjálfur afsalað sér friðhelgi. Þá eru nokkrar orðalagsbreytingar lagðar fram.

¹²⁷ Í ritmálssafni Orðabókar Háskólans er elsta dæmið sótt í Nýjtestamentisþýðingu Odds Gottskálkssonar þar sem segir í Matt. 17,7 frá því að Heródes hafi hrifist svo af dansi stjúp dóttur sinnar, Salóme, að hann „lofadi hann með eidi / at gefa henne huers hun æskti af honum“. Það kostaði Jóhannes skírara höfuðið sem frægt er.

Í umræðum í Stjórnlagaráði kom fram að mikilvægt væri að tryggja málfrelsi þingmanna í ræðustól. Þá kom einnig fram að ráðherrar sem ekki eru þingmenn þyrftu að njóta málfrelsis í ræðustól þingsins og ákvæðið þyrfti að ná til þess.

Til álita kom hvort gera ætti kröfu um aukinn meirihluta í þinginu til að leyfa málshöfðun á hendur þingmanni fyrir ummæli á þingi, að sænskri og finnskri fyrirmynd. Í Þýskalandi er hins vegar engin friðhelgi gagnvart meidýrðum (þ. *verleumderische Beleidigungen*). Þá var enn fremur rætt um hvort beiting rannsóknarheimilda gagnvart þingmönnum ætti að vera háð samþykki þingsins, t.d. hleranir, húsleitir eða þess háttar, þar sem mögulegt er að saksóknari eða lögregla skipti sér af störfum löggjafarvaldsins með óeðlilegum hætti frá stjórnskipunarlegum sjónarmiðum. Í því tilviki væri friðhelgi þingmanna ansi víðtæk umfram aðra borgara.

Það sjónarmið kom fram í umræðunni að óeðlilegt væri að alþingismenn gætu viðhaft meidýrði um fólk utan þings úr ræðustól þingsins án þess að þurfa að sæta ábyrgð. Þá gætu menn gripið til þess að uppljóstra viðkvæmum upplýsingum, en í því tilviki gæti Alþingi samþykkt að aflétta friðhelgi þingmanna. Að umræðu lokinni var afstaða tekin til ólíkra hagsmuna og talið að hagsmunir þingmanna og almennings af málfrelsi úr ræðustól vægju þyngra.

Að lokum má geta þess að rætt var hvort alþingismenn afsöluðu sér friðhelgi með því að játa sekt sína. Fram kom það sjónarmið að játning í sakamálaréttarfari væri að jafnaði ekki talin nægileg ein og sér til sakfellingar án annarra gagna til stuðnings. Því var talinn leika vafi á um hvenær játning ætti að vera talin fullgild samkvæmt ákvæðinu til að friðhelgi yrði aflétt og ekki talið rétt að setja það inn í stjórnarskrá.

Um 50. gr.

Nýtt ákvæði.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um hæfi alþingismanna til að taka þátt í meðferð þingmála og í 2. mgr. er regla sem áskilur að í lögum sé kveðið á um skyldu þingmanna til að veita upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni sína. Markmið ákvæðisins er að auka traust almennings til þingmanna og trúverðugleika þeirra. Þá sé óeðlilegt að aðrar reglur gildi við meðferð valds hjá þingi en t.a.m. í stjórnsýslunni þegar mál er verulega tengt þingmanni, t.d. vegna vensla eða annarra hagsmuna.

Stjórnlagaráð tekur undir álit og tillögu stjórnlaganefndar og 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 þingskapalögum eða sérlögum, og er þá unnt að líta til fyrirmynda úr stjórnsýslunni og stjórnsýslurétti.

Orðalagið „sérstakra og verulegra“ hagsmuna er talsvert opið og verður að meta í hverju tilviki fyrir sig og getur 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 57/1993 verið leiðarljós í þessu sambandi. Ekki er átt við hagsmuni sem eru mjög lítilfjörlegir eða smávægilegir. Aðalatriðið er að ekki er átt við almennt hæfi heldur sérstakt og þarf því að vera um sérstaka, verulega og persónulega hagsmuni að ræða. Þátttaka þingmanns í meðferð tekjuskattslaga, laga um Fæðingarorlofssjóð og hjúskaparlöggjöf myndi t.a.m. ekki valda vanhæfi þingmanna. Umtalsverð hlutabréfaeign í tilteknu fyrirtæki sem samþykkja á lög um um ríkisábyrgð gætu hér talist slíkir sérstakir og verulegir hagsmunir, en gert er ráð fyrir ákveðnu hagsmunamati þar um og er ákvæðið opið að því leyti. Þá er útilokað að telja upp þær aðstæður sem geta valdið vanhæfi í framtíðinni.

Þá er mikilvægt að vafaatriði um hæfi þingmanna leiði ekki til óvissu um stjórnskipulegt gildi laga og því er tekið fram í síðasta málslíð að vanhæfi þingmanns leiði ekki til þess að lög sem hann hefur tekið þátt í að semja verði talin brjóta í bága við stjórnarskrána.

Í 2. mgr. er að finna nýmæli þar sem gengið er lengra en í Skýrslu stjórnlaganefndar. Markmið ákvæðisins er að tryggja ákveðið gagnsæi í meðferð almannavalds. Ætla verður hér að átt sé við verulega hagsmuni, t.d. verulega eignarhluti í fyrirtækjum eða fasteignum eða eftir atvikum ýmis félagsleg tengsl en gert ráð fyrir að löggjafinn taki af skarið um nánari útfærslu í almennum lögum um skyldu þingmanna til að veita upplýsingar um hagsmuni sína. Eru reglur um hagsmunaskráningu alþingismanna þegar fyrir hendi¹²⁸ og geta þær verið leiðbeinandi í þessu efni.

Reglur í 1. mgr. og 2. mgr. tengjast innbyrðis en ætla má að hin síðarnefnda styrki reglu um sérstakt hæfi þingmanna.

Í samræmi við almennar reglur er gert ráð fyrir að alþingismenn gæti að hæfi sínu sjálfir og hvort þeir víki sæti við atkvæðagreiðslu. Er það þingmannsins og þingflokks hans að ákveða viðbrögð ef á döfinni eru þingmál þar sem fyrir séð er að þingmaðurinn sé vanhæfur. Getur komið til þess að varamaður verði kallaður inn ef um mikilvæg mál er að ræða. Ekki þótti þó ástæða til að kveða á um í stjórnarskrá að kalla mætti inn varamann í einstökum málum, enda myndi slíkt flækja mjög umsýslu og vinnu þingsins.

Um 51. gr.

Greinin er ný og byggð á tillögu stjórnlaganefndar með breytingum, að hún nái ekki einungis til stjórnmalasamtaka heldur einnig til frambjóðenda. Stjórnlagaráð telur nauðsynlegt að setja slíka reglu í stjórnarskrá, sérlega í ljósi ákvæða um aukið vægi persónukjörs í frumvarpinu. Sama er talið gilda um starfsemi skipulagðra stjórnmalasamtaka. Ákvæðið stuðlar að auknu gegnsæi, en viðleitni í þá átt hefur verið rauður þráður í þeim tillögum sem Stjórnlagaráð hefur unnið að undanfarna mánuði.

Í IV. kafla laga nr. 162/2006 er fjallað um skyldu stjórnmalasamtaka til þess að opinbera endurskoðuð reikningsskil sín, sbr. 9. gr. sem kveður á um að þessum upplýsingum skuli skilað fyrir 1. október ár hvert. Eðlilegra er að flokkum og frambjóðendum verði að meginreglu gert að birta upplýsingar um framlög og styrki svo fljótt sem auðið er.

Almenna reglan í mörgum ríkjum Evrópu er að auglýsingar stjórnmalaflokka í ljósvakamiðlum eru bannaðar, að öllu leyti eða að hluta. Svo er ekki á Íslandi. Á fundum starfshóps þess sem stendur að tillögunni var rætt um hvort banna ætti auglýsingar frá stjórnmalasamtökum. Að loknum samræðum um ýmsar hliðar þessu tengdu, og með tilliti til yfirlýsinga álitsgefandi sérfræðinga var ákveðið að heimila löggjafanum að útfæra með hvaða hætti skyldi leitast við að takmarka auglýsingar.

Um 52. gr.

Breytt ákvæði 52. gr. nógildandi stjórnarskrár.

Ákvæði um kosningu forseta Alþingis kom nýtt inn í stjórnarskrá árið 1991. Ákvæðið segir aðeins að Alþingi kjósi sér forseta með einföldum meirihluta og forseti stýri störfum þess. Forseti þingsins er nú jafnan kosinn úr röðum stjórnarmeirihluta og er með atkvæðisrétt eins og aðrir þingmenn.

Stjórnlaganefnd lagði til að kjósa ætti forseta Alþingis með $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða þingmanna í því skyni að hann sé fulltrúi allra þingmanna en ekki aðeins þingmeirihluta eða jafnvel ríkisstjórnar. Telur Stjórnlagaráð þessa breytingu til samræmis við markmið sín um aukna valdreifingu og aukið samráð innan þingsins. Þá sé nauðsynlegt að ekki standi styr um verk- og fundarstjórn forseta og breytingin því til þess fallin að auka veg þingsins.

¹²⁸ Sjá reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum alþingismanna og trúnaðarstörfum utan þings 2009.

Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins er þingforseti því kjörinn með $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða í upphafi hvers kjörtímabils. Auk þess að stýra störfum þingsins ber forseti ábyrgð á rekstri Alþingis og hefur æðsta vald í stjórnsýslu þess. Í sænsku stjórnarskránni segir að þingið kjósi úr röðum þingmanna forseta þingsins, ásamt þremur varaforsetum, fyrir hvert kjörtímabil. Forseti þingsins skal víkja úr sæti sem þingmaður, og varamaður taka sæti hans, á meðan hann gegnir embætti. Í finnsku stjórnarskránni er einnig áskilið að þingforseti taki ekki þátt í umræðum eða atkvæðagreiðslum þingsins.

Stjórnlagaráð telur að ákvæði sambærileg sænsku og finnsku stjórnarskránum um að forseti taki ekki þátt í almennum þingstörfum geti styrkt embætti þingforseta og aukið möguleika hans á að ná sáttum milli meirihluta og minnihluta. Þá auðveldi slíkt ákvæði þinginu að ná $\frac{2}{3}$ hluta í forsetakjöri. Í samræmi við framangreint, og að honum beri að vera forseti *alls* þingsins, er honum ætlað að víkja frá almennum þingstörfum á meðan hann gegnir embættinu, sbr. 3. mgr. Þá skiptir máli í þessu sambandi að forseti Alþingis undirritar lög f.h. þingsins samkvæmt grein um staðfestingu laga og að hann er staðgengill forseta Íslands.

Í umræðu kom fram að erfitt sé að spá um hversu langan tíma kjör forseta tekur en búast má við að það sé að einhverju leyti undirbúið fyrir fram. Reynir þar á að þingið komi fram af ábyrgð og sé tilbúið að velja þann sem það helst treystir til að halda á málum, án verulegra átaka eða flokkadrátta. Samkvæmt gildandi reglum stýrir starfsaldursforseti þingi uns þingforseti hefur verið kosinn. Í þingsköpum segir að þegar Alþingi kemur saman við þingsetningu að loknum alþingiskosningum skuli aldursforseti stjórna fundinum þangað til forseti þingsins er kosinn og standa fyrir kosningu hans. Hafi tveir þingmenn eða fleiri setið jafnlengi á þingi skal sá teljast aldursforseti sem eldri er. Telur ráðið rétt að þessi regla gildi áfram.

Rætt var hvort þörf væri á viðlagaákvæði um kosningu forseta ef $\frac{2}{3}$ atkvæða næðust ekki að baki einum frambjóðanda. Var talið að slíkar „bakdyr“ yrðu að aðaldundum ef þær væru fyrir hendi. Með því að forseti víkur frá almennum þingstörfum og hefur ekki atkvæðisrétt er talið að þingið eigi að geta náð samkomulagi og að rétt sé að gefa því engan annan kost.

Í 2. mgr. eru varaforsetar nefndir sem staðgenglar þingforseta, t.d. ef undirrita þarf samþykkt lagafrumvörp áður en þau eru lögð fyrir forseta Íslands til staðfestingar og forseti Alþingis er fjarstaddur eða forfallaður. Að sama skapi myndu varaforseti og forseti Alþingis (sem staðgengill forseta Íslands) skrifa undir lög ef forseti Íslands er forfallaður. Varaforsetar eru kjörnir samkvæmt þingskapalögum og jafnframt þarf að kveða þar nánar á um kjör forseta. Fyrsti varaforseti er fyrsti staðgengill forseta Alþingis og svo koll af kolli í forfallatilvikum. Forseti og varaforsetar mynda forsætisnefnd sem er ein af þeim fjórum fastanefndum þingsins sem nefndar eru í frumvarpi þessu.

Það sjónarmið kom fram að tiltaka ætti sérstaklega til skýringar að þingforseti sé kjörinn úr röðum alþingismanna. Fallið var frá því enda gert ráð fyrir að svo sé og talið að það liggi í orðanna hljóðan. Ákvæðið útilokar ekki að forseti þingsins geti verið úr hóp utanþingsmanna, ekki frekar en í gildandi rétti.

Um 53. gr.

Óbreytt ákvæði, en Alþingi er skyldað til að setja sér þingsköp í nágildandi 58. gr. stjórnarskrárinnar. Stjórnlagaráð leggur ekki til breytingu á ákvæðinu.

Hér má geta þess að í Svíþjóð njóta þingskapalögin (s. *Riksdagsordningen*) sérverndar þannig að aukinn meirihluta þarf til að samþykkja grundvallarbreytingar á þeim. Að öðrum kosti þurfa slíkar breytingar að fara í gegnum sama ferli og breytingar á stjórnarskránni (s. *Regeringsformen*). Venjulegar breytingartillögur má einfaldur meirihluti þó samþykkja.

Til álita kom að lykilatriði þingskapalaga nýtu sérverndar, t.a.m. með ákvæðum um aukinn meirihluta sem þyrfti til að samþykkja breytingar, m.a. að sænskri fyrirmynd. Sú hætta er annars fyrir hendi að meirihluti þings geti beitt minnihluta ýmsu ofríki með breytingum á þingsköpum. Þá var rætt hvort þingsköp ættu að vera undanþegin synjunarvaldi forseta og þannig ekki unnt að skjóta þeim til þjóðaratkvæðis. Ekki var talin ástæða til að breyta stjórnarskrá hvað þetta varðaði enda talið að stjórnskipunarhefðir og venjur vernduðu rétt þingsins til að setja sér sjálft þingsköp.

Um 54. gr.

Nýtt ákvæði.

Engin ákvæði eru í núgildandi stjórnarskrá um fastanefndir þingsins eða kosningu þeirra. Hins vegar er ljóst að þingmenn hafa um langt skeið unnið málefnavinnu þingsins í slíkum nefndum. Með nýsamþykktum lögum nr. 84/2011 voru gerðar umfangsmiklar breytingar á núverandi þingskapalögum nr. 55/1991. Formenn allra þingflokka stóðu að lagasetningunni. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 84/2011 kemur fram að frumvarpið feli í sér róttæka breytingu á nefndakerfi þingsins. Nefndum er fækkað verulega en ekki verður bein samsvörun milli ráðuneyta Stjórnarráðsins og málefnaþingarmanna, heldur ræður álag í nefndastarfi meira um verkefnaskipulag þingsins. Þá kemur fram að breytingar þessar styðjist að mörgu leyti við tillögur vinnuhóps forsætisnefndar Alþingis sem komu fram í skýrslunni *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*.

Stjórnlagaráð studdist við framangreinda skýrslu í störfum sínum og er í grófum dráttum sammála þeim breytingum er gerðar voru á starfsemi þingsins með lögum nr. 84/2011 á þingskapalögum nr. 55/1991, sem voru samþykkt á meðan ráðið var að störfum.¹²⁹ Ráðið telur mikilvægt að auka vægi og styrk þingnefnda í viðleitni til að styrkja löggjafarþingið gagnvart framkvæmdarvaldinu. Að því marki er nú t.a.m. gert ráð fyrir í frumvarpi þessu að mál komi til meðferðar í þingnefndum áður en þau eru flutt í þinginu. Ætlun ráðsins er að styrkja stefnumótun á vegum þingnefnda án þess að tvöfalda þann hóp sérfræðinga sem kemur að undirbúningi þingmála hjá stjórnsýslu og þingi sem og að nefndastörf verði skilvirkari. Von stendur til þess að þingið verði í auknum mæli vinnuþing í anda norrænu þinganna og umræða innan þingsins markviss og málefnaleg.

Stjórnlaganefnd lagði til að fjárlaganefnd, stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd og utanríkis- málaneftnd væru sérstaklega tilteknar í stjórnarskrá. Þær nefndir eiga stjórnskipunarstoð skv. frumvarpi þessu enda nefndar í öðrum ákvæðum auk forsætisnefndar. Niðurstaðan varð sú að hafa ákvæðið einfalt og ekki þyrfti að tiltaka eina nefnd umfram aðra í ákvæði þessu þannig að þingið hafi ákveðið sjálfðæmi í þessum efnum enda kann starfsemi þingsins að þróast frá því sem nú er þótt þingsköp hafi nýverið breyst. Hins vegar er ekki ætlunin að breyta því fyrir- komulagi þingnefnda sem verið hefur skv. þingsköpum.

Í finnsku stjórnarskránni segir að þingið kjósi í nefndir í upphafi hvers kjörtímabils. Stjórnarfrumvörp og önnur frumvörp eru lögð fram eftir undirbúning í þingnefnd ásamt skýrslu nefndarinnar um málið. Í sænsku stjórnarskránni segir að þingið kjósi einstaklinga í nefndir úr hópi þingmanna, eftir þeim reglum sem settar eru í lögum, m.a. skuli vera sérstök nefnd um stjórnarskrá landsins og önnur um fjárlög. Þau frumvörp sem sett eru fram á þinginu skulu áður hafa farið í umræður í tilheyrandi nefnd.

129 Sjá *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*. Skýrslu vinnuhóps 2009:38.

Um 55. gr.

Breytt ákvæði.

Alþingi starfar í einni málstofu og meginreglan er að fundir þess séu opnir svo sem kemur fram í 32. og 57. gr. núgildandi stjórnarskrár. Kveðið er á um að fundir Alþingis skuli haldnir í heyranda hljóði en að unnt sé að vísa utanþingsmönnum á braut og sker þá þingfundur úr um hvort ræða skuli málið í heyranda hljóði eða fyrir luktum dyrum. Samkvæmt tillögu stjórnlaganefndar eru ákvæði þessi sameinuð.¹³⁰

Í Stjórnlagaráði var ítarlega rætt um við hvaða kringumstæður gæti komið til þess að þingfundi sé lokað. Sjónarmið komu fram um að mjög sérstakar kringumstæður gætu réttlætt lokun þingfunda. Vegna kröfu um gegnsæi í vinnubrögðum er afar mikilvægt að þingfundi sé aðeins lokað í ýrtruð neyð og undantekningartilvikum, enda er réttur almennings til að fylgjast með störfum þingsins meðal grundvallaratriða í lýðræðissamfélagi. Því var ákveðið að taka út 2. mgr. úr tillögu stjórnlaganefndar enda hefur þingfundum Alþingis ekki verið lokað í áratugi og ekki fyrirséð sú knýjandi þörf sem réttlætt geti inngrip í opna og lýðræðislega stjórnarhætti. Við neyðaraðstæður væri hægt að tryggja markmið ákvæðisins með því að senda þingfund út rafrænt, svo sem á neti eða í sjónvarpi, þótt tímabundið þyrfti að loka fyrir aðgang utanþingsmanna að þingpöllum.

Óþarft þykir að taka fram að Alþingi starfi í einni málstofu. Ekkert í frumvarpinu gefur annað í skyn en að svo verði áfram.

Um 56. gr.

Lítillega breytt ákvæði.

Samkvæmt gildandi rétti hafa alþingismenn og ráðherrar rétt til að flytja frumvörp til laga og tillögur til ályktana, sbr. 38. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 25. gr. leggur forseti Íslands fram frumvörp til laga og annarra ályktana, en í reynd er þessi réttur í höndum ríkisstjórnar til framlagningar svokallaðra stjórnarfrumvarpa. Þá byggist ákvæðið einnig á núverandi 55. gr.

Réttur alþingismanna samkvæmt ákvæði þessu er óbreyttur frá því sem verið hefur, sbr. 1. mgr., en bætt er við til fyllingar að alþingismenn geti einnig flutt önnur þingmál, t.d. tillögur um vantraust og þingrof. Alþingi er fyrst og fremst löggjafarsamkoma og því lykilatriði að þingmenn hafi óskoraðan rétt til framlagningar lagafrumvarpa sem sé áréttaður í stjórnarskrá.

Samkvæmt 2. mgr. er réttur ráðherra til að flytja frumvörp að mestu óbreyttur en sjálfstæður réttur ráðherra til að leggja fram frumvörp til laga og einstaka tillögur er afnuminn að tillögu stjórnlaganefndar enda hefur heimildin lítið verið notuð. Núgildandi 25. gr. er afnumin samkvæmt frumvarpi þessu og því þarf ekki lengur atbeina forseta Íslands til að leggja fram stjórnarfrumvörp. Frumkvæðisréttur ráðherra er því einskorðaður við stjórnarfrumvörp, þ.e. frumvörp sem borin eru upp í ríkisstjórn og lögð fram á Alþingi, sbr. 87. gr. um ríkisstjórnarfundi. Frekar er rætt um þessa breytingu við athugasemdir við 89. gr. Málfrelsi ráðherra gildir um stjórnarfrumvörp en þingið sjálft ákveður hvort og hvernig ráðherrar skuli njóta þar frekari máls- og tillöguréttar. Samkvæmt 89. gr. ber ráðherrum skylda til að svara fyrirspurnum og taka þátt í umræðum á Alþingi eftir því sem þeir eru til kvaddir. Þá vísar orðalagið „geta lagt fyrir Alþingi“ í 2. mgr. til þess að ekki er loka fyrir það skotið að aðrir en ráðherrar mæli fyrir stjórnarfrumvörpum, t.d. þingmaður úr þeirri fastanefnd sem málið heyrir undir. Réttur

¹³⁰ Sjá *Skýrslu stjórnlaganefndar* 1 2011:117. Í sænsku stjórnarskránni er sambærileg grein þannig að fundir í þingsal eru opnir almenníngi en þó er kveðið á um að loka megi þingfundi samkvæmt reglum í þingskópum Ríkisdagsins.

ráðherra til að leggja fyrir frumvörp og mæla fyrir þeim er því skýr samkvæmt frumvarpi þessu, en hann er ekki jafnóskoraður og áður.

Framangreindar breytingar eru eðlilegar í ljósi þess að ráðherrar sitja ekki lengur á þingi samkvæmt frumvarpi þessu, sbr. 89. gr.

Á fyrstu stigum í vinnu Stjórnlagaráðs var talið heppilegt að afnema heimild ráðherra til þess að leggja fram frumvörp til laga og tillögur til ályktana. Þingmenn ættu einir að hafa slíkan rétt og aðkoma ráðherra að þingstörfum ætti aðeins að koma til eftir því sem þingið krefði og tæki sjálft ákvörðun um. Slíkar breytingar væru í samræmi við markmið ráðsins að styrkja stöðu þingsins gagnvart löggjafarvaldinu og efla löggjafarhlutverk Alþingis. Eftir álitsgjöf sérfræðinga var hins vegar fallið frá framangreindu, m.a. í ljósi þess að í samanburði við önnur lönd kæmi í ljós að hvarvetna væri það ríkisstjórnin sem hefði með höndum undirbúning löggjafar og frumkvæðisrétturinn væri nátengdur því hlutverki. Vandí löggjafarmála hér á landi tengdist í meginatriðum ekki því að flest lög sem Alþingi samþykkir ættu rætur að rekja til stjórnarfrumvarpa, fremur væru gæði við undirbúning lagasetningar ekki nægileg.¹³¹ Þingmenn ættu eftir sem áður lokaorð um lagasetningu og að vissu leyti væri núverandi skipan þáttur í ákveðinni valddreifingu þannig að tveir handhafar ríkisvalds kæmu að því verki.

Meðferð þingmála er að ýmsu leyti breytt eins og lýst er nánar í athugasemdum við 57. gr. og 58. gr. um meðferð lagafrumvarpa, þingsályktunartillagna og annarra þingmála.

Um 57. gr.

Ákvæðið er verulega breytt frá núgildandi stjórnarskrá en byggist efnislega á núverandi 44. gr. og 55. gr. sem komu inn í stjórnarskrána árið 1991. Ákvæðið er gert ítarlegra, en stjórnlaganefnd mat það svo að ekki væri ástæða til mikilla breytinga á meðferð þingmála.¹³²

Í gildandi rétti má ekkert lagafrumvarp samþykkja fyrr en eftir þrjár umræður á Alþingi og þá má Alþingi ekki taka við neinu málefni nema einhver þingmanna eða ráðherra flytji það.¹³³ Þá segir í 25. gr. að forseti lýðveldisins geti látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykkt, en ríkisstjórn leggur fram stjórnarfrumvörp á grundvelli þess ákvæðis. 44. gr. stjórnarskrárinnar svarar efnislega til 55. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849.

Í ákvæðinu eru gerðar ýmsar breytingar til að styrkja stöðu löggjafans, auka skilvirkni, skýra verkferla og auka lýðræði. Kröfu um þrjár umræður er breytt í kröfu um minnst tvær umræður, þ.e. tvær umræður að lágmarki, m.a. að sænskri og finnskri fyrirmynd. Áfram er talið að í þingskapalögum sé kveðið á um form frumvarpa og meðferð þeirra á Alþingi, að undanskilinni 2. mgr. þessa ákvæðis.

Finnsku stjórnarskránni var breytt árið 2000. Ákvæðum um starfshætti þingsins þar í landi var breytt lítillega, að undanskilinni þeirri róttæku breytingu að frumvörp til laga yrðu rædd við tvær umræður í stað þriggja. Breytingin var gerð í ljósi þess að aðalstarf þingsins færi fram í nefndum, en skýrslur nefnda um einstök lagafrumvörp væru og ættu réttilega að vera grundvöllur umræðu og röksemdafærslu í þinginu í stað þess að grundvöllur umræðna væri aðeins þær upplýsingar um málið sem kæmu frá ríkisstjórn þar í landi.¹³⁴ Breytingin var liður

¹³¹ Sjá Pál Þórhallsson 2011a og 2011b og Ragnhildi Helgadóttur 2011. Hún bendir enn fremur á að hugsa þyrfti hvaða þýðingu frumkvæðisréttur til flutnings þingmála hefði. Samþykkt var í ráðinu að ekki væri markmið í sjálfu sér að þingmenn einir flyttu lagafrumvörp og að þriggineining ríkisvaldsins þýddi ekki óhjákvæmilega að engir aðrir en þingmenn mættu flytja lagafrumvörp.

¹³² Taka má fram að það mat var ekki rökstutt efnislega af stjórnlaganefnd, samanber *Skýrslu stjórnlaganefndar* 1 2011:113.

¹³³ Um nánari skýringar, sér í lagi í sögulegu ljósi, vísast til *Skýrslu stjórnlaganefndar* 2 2011:129-130.

¹³⁴ Sjá stjórnarskrá Finnlands 1999:27: „There had already been attempts to relax the rigid and formal mode of operations in the Parliament by improving the dialogue with the Government and by opening new forums of debate.“

í því að styrkja þingið þar í landi og tilraun til þess að breyta samræðu milli þings og ríkisstjórnar.

Alþingi tekur nú við málum frá þingmönnum og ríkisstjórn, en jafnframt frá kjósendum, sbr. 66. gr. um þingmál að frumkvæði kjósenda.

Atbeini forseta Íslands að stjórnarfrumvörpum fellur niður en í stað þess samþykkir ríkisstjórn að leggja fram frumvörp á Alþingi í sínu nafni, sbr. 87. gr. um ríkisstjórn.

Ætlunin er sú að breytt verklag stuðli að vandaðri lagasetningu og sé til þess fallið að auka áhrif og ábyrgð þingmanna, bæði úr minnihluta og meirihluta. Þingmenn minnihlutans á þingi fá í þingnefnd tækifæri til að eiga aðkomu að meðferð frumvarpa snemma í ferlinu. Framangreint fyrirkomulag er því í anda þess að styrkja Alþingi og auka aðkomu minnihlutans.

Stjórnarfrumvörp hafa komið inn í þingið til 1. umræðu án þess að allir þingmenn hafi getað kynnt sér þau. Hefur ráðherra haft framsögu þegar frumvarp hans er lagt fram og rætt við fyrstu umræðu. Þá þegar takast þingmenn gjarnan á um efni frumvarpa sem þeir hafa e.t.v. ekki haft tækifæri til að kynna sér til hlítar. Hefur það verið orðað svo að þeir „lendi í skotgröfum“ strax á fyrstu stigum máls. Alþingi hefur að þessu leyti og ýmsu öðru ákveðin einkenni átakþinga, en víða í nágrannalöndum er fremur um vinnuþing að ræða eins og þau eru skilgreind.¹³⁵ Er ætlun Stjórnlagaráðs að stuðla að því að færa starfshætti Alþingis í átt til vinnuþinga að norrænni fyrirmynd og því er gerð breyting á fjölda umræðna þótt ekki sé loku fyrir það skotið að lagafrumvörp verði rædd við fleiri en tvær umræður, sbr. orðið „minnst“.

Miklar umræður fóru fram í Stjórnlagaráði um mikilvægi þess að vel sé staðið að undirbúningi og gerð lagafrumvarpa. Hafa ábendingar sérfræðinga stutt þá skoðun ráðsins að nánar þurfi að kveða á um slíkt í stjórnarskrá, m.a. með áskilnaði um mat á áhrifum frumvarpa og með tilkomu Lögréttu, sbr. athugasemdir við grein um hana.¹³⁶

Í 1. mgr. kemur fram að frumvörp skuli tekin til athugunar og meðferðar í þingnefndum áður en þau eru rædd á Alþingi. Þetta er breyting frá núverandi fyrirkomulagi og tryggir aðkomu stjórnarandstöðu að frumvörpum á fyrri stigum. Telur Stjórnlagaráð að umræða muni verða ábyrgari við þetta fyrirkomulag og þingmenn upplýstari, a.m.k. þeir sem hafa setið í nefnd eftir meðhöndlun mála þar.

Benda má á að í gildandi þingskapalögum er áskilið að áður en 1. umræða fer fram um stjórnarfrumvörp eða fyrri umræða um tillögur frá ríkisstjórninni geti þingforseti heimilað, ef ósk berst um það frá níu þingmönnum, að nefnd athugi mál í því skyni að afla frekari upplýsinga um það eða skýringa á efni þess. Slíkt er og heimilt að gera að lokinni framsöguræðu um málið. Forseti ákveður hve lengi athugun nefndarinnar má standa.¹³⁷ Er því þegar gert ráð fyrir athugun þingnefndar fyrir umræðu í þinginu ef níu þingmenn krefjast þess og nýmælið þannig ekki algjört.

Í 2. mgr. er áréttað mikilvægi þess að fyrir liggi vandað mat á hinum ýmsu áhrifum frumvarps áður en til lagasetningar kemur, þ.á m. kostnaðaráætlun. Nánar verði kveðið á um þau atriði sem meta skuli í lögum um þingsköp Alþingis. Í Stjórnlagaráði var rætt um að slíkt mat gæti m.a. náð til samspils við önnur lög, áhrif á hagstjórn, ríkisfjármál, umhverfi, jafnrétti kynjanna o.s.frv. Til er gátlisti forsætisráðuneytis sem notaður er við undirbúning stjórnar-

¹³⁵ Sjá Birgi Hermannsson 2011.

¹³⁶ Sjá Pál Þórhallsson 2011a og 2011b.

¹³⁷ Sjá lög um þingsköp Alþingis, 2. mgr. 23. gr.

frumvarpa¹³⁸ og gæti margt af því sem þar er að finna átt við öll frumvörp, þ.e. frumvörp þingmanna ekki síður en stjórnarfrumvörp.

Í 3. mgr. er tiltekið að ekki megi samþykkja lagafrumvarp fyrr en eftir minnst tvær umræður á Alþingi en þær eru nú þrjár. Þinginu er með þessu veitt svigrúm til að breyta þingsköpum þannig að umræður verði tvær eftir umfjöllun nefndar, m.a. að sænskri og finnskri fyrirmynd. Eftir atvikum gæti þingið talið nauðsynlegt að ræða tilteknar tegundir frumvarpa við þrjár umræður eftir sem áður, og er því eftirlátið mat á því hvað sé hyggilegast í því efni.

Í 4. mgr. kemur fram að frumvörp sem ekki hafa hlotið lokaafgreiðslu falli niður við lok kjörtímabils. Málsgreinin er að tillögu stjórnlaganefndar. Samkvæmt núverandi fyrirkomulagi þarf að endurflytja lagafrumvarp á hverju löggjafarþingi hafi þau ekki verið afgreidd í fastanefnd, en það á einna helst við um þingmannafrumvörp og frumvörp frá minnihluta þingmanna. Ætlunin er að slík frumvörp eigi meiri möguleika til að komast í umræðu í þinginu með þessari breytingu.

Breytingin þýðir að framangreindum skilyrðum um meðferð lagafrumvarpa þarf að vera fullnægt til að lög teljist vera sett með stjórnskipulega réttum hætti, að öðrum kosti hafa þau ekki lagagildi. Frumvarp þarf að fara fyrst í nefnd áður en það er tekið til efnislegrar umræðu í þingsalnum þótt form kunni að vera rétt við þingtöku (þingfestingu) máls. Þá verða lög að vera rædd við tvær umræður hið minnsta í kjölfar meðferðar í nefnd. Þá er það skylda skv. ákvæðinu að mat á áhrifum lagasetningar fylgi frumvörpum en hversu miklar kröfur eru gerðar til þessa verður eðli málsins samkvæmt mismunandi eftir umfangi og mikilvægi máls en löggjafinn hefur lokaorð í þeim efnum.

Rætt var í ráðinu hvort viðhalda ætti núverandi skipan, þ.e. að lagafrumvarp ætti að ræða við þrjár umræður enda væru ekki komin fram efnisleg knýjandi rök fyrir því að breyta þeirri skipan. Fram komu sjónarmið eins og að tilgangur umræðu á þingi væri að stuðla að upplýstri og lýðræðislegri umræðu þar sem allir þingmenn hefðu sömu tækifæri á að taka þátt í meðferð máls frá því að það væri fyrst lagt fram á þingi í raun áður en það færi í nefnd, og því væri 1. umræða nauðsynleg. Breyting sem felst í ákvæði þessu er einmitt að stuðla að lýðræðislegri umræðu og umfram allt upplýstri að mati ráðsins. Talið er að þingið sé almennt betur í stakk búið til að ræða mál markvissara og málefnalegra ef nefnd hefur tekið það til umræðu og skilað skýrslu um frumvarpið. Þáttur í lýðræðislegri umræðu er enn fremur að hún sé ábyrg. Þá er breytingin jafnframt tilraun til þess að bæta umræðu milli ríkjandi stjórnarmeirihluta og minnihluta á þingi sem gæti leitt til þess að ásýnd þingsins breyttist.

Um 58. gr.

Nýtt ákvæði.

Ekki er sérstaklega kveðið á um meðferð þingsályktana og annarra þingmála í núgildandi stjórnarskrá. Stjórnlaganefnd lagði til það nýmæli í þessum efnum að þingsályktunartillögur yrðu ræddar við tvær umræður. Þá yrðu tillögur um vantraust á ríkisstjórn eða ráðherra, tillögur um skipun sjálfstæðra rannsóknarnefnda og tillögur fastanefnda ræddar og afgreiddar við eina umræðu. Kom fram að með þessu væri varpað skýrara ljósi á meðferð mála hjá þinginu.¹³⁹

Talið er til skýrleiksauka að ákveða í sérstakri grein um meðferð þessara mála. Er vísað til athugasemda við grein um meðferð lagafrumvarpa varðandi ýmis þau meginsjónarmið sem liggja að baki breytingum á meðferð þingmála.

¹³⁸ Sjá forsætisráðuneyti [án árs].

¹³⁹ Sjá *Skýrslu stjórnlaganefndar* 1 2011:117.

Eins og fram kemur í 1. mgr. eru tillögur ríkisstjórnar teknar til athugunar og meðferðar í þingnefndum áður en þær eru ræddar á Alþingi. Þetta er sama meðferð og lagafrumvörp fá. Hins vegar er ekki áskilið að þingsályktunartillögur frá þingmönnum þurfi að ganga til athugunar nefndar áður en þær eru ræddar, og er þinginu frjálst að útfæra nánari reglur um þetta í þingsköpum. Þingmenn, ekki síst í stjórnarandstöðu, fá með þessu tækifæri til að koma málum á dagskrá og til opinnar umræðu án þess að þau þurfi fyrst að afgreiða í nefnd. Er þetta ætlað til aðhaldsauka og styrkingar lýðræðis og gagnrýnnar umræðu.

Um þingsályktanir hafa farið fram tvær umræður og gerir Stjórnlagaráð ekki tillögu um að breyta því skv. 2. mgr.

Í Skýrslu stjórnlaganefndar kemur fram að tryggja þurfi að þingmál sem þingmenn leggja fram fáið rædd á Alþingi og lagt til að meðferð þingmála verði breytt á þann hátt að þau falli ekki niður fyrr en við lok kjörtímabils.¹⁴⁰ Stjórnlagaráði þótti þrátt fyrir þetta rétt að kveða á um að tillögur til þingsályktana falli niður við lok löggjafarþings hafi þær ekki verið afgreiddar. Í þessu felst ákveðin minnihlutavernd þar sem þingmenn geta þá tekið tillögur sínar upp að nýju og vakið athygli á þeim á hverju þingi í stað þess að hafa þær fastar í nefnd til loka kjörtímabils eins og ella gæti verið hætta á. Lagafrumvörp falla hins vegar ekki niður fyrr en við lok kjörtímabils, eins og kveðið er á um í grein um meðferð þeirra.

Í 4. mgr. kemur fram að aðrar stjórnskipulega mikilvægar tillögur, þ.e. um vantraust á ráðherra og um þingrof, séu ræddar og afgreiddar við eina umræðu. Um slíkar tillögur er nánar fjallað í athugasemdum með 91. gr., um vantraust, og 73. gr., um þingrof.

Um 59. gr.

Í greininni er ekki um efnisbreytingu að ræða heldur einungis breytingu á orðalagi til nútíma-horfs.

Um 60. gr.

Í núgildandi stjórnarskrá mælir 26. gr. fyrir um að staðfesting forseta í formi undirskriftar á lagafrumvarp veiti því lagagildi. Forsetinn hefur samkvæmt ákvæðinu einnig rétt til að synja frumvarpi staðfestingar en í kjölfar synjunar skulu lögin gangast undir þjóðaratkvæði. Forseti hefur því málskotsrétt til þjóðarinnar á gildi laga.

Stjórnlaganefnd leggur ekki til efnislegar breytingar á 26. gr. og er ákvæðið byggt á tillögu nefndarinnar.

Óhætt er að segja að á enga grein stjórnarskrárinnar hafi verið deilt jafnmikið og þá 26. Sögulegan bakgrunn ákvæðisins má rekja til 22. gr. stjórnarskrár konungsríkisins Íslands frá 1920 en hún var efnislega samhljóða 10. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874. Þá þurfti staðfestingu konungs til þess að samþykkt Alþingis fengi lagagildi. Konungur hafði hreint og klárt synjunarvald og annaðist birtingu laga og framkvæmd. Staðfesti konungur ekki lagafrumvarp Alþingis fyrir næsta reglulegt þing féll frumvarpið niður. Í Danmörku var heimildin svo afnumin árið 1953 og þar í landi er heimild til málskots nú í höndum þriðjungs þingmanna.

Við undirbúning lýðveldistökunnar var áskilið að ekki yrðu gerðar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær sem beinlínis leiddu af sambandsslitum við Danmörku og því að Íslendingar tækju með stofnun lýðveldis til fullnustu í sínar hendur æðsta vald í málefnum ríkisins. Því taldi Alþingi sér ekki heimilt að gera neinar grundvallarbreytingar á stjórnarskránni við lýð-

¹⁴⁰ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:114.

veldisstofnunina 1944. Milliþinganefndin sem samdi frumvarp að stjórnarskrá lýðveldisins og skilaði af sér árið 1943 skýrði málskotsréttinn með eftirfarandi hætti:

Ekki hefur þótt fært að veita forseta algert synjunarvald, eins og konungur hefur haft. Forseta er fenginn réttur til að skjóta lagafrumvörpum Alþingis undir alþjóðatkvæði. Er þess þó að gæta, að frumvarpið öðlast lagagildi þegar í stað, þó að forseti taki slíka ákvörðun, en fellur þá úr gildi aftur, ef það fær ekki meiri hluta við atkvæðagreiðsluna. Ákvörðun um slíka staðfestingarsynjun eða málskot til þjóðaratkvæðis tekur forseti án þess að atbeini ráðherra þurfi að koma til. En ef mál er mikilvægt, gæti daglega af synjuninni leitt slíkt ósamkomulag milli forseta og ráðherra, að til ráðherraskipta eða annarra aðgerða Alþingis kæmi.¹⁴¹

Fræðimenn hafa deilt um hvort forseti hafi sjálfstæðan rétt til synjunar eða hvort atbeina ráðherra þurfi til þess. Þrjár synjanir forseta á lagafrumvörpum Alþingis, árin 2004, 2010 og 2011, hafa í reynd fest réttinn í sessi enda hefur synjun forseta í öll þrjú skiptin verið án atbeina ráðherra. Stjórnlaganefnd gerir ekki tillögu um að fella málskotsrétt forseta niður heldur leggur til breytingar við að skýra ferlið, útfæra fresti, málsmeðferð og tiltaka þau mál sem eru undanskilin þjóðaratkvæðagreiðslu.¹⁴²

Í núgildandi stjórnarskrá er forseti nefndur sem handhafi löggjafarvalds í 2. gr. og því hefur verið haldið fram að staðfesting laga sé þáttur í því valdi forseta. Fátítt er að þjóðhöfðingi sé nefndur sem handhafi löggjafarvalds í stjórnarskrá þótt slíkt fyrirkomulag eigi sér hliðstæðu í dönsku og belgísku stjórnarskránni. Sjá nánar um þetta í athugasemdum við 2. gr. frumvarps þessa. Í frumvarpi Stjórnlagaráðs er gengið út frá því að málskot forseta sé framkvæmdarvaldsathöfn, þ.e. ákvörðun um að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram um sett lög, sem halda gildi sínu uns niðurstaða atkvæðagreiðslu liggur fyrir. Staðfesting forseta á lagafrumvarpi er því ekki þáttur í lagasetningarvaldi. Í stjórnskipulagi ýmissa þeirra lýðveldisríkja sem við berum okkur helst saman við er það ekki reyndin.¹⁴³ Löggjafarvald er alfarið á hendi þjóðþingsins en hlutverk þjóðhöfðingja við staðfestingu laga er bundið við stöðu hans sem æðsta framkvæmdarvaldshafa.¹⁴⁴ Hlutverk þjóðhöfðingja hefur fremur þróast í þá átt að staðfesta að lög hafi verið sett með stjórnskipulega réttum hætti, þ.e. að þau hafi hlotið rétta málsmeðferð skv. stjórnarskrá og þingsköpum og er því liður í ákveðinni valdtemprun, ef svo má að orði komast.

Eftir samanburð við hlutverk forseta í öðrum ríkjum var fjallað um ýmsar mögulegar útfærslur á hlutverki forseta sem öryggisventils gagnvart lagasetningu, svo sem að staðfesta

141 Sjá frumvarp til stjórnskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands 1944.

142 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:100.

143 Nokkur ríki hafa valið þá leið að veita forseta heimild til að vísa lögum aftur til þings til frekari umræðu, en jafnframt sé honum skylt að staðfesta lög þegar þingið samþykkir þau á nýjan leik. Í sumum tilvikum er þá gerð krafa um að þingið hafi við síðari meðferð samþykkt lög með auknum meirihluta, t.d. í Bandaríkjunum. Slíkt fyrirkomulag má m.a. finna í Finnlandi þar sem finnski forsetinn hefur allt að þrjá mánuði til að ákveða staðfestingu lagafrumvarps eftir að þingið hefur samþykkt það. Staðfesti hann það ekki getur þingið tekið málið upp að nýju og samþykkt frumvarpið án efnisbreytinga og verður það þá að lögum án staðfestingar forseta. Dæmi má nefna þar sem synjunarvald felur í sér málskotsrétt til þjóðarinnar svo sem hér á landi, en slík ákvæði eru gjarnan bundin fleiri skilyrðum. Í stjórnarskrá Lettlands hefur forseti t.a.m. formlegt vald til að synja lögum (með málskotsrétti) sem hafa hlotið þinglega meðferð, en synjunarheimild er bundin því skilyrði að $\frac{1}{3}$ þingmanna hafi farið fram á synjun. Að auki þarf $\frac{1}{10}$ hluti kjósenda að fara fram á að haldin sé þjóðaratkvæðagreiðsla. Komi slík tillaga ekki fram, eða ef þingið tekur málið aftur fyrir og samþykkir frumvarpið með $\frac{3}{4}$ greiddra atkvæða, verður ekki af þjóðaratkvæðagreiðslunni. Þá er enn fremur gerð krafa um 50% lágmarkspáttöku í kosningum sem takmarkar áhrifavald úrræðisins. Í sænsku stjórnarskránni er ekki gert ráð fyrir sérstakri staðfestingu laga eftir að þingið hefur samþykkt þau. Sama gildir í Þýskalandi ef frá er talið sérstakt samþykki sambandsráðsins (Bundesrat) gagnvart áhrifum laga á sambandslöndin; sé slíks samþykkis ekki krafist eða ef það er veitt taka lög gildi án frekari staðfestingar. Í Frakklandi sem býr við allt annars konar stjórnskipulag, svokallað forsetaþingræði, hefur forsetinn málskotsrétt til þjóðarinnar, að tillögu ríkisstjórnar, en málskotsrétturinn er bundinn við tiltekin afmörkuð mál. Frakklandsforseti hefur hins vegar sjálfstætt vald til að vísa lögum aftur til umræðu til þingsins, en þinginu ber þá skylda til að taka umræðuna upp á nýjan leik.

144 Sjá Björgu Thorarensen 2010: 26-31 og Björgu Thorarensen 2006:5-8.

stjórnskipulegt gildi laga með undirritun sinni, þ.e. að þau séu sett í samræmi við ákvæði stjórnarskrár um meðferð lagafrumvarpa og samþykkt þeirra. Neiti forseti að undirrita lög þar sem þau séu ekki sett með stjórnskipulega réttum hætti gangi þau aftur til löggjafans til endurnýjaðrar meðferðar. Þá var til skoðunar hin svokallaða írska leið, ef forseti telur hættu á að lög brjóti í bága við stjórnarskrána getur hann óskað úrskurðar stjórnlagadómstóls (Hæstaréttar) um hvort lög standist stjórnarskrá áður en þau eru staðfest. Í því sambandi má benda á að skv. frumvarpi þessu getur fimmtungur þingmanna eða þingnefnd óskað álits Lög-rétts á því hvort lög samræmist stjórnarskrá og þjóðréttarlegar skuldbindingar, sbr. 62. gr. Í umræðu kom upp sá möguleiki að forseti hefði heimild til að vísa lögum aftur til þings. Þá neitar forseti að staðfesta lög en þau ganga aftur til löggjafans sem hefur lokaorðið í málinu, samanber finnsku stjórnarskrána. Að lokum var rætt í þaua hvort forseti gæti vísað lögum til þjóðaratkvæðis, ræddir kostir og gallar þess fyrirkomulags og samspil við önnur úrræði til að vísa settum lögum til þjóðaratkvæðis, þá oftast að kröfu tiltekins fjölda kjósenda eða minnihluta þingmanna að danskri fyrirmynd.

Stjórnlagaráð leggur til í 65. gr. frumvarps þessa að 10% kjósenda geti krafist þjóðaratkvæðis um lög sem Alþingi hefur samþykkt. Í upphaflegum tillögum var jafnframt gert ráð fyrir að þriðjungur þingmanna hefði sömu heimild en frá því var horfið. Í þessu ljósi fóru fram miklar umræður um hvort forsetinn ætti við slíka skipan einnig að hafa sjálfstæðan málskotsrétt því að erfitt væri að sjá fyrir að forseti myndi synja lögum staðfestingar ef 10% kjósenda færu fram á þjóðaratkvæðagreiðslu. Eigi að síður var ákveðið að hrófla ekki við málskotsrétti forseta enda yrði hann án takmarkana og einkum ætlaður til að forseti geti gripið til hans í ýtrustu undantekningartilvikum. Það gæti átt við ef forseti teldi að of langan tíma tæki fyrir þjóðina að bregðast við með undirskriftasöfnun eða ef lög væru af einhverjum orsökum þess eðlis að þau ættu heima í þjóðaratkvæði þótt þau féllu utan heimilda þjóðarinnar til að óska eftir slíkri atkvæðagreiðslu, samanber takmarkanir í 67. gr.

Tekið var undir rök stjórnlaganefndar að ákvæðið hefði fengið ítarlega umfjöllun við stofnun lýðveldisins, það væri einn hornsteina embættis forseta Íslands og léki grundvallarhlutverk í valddreifingu og aðhaldi forseta gagnvart Alþingi. Þá hefur forseti lýðræðislegt umboð og er kjörinn af þjóðinni í beinum kosningum.¹⁴⁵ Á móti var sagt að forseti væri einn maður og að aðhald sem hvíldi á herðum eins embættismanns gengi í raun þvert á þá stefnu að efla eftirlitshlutverk þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu. Sökum þessa var eðlilegt að búa til skýra ferla enda ákvörðun aðeins háð persónulegu mati hans. Forseta beri aukinheldur að rökstyðja slíka ákvörðun og tilkynna Alþingi um hana.

Í 1. mgr. segir að er Alþingi hafi samþykkt lagafrumvarp undirriti forseti Alþingis það. Litið er svo á að forseti Alþingis hafi ekki valfrelsi til undirritunar heldur hvíli á honum skylda til að undirrita lög frá Alþingi þegar þau hafa verið samþykkt, að því gefnu að ferill málsins á Alþingi hafi verið með stjórnskipulega réttum hætti og í samræmi við lög. Sé forseti Alþingis fjarverandi eða forfallaður af öðrum ástæðum eru varaforsetar staðgenglar hans, sbr. 52. gr. frumvarpsins um þingforseta.

Forseti Alþingis leggur frumvarpið að lokinni undirritun fyrir forseta Íslands til staðfestingar innan tveggja vikna frá því að það var samþykkt á Alþingi. Veitir undirritun forseta Íslands frumvarpinu lagagildi. Um birtingu, gildistöku og beitingu laga er fjallað í athugasemdum við grein þar um.

Í 2. mgr. er að finna nákvæmari útfærslu á því ferli sem á sér stað ef forseti ákveður að beita málskotsrétti sínum en er í núgildandi rétti. Er talið að ferlið þurfi að vera skýrt og ótvírætt enda talsvert inngríp í störf Alþingis. Forseti þarf að taka ákvörðun um synjun staðfestingar innan viku frá því að frumvarp berst honum frá Alþingi. Taki hann ekki slíka ákvörðun er

145 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:93-94.

honum skylt að undirrita löginn og öðlast þau þá lagagildi. Krafa er gerð um að ákvörðun um synjun staðfestingar sé tilkynnt forseta Alþingis og að henni fylgi rökstuðningur. Ekki er tiltekið hvert innihald rökstuðningsins skuli vera en ætlunin er að forseti Íslands útskýri hverjar athugasemdir hans eru og ástæður fyrir því að grípa inn í lagasetningarferlið með þessum hætti.

Þá er tilgreint að Alþingi getur fellt úr gildi lög sem forseti hefur synjað staðfestingar, innan tiltölulega stutts frests, þ.e. fimm daga frá tilkynningu um synjunina, og fer þá þjóðaratkvæðagreiðsla ekki fram. Ekki er æskilegt að Alþingi geti fellt löginn úr gildi stuttu fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu, t.d. á grundvelli skoðanakannana.

Ljóst er að skýrar lagareglur þurfa að vera um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu í kjölfar synjunar, en lagaáskilnaður er gerður í niðurlagi 2. mgr. Ekki er gerð krafa um lágmarksþátttöku kjósenda í þjóðaratkvæðagreiðslunni til að löginn séu felld eða samþykkt. Það er í samræmi við stefnu Stjórnlagaráðs og ráðleggingar alþjóðlegra samtaka á sviði kosninga og lýðræðis að hafa ekki slíka þröskulda í þjóðaratkvæðagreiðslum.

Um 61. gr.

Breytt ákvæði, núgildandi 27. gr. stjórnarskrárinnar.

Í ákvæðinu eru 1. og 3. málsl. samhljóða breytingartillögum stjórnlaganefndar. Annar málslíður bættist við í meðförum Stjórnlagaráðs.

Í greininni er hnykkt á því grundvallaratriði réttarríkisins að lög og önnur stjórnvaldsfyrirmæli hafi ekki áhrif fyrr en eftir að þau hafa verið birt. Eitt af skilyrðum réttarríkisins er að lög séu gædd ákveðnum tæknilegum eiginleikum til að þau nái þeim frumtilgangi sínum að hafa áhrif á háttsemi fólks. Birting laga er aukinheldur forsenda réttaröryggis og að almenn-ingur geti fylgst með að handhafar ríkisvalds fari að lögum. Að mati ráðsins er birting laga því skilyrði fyrir því að lögum verði beitt sem og ítrekað hefur verið staðfest í dómaframkvæmd. Þá er efnislega tekin upp skýring við núgildandi 27. gr. stjórnarskrárinnar sem sett er fram í Skýrslu stjórnlaganefndar.¹⁴⁶

Samkvæmt gildandi rétti hefur reglan um birtingu laga aðeins náð til settra laga Alþingis en ekki stjórnvaldsfyrirmæla eða þjóðréttarsamninga. Stjórnvaldsfyrirmæli hafa þó verið birt í Stjórnartíðindum. Í frumvarpi þessu er skyldan til birtingar einnig látin ná til stjórnvaldsfyrirmæla og þjóðréttarsamninga sem er nýmæli en í samræmi við framkvæmd. Þá er tekið fram að í lögum skuli ekki aðeins kveðið á um birtingarhátt heldur einnig um gildistöku laga.

Tekið er fram að íþyngjandi ákvæðum megi ekki beita. Með gagnályktun þýðir það að frá gildistöku er unnt að beita ívilnandi lagaákvæðum til hagsbóta fyrir borgarana þótt þau hafi ekki verið birt með þeim hætti sem áskilinn er í þessari grein. Efnisreglan er sótt í 8. gr. laga um birtingu og gildistöku laga nr. 15/2002.

Um 62. gr.

Nýtt ákvæði.

Lögrétta er ný nefnd sem kosin er af Alþingi á fimm ára fresti. Hlutverk Lögréttu er að gefa álit á því hvort lagafrumvörp standist stjórnarskrá og samræmist þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins. Álit hennar eru ráðgefandi.

¹⁴⁶ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 2 2011:93.

Hugmynd um Lögrétta er að hluta til byggð á hugmynd stjórnlaganefndar um ráðgefandi stjórnlagaráð. Nafninu er breytt úr „stjórnlagaráði“ í „Lögrétta“, enda hafði orðið stjórnlagaráð þegar fengið tiltekna merkingu. Hugmyndir stjórnlaganefndar virðast að einhverju leyti byggjast á skrifum Eiríks Tómassonar prófessors og þeirri tillögu sem hann leggur fram í fylgiskjali 2 í Skýrslu stjórnlaganefndar.¹⁴⁷ Samkvæmt tillögu Eiríks Tómassonar var hlutverk slíks ráðs mun umfangsmeira en Lögrétta hefur með höndum. Þá voru hugleiðingar uppi á Þjóðfundi 2010 að stofnaður yrði fjölskipaður stjórnlagadómstóll.

Í Svíþjóð og Finnlandi eru til stofnanir sem gefa álit um það hvort lagafrumvörp standist stjórnarskrá. Í Svíþjóð nefnist nefndin lagaráð en í Finnlandi er gert ráð fyrir að þingnefnd, stjórnlaganefnd, gegni því hlutverki. Í Svíþjóð er skylt að leita álits lagaráðs áður en frumvörp um tiltekin mál eru afgreidd í þinginu, þ.á m. mál er varða tjáningarfrelsi og prentfrelsi, aðgang að opinberum skjölum, sjálfvirka vinnslu persónugagna og skuldbindingar sveitarfélaga og skatta á þeirra vegum. Í hinu sænska lagaráði sitja dómarmenn og eftir atvikum fyrrverandi dómarmenn í Hæstarétti og stjórnarsýsludómstólum. Það kann þó að vera óheppileg skipan í Lögrétta þar sem sömu aðilar þurfa mögulega að fjalla um sömu álitaefni á vegum dómstóla.

Í íslenskri stjórnskipan er ekki að finna stofnun sem hefur það hlutverk að meta stjórnskipulegt gildi ákvarðana löggjafans *fyrir fram*, þ.e. áður en frumvörp eru orðin að lögum. Aðeins kemur til kasta endurskoðunarvalds dómstóla á stjórnskipulegu gildi laga eftir að lög hafa verið samþykkt, staðfest og þeim beitt. Þá er það skilyrði skv. almennum reglum réttarfars að borgarar hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn slíkra mála, ella hafa dómstólar ekki heimild til að fjalla um þau. Því kann að vera mikið hagræði að stofnun sem hefur með höndum það verkefni að meta stjórnskipulegt gildi laga. Að stjórnarskrárbinda slíka stofnun felur í sér að framkvæmd verður í föstum skorðum, verklag og málsmeðferð gert skýrt og aðgengilegt með lögum og þar að auki kann hún að koma í veg fyrir vandamál sem kunna að skapast í framtíðinni og valda ríkinu tjóni.

Í 1. mgr. kemur fram að í Lögrétta skuli sitja fimm menn kosnir til fimm ára í senn. Stjórnlagaráð telur að skipa eigi til fimm ára í stað fjögurra til að skipun tengist ekki kjörtímabilum Alþingis. Reikna má með að Alþingi kjósi löglærða einstaklinga og jafnvel sérfróða í stjórnskipunarrétti, en ekki þykir rétt að gefa sérstök fyrirmæli um slíkt. Löggjafinn getur þó tekið slíka afstöðu sjálfur enda skal nánar mælt fyrir um hlutverk Lögrétta í lögum, sbr. 3. mgr. Löggjafinn getur einnig ákveðið viðtækara hlutverk til handa Lögrétta þannig að hún endurmeti einnig áhrif fyrirhugaðrar lagasetningar á ólíka hagsmuni og önnur sérfræðileg atriði en Stjórnlagaráð leit einkum til hins stjórnskipulega mats við tillögugerð sína.

Lögrétta mun m.a. geta metið hvort form- og efnisleg skilyrði lagafrumvarpa séu í samræmi við það sem stjórnarskrá áskilur, þ.e. hvort lög standist stjórnarskrá hvað form varðar, t.d. hvort mat á áhrifum lagasetningar sé tilhlýðilegt eða hvað efni varðar, t.d. hvort takmörkun á mannréttindum sem lögin hafa í för með sér séu innan leyfilegra marka samkvæmt stjórnarskrá.

Í upphaflegum tillögum var miðað við að þriðjungur alþingismanna gæti óskað eftir áliti Lögrétta um hvort frumvarp til laga samrýmdist stjórnarskrá og þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands. Ragnhildur Helgadóttir, prófessor í stjórnskipunarrétti við Háskólann í Reykjavík, gerði þá athugasemd að álitamál væri að sama hlutfall þingmanna gæti leitað lögspurningar um sama álitaefni til Hæstaréttar enda væri Lögrétta talsvert „mildara úrræði“.¹⁴⁸ Af þeim sökum var talið rétt að lækka það hlutfall þingmanna sem leitað getur álits Lögrétta. Lögrétta er enda sjálfstæð stofnun kosin af Alþingi og fyrirséð að málsmeðferð hjá Hæstarétti getur tekið lengri tíma og verið með öllu formlegri hætti. Þá á álit Lögrétta að vera ráðgefandi og er ekki talið að álit Lögrétta bindi hendur dómstóla þegar reynir á stjórnskipulegt gildi laga.

147 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:320.

148 Sjá Ragnhildi Helgadóttur 2011.

Fimmtungur þingmanna eða þingnefnd getur því óskað eftir því að Lögrétta gefi álit sitt á frumvarpi sem til umfjöllunar er í þinginu. Þá er átt við hvort frumvarpið brjóti í bága við stjórnarskrá eða þjóðréttarlegar skuldbindingar ríkisins. Ekki er gert ráð fyrir að unnt sé að spyrja Lögréttu annarra spurninga, t.d. um árekstur við önnur lög eða efni frumvarps að öðru leyti en því sem máli skiptir fyrir stjórnskipulegt gildi þess. Alþingi þarf sjálft að hafa aðgang að sérfræðingum til ráðuneytis um samningu frumvarpa og til að veita almenn lögfræðiálit.

Meðan Lögrétta fjallar um lagafrumvarp er ekki unnt að afgreiða það frá Alþingi, sbr. 3. málsl. 2. mgr., þ.e. ljúka seinni umræðu um málið með atkvæðagreiðslu. Umfjöllun Lögréttu getur því tafið lög frá Alþingi en það er talin vel ásættanleg fórn í þágu vandaðrar lagasetningar. Með orðinu „þingnefnd“ í 2. mgr. er átt við eina af fastanefndum Alþingis.

Ekki er tekin afstaða til þess hvernig Alþingi bregst við álit Lögréttu í ákvæðinu sjálfu, enda er það ekki bindandi. Almenn má telja að ef Lögrétta telji frumvarp andstætt stjórnarskrá eða þjóðréttarlegum skuldbindingum hljóti þingið að bregðast við þeim athugasemdum með því að taka frumvarp til þinglegrar meðferðar á nýjan leik. Vægi álita Lögréttu yrði fyrst og fremst háð trúverðugleika hennar, málsmeðferð og efnislegum rökstuðningi en löggjafinn þyrfti að meta niðurstöðu í hverju tilviki fyrir sig og hvaða aðgerðir væru heppilegar í framhaldinu. Hið sama á í raun við um álit Lögréttu á þá leið að stjórnskipulegir annmarkar frumvarps væru ekki fyrir hendi, vísast til frekari skýringa í Skýrslu stjórnlaganefndar um þetta efni.¹⁴⁹

Við meðferð frumvarps Stjórnlagaráðs barst ráðinu athugasemd frá félagi laganema við Háskólann í Reykjavík, sem ber nafnið Lögrétta, þess efnis að óheppilegt væri að Stjórnlagaráð notaði nafnið Lögrétta í sínum drögum fyrir nefnd á vegum Alþingis.

Um 63. gr.

Nýtt ákvæði.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd á að gegna mikilvægu 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 slíka athugun. Ákvæðið er fengið úr tillögum vinnuhóps forsætisráðuneytisins er skilaði umfangsmikilli skýrslu, *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*, og er vísað til hér að framan.

Í Skýrslu stjórnlaganefndar er lagt til að komið verði á fót fastanefnd Alþingis sem hafi það verkefni að sinna eftirlitshlutverki þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu. Nefndin verði sá vettvangur innan þingsins þar sem beinar eftirlitsaðgerðir eru ræddar. Tekur Stjórnlagaráð undir með stjórnlaganefnd og telur að þingeftirlit með stjórnsýslunni verði markvissara með tilkomu nefndarinnar, auk þess sem meðferð ráðherraábyrgðarmála verði vandaðri og skýrari. Ákvæðið er tekið upp að mestu óbreytt frá tillögum stjórnlaganefndar.¹⁵⁰

Með lögum nr. 84/2011, sem breyttu þingskapalögum nr. 55/1991, var komið á fót stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd með sambærilegt hlutverk og Stjórnlagaráð hafði lagt til, sbr. 7. gr. Lögin voru samþykkt samfara starfi ráðsins. Í athugasemdum að frumvarpi því er varð að lögum nr. 84/2011 kemur eftirfarandi fram um störf nefndarinnar:

Ætla verður þó að þingeftirlitið að því er varðar mikilvægustu mál sem upp koma og stjórnsýslu ráðherra sem sætir mestri gagnrýni verði fyrst og fremst hjá eftirlits-

149 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:156-157.

150 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:128-129.

nefndinni, en eftirlitsstörf fagnefnda lúti fremur að framkvæmd laga á málefnasviði þeirra og eftirfylgni á samþykkt þingsins.¹⁵¹

Tilvist stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar í frumvarpi þessu á því ekki að leiða til þess að aðrar fastanefndir sinni ekki sínu þingeftirliti heldur fremur að nefndir hafi áfram eftirlit hver á sínu málsviði.

Nefndin á sér hliðstæðu í Noregi og Danmörku. Í áður nefndum tillögum starfshóps forsætisnefndar Alþingis er vísað til þess að reynsla nágranna okkar af þróun og framkvæmd reglna og lagaákvæða um þingeftirlit sé um margt áhugaverð og eðlilegt að litið sé til þessara landa við endurskoðun á lagaumhverfinu hér á landi. Í skýrslu starfshópsins kemur fram að nefndin telur að hlutverk stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar verði sambærilegt og í Noregi:

Norska fyrirkomulagið um þingeftirlit hefur tekið miklum stakkaskiptum á síðustu árum og áratugum. Fjölmargar nefndir hafa verið settar á laggirnar til að skoða lagaumhverfi þingeftirlits með það í huga að meta hvort eitthvað mætti betur fara. Þar hafa bæði stjórnámálamenn og sérfræðingar komið að verki. ... Afrakstur þeirrar rannsóknarvinnu hefur skilað sér í breytingum á stjórnarskrá og lögum sem hafa haft það að markmiði að styrkja og þétta lagaumhverfi þingeftirlits. ... Þær miklu rannsóknir sem liggja að baki norska fyrirkomulaginu um þingeftirlit gera að verkum að þar er að finna óhemju mikilvægar heimildir um hugsunina að baki slíku kerfi sem nýta mætti til grundvallar fyrir mögulegar umbætur á lagaumhverfi þingeftirlits hér á landi.¹⁵²

Verkefni nefndarinnar eru í samræmi við framangreint, m.a. yfirferð árlegrar skýrslu ríkisstjórnar, sbr. 94. gr. sem og yfirferð skýrslna og gagna frá eftirlitsstofnunum þingsins, þ.e. Umboðsmanni Alþingis og Ríkisendurskoðun. Nefndinni er ætlað að sjá um undirbúning ákvörðunar hvort hefja skuli rannsókn á meintum embættisbrotum, þ.e. um hvort reyna þurfi á stjórnskipulega ábyrgð einstakra ráðherra eða ríkisstjórnar, sbr. 95. gr. um ráðherraábyrgð. Þá sér nefndin um að skipa rannsóknarnefndir í málum sem hún hefur til umfjöllunar. Þess má jafnframt geta að í nýsamþykktum þingskapalögum er gert ráð fyrir að nefndin muni fara með þingmál sem snúa að breytingum á stjórnarskrá landsins.

Nauðsynlegt þykir að minnihluti þingmanna geti einnig haft frumkvæði að þingeftirliti og felst í þessari grein frumvarpsins talsverð réttarbót hvað það varðar.

Um 64. gr.

Breytt ákvæði, 39. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Eitt af þeim tækjum sem Alþingi hefur til að sinna eftirlitshlutverki sínu gagnvart framkvæmdarvaldinu eru sérstakar rannsóknarnefndir skipaðar þingmönnum, sbr. 39. gr. núgildandi stjórnarskrár. Úrræðið hefur hins vegar litið verið notað.¹⁵³ Alþingi hefur á síðari árum fremur farið þá leið að skipa nefndir utanþingsmanna til að rannsaka mál sem koma upp í stjórnsýslunni og tengjast meðferð opinbers valds eða sem varða almannahagsmuni. Í Skýrslu stjórnlaganefndar er lögð til breyting á 39. gr. núgildandi stjórnarskrár þess efnis að ekki verði áskilið að í rannsóknarnefndum sitji alþingismenn.

¹⁵¹ Sjá frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis (nefndaskipan, eftirlitshlutverk Alþingis o.fl.) og lög nr. 84/2011.

¹⁵² Sjá Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Skýrslu vinnuhóps 2009:113.

¹⁵³ Sjá Bryndísi Hlöðversdóttur 2009:289.

Meðan á starfi Stjórnlagaráðs stóð, nánar tiltekið 16. júní 2011, voru sett sérstök lög nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir. Í lögnum er mælt fyrir um hæfi nefndarmanna, rannsóknarheimildir, réttarstöðu einstaklinga gagnvart rannsóknarheimildum og fleiri atriði. Tilurð laganna má m.a. rekja til tilmæla vinnuhóps forsætisnefndar um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, þar sem fjallað var sérstaklega um skipun rannsóknarnefnda utanþingsmanna. Stjórnlagaráð notaði m.a. skýrslu hópsins við mótun einstaka ákvæða er miða að því að efla eftirlitsvald þingsins.¹⁵⁴

Það er niðurstaða ráðsins, í samræmi við álit stjórnlaganefndar, að breyta beri 39. gr. núgildandi stjórnarskrár á þá leið að ekki sé áskilið að þingmenn sitji í rannsóknarnefndum. Talið er óþarft að ákvæðið sé ítarlegt um þetta efni, heldur megi skilgreina hlutverk, rannsóknarheimildir og skipan með lögum líkt og gildir um aðra rannsóknaraðila, t.d. lögreglu, sem og hefur nú verið gert með lögum nr. 68/2011. Heimildin til skipunar rannsóknarnefnda sem slík eigi þó að vera stjórnarskrárbundin. Þá kann samfélagsþróun að kalla á breytta tilhögun, skipan og heimildir rannsóknarnefnda og því er mikilvægt að löggjafinn geti lagað störf þeirra að breyttum þörfum. Sökum þessa þótti Stjórnlagaráði orðalagið í 2. málsl. núgildandi stjórnarskrár fremur þröngt, „að heimta skýrslur munnlegar og bréflugar“, og ekki talið heppilegt að skilgreina aðeins eina af þeim heimildum sem nefndin kann að þurfa til að upplýsa mál á fullnægjandi hátt. Þá þótti orðalagið „embættismönnum og einstökum mönnum“ ekki heppilegt. Var talið nægja að mæla fyrir um þær heimildir í lögum og því niðurstaða ráðsins að afnema orðalag 2. málsl. en bæta jafnframt við í 2. mgr. að í lögum skuli m.a. mælt fyrir um rannsóknarheimildir og nánari reglur um störf rannsóknarnefnda.

Í 2. mgr. eru tekin af tvímæli um að nánari reglur skuli settar með lögum. Löggjafinn hefur þegar sett lög nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir, eins og áður hefur komið fram, og breyting ráðsins á 39. gr. núgildandi stjórnarskrár veitir slíkum nefndum nú stjórnarskrárvernd. Breyting á ákvæðinu sýnist ekki kalla á breytingar á lögum nr. 68/2011, heldur virðast lögin falla innan marka 2. mgr.

Um 65. gr.

Hér er lagt til að 10% kjósenda geti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um nýsamþykkt lög. Greinin byggist að hluta til á tillögum stjórnlaganefndar um þjóðarfrumkvæði.¹⁵⁵ Tillagan tekur einungis til nýsamþykktara laga og gerir ákvæðið ráð fyrir að hópur kjósenda hafi þrjá mánuði frá samþykkt laganna til að krefjast atkvæðagreiðslu um brottfall þeirra. Sumir innan ráðsins töldu rétt að láta heimildina ná til eldri laga en það var talið geta skapað lagaóvissu ef eldri lög, sem aðrar réttarheimildir hvíldu gjarnan á, gætu verið felld brott í slíkri atkvæðagreiðslu.

Talsvert var rætt um það hlutfall kjósenda sem miða ætti við til að krefjast slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu. Eftirfarandi tafla sýnir til glöggvunar ólíka þröskulda, í kjósendum talið, sé miðað við kjörskrá fyrir alþingiskosningar 2009.

Hlutfall kjósenda	10%	11%	12%	13%	14%	15%
Tala kjósenda (2009)	22.790	25.069	27.348	29.626	31.905	34.184

Til samanburðar má nefna að á Ítalíu og í Sviss dugar á bilinu 1-2% kjósenda til að krefjast sambærilegrar atkvæðagreiðslu. Skoðanir manna á því hve hár þröskuldurinn ætti að vera

¹⁵⁴ Sjá *Skýrslu stjórnlaganefndar* 1 2011:128. Hér má nefna að lög um sérstakar rannsóknarnefndir voru sett í Danmörku árið 1999 og þá var lagt til í skýrslu nefndar sem skipuð var í Noregi til að greina með hvaða hætti best væri staðið að skipan opinberra rannsóknarnefnda að það væri gert með lögum sem næðu sérstaklega til að hoc nefnda sem rannsaka mál sem hafa almennt mikilvægi. Sjá Bryndísi Hlöðversdóttur 2009:287-288.

¹⁵⁵ Sjá *Skýrslu stjórnlaganefndar* 1 2011:174.

voru skiptar innan ráðsins. Rök voru færð fyrir því að litlar líkur væru á að slíkum atkvæðagreiðslum yrði mikið beitt væri þröskuldurinn hærri en 10%.¹⁵⁶ Gegn þessu töldu margir að réttast væri að stíga varlega til jarðar í ljósi þess að um nýmæli væri að ræða auk þess sem tilkoma rafrænna skilríkja gæti í framtíðinni auðveldað söfnun undirskrifa. Niðurstaðan var tillaga um 10% hlutfall.

Þá eru settir rúmir tímafrestir um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar. Slíkt var gert til að bjóða upp á ákveðinn sveigjanleika, auk þess sem sumir fræðimenn telja rétt að ætla rúman tíma í öll stig þjóðaratkvæðagreiðsluferlis svo ferlið og umræðan verði vönduð. Kaufmann o.fl. mæla t.d. með að stofnunum séu ætlaðir 12-18 mánuðir til að bregðast við beiðni um þjóðaratkvæði. Að sama skapi þótti nauðsynlegt að sá tími sem ætlaður væri til undirskrifa-söfnunar væri ekki of skammur því að annars væri það einungis á færi fyrir fram skipulagðra hagsmunahópa að afla þeirra í tæka tíð.¹⁵⁷

Ekki er gerð krafa um lágmarkspáttöku eða lágmarkshlutfall þeirra sem þurfa að fella lög in í þjóðaratkvæðagreiðslu til að þau falli brott. Réttast þótti að einungis þeir kjósendur sem mættu á kjörstað réðu örlögum laganna, líkt og nú er. Bent hefur verið á að páttöku- og samþykkisþröskuldar geti haft þau áhrif að ógreidd atkvæði þeirra sem sitja heima gagnist annarri hlið meira en hinna, og geti latt kjósendur til páttöku. Betra þykir að nota aðrar leiðir til að hvetja til aukinnar páttöku.¹⁵⁸

Rétt er að áréttta að ákveðnir málaflokkar eru undanþegnir þjóðaratkvæðagreiðslum í þessari grein, sbr. grein kaflans um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu.

Um 66. gr.

Með þessari frumvarpsgrein er fjallað um það hvernig almenningur getur lagt mál fyrir Alþingi og í vissum tilvikum leitt það til lykta. Þetta er almennt nefnt þjóðarfrumkvæði. Slíkt tíðkast ekki víða en fær þó vaxandi fylgi í okkar heimshluta. Þannig hefur Evrópusambandið nýverið sett reglur um slíkt frumkvæði almennings.¹⁵⁹ Hér er lagt til að stigið verði skref í þessa átt með tvennum hætti.

Í fyrsta lagi er lögð til heimild, svokallaður tillöguréttur, handa litlum hluta kjósenda, 2%, til að leggja þingmál fyrir Alþingi, hvort sem er frumvarp til laga eða tillaga að þingsályktun. Vætanlega yrðu fyrstu skref málsins að það færi í þingnefnd. Alþingi er í sjálfsvald sett hver afdrif málsins verða. Þingið getur samþykkt mál kjósendanna, vísað því frá eða gert á því breytingar og samþykkt það síðan.

Í öðru lagi getur stærri hópur kjósenda, 10%, lagt fram frumvarp til laga fyrir Alþingi sem því ber að taka til þinglegrar meðferðar og eftir atvikum getur það endað með þjóðaratkvæðagreiðslu um málið. Vísað er til skýringa við greinina um málskot til þjóðar þar sem rök ráðsfulltrúa fyrir misháum þröskuldum eru reifuð.

Að mati fræðimanna er það grundvallaratriði að fram skuli fara skoðanaskipti milli þings og málshefjenda. Þetta er að erlendri fyrirmynd, einkum svissneskri.¹⁶⁰ Samskiptin verða með því móti að Alþingi komi fram með annað frumvarp sem vætanlega yrði nálgun að óskum kjósenda. Þyki þeim sem að undirskriftum stóðu sáttatillaga Alþingis viðunandi geta þeir dregið sitt frumvarp til baka. Ef ekki skulu bæði frumvörpin, það frá kjósendum og það frá

156 Sjá *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* 2008:198.

157 Sjá Kaufmann o.fl. 2010:92.

158 Sjá *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* 2008:198.

159 Sjá <http://www.citizens-initiative.eu>.

160 Sjá Kaufmann o.fl. 2010:191.

Alþingi, fara í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þar verður kjósendum gefinn kostur á að tjá sig með samþykki eða synjun um bæði frumvörpin, eða hafna báðum.

Þinginu er heimilað að taka fyrir fram um það ákvörðun að atkvæðagreiðslan verði bindandi. Þannig þarf að búa um hnútana að ljóst sé hvort annað frumvarpið (sáu þau tvö) njóti meirihlutastuðnings þeirra sem þátt taka eða ekki, enda væri eðlilegt að Alþingi setti það skilyrði við bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu að frumvarp nyti slíks stuðnings. Athygli skal vakin á því í þessu sambandi að ekki er gert þátttökuskilyrði við synjun frumvarps eða laga samkvæmt þeirri frumvarpsgrein sem fjallar um málskot til þjóðarinnar. Því verða slík skilyrði heldur ekki sett í samhengi þessarar greinar þótt um bindandi atkvæðagreiðslu sé að ræða.

Meðferð þjóðarfrumkvæðis, sem hér er um rætt, leiðir í ljós afstöðu þingsins til málsins. Telji meirihluti Alþingis tórmerki á frumvarpi kjósendahópsins er mikilvægt að það komi fram almenningi til leiðbeiningar þegar til almennrar atkvæðagreiðslu kemur.

Lagt er til að gefinn sé rúmur tími til afgreiðslu slíks máls, að líða megi tvö ár frá því að þingmál almennings komi fram þar til atkvæðagreiðsla verði um það. Fyrir þessum rúma fresti eru ýmis rök, fyrst þau að þingið þarf sinn tíma til að móta gagn tillögu og umræða þarf að geta þróast milli kjósendanna og þingsins. Jafnframt er það sjónarmið að rúmur frestur getur gefið tækifæri til þeirrar hagræðingar að láta kosningar um málefnið fara fram samhliða öðrum kosningum. Í Sviss er það talið afar mikilvægt að nægur tími gefist, enda líða að meðaltali 4–5 ár frá tilkomu máls og þar til það er leitt til lykta í atkvæðagreiðslu meðal fólksins (sem nær alltaf eru bindandi þar í landi).¹⁶¹

Ákvæði um tímafresti og framkvæmd er að finna í næstu grein frumvarpsins. Þar er t.d. ákvæði um frávísun mála sem ekki er heimilt að vísa til þjóðarinnar eða teljast ekki þingtæk.

Um 67. gr.

Í þessari frumvarpsgrein eru dregin saman nokkur ákvæði um útfærslu þjóðaratkvæðagreiðslna, sem er til komin að kröfu eða frumkvæðis kjósenda. Í fyrsta lagi er tilgreint hvaða mál geti komið til þjóðaratkvæðis. Þar er kveðið á um þá grundvallarreglu að málefnið verði að varða almannahag. Með því er verið að undanskilja málefni einstaklinga eða þrönga hagsmuni einstakra hópa, sem ekki getur talist eðlilegt að almenningur taki ákvörðun um.

Þá er, eins og víða er gert erlendis, t.d. í Danmörku¹⁶², lagt til að hvorki sé hægt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um fjárlög, fjáráukalög, lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum né heldur um skattamálefni og ríkisborgararétt. Auk þessara skilyrða er mikilvægt að allur málalíbúnaður sé vandaður, brjóti ekki í bága við stjórnarskrá og lúti ekki að málum sem ekki falla að verksemi Alþingis. Hér er vísað til almennra reglna, þeirra sömu og þingmenn sjálfir þurfa að lúta vilji þeir leggja mál fyrir Alþingi.

Þá er það mikilvægt ákvæði í þessari frumvarpsgrein að gefin eru fyrir mál um setningu laga um málsmeðferð og framkvæmd málskots og frumkvæðis kjósenda. Talið er sérstaklega upp að í slíkum lögum verði m.a. að kveða á um form og fyrirvar fyrir kröfunni, tímalengd til söfnunar undirskrifta og um fyrirkomulag þeirra, hverju megi til kosta við kynningu, hvernig afturkalla megi kröfuna að fengnum viðbrögðum Alþingis svo og um hvernig haga skuli atkvæðagreiðslu. Flest þessara atriða eru talin nauðsynleg til að beint lýðræði virki sem best.¹⁶³ Fyrir hverju máli eiga t.d. að vera forsvarsmenn (í formi nefndar) sem hafi umboð til að koma fram fyrir alla málshefjendur. Þetta skiptir m.a. máli ef kæmi til þess að draga mál eða kröfu til baka.

¹⁶¹ Sjá Kaufmann o.fl. 2010:92.

¹⁶² Sjá 42. gr. í stjórnarskrá Danmerkur.

¹⁶³ Sjá t.d. *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* 2008:195-199.

Um 68. gr.

Óbreytt ákvæði, 42. gr. núgildandi stjórnarskrár. Efnislega samhljóða tillögu stjórnlaganefndar.

Ákvæðinu var breytt árið 1991 vegna afnáms deildaskiptingar Alþingis, en fyrir þá breytingu var fjárlagafrumvarpið rætt við þrjár umræður í sameinuðu Alþingi.

Fyrri þáttur fjárstjórnarvaldsins er fölginn í fjárlagagerð, þ.e. samþykkt eins konar fjárhags-áætlunargerðar um tekjur og gjöld ríkisins. Fjárlög eru ólík öðrum lögum að því leyti að efni þeirra er bundið við áætlunargerð og fjárheimildir og gilda þau til eins árs. Þá gildir sú óskráða regla að lögum verði ekki breytt með fjárlögum. Fjölmörg önnur atriði eru í stjórn-skipunarrétti talin skilja á milli laga og fjárlaga. Í öðrum ákvæðum frumvarpsins, t.d. um þjóðaratkvæði sbr. 67. gr., eru fjárlög undanskilin, m.a. af því að ábyrgð á fjárreiðum ríkisins hvílir hjá Alþingi og ekki sé rétt að stórir skipulagðir hópar geti haft umtalsverð áhrif þar á. Þá er fjárlagafrumvarpið eina frumvarpið sem er stjórnarskrárbundið, þ.e. að Alþingi á stjórnarskrárvarinn rétt til þess að ríkisstjórnin standi skil á því. Um gerð fjárlaga gilda lög nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins.

Fjármálaráðherra og fjármálaráðuneyti undirbúa frumvarpið en fjármálaráðherra og ríkis-stjórn bera ábyrgð á framlagningu þess á Alþingi þar sem það gengur til fjárlaganefndar.

Alþingi og fjárlaganefnd geta kallað til fjármálaráðherra til þess að svara spurningum og gera nánari grein fyrir fjárlagafrumvarpi sem og frumvarpi til fjárlagalaga.

Um nánari skýringar vísast til athugasemda við 42. gr. í Skýrslu stjórnlaganefndar.¹⁶⁴

Um 69. gr.

Breytt ákvæði, samsvarandi 41. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Samkvæmt 41. gr. núgildandi stjórnarskrár má ekkert gjald greiða af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárlögmálum. Alþingi fer með fjárstjórnarvaldið í skjóli lýðræðis-legs umboðs síns og núverandi ákvæði byggist á þeirri meginreglu að þingið taki fyrir fram ákvörðun um fjárveitingar á fjárlögum og fjárlögmálum.

1. mgr. ákvæðisins er óbreytt nema orðið fjárlögmál fellur brott. Ráðið telur að með þessu sé skýrt að téð meginregla, sem er getið hér að ofan, eigi aðeins að gilda um fjárlög.

Samkvæmt 2. mgr. greinarinnar er lýst ákveðnu ferli svo inna megi greiðslu af hendi utan heimildar í fjárlögum. Fjármálaráðherra þarf að leita *fyrir fram* samþykkis fjárlaganefndar til að inna af hendi slíka greiðslu, sem skal vera til að mæta greiðsluskyldu ríkisins vegna ófyrir-séðra atvika eða ef almannahagsmunir krefjast.

Í Skýrslu stjórnlaganefndar var fjallað um að tryggja skyldi festu í fjárstjórn Alþingis án þess að þrengja um of að fjárstjórnarvaldi þess ef bregðast þarf við breyttum aðstæðum og ófyrir-séðum atvikum. Í lögum um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997 segir:

Fjármálaráðherra getur þó heimilað greiðslu til að fullnægja skyldu ríkisins að lögum eða vegna aðkallandi almannahagsmuna og skal hann þá þegar í stað gera fjárlaga-nefnd Alþingis grein fyrir því.

164 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 2 2011:125-126.

Í skýringum með ákvæðinu segir að með gagnályktun verði reglan sú að leita skuli greiðsluheimildar fyrir fram með fjárlagalogum, nema ef ríkinu er skylt að greiða fé úr ríkissjóði eða slíkt er ekki nauðsynlegt vegna aðkallandi hagsmuna. Í því felst að fjármálaráðherra verður að samþykkja allar umframgreiðslur. Með því er tryggt að sá ráðherra sem ber þingræðislega ábyrgð á framkvæmd fjárlaga gagnvart Alþingi (sem og lagalega) taki ákvörðun um fjárveitingar umfram fjárheimildir. Greinin áskilur hins vegar aðeins að fjárlaganefnd sé gerð grein fyrir greiðslum utan fjárlaga eftir á.

Stjórnlagaráð telur, að danskri fyrirmynd, að þarna þurfi að herða aga í framkvæmd og leggur til að leitað skuli samþykkis fjárlaganefndar *fyrir fram* enda felst það í orðalaginu „að fengnu samþykki fjárlaganefndar“. Er með því verklagi brugðist við þeirri óvenju að í framkvæmd hefur verið vikið frá þeirri meginreglu að Alþingi þurfi að samþykkja fjáruútlát fyrir fram þar sem í fjárlagalogum er umframeyðsla framkvæmdarvaldsins jafnan staðfest eftir á.¹⁶⁵ Fram kemur í bók Ólafs Jóhannessonar, *Stjórnskipun Íslands*, frá árinu 1960, að eðlilegt sé að haft sé samráð við fjárlaganefnd um ófyrirséð útgjöld.¹⁶⁶

Í Danmörku afgreiðir fjárlaganefnd svokölluð *aktstykke*, sem eru eins konar fjárlagabeirni sendar frá ráðuneytum en samþykkt af fjármálaráðherra áður en þau eru send fjárlaganefnd. Oftast fela þessar fjárlagabeirni ekki í sér hækkun útgjalda heldur eru þær frekar ósk um að eyða ákveðnu fé sem þegar er í ráðuneytinu á tiltekinn hátt, jafnvel með millifærslum. Í Danmörku eru fjárlagalog samþykkt einu sinni á ári en þá er safnað saman fjárlagabeirnum sem hafa verið samþykktar í fjárlaganefnd og þau fá formlega afgreiðslu þingsins sjálfs.

Samkvæmt 2. mgr. hefur fjárlaganefnd Alþingis vald til að samþykkja eða synja beiðnum sem lýst er í 2. mgr. Samþykki er þó bundið við að verið sé að mæta greiðsluskyldu ríkisins vegna ófyrirséðra atvika eða ef almannahagsmunir krefjist. Af því leiðir að beiðnum þurfi að fylgja rökstuðningur þess efnis. Að lokum þarf að leita heimildar fyrir slíkum greiðslum í fjárlagalogum.

Framangreindum breytingum er ætlað að stuðla að festu og gagnsæi í meðferð ríkisfjármuna og að samráð sé viðhaft, hér milli fjármálaráðherra og fjárlaganefndar, þ.e. Stjórnarráðs og Alþingis.

Stjórnlagaráð bendir á að við gerð fjárlaga væri rétt að gera ráð fyrir óvissusjóðum (e. *contingency funds*) að tilmælum OECD og ráðleggingum AGS sem nota mætti til að mæta greiðsluskyldu ríkissjóðs vegna ófyrirséðra atvika og myndu slíkir sjóðir draga úr þörf fyrir greiðsluheimildir utan fjárlaga.

Stjórnlagaráð gerir ráð fyrir að óbreytt sé sú regla að millifærsla fjár milli óskyldra fjárlagaliða sé óheimil eins og stjórnlagafraeðingar hafa talið. Þá er litið svo á að stofnunum sé óheimilt að fara fram úr fjárlögum og að slíkt geti varðað ábyrgð hjá hlutaðeigandi ráðherra og eftir atvikum forstöðumönnum ríkisstofnana. Rætt var í Stjórnlagaráði að Alþingi, Ríkisendurskoðun og ríkisstjórn bæri að tryggja virka eftirfylgni.

Um nánari skýringar vísast til athugasemda við 41. gr. í Skýrslu stjórnlaganefndar, einkum lýsingar á núverandi fjárlagaferli.¹⁶⁷

165 Sjá Ólaf Jóhannesson 1960:313. Þar segir: „Hefur þannig myndast sú venja, að heimild eftir á fyrir fjárveitingum væri nægileg, og oftega eru þá af hendi inntar fjárgreiðslur umfram það, sem leyft er í fjárlögum, stundum í samráði við fjárveitinganefnd, en einnig oft án samráðs í því trausti að Alþingi samþykki fjárveitinguna eftir á í fjárlagalogum. Framlagning fjárlagafrumvarps eftir á, er oftast í reyndinni aðeins skýrslugjöf um fjárgreiðslur úr ríkissjóði, en samþykkt fjárlaganna felur auðvitað í sér *syndakvittun ríkisstjórninni til handa*.“

166 Sjá Ólaf Jóhannesson 1960:313 og Gunnar G. Schram 1999:343.

167 Sjá *Skýrslu stjórnlaganefndar* 2 2011:122-123.

Um 70. gr.

Nýtt ákvæði sem lýtur að eftirlitshlutverki Alþingis og fjárlaganefndar og er ætlað að styrkja fjárstjórnarvald þingsins.

Ákvæðið byggist á tillögu stjórnlaganefndar en með smávægilegum orðalagsbreytingum. Ákvæðinu er ætlað að vera þáttur í tvískiptu hlutverki Alþingis við meðferð fjárstjórnar, annars vegar að taka ákvarðanir fyrir fram og hins vegar að vera eftirlitsaðili með ráðstöfunum sem þegar hafa verið gerðar hvað varðar fjárreiður ríkisins.

Ákvæðið sækir sér ekki fyrirmynd í stjórnarskrár annarra landa að öðru leyti en því að fjallað er um víðtækan rétt þings til upplýsinga frá ríkisstjórn í finnsku og sænsku stjórnarskránni, svo dæmi séu tekin.

Rætt var í ráðinu að aðrar þingnefndir en fjárlaganefnd ættu að hafa sambærileg eða sömu úrræði, þ.e. að ákvæðið gildi almennt. Hins vegar geta aðrar nefndir beint erindum sínum til fjárlaganefndar og hún komið þeim áfram eftir atvikum. Þá má nefna að 93. gr. frumvarpsins veitir nú þinginu, þingnefndum og þingmönnum víðtækari upplýsingarétt gagnvart ráðherrum en núverandi skipan gerir ráð fyrir.

Um 71. gr.

Óbreytt ákvæði, núgildandi 77. gr. og 1. mgr. 40. gr. stjórnarskrár.

Stjórnlaganefnd hróflaði ekki við ákvæðum er varða skipan skattamála. Ekki var talin þörf á að endurskoða ákvæði um skattlagningu, þ.e. tekjuhlíð ríkissjóðs. Stjórnlagaráð var efnislega sammála.

Árið 1995 var samþykkt gildandi ákvæði um skipan skattamála með öðrum stjórnarskrár-breytingum um mannréttindi. Ráðið taldi rétt að færa ákvæði þessa efnis á einn stað í stjórnarskránni og það fari betur með öðrum greinum um fjárstjórnarvald, greiðslur úr ríkissjóði o.s.frv. en í mannréttindakafla.

Þar sem efni 77. gr. og 40. gr. er áþekkt voru ákvæðin sameinuð að því marki sem orðalag var eins, sbr. 1. mgr. Engar efnislegar breytingar voru hins vegar gerðar, enda er ekki ætlunin að hrófla við gildandi rétti varðandi meðferð skattlagningarvalds. Löggjafinn megi að óbreyttu ekki framselja skattlagningarvald til stjórnvalda, sbr. 2. mgr. ákvæðisins, sem og að afturvirkni skattalaga er bönnuð, sbr. 3. mgr.

Gildandi 78. gr. hefur verið túlkuð á þá leið að það svigrúm sem dómstólar höfðu áður jatað löggjafanum við að meta skilyrði skattlagningar innan ákveðinna marka sé ekki lengur fyrir hendi. Áfram er ætlunin í samræmi við dómaframkvæmd að bann við framsali skattlagningarvalds sé fortakslaust. Sjá frekari skýringar um gildandi rétt í Skýrslu stjórnlaganefndar.¹⁶⁸

Afturvirkni skattalaga er bönnuð eins og raunar afturvirkni allra íþyngjandi laga. Er það í samræmi við viðurkenndar meginreglur réttarríkis.

2. mgr. og 3. mgr. eru óbreyttar.

168 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 2 2011:117.

Um 72. gr.

Breytt ákvæði, 2. og 3. mgr. 40. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Breyting er gerð á heiti greinarinnar sem fjallar nú um eignir og skuldbindingar ríkisins, lántökur og ríkisábyrgðir. 1. mgr. 40. gr. er flutt í ákvæði um skipan skattamála, sjá athugasemdir við það ákvæði.

Stjórnlaganefnd taldi að ákvæði núgildandi stjórnarskrár um lántökur og ábyrgðir væru skýr og út af fyrir sig fullnægjandi. Í skýrslunni segir svo:

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. stjórnarskrárinnar [frá 1944] að Alþingi taki afstöðu til og samþykki fyrir fram samninga eða aðrar ráðstafanir sem hafa veruleg áhrif á fjárstjórn ríkisins (hvort sem er vegna umfangs eða langs tíma).¹⁶⁹

Að öðru leyti telur nefndin að þessum atriðum megi ráða til lykta í almennum lögum.

Stjórnlagaráð telur skýrt að Alþingi fari með fjárstjórnarvaldið samkvæmt núverandi stjórn-skipan og af þessu ákvæði leiðir að Alþingi er eini aðilinn sem hefur forræði á því undir hvaða kvaðir ríkið megi gangast, og því eru takmörk sett fyrir því hve langt Alþingi getur gengið með því að framselja framkvæmdarvaldinu heimild til að skuldbinda ríkið með óljósum og opnum lagaheimildum. Gera verður sömu kröfur til lagaheimilda í þessu samhengi og almennt eru gerðar til lagareglna, að þær séu skýrar og afdráttarlausar. Sjá má frekari skýringar á þýðingu ákvæðisins fyrir lántökur og ábyrgðir ríkisins í Skýrslu stjórnlaganefndar.¹⁷⁰ Stjórnlagaráð telur jafnframt þá framkvæmd sem stjórnlaganefnd lýsir hér að ofan ekki samræmast efni og þeirri málsmæðferð sem lögð er til skv. núgildandi 40. gr. og því rétt að áréttta sérstaklega að stjórnvöldum er óheimilt að ábyrgjast fjárhagslegar skuldbindingar einkaaðila.

Í frumvarpi þessu er því lagt til nýmæli þess efnis að stjórnvöldum sé óheimilt að ábyrgjast fjárhagslegar skuldbindingar einkaaðila, sbr. 2. mgr. Er ákvæðinu ætlað að taka af öll tvímæli um að mögulegar yfirlýsingar stjórnvalda um ríkisábyrgðir hafi ekki gildi að lögum og skuldbindi ekki ríkið nema samþykkt sé með lögum, sbr. t.d. lög nr. 13/2011 um heimild til handa fjármálaráðherra til að staðfesta svokallaða IceSave-samninga. Er þetta bæði í samræmi við hlutverk Alþingis um fjárstjórn ríkisins og gildandi rétt. Af reglum um tvíeðli lands- og þjóðarréttar leiðir jafnframt að slík yfirlýsing hefur ekki réttaráhrif hér á landi, en skýrt ákvæði dregur úr óvissu. Tíðkast hefur að stjórnvöld skuldbindi ríkið með slíkum yfirlýsingum án þess að samþykkis sé aflað fyrir fram. Samkvæmt afdráttarlausu orðalagi ákvæðisins leiðir að slíkar *fyrir fram* yfirlýsingar eru ólögsmætar og á ábyrgð þess er yfirlýsinguna gaf en geta ekki skapað rétt á hendur ríkinu nema farið sé eftir því ferli sem ákvæðið áskilur. Það þýðir m.a. að yfirlýsingar ríkisstjórnar um ríkisábyrgðir á fjárhagslegum skuldbindingum einkaaðila eru marklausar og brjóta í bága við stjórnarskrá, nema samþykktar séu af Alþingi fyrir fram.

Af 2. málsl. leiðir enn fremur að lög um ríkisábyrgð fyrir fjárhagslegar skuldbindingar einkaaðila þurfa að helgast af almannahagsmunum. Af ákvæðinu leiðir að slík lög verða ekki samþykkt nema þau séu í þágu almannahagsmuna sem leiðir til þess að heimild til að samþykkja ríkisábyrgðir er þrengd lagalega þótt í framkvæmd megi vænta þess að ríkisábyrgðir áður fyrr hafi aðeins verið veittar með hagsmuni almennings að leiðarljósi. Stjórnlagaráð telur eðlilegt

¹⁶⁹ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:124.

¹⁷⁰ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 2 2011:119-120.

að gera þá lágmarkskröfu til handhafa ríkisvalds að ákvarðanatökur við meðferð opinberra fjármuna helgist ávallt af almannahagsmunum, svo sem um veitingu ríkisábyrgða fyrir fyrirtæki í eigu einkaaðila.

Í ráðinu kom til tals að herða skilyrðin enn frekar og gera kröfu um að aukinn meirihluti Alþingis samþykkti slíka ábyrgð, jafnvel að afnema heimild til ríkisábyrgða á skuldbindingum einkaaðila með öllu. Ekki var talið skynsamlegt að afnema heimild eða þrengja hana á þá leið að aukinn meirihluti þyrfti til samþykktar. Núgildandi lög um ríkisábyrgðir nr. 121/1997 mæla enda fyrir um skilyrði fyrir því að ríkissjóði sé heimilt að veita slíkar ábyrgðir. Bent er á að lögin tóku breytingum árið 2000 í samræmi við EES-reglur, og að óheimilt er samkvæmt þeim að veita einstökum lögaðilum ríkisaðstoð í formi ábyrgða eða með öðrum hætti nema með skýrum málefnalegum skilyrðum og á grundvelli jafnræðis.

3. mgr. er að mestu óbreytt en þar er lagt bann við sölu eða leigu á fasteignum ríkisins nema samkvæmt heimild í lögum. Um þau atriði er vísað til skýringa við gildandi 40. gr. í Skýrslu stjórnlaganefndar.¹⁷¹ Í síðasta málslið er hins vegar að finna breytingu en sama gildir nú um *ráðstöfun annarra eigna ríkisins* er gildir um sölu eða leigu fasteigna og afnotarétt þeirra. Með orðalaginu „öðrum eignum“ er átt við hvers konar lausafjármuni sem hafa verulega fjárhagslega þýðingu og er talið rétt að Alþingi taki til meðferðar, t.a.m. hluti ríkisins í fyrirtækjum og félögum hvers konar. Orðalagið áskilur að settar séu reglur um ráðstöfun annarra eigna en þeirra sem falla undir A-hluta ríkissjóðs, svo sem það er skilgreint í lögum nr. 88/1997, m.a. um sölufærli og verklag.

Um 73. gr.

Breytt ákvæði, 24. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Meginbreyting á þingrofsheimildinni er að hún er bundin við ályktun þingsins sjálfs. Þingrofsheimildin er því alfarið hjá Alþingi sjálfu en ekki á hendi forsætisráðherra. Breytingin er gerð að tillögu stjórnlaganefndar.

Stjórnlagaráð leggur til breytingar á tímamörkum þingrofs og kosninga í kjölfar þess. Efna skal til nýrra kosninga eigi fyrr en sex vikur frá kosningum. Í umræðum kom fram að það gæti verið ólýðræðislegt að sitjandi stjórnarmeirihluti boðaði til kosninga með stuttum fyrirvara. Í slíkum aðstæðum hefðu stjórnarandstaða og eftir atvikum nýir flokkar og frambjóðendur takmarkaðan tíma til undirbúnings og til að kynna málstað sinn. Í samræmi við þær umræður þótti því rétt að setja lágmarksfrest og hámarksfrest vegna boðunar þingkosninga í kjölfar þingrofs. Hæfilegt lágmark í þessu skyni þótti vera sex vikur (42 dagar) en hámark níu vikur (63 dagar). Í öllu falli kemur nýtt Alþingi saman eigi síðar en tveimur vikum eftir kosningar, svo sem tiltekið er í 44. gr. um starfstíma Alþingis. Sitjandi ríkisstjórn situr í kjölfar þingrofs sem starfsstjórn uns nýtt þing kemur saman og ný þingræðisstjórn er mynduð í kjölfarið.

Þá kom einnig til umræðu hjá Stjórnlagaráði hvort forseti Íslands ætti að eiga aðkomu að þingrofi sem öryggisventill ef tiltekin efnisskilyrði væru fyrir hendi. Sú hugmynd naut ekki stuðnings. Ráðið var sammála um að þingrofsréttur ætti *ekki* að vera hjá forsætisráðherra eins og nú er heldur hjá þinginu sjálfu. Þingrofsréttur framkvæmdarvaldshafa hefur af sumum verið talinn mótvægi við möguleika þingsins til að samþykkja vantraust. Afstaða ráðsins er aftur á móti sú að óeðlilegt sé í þingræðisfyrirkomulagi að handhafi framkvæmdarvalds geti rofið þing án þess að ljóst sé að vilji meirihluta þingsins standi til þess. Hér er því tekið fyrir þann möguleika að ríkisstjórn geti *af sjálfsdáðum* rofið þing. Vilji hún hætta störfum af einhverjum ástæðum þarf hún að segja af sér. Ríkisstjórn situr í skjóli þingsins og vilji ríkisstjórn verjast vantrausti hefur hún alltaf þann möguleika að hætta störfum sem leiðir til þess að

¹⁷¹ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 2 2011:120.

stjórnarmyndun hefst að nýju í samræmi við ákvæði þar um. Á meðan situr fráfari ríkisstjórn sem starfsstjórn eða þar til ný hefur verið skipuð svo sem áður segir.

Forseti Íslands hefur ekki sjálfstæðan rétt til að synja Alþingi um þingrof hafi þingið samþykkt ályktun þess efnis, samanber orðalag 1. mgr.

Um 74. gr.

Nýtt ákvæði, samanber að hluta 43. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Ríkisendurskoðandi fær hér stjórnskipulega stöðu og gert er ráð fyrir að hann verði kosinn til fimm ára líkt og umboðsmaður Alþingis og með sömu rökum.

Tillagan byggist að mestu á tillögu stjórnlaganefndar, dæmi B.¹⁷² Ráðið taldi heppilegt að skipunartími ríkisendurskoðanda væri fimm ár, líkt og umboðsmanns Alþingis og annarra embættismanna. Í lögum er gert ráð fyrir að ríkisreikningur sé lagður fram tveimur vikum eftir að þing kemur saman og að sú regla verði fest í stjórnarskrá. Til að tryggja festu í fjárstjórnarvaldi ríkisins og sem þáttur í eftirlitsvaldi Alþingis er lagt til að samhliða frumvarpi til fjárlaga verði lagður fyrir þingið endurskoðaður ríkisreikningur síðasta árs. Alþingi fer með fjárstjórnarvaldið en fjárlög hafa séreðli og eru fremur fjárhagsáætlun ríkisins en almenn lög-gjöf.

Um 75. gr.

Nýtt ákvæði.

Grein um umboðsmann Alþingis er nýmæli í frumvarpi þessu. Í henni er að mestu leyti byggt á því hvert hlutverk umboðsmanns er í dag. Þar kemur fram hver kýs hann og til hversu langs tíma í senn, hver helstu hlutverk hans séu og sjálfstæði hans er áréttað. Þá er að auki kveðið á um að stjórnvöld geri þinginu sérstaklega grein fyrir því hyggist þau ekki hlíta sérstökum til-mælum hans en það er sérstök nýbreytni sem núgildandi lög um embættið gera ekki ráð fyrir. Að lokum er kveðið á um skyldu löggjafans til að kveða nánar á um embættið í almennum lögum.

Embætti umboðsmanns Alþingis er önnur tveggja eftirlitsstofnana þingsins (hin er Ríkis-endurskoðun) en það starfar á grundvelli laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis. Samkvæmt þeim hefur hann nokkuð víðtækar rannsóknarheimildir og getur m.a. krafist stjórnvöld um þær upplýsingar og skriflegar skýringar sem hann þarfnast vegna starfs síns. Þar á meðal getur hann krafist afhendingar á skýrslum, skjölum, bókunum og öllum öðrum gögnum sem mál snerta. Hann getur einnig óskað þess að héraðsdómari kveði mann fyrir dóm til að bera vitni um atvik sem máli skipta að dómi umboðsmanns. Umboðsmanni Alþingis ber að gæta þagnarskyldu um þau atvik sem honum verða kunn í starfinu og leynt eiga að fara vegna lögmætra almanna- eða einkahagsmuna. Þá getur hann einnig gefið Alþingi eða hlutaðeigandi ráðherra sérstaka skýrslu um mál ef hann verður áskynja stórvægilegra mistaka eða afbrota stjórnvalds. Sama getur hann gert gagnvart sveitarstjórn ef um starfsmann sveitarstjórnar er að ræða. Umboðsmaður gefur árlega út skýrslu um starfsemi sína þar sem greint er frá starfsemi embættisins og þeim álitum, niðurstöðum og öðrum verkefnum sem hann hefur skilað eða sinnt á liðnu almanaksári.¹⁷³ Hún er send Alþingi þar sem hún er rædd sérstak-lega. Samkvæmt nýlegum breytingum á lögum um þingsköp Alþingis skal stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þingsins fjalla um skýrsluna og aðrar tilkynningar umboðsmanns til þingsins. Stjórnlagaráð telur rétt að tryggja stjórnskipulega stöðu umboðsmanns Alþingis og festa

172 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:124.

173 Að auki eru álit hans og niðurstöður aðgengileg á heimasíðu embættisins, www.umbodsmadur.is.

ákvæði um það í stjórnarskrá. Það tekur einkum mið af því hversu mikilvægur liður embættið er í eftirlitshlutverki þingsins en það er einn þeirra þátta sem mikilvægt þykir að eftl verði til muna frá því sem nú er.

Við umræður um umboðsmann Alþingis kom fram að mikilvægt væri að staða embættisins í stjórnskipulegum skilningi yrði treyst. Það er afar brýnt enda komi það í veg fyrir að unnt verði að leggja embættið af með brottfalli þeirra almennu laga sem um það gilda eða með því að rýra hlutverk þess verulega. Þá er afar mikilvægt að eftirlitshlutverki Alþingis sé gert hærra undir höfði með því að tilgreina í stjórnarskrá það sem mikilvægast þykir í þeim efnunum. Ráðinu er að auki mjög umhugað um að þingið hafi yfir að ráða þeim allra bestu eftirlitsúrráðum sem völ er á enda verði hagsmunir borgaranna þannig best tryggðir í samskiptum við stjórnvöld.

Í Stjórnlagaráði var einnig rætt hvernig tryggja mætti að álit umboðsmanns og tilmæli væru virt. Til álita kom að kveða á um skyldu stjórnvalda til að hlíta álitum hans og að þau væru endanleg. Á það var hins vegar bent að ef slíkt yrði raunin væri embættið hugsanlega orðið eins konar stjórnsýsludómstóll. Þá þyrfti sérstaklega að huga að stöðu embættisins gagnvart öðrum dómstólum með hliðsjón af þrískiptingu ríkisvalds, einnig hvort t.d. sjónarmið um skipun umboðsmanns Alþingis þyrftu að vera þau sömu og við skipun dómara. Við nánari skoðun kom að auki í ljós að það er sjaldan sem stjórnvöld ákveða að hlíta ekki sérstökum tilmælum hans og var því fallið frá þessum fyrirætlunum.¹⁷⁴ Með almennum tilmælum er átt við að umboðsmaður Alþingis mælist til þess í kjölfar álits um að ekki hafi verið fylgt réttum reglum um málsmeðferð eða efni að framvegis verði höfð hliðsjón af ábendingum. Í sérstökum tilmælum umboðsmanns Alþingis felst að hann mælist til úrbóta fyrir þann einstakling sem á í hlut, svo sem með því að hlutur hans verði réttur fari hann fram á það. Þau fáu tilvik þar sem sérstök tilmæli eru ekki virt eru ekki síst á sviði starfsmannaréttar og þá gjarnan að ekki sé samið um viðunandi bætur fyrir óréttmæta uppsögn opinbers starfsmanns eða vegna brots á efnis- eða formreglum við ákvörðun um ráðningu í starf hjá ríki eða sveitarfélagi.

Einnig var rætt um nafngift embættis umboðsmanns Alþingis. Þau sjónarmið komu fram að nafnið sé ekki nógu skýrt með tilliti til þess að hinir almennu borgarar geti leitað þangað. Lagðar voru fram ýmsar tillögur að nöfnum, t.d. umboðsmaður almennings, umboðsmaður þings og þjóðar og ármaður. Þó var ákveðið að halda sig við núverandi heiti á embættinu enda mikilvægt að nafngiftin endurspegli að um lið í eftirlitshlutverki þingsins sé að ræða. Hann sé trúnaðarmaður þingsins sem falið sé að gæta hagsmuna borgaranna í samskiptum þeirra við framkvæmdarvaldið. Á það ekki síst við eftir þá breytingu sem gerð er tillaga um, þ.e. að Alþingi komi að þeim fáu málum þar sem ekki er fylgt sérstökum tilmælum umboðsmanns Alþingis um úrbætur. Rætt var um mikilvægi þess að úrræðið væri til staðar fyrir borgarana, tryggja að þeir gerðu sér grein fyrir tilvist þess og þeim úrræðum sem þeim stæðu þar til boða.

Með hliðsjón af öllu framangreindu varð það niðurstaða nefndarinnar að kveða sérstaklega á um umboðsmann Alþingis auk þeirra þátta í starfi embættisins sem nauðsynlegir þyki til að tryggja réttarstöðu hinna almennu borgara. Þá er lagt upp með að staða þess verði styrkt og að tilvist þess tryggi að hinir almennu borgarar verði ekki fyrir óréttmætri eða ólögumætri málsmeðferð eða efnisgöllum í samskiptum sínum við stjórnvöld.

Tillaga stjórnlaganefndar laut m.a. að því að festa embættið í sessi í stjórnarskrá og eru þrír fyrstu málslíðir 1. mgr. tillögu ráðsins þaðan komnar. Stjórnlagaráð leggur hins vegar til frekari ákvæði um embættið, sbr. síðasta málslíð 1. mgr. Þá er fallist á tillögu þess efnis, sbr. 2. og 3. mgr., að stuðla að aðhaldi og eftirfylgni í þeim fáu tilvikum sem stjórnvöld hlíta ekki sérstökum tilmælum embættisins. Lúta þau ákvæði að því að styrkja embættið, m.a. í samskiptum þess við stjórnvöld og Alþingi.

174 Á heimasíðu embættisins er að finna tölfraði um það hvernig stjórnvöld hlíta tilmælum umboðsmanns: <http://www.umbodsmaduralthingis.is/category.aspx?catID=24>.

Í 1. mgr. er að finna almennt ákvæði um umboðsmann. Er þar í 1. málslíð gert ráð fyrir að hann verði kosinn af þinginu til fimm ára í senn. Skipunartíminn er sérstaklega tilgreindur þannig að starfstími þings og umboðsmanns geti ekki verið þau sömu. Þannig geti komið að því að þing kjósi um umboðsmann á miðju kjörtímabili, í upphafi þess, í lok eða jafnvel alls ekki. Sjálfstæði umboðsmanns lýtur að því að hann sé sjálfstæður gagnvart öllum utanaðkomandi aðilum og að hann gæti ávallt fyllsta hlutleysis við úrlausn sinna mála. Þá felst einnig í þessu að sérstaklega Alþingi og stjórnvöldum beri að virða það sjálfstæði í hvívetna. Ábendingar bárust um að ekki væru dæmi um afskipti þingmanna sem ógnað hefðu sjálfstæði umboðsmanns Alþingis. Engu að síður þykir þörf á að árétta sjálfstæði embættisins í ljósi sögunnar. Hlutverk umboðsmanns Alþingis er skilgreint í ákvæðinu en þar segir m.a. að hann gæti að rétti borgaranna. Í því felst að hann gæti að hagsmunum einstakra borgara sem og hagsmuna borgaranna í heild sinni. Í sumum málum kann því að fara fram hagsmunamat þar sem einstaklingsbundnir hagsmunir og almannahagsmunir eru bornir saman. Þannig verði sum mál leidd til lykta með hliðsjón af þeim hagsmunum sem mikilvægast er að tryggja hverju sinni. Um hlutverkin er að öðru leyti vísað til áðurgreindra laga um embættið en þau eru tilgreind í 2. gr. þeirra.

Í 2. mgr. er kveðið á um það nýmæli að ráðherrar eða stjórnvöld skuli tilkynna það forseta Alþingis ákveði þessir aðilar að hlíta ekki sérstökum tilmælum umboðsmanns. Með þessu er ætlunin að tryggja að þessir aðilar takist á hendur þá ábyrgð sem í slíkri ákvörðun felst. Einnig að hún verði rökstudd með sérstökum hætti og þinginu gerð grein fyrir því. Þannig er t.a.m. tryggt að þingið geti viðhaft eftirlit með hugsanlegum réttarspjöllum sem af kunna að hljóta í einhverjum tilvikum. Með sérstökum tilmælum er átt við tilmæli umboðsmanns þar sem mælt er til þess að endurskoðuð verði ákvörðun stjórnvalds fari einstaklingur fram á það við stjórnvald, þ.e. sérstök tilmæli. Þetta nýmæli er að fenginni tillögu og er talið að sú leið sem hér er lögð til leysi þann vanda þegar ekki er farið að tilmælum umboðsmanns Alþingis án þess að ganga svo langt að skylda stjórnvöld til þess að hlíta slíkum tilmælum eins og til umræðu kom. Ekki var stuðningur við þá leið enda hefði slík tillaga breytt eðli umboðsmanns Alþingis og í raun fært hann nær því að verða stjórnsýsludómstóll í stað þess að vera trúnaðarmaður löggjafar- og eftirlitsþings. Þessi breyting styður og undir óbreytt heiti embættisins í stað þess að lýsa því sem umboðsmanni almennings. Ráðið féllst á að ef Alþingi kæmi að þeim fáu fráviksmálum þar sem stjórnvöld hlíta ekki sérstökum tilvikum mætti við það una í stjórnarskrá.

Hins vegar var rætt töluvert um að auka við valdheimildir umboðsmanns Alþingis í sambandi við gjafsókn í slíkum málum. Í lögum er umboðsmanni Alþingis aðeins falin heimild til þess að leggja til við ráðherra að gjafsókn sé veitt en í henni felst að ríkið ábyrgist og greiði kostnað við málsókn að mati dómara. Í ráðinu var rætt um að fela umboðsmanni Alþingis vald til þess að kveða á um gjafsókn ef hann teldi þess þurfa til að ná fram rétti einstaklings sem til hans hefði kvartað og fengið álit því til stuðnings. Ekki var mikil efnisleg andstaða við þetta í Stjórnlagaráði en slíkt ákvæði var þó ekki talið eiga heima í stjórnarskrá heldur fremur í lögum.

Í 3. mgr. er lögð sú skilyrðislaus skylda á löggjafann að tryggja betur starfsemi umboðsmanns og útfæra hana í lögum. Þar er einkum átt við sérlög um embættið, lög um þingsköp Alþingis hvað þinglega meðferð einstakra mála varðar auk annarra laga. Er þar ekki síst skírskotað til nauðsynjar á að kveða nánar á um meðferð þeirra mála sem í 2. mgr. getur og áður var fjallað um.

Um IV. kafla.

I. Inngangur

Í þessum kafla er fjallað um forseta Íslands. Ákvæðin eru nú alls tíu talsins og varða stöðu, kosningar og hlutverk forseta Íslands. Kaflinn hefur tekið breytingum frá núgildandi stjórnarskrá, en ákvæðum hefur verið fækkað talsvert. Hins vegar er ekki lögð til róttæk efnisbreyting á embættinu frá núverandi skipan. Á öðrum stöðum í frumvarpi þessu er að finna ákvæði þar sem forseti Íslands er nefndur sérstaklega og hefur hlutverki að gegna, t.d. er varðar aðkomu að stjórnarathöfnum.

Í frumvarpinu hefur forseti stöðu framkvæmdarvalds, en er ekki talinn upp sem handhafi löggjafarvalds, sbr. 2. gr. Í 76. gr. er því slegið föstu að forseti er þjóðhöfðingi landsins sem er kjörinn beinum kosningum, svo sem lýst er í 78. gr., en ákvæði um kosningu forseta er breytt að nokkru. Þá er áfram kveðið á um kjörgengi forseta og kjörtímabil sem er að mestu óbreytt frá núgildandi stjórnarskrá. Breyting er á handhöfn forsetavalds en nú er forseti Alþingis einn staðgengill í fjarveru forseta Íslands. Þá fellur brott að forseti sé ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum.

Sjálfstæð hlutverk forseta eru samkvæmt frumvarpi þessu einkum tvö, málskotsréttur til þjóðarinnar í formi synjunar á gildi laga sbr. 60. gr. og aðkoma að skipun embættismanna sbr. 96. gr., sem má segja að sé eins konar sjálfstæður málskotsréttur á gildi skipunar embættismanns til Alþingis. Í 90. gr. er enn fremur kveðið á um sjálfstæða nefnd sem metur hæfni umsækjenda og forseti skipar formann þeirrar nefndar af sjálfsdáðum. Þá skipar forseti Íslands forsætisráðherra eftir að Alþingi hefur kosið hann, sbr. 90. gr. um stjórnarmyndun, og getur náðað menn og veitt almenna uppgjöf saka að fenginni tillögu frá ráðherra, sbr. 85. gr.

Frekari skýringar má sjá í athugasemdum við einstakar greinar þessa kafla.

II. Forsaga og markmið Stjórnlagaráðs

Miklar umræður fóru fram í Stjórnlagaráði um forsetaembættið og framtíð þess. Einhugur var í ráðinu um að skýra hlutverk, störf og ábyrgð forseta, og sú ósk kom einnig fram á Þjóðfund. Ráðið var sammála um að núgildandi stjórnarskrá væri að ýmsu leyti óskýr um þetta sem m.a. birtist í því að nokkrar breytingar hafa orðið á hlutverki embættisins í tímans rás.

Skiptar skoðanir voru innan Stjórnlagaráðs um hvort forseta bæri að hafa með höndum pólitískt hlutverk eða verkefni. Fram komu sjónarmið um að jafnvel væri mikilvægara nú en oft áður að forseti væri fyrst og fremst sameiningartákn og þjóðarleiðtogi á sviði menningar og gilda. Hins vegar var talið að þarna á milli gætu verið hlutverk „öryggisventils“ og ýmis eftirlitshlutverk, þ.e. eftirlit með öðrum valdþáttum og stjórnsýslu. Þá kom jafnframt til tals að forseti Íslands gæti gegnt samhliða embætti forseta Alþingis.

Stjórnlagaráð víðaði að sér þó nokkru efni, bæði til að kynna sér stöðu forseta Íslands í sögulegu ljósi og til að kanna stöðu þjóðhöfðingja í öðrum ríkjum, sérstaklega þeim sem hefðu þjóðkjörinn forseta. Á síðastliðnum 20 árum hafa 18 nýjar stjórnarskrár verið settar í ríkjum Evrópu sem hafa forseta sem þjóðhöfðingja og fleiri hafa sætt gagngerri endurskoðun.¹⁷⁵ Taldi Stjórnlagaráð nauðsynlegt að skoða stjórnskipunarþróun um þetta efni. Því var litið til gagna í talsverðum mæli á öllum stigum í vinnu Stjórnlagaráðs er varðaði hlutverk og stöðu forseta.

175 Sjá Björgu Thorarensen 2010:18.

Einkum var litið til Finnlands og þeirra breytinga sem gerðar voru á stjórnarskrá þar í landi árið 1999, en heildarendurskoðun finnsku stjórnarskrárinnar miðaðist að mörgu leyti að endurskipulagningu forsetaembættisins þar í landi.¹⁷⁶

Embætti forseta Íslands var stofnað árið 1944, við lýðveldisstofnun Íslands, og eftir að nágildandi stjórnarskrá hafði verið samþykkt. Í maí árið 1942 var kosin sérstök millipinganefnd til þess að gera tillögur um breytingar á stjórnarskrá vegna stofnunar lýðveldisins, en nefndin skilaði af sér álit og frumvarpi til nýrrar stjórnarskrár á þessum grundvelli árið 1943. Sátt náðist um þessar breytingar á Alþingi, á grundvelli þess að ekki yrðu gerðar aðrar breytingar á fullveldisstjórnarskránni frá 1920 en þær sem nauðsynlegar væru til að færa æðsta vald þjóðarinnar inn í landið og að öðru leyti nauðsynlegar til stofnunar lýðveldis.¹⁷⁷

Heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar hefur því aldrei farið fram, en eitt af því sem tók breytingum og var rætt ítarlega var staða forseta Íslands. Stefnan var sett á lýðveldishugmyndina en ekki er að sjá að sú leið hafi verið hugsuð og útfærð á grundvelli sérstakrar greiningar á inntaki þess. Engu að síður var samþykkt að forseti skyldi vera þjóðkjörinn sem var einstætt í stjórnskipun landa á þeim tíma. Af þessu má ráða kjarna hugmyndarinnar að Íslendingar skyldu hljóta sjálfstæði og losna undan oki erlends þjóðhöfðingja. Þannig hefðu Íslendingar í fyrsta sinn síðan land byggðist jafnan og óskoraðan rétt til að ráða öllum málum sínum sjálfir, þ.á m. rétt til að velja sér þjóðhöfðingja úr sínum eigin hópi.¹⁷⁸

Í 2. gr. nágildandi stjórnarskrár segir að forseti fari með löggjafarvald ásamt Alþingi og fari með framkvæmdarvaldið ásamt öðrum stjórnarvöldum. Ákvæðið er efnislega hið sama og var í stjórnarskrá konungsríkisins Íslands árið 1920 nema að því leyti að forseti kemur í stað konungs. Í frumvarpi þessu er gerð breyting á þessu ákvæði, en nú fer forseti aðeins með stjórnarathafnir og er skilgreindur sem framkvæmdarvaldshafi ásamt ráðherrum, ríkisstjórn og öðrum stjórnvöldum, sjá skýringar við 2. gr. frumvarps þessa.

Íslenskir fræðimenn hafa á undanförunum árum tekist á um stjórnskipulega stöðu forseta Íslands, einkum í tengslum við túlkun á 26. gr. nágildandi stjórnarskrár. Margir hafa reynt að rekja aðdraganda að setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar til að leiða í ljós hvaða sjónarmið lægju að baki ákvæðinu við setningu stjórnarskrárinnar, eftir að forseti beitti 26. gr. fyrst árið 2004 vegna fjölmiðlamálsins svokallaða. Efnislegur ágreiningur hefur fyrst og fremst verið um tvennt, annars vegar hvort forseti hafi yfir höfuð persónulegt synjunarvald á gildi laga¹⁷⁹ og hins vegar snýst fræðileg deila um hvort beiting málskotsréttar feli í sér handhöfn löggjafarvalds eða framkvæmdarvalds, sérstaklega í ljósi þess að lögin taka engu að síður gildi þar til þjóðaratkvæðagreiðsla hefur farið fram til samþykktar eða synjunar.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Sjá *The Constitution of Finland* 2001:30-31.

¹⁷⁷ Sjá Ágúst Þór Árnason 2010:22 og *Skýrslu stjórnlaganefndar* 1 2011:90-91.

¹⁷⁸ Sjá Þorvald Þórarinnsson 1945:166.

¹⁷⁹ Með hliðsjón af túlkun á 19. gr. um að ráðherra undirriti löggjafarmál með forseta og sú undirritun veiti þeim gildi, sbr. túlkun á 1. mgr. 13. gr. um að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt, má halda því fram að forseti hafi ekki persónulegt vald til að synja lögum staðfestingar, heldur þurfi atbeina ráðherra.

¹⁸⁰ Fjöl margar greinar má sjá um þetta efni, sbr. Ágúst Þór Árnason 2010:20-30, Björgu Thorarensen 2006, Björgu Thorarensen 2010, Eirík Tómasson 2010a:333, Ragnheiði Kristjánsdóttur 2010, Þór Vilhjálmsson 1994 og Sigurð Líndal 2004.

Í öllu falli er ljóst að 26. gr. kom ný inn í fyrstu drög stjórnarskrárinnar árið 1940 og umræður á Alþingi um ákvæðið eru því marki brenndar að forsetinn hafi sjálfstæðan og óskoraðan rétt til að beita heimild 26. gr. án atbeina ráðherra. Eftir að forseti hefur í þrígang beitt heimildinni, árin 2004, 2009 og 2010, er hægt að slá því föstu að samkvæmt núverandi stjórnskipan hefur forsetinn persónulegt vald til að synja lögum staðfestingar. Nánar um þetta má sjá í athugasemdum við 60. gr. í frumvarpi þessu.

Samkvæmt núgildandi stjórnarskrá hefur forseti með höndum ýmis hlutverk sem annar handhafi framkvæmdarvalds, t.d. stjórnarmyndun og skipun ráðherra, að stefna saman Alþingi og setja reglulegt Alþingi ár hvert, veita náðanir og almenna uppgjöf saka, gefa út bráðabirgðalög, gera samninga við önnur ríki og veita tiltekin embætti. Í stjórnskipun landsins er ljóst að þessi hlutverk sem veitt eru forseta í núverandi stjórnarskrá eru aðeins formlegs eðlis. Forseti á ekki frumkvæði að stjórnarathöfnum né persónulega aðkomu nema undir lokin til staðfestingar með undirritun sinni. Núgildandi stjórnarskrá er því ekki skýr um það hvort forseti hafi heimild til að neita að staðfesta stjórnarathafnir, en almennt er gengið út frá því að honum beri að undirrita stjórnarathafnir að tillögu ráðherra, t.d. um skipun embættismanna eða samninga við önnur ríki.¹⁸¹ Þá má geta þess að stjórnarmyndunarhlutverk forseta byggist á óskráðum efnisreglum sem felur í sér að forseti veitir umboð til myndunar ríkisstjórnar án atbeina ráðherra. Forseti er þó bundinn af þingræðisreglunni.

Telja verður afar óheppilegt að stjórnarskráin sé ekki skýr um afleiðingar þess að forseti neiti að undirrita stjórnarathafnir en aldrei hefur reynt á neitun forseta við slíkar aðstæður. Ekki er ljóst hverjar afleiðingar þess yrðu og hvaða stöðu stjórnarathöfnin hefði, m.a. í ljósi núgildandi 13. gr. Í Stjórnlagaráði komu fram ólík sjónarmið um hvort forseti hefði stjórnskipulega heimild til að neita að undirrita stjórnarathafnir, en í öllu falli var ráðið sammála um að nauðsynlegt væri að skýra reglur stjórnarskrár um hvenær forseti hefði aðkomu að stjórnarathöfnum. Þá taldi ráðið það afar óheppilegt að stjórnarmyndun byggðist á óskráðum efnisreglum og ljóst að segja berum orðum hvernig stjórnarmyndun færi fram með hliðsjón af þingræðisstjórnskipulagi. Þá taldi ráðið að ekki ætti að nefna forseta í einstaka ákvæðum stjórnarskrár nema aðkoma hans væri persónulegs eðlis í samræmi við það markmið að afnema „leppshlutverk forseta“.

Eitt af markmiðum Stjórnlagaráðs er að lýst sé í stjórnarskrá því fyrirkomulagi sem gildir í reynd. Í samræmi við það sem hér hefur verið rakið er ljóst að forseti Íslands er sagður fara með margvísleg hlutverk í núgildandi stjórnarskrá sem endurspeglar ekki raunveruleikann. Markmið Stjórnlagaráðs er að stjórnarskráin sé skýr, skiljanleg og auðlæsileg, en framangreint fyrirkomulag þjónar ekki því markmiði. Í markmiðinu um skýra stjórnarskrá felst að lýsa því fyrirkomulagi sem gildir í reynd og að þeir handhafar opinbers valds sem tilgreindir eru með ákveðin hlutverk í stjórnarskrá fari raunverulega með þau. Af þessum sökum er kafla frumvarpsins um forseta Íslands því nokkuð breyttur, ákvæðum fækkað og sum sameinuð, og talið óþarft að halda efnisatriðum tiltekinna greina áfram inni í stjórnarskrá. Þó að ýmis formleg hlutverk falli út helst raunverulegt hlutverk forseta nokkuð óbreytt. Forseti heldur áfram ákveðnu hlutverki við stjórnarmyndunir, sbr. 90. gr. (sjá nánar í kafla um ráðherra og ríkisstjórn), hann heldur málskotsrétti sínum, sbr. 60. gr., forseti kallar Alþingi saman og veitir náðun og almenna uppgjöf saka, þó að tillögu ráðherra, sbr. 85. gr.

Í Stjórnlagaráði var talsvert rætt um ábyrgð forseta, en í núgildandi stjórnarskrá segir að forseti sé ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum öllum, sbr. 1. mgr. 11. gr. Fram komu ólík sjónarmið, bæði um að afnema skyldi algert ábyrgðarleysi forseta á stjórnarathöfnum sem og að mikilvægt væri að forseti væri friðhelgur í störfum sínum þannig að hann gæti sinnt þeim án áreitiss vegna saksóknar. Stjórnlagaráð ákvað að fella brott 1. mgr. 11. gr. af þeim sökum að enginn embættismaður ætti að vera ábyrgðarlaus eða hafinn yfir lög í lýðræðislegu samfélagi. Hins

181 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1:2011:94.

vegar var ekki talið rétt að mæla frekar fyrir um ábyrgð forseta í frumvarpi þessu. Þá var tekið undir rök stjórnlaganefndar í þessum efnum, að það væri andstætt þeim valddreifingar-sjónarmiðum sem stjórnskipanin er reist á að aðrar stofnanir samfélagsins gætu ekki veitt forseta Íslands ákveðið aðhald.¹⁸² Því er enn að finna heimild í stjórnarskrá til að víkja forseta frá að undangenginni ákveðinni málsmeðferð, sbr. 2. mgr. 84. gr., að því gefnu að frávíking forseta sé samþykkt með meirihluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu sem stofnað er til að kröfu Alþingis. Sjá nánari skýringar við 84. gr.

Að sama skapi gildir að forseti Íslands á ekki að vera alfarið undanþeginn stjórnsýslulegri ábyrgð né heldur alfarið undanþeginn refsíábyrgð. Svo er hann ekki samkvæmt núgildandi stjórnarskrá, að því undanskildu að sú sérregla gildir um forseta að hann verður ekki sóttur til refsingar nema með samþykki Alþingis. Af því að afnema 1. mgr. 11. gr. leiðir að nú er hægt að sækja forseta til saka með samþykki Alþingis með hliðsjón af m.a. X. og XI. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 sem fjalla um landráð og brot gegn stjórnskipan landsins. Sjá nánar 84. gr.

Þá eru felld brott ýmis ákvæði sem eru í núgildandi stjórnarskrá en eru talin óþörf samkvæmt heildarmynd frumvarps þessa, sbr. t.d. 13. gr., 18. gr. og 19. gr. Ráðherrar undirrita ekki lengur lög samkvæmt frumvarpi þessu. Felld er brott 25. gr. núgildandi stjórnarskrár sem kveður á um að forseti geti látið leggja fyrir Alþingi frumvarp til laga og annarra samþykktar, en stjórnarfrumvörp ríkisstjórnar hafa verið lögð fram á grundvelli þessa ákvæðis. Ákvæði 28. gr. um útgáfu bráðabirgðalaga er einnig felld út enda á slík heimild ekki lengur við í ljósi nútímasamskipta og þess að samkvæmt frumvarpinu situr Alþingi allt árið. Ákvæði 16. gr. um ríkisráð er felld brott, sbr. 16. gr., enda talin úrelt stofnun að mati Stjórnlagaráðs og hlutverki þess fundinn annar staður. Þá var að auki farið að ráðum stjórnlaganefndar og 30. gr. núgildandi stjórnarskrár felld niður. Greinin kvað á um rétt forseta til að veita undanþágur frá lögum og var samdóma mat sérfræðinga að hún væri úrelt.

Öllu ofangreindu er fundinn annar staður í frumvarpi þessu í samræmi við núverandi stjórnskipun, rétta valddreifingu og í ljósi þess að völd og ábyrgð fari saman. Um frekari röksemdir þess efnis er vísað til almennra athugasemda við V. kafla um ráðherra og ríkisstjórn.

Þónokkur umræða fór fram um það hvort nauðsynlegt væri að halda efnisatriðum 19. gr. núgildandi stjórnarskrár þar sem segir að löggjafarmál og stjórnarerindi taki gildi er ráðherra undirriti þau með forseta. Þó að forseti fari ekki með löggjafarvald er áfram krafist atbeina hans að ákvörðunum sem Alþingi eða ráðherrar eiga frumkvæði að. Þær ákvarðanir taka ekki gildi fyrr en forseti hefur staðfest þær formlega eftir að þær hafa verið samþykktar (eða til-laga gerð) af þar til bærum handhafa ríkisvaldsins, Alþingi eða ráðherra. Hér er því um staðfestingarhlutverk að ræða fremur en raunverulegt löggjafarhlutverk.

Nýmæli er að finna um hlutverk forseta í 96. gr. þessa frumvarps sem fjallar um skipun embættismanna. Með ákvæðinu fær forseti eins konar sjálfstæðan málskotsrétt á gildi skipunar embættismanna til Alþingis. Með þeirri breytingu vill Stjórnlagaráð tryggja faglega skipun í mikilvæg embætti án þess að stjórnskipuleg ábyrgð á skipuninni færist frá ráðherra. Forseti gegnir þar ákveðnu gæsluhlutverki til að tryggja að farið sé að lögum og að hæfni og mál-efnaleg sjónarmið ráði för við ákvörðun um skipun embættismanns. Forseti ber hins vegar ekki lagalega ábyrgð á skipun, heldur ráðherra. Til nánari skýringar vísast til athugasemda með 96. gr.

Samkvæmt frumvarpi þessu skipar forseti forsætisráðherra í embætti skv. 90. gr. og því er 15. gr. í núverandi mynd felld niður en þar segir að forseti skipi ráðherra og veiti þeim lausn og ákveði jafnframt tölu þeirra. Engu að síður er gert ráð fyrir að forseti geri tillögu að forsætis-ráðherraefni. Það gerir hann aðeins skv. niðurstöðu stjórnarmyndunarviðræðna á Alþingi. Í

¹⁸² Sjá *Skýrslu stjórnlaganefndar* 1:2011:95.

frumvarpi þessu er óbreyttum efnisreglum um myndun ríkisstjórnar breytt og þingræði tekur á sig jákvæða birtingarmynd þar sem Alþingi kys sjálft forsætisráðherra en forseti skipar hann. Þá hefur forsætisráðherra nú forræði á að ákveða tölu ráðherra og skipan þeirra skv. 90. gr. þótt þeir megji ekki vera fleiri en tíu skv. frumvarpi þessu. Sjá nánari skýringar við 90. gr.

Um einstakar greinar kaflans er fjallað í athugasemdum hér á eftir.

Um 76. gr.

Lítillaga breytt ákvæði 3. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Í greininni er mælt fyrir um tvennt, annars vegar að þjóðhöfðinginn hafi embættisheitið forseti Íslands og hins vegar að hann skuli þjóðkjörinn.

Í skýrslu stjórnlaganefndar er lagt til orðalagið: „Forseti Íslands er þjóðhöfðingi lýðveldisins. Hann skal vera þjóðkjörinn.“ Í skýringum stjórnlaganefndar er talið eðlilegt að þjóðhöfðingjahlutverk forseta sé tilgreint.¹⁸³ Sú ábending liggur til grundvallar ákvæðinu eins og það er hér orðað.

Um sögulegar skýringar núgildandi 3. gr. vísast til skýrslu stjórnlaganefndar.¹⁸⁴

Um 77. gr.

Breytt ákvæði 4. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Stjórnlaganefnd gerði ekki tillögur um breytingar á þessari grein.

Samkvæmt stjórnarskrá er því hver kjörgengur við forsetakjör sem náð hefur 35 ára aldri og uppfyllir skilyrði til að kjósa í alþingiskosningum, að frátöldu búsetuskilyrðinu. Í skýringum með ákvæðinu í 2. bindi Skýrslu stjórnlaganefndar kemur fram að skilyrði kosningaréttar til Alþingis hafi verið breytt með stjórnarskipunarlögum nr. 65/1984 en þá voru felld brott tvö skilyrði án þess að hugað væri sérstaklega að sambandi greinarinnar við kjörgengisskilyrði forseta. Annars vegar er um að ræða fjárræði en hins vegar óflekkað mannorð. „Verði ráðið af lögskýringargögnum að stjórnaskrárgjafinn hafi látið sig nokkru varða að bæði þessi skilyrði giltu um kjörgengi forsetaefnis.“¹⁸⁵

Stjórnlagaráð telur eðlilegt að sömu kjörgengisskilyrði gildi um forseta og alþingismenn, þ.e. að frambjóðendur hafi óflekkað mannorð og geti ekki verið hæstaréttardómarar. Þá er rétt að taka af öll tvímæli um að forseti skuli vera íslenskur ríkisborgari. Hefur þetta í för með sér þá efnisbreytingu að forseti verður að eiga lögheimili á Íslandi þegar kosning fer fram nema annað verði ákveðið í almennum lögum um alþingiskosningar. Óflekkuðu mannorði er svo lýst í 5. gr. laga um kosningar til Alþingis: „Enginn telst hafa óflekkað mannorð sem er sekur eftir dómi um verk sem er svívirðilegt að almenningssáliti nema hann hafi fengið uppreist æru sinnar.“

Umræður í Stjórnlagaráði snerust m.a. um hvort fella ætti brott kjörgengisskilyrði um 35 ára aldur. Ljóst var að aldurskilyrðið naut fylgis. Einnig þótti rétt að breyta orðalagi um aldur til að það gæfi ekki tilefni til þeirrar hártogunar að túlka mætti ákvæðið með þeim hætti að aðeins þeim sem væru nákvæmlega 35 ára væri heimilt að bjóða sig fram.

¹⁸³ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1:2011:96.

¹⁸⁴ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 2:2011:30.

¹⁸⁵ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 2:2011:31.

Um 78. gr.

Breytt ákvæði núgildandi 5. gr.

1. mgr. er efnislega samhljóða núgildandi stjórnarskrá en þar er áréttað að forseti skuli kosinn í leynilegum kosningum af þeim sem hafa kosningarétt til Alþingis.

Stjórnlaganefnd lagði til breytingar á fjölda meðmælenda úr 1.500 í 3.000 og úr 3.000 í 6.000, þ.e. helmingsfjölgun.

Ákvæðið í núverandi mynd gerir ráð fyrir auknum fjölda meðmælenda þar sem rétt þykir, vegna fyrirsjáanlegra breytinga á fólksfjölda, að miða við hlutfall fremur en fasta tölu. Í greininni er því tiltekið lágmarkið 1% og hámarkið 2% sem svarar til um 2.400 og 4800 manns þegar þetta er ritað.

Í 3. málsl. er mælt fyrir um breytt fyrirkomulag kosninga. Í núgildandi stjórnarskrá segir: „Sá, sem flest fær atkvæði, ef fleiri en einn eru í kjöri, er rétt kjörinn forseti.“ Núverandi fyrirkomulag tryggir því ekki að forseti hafi hlotið meirihluta greiddra atkvæða þegar fleiri en tveir eru í framboði. Það hefur leitt til þess að forseti er kjörinn með litlum hluta greiddra atkvæða. Í Skýrslu stjórnlaganefndar er bent á að slík skipan sé einstæð í lýðveldisríkjum með þjóðkjörnum forseta, þar sem í öllum öðrum ríkjum er ávallt gert ráð fyrir því að meirihluti greiddra atkvæða sé að baki þeim forseta er nær kjöri.¹⁸⁶ Í þessu ákvæði er kveðið á um að forgangsraða skuli frambjóðendum sem er nýmæli. Fjölmargar kosningaaðferðir eru þekktar sem samrýmast þessari lýsingu en ekki er mælt fyrir um sérstaka leið hvað þetta varðar. Þessi aðferð þykir gefa nákvæmari mynd af vilja kjósenda en að aðeins sá sem flest atkvæði hlýtur í fyrsta sæti ná kjöri. Jafnframt kemur sú leið betur til móts við það að atkvæði kjósenda nýtist sem best séu fleiri í kjöri en einn. Með þessu er jafnframt tryggt að sá sé kjörinn sem nýtur meirihlutavilja. Í nefndinni var fjallað um hvort kveða skyldi á um tvær umferðir til meirihluta í forsetakosningum líkt og gert er í sumum stjórnarskrám en heppilegra þótti að notast við forgangsöröðun frambjóðenda sem heimilar sama markmið með einni umferð. Það er skilvirkari leið, hagkvæmari og skapar ákveðinn þrýsting á kjósendur til samstöðu um forsetaefni.

5. málsl. er óbreyttur og kveður á um að sé aðeins einn maður í kjöri skuli hann sjálfkjörinn.

Fyrri hluti 6. málsl. er óbreyttur og heimilar löggjafanum að útfæra reglur um forsetakjör en felldur er niður síðari hluti þess málsliðar er kveður á um að tiltekin tala meðmælenda skuli vera úr landsfjórðungi hverjum í hlutfalli við kjósendatölu þar. Ekki þótti ástæða til að viðhalda slíkri vísun í landsfjórðungaskipti í frumvarpi þessu enda talið úrelt og fer ekki saman við skiptingu landsins í kjördæmi, sbr. nú 6. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis.

Löggjafanum er því eftirlátið að mæla með lögum fyrir um framboð og kjör forseta að öðru leyti en því sem ákveðið er í stjórnarskrárfrumvarpi þessu.

Um 79. gr.

Lítillega breytt ákvæði, 6. núgildandi stjórnarskrár.

Stjórnlaganefnd lagði ekki til breytingu á þessari málsgrein. Umræður urðu í Stjórnlagaráði um hvort breyta skyldi kjörtímabilinu þannig að kjörtímabilið byrjaði 1. júlí og það lengt í fimm ár en niðurstaðan varð að halda kjörtímabilinu óbreyttu.

¹⁸⁶ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1:2011:93.

Í 2. mgr. ákvæðisins er að finna takmörkun á setutíma forseta. Í frumvarpi þessu er ráðherraseta jafnframt takmörkuð. Í tillögu stjórnlaganefndar segir orðrétt: „Forseti skal ekki sitja lengur en þrjú kjörtímabil“ og tekur Stjórnlagaráðið hana upp óbreytta.¹⁸⁷ Er þetta efnisbreyting í samræmi við umræður í Stjórnlagaráði um vilja til að takmarka þrásetu í æðstu embættum þjóðarinnar. Sú aðferð að takmarka árafjölda eða kjörtímabil er gjarnan notuð til að tryggja að endurnýjun eigi sér stað í valdamikil embætti. Má í þessu samhengi vísa til bandarísku stjórnarskrárinnar þrátt fyrir að forsetaembættið þar sé ekki sambærilegt því íslenska. Þýsku og finnsku stjórnarskrárnar setja báðar skilyrði um að sami maður megi aðeins vera endurkjörinn einu sinni í forsetaembættið.

Um 80. gr.

Lítillega breytt ákvæði, 10. gr. nógildandi stjórnarskrár.

Hér er talað um að forseti undirriti eiðstaf sem er í samræmi við það sem tíðkast hefur í raun og í samræmi við eið ráðherra og þingmanna samkvæmt frumvarpi þessu. Skýring Íslenskrar orðabókar á orðinu eiður er svohljóðandi: „*hátiðleg yfirlýsing sem maður gefur og vísar um leið til e-s sem honum er dýrmætt, t.d. guðs síns eða drengskapar síns, svardagi*“. Um nánari skýringar vísast til athugasemda við 47. gr.

Síðari hluti 10. gr. nógildandi stjórnarskrár segir: „Af eiðstaf þessum eða heiti skal gera tvö samhljóða frumrit. Geymir Alþingi annað, en þjóðskjalasafnið hitt.“ Stjórnlaganefnd notar sama orðalag í tillögum sínum.

Ekki þykir ástæða til að tiltaka í stjórnarskrá hvernig afrit af eiðstaf forseta skuli varðveitt enda er ekki mælt fyrir um varðveislu eiða þingmanna eða ráðherra. Því er talið rétt að fella tvo síðustu málsliðina niður. Ætla verður stjórnvöldum að fara að lögum og sjá til þess að varðveisla slíkra skjala sé tryggð.

Um 81. gr.

Lítillega breytt ákvæði, 9. gr. nógildandi stjórnarskrár.

Í ákvæðinu er fjallað um hvaða störfum forseti má ekki sinna samhliða forsetaembættinu. Markmið ákvæðisins er að koma í veg fyrir að aðstæður komi upp sem geti haft áhrif á störf og trúverðugleika forseta eða skapað hagsmunaárekstra.

Stjórnlaganefnd gerir ekki tillögur um breytingar á þessari grein. Stjórnlagaráði þótti hins vegar ástæðulaust að tiltaka alþingismenn sérstaklega þar sem það er launað starf og fellur því undir almenna skilyrðið.

Í 2. másl. er kveðið á um að forseti skuli heldur ekki gegna ólaunuðum störfum í þágu einkafyrirtækja eða opinberra stofnana enda þætti það ekki samrýmast vel þjóðhöfðingjahlutverki. Hins vegar girðir þessi regla ekki fyrir að forseti hafi með höndum ólaunuð störf í þágu félagsamtaka sem stuðla að almannaeill.

3. másl. á rætur sínar að rekja til 2. mgr. 9. gr. nógildandi stjórnarskrár og kveður á um launakjör forseta. Fallist er á þau rök fyrir því að óheimilt sé að breyta greiðslum á kjörtímabili að hindra að fjárhagslegum þvingunarráðum verði beitt gegn forseta eða að Alþingi reyni eftir á að ná sér niðri á honum með þessum hætti. Ákvæðið tryggir forseta hins vegar ekki fyrir kaupmáttarbreytingum krónunnar. Ljóst er að eftir sem áður verður frekar að kveða á um laun forseta Íslands ásamt hlunnindum í lögum.

¹⁸⁷ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1:2011:97

Felld er út heimild til að greiða staðgenglum forseta laun enda skal það vera hluti af embættis-skyldum forseta Alþingis án þess að sérstök laun komi fyrir.

Um 82. gr.

Breytt ákvæði núgildandi 8. gr. stjórnarskrárinnar.

Ákvæðið fjallar um handhöfn forsetavalds. Því er breytt á þá leið að staðgengill forseta er nú aðeins einn í stað þriggja. Ekki er gert ráð fyrir að staðgengil þurfi í tímabundnum heimsókn-um forseta á erlendri grundu í ljósi þess hversu mjög samgöngur og tækni hafa þróast. Stað-gengill tekur því aðeins við ef forseti veikist eða forfallast af öðrum orsökum til lengri tíma.

Stjórnlaganefnd lagði ekki fram tillögur að breytingum á þessu fyrirkomulagi en í frumvarpi þessu er hins vegar gert ráð fyrir því að forseti Alþingis fari einn með forsetavald í forföllum forseta Íslands. Þessa breytingu skal skoða í ljósi þess að fyrirkomulag um að kalla saman þrjá mismunandi aðila úr stjórnkerfinu til að gegna starfi forseta er óþjálmt og þekkist ekki í öðrum löndum. Jafnframt leggur Stjórnlagaráð til að starfi forseta Alþingis verði breytt þannig að hann hafi betri burði til að hlaupa í skarðið fyrir forsetann. Er breytingin bæði til hagræðis í stjórnskipun og til sparnaðar þar sem ekki er ætlast til að forseti Alþingis fái laun fyrir störf sín sem staðgengill, heldur sé það hluti af launakjörum hans. Sé handhafi forsetavalds forfall-aður eða fjarstaddur utan lands ganga varamenn hans í hans stað, þ.e. varaforsetar Alþingis í rétttri töluröð.

Andist forseti í embætti skal ákvæði þetta gilda og forseti Alþingis taka við sem forseti Íslands þar til nýr hefur verið kjörinn.

Um 83. gr.

Óbreytt ákvæði, núgildandi 7. gr. stjórnarskrárinnar.

Greinin er efnislega óbreytt að utanskilinni orðalagsbreytingu.

Um 84. gr.

Breytt ákvæði, núgildandi 11. gr. stjórnarskrárinnar.

Greinin um ábyrgð forseta Íslands er efnislega breytt að hluta til. 1. mgr. núgildandi 11. gr. er felld brott samkvæmt frumvarpi þessu. Stjórnlaganefnd lagði til tvenns konar útfærslur á ábyrgð forseta, en báðar tillögur nefndarinnar miða við að forseti taki aukna ábyrgð þótt dæmi B gangi lengra.¹⁸⁸

Samkvæmt gildandi rétti er hlutverk forseta sem annars handhafa framkvæmdarvalds aðeins formlegt. Forseti hefur ekkert persónulegt frumkvæði að stjórnarathöfnum og sumir telja að hann hafi ekki stjórnskipulega heimild til að neita að undirrita þær.¹⁸⁹

Í frumvarpi þessu hefur verið horfið frá þeirri venju að ráðherra fari með forsetavald og leitast þess í stað við að útskýra með berum orðum hvar vald og ábyrgð liggja. Því er ekki stætt á því að kveða á um ábyrgðarleysi forseta og þeirra sem embættinu gegna enda er ekki tækt að einn embættismaður í lýðræðisríki geti verið ábyrgðarlaus með öllu á sínum gjörðum.

Eldri 1. mgr. 11. gr. mælir fyrir um ábyrgðarleysi forseta á sambærilegan hátt og áður var mælt

¹⁸⁸ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1:2011:98.

¹⁸⁹ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1:2011:94.

fyrir um ábyrgðarleysi konungs. Ákvæðið er því fellt brott og ábyrgðarleysi forseta af stjórnarathöfnum er afnumið. Því nýtur forseti engrar formlegrar friðhelgi gagnvart refsilögum og gildir því aðeins um refsíábyrgð sú sérregla að hann verður ekki saksóttur nema með samþykki Alþingis, sbr. 1. mgr. Um forseta gilda samkvæmt þessu 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 glæpa gegn mannkyni.

Með því að fella niður 1. mgr. í núgildandi stjórnarskrá er í raun verið að segja að forseti beri stjórnarsýslulega ábyrgð á þeim stjórnarathöfnum sem hann undirritar og framkvæmir persónulega án aðkomu annarra. Af frumvarpi þessu má ráða að forseti hafi ekki formlega aðild að stjórnarathöfnum öðrum en hann ber ábyrgð á og því er óþarft að taka fram að forseti beri ekki ábyrgð á stjórnarathöfnum. Þá er tekið fram í 95. gr. að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Að sama skapi skiptir minna máli þótt tilraun Alþingis til að fá hann leystan frá störfum hljóti ekki fylgi í þjóðaratkvæðagreiðslu þannig að nauðsynlegt sé að boða til nýrra alþingiskosninga ef tillaga Alþingis er felld. Alþingi getur leyst forseta frá störfum með samþykki $\frac{3}{4}$ þingheims, í kjölfarið skal fara fram þjóðaratkvæðagreiðsla. Ætlun er að sú heimild sé aðeins notuð í ýtrustu undantekningartilvikum þegar forseti er ófær um að gegna störfum sínum. Heimildinni hefur aldrei verið beitt áður, sjá skýringar við gildandi 11. gr. í Skýrslu stjórnlaganefndar.¹⁹⁰

Í ljósi þess að forseta er ekki ætlað beint skipunarvald á einstaka embættismönnum er ekki verið að bæta við ábyrgðarhlutverk hans frá því sem nú er.

Um 85. gr.

Lítillaga breytt ákvæði 29. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Felld er brott heimild forseta til að ákveða hvort saksókn fyrir afbrot skuli niður falla. Ákvæðið er efnislega samhljóða tillögu stjórnlaganefndar þar sem stjórnskipuleg heimild forseta og ráðherra til að fella niður saksókn er afnumin.¹⁹¹

Kjarna þessa ákvæðis er að finna í 12. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 sem sótti fyrirmynd sína til 31. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1879 en samkvæmt henni náðaði konungur menn og veitti almenna uppgjöf saka. Ákvæðið hefur staðið óbreytt frá 1944. Mikilvægt er að ekki sé hlutast til um störf ríkissaksóknara en hann þarf að njóta sjálfstæðis og trausts til vinnu sinnar, en skv. frumvarpi þessu nýtur saksóknari nú stjórnarskrárverndar.

Í frumvarpi þessu er fyrri málslíður tekinn úr tillögu stjórnlaganefndar með viðbættum orðunum „að tillögu ráðherra“. Náðun og almenn uppgjöf saka er því veitt að undangenginni ákveðinni málsmeðferð og að tillögu ráðherra, en hér er eina hlutverk forseta sem er ekki persónulegs eðlis.

Þá er kveðið á um „dómstóla“ í stað landsdóms til að gæta samræmis við grein um ráðherraábyrgð og aðrar greinar þessa frumvarps.

190 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 2:2011:41-42.

191 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1:2011:145.

Um V. kafla.

I. Inngangur

Í þessum kafla eru teknar saman greinar um ríkisstjórn og myndun hennar, ráðherra, verk-svið þeirra og ábyrgð, vantraust á ráðherra, starfsstjórnir og önnur tengd atriði.

Greinar þessar eru mun ítarlegri en þær sem eru í núgildandi stjórnarskrá. Í stað ákvæða um ríkisráð annars vegar og ráðherrafundi hins vegar koma fyllri ákvæði um ríkisstjórn, myndun hennar og starfshætti. Þá er fjallað nánar um ráðherra, hlutverk þeirra, ábyrgð og skyldur. Ákvæði um vantraust og starfsstjórn eru ný, og sama gildir um skýrslur ríkisstjórnar til Alþingis.

Brott falla ákvæði um bráðabirgðalög (sbr. 28. gr. stjórnarskrárinnar), um ríkisráð (sbr. 16. gr.) og um atbeina forseta Íslands að framlagningu stjórnarfrumvarpa (25. gr.). Þá er ekki lengur kveðið á um að ráðherra beri mál undir forseta (18. gr.) né er krafist undirritunar forseta á stjórnarerindi til að þau taki gildi (19. gr.). Nánar er fjallað um þessi atriði síðar í at-hugasemdum þessum.

Greinar kaflans byggjast í flestum tilvikum á tillögum stjórnlaganefndar. Í grein um ríkis-stjórn er þó að finna markvert nýmæli frá tillögum nefndarinnar að því leyti að stjórnin getur tekið ákvarðanir sameiginlega, samkvæmt nánari ákvæðum í lögum. Þá er stjórnarmyndun útfærð með ítarlegri og nákvæmari hætti en gert er í tillögum stjórnlaganefndar, en þó innan skýrs þingræðisramma í báðum tilvikum. Vantraustsákvæði er gert jákvætt (e. *constructive*) að m.a. þýskri fyrirmynd, ákvæði um ráðheraaábyrgð skýrð og almennir dómstólar látnir úr-skurða í ráðheraaábyrgðarmálum í stað landsdóms.

Greinarnar markast að öðru leyti af þeirri almennu stefnu Stjórnlagaráðs að stjórnarskrá sé eins skýr aflestrar fyrir allan almenning og kostur er og lýsi stjórnskipaninni eins og hún er í reynd. Þá er leitast við að einfalda ferla og verklag þar sem sýnt þykir að það auki skilvirkni án þess að koma niður á gæðum. Loks er horft til erlendra fyrirmynda, einkum nýlegra stjórnar-skráa í nágrannalöndum.

II. Forsaga og markmið

Á undanförunum árum hefur athygli beinst að nauðsyn þess að endurskoða ramma um æðstu stjórn ríkisins, störf ráðherra og vinnulag ríkisstjórna. Því er haldið fram að hæfileg valddreif-ing sé ekki tryggð og formleg völd Alþingis séu minni hér á landi en tíðkist víða annars staðar og í framkvæmd enn minni en gert er ráð fyrir í stjórnarskránni. Raunveruleg völd hafi færst í hendur ríkisstjórnarinnar, og þá fyrst og fremst oddvita stjórnarflokkanna hverju sinni.¹⁹² Slíkt fyrirkomulag valdi því að afdrifaríkar ákvarðanir sem varða almannahag séu ekki teknar með formlegum hætti fyrir opnum tjöldum og þær séu afgreiddar án nauðsynlegrar umræðu. Þá skorti á nægilega vandaða stjórnsýslu og ábyrgð í æðstu stjórn framkvæmdarvaldsins.

Stjórnlagaráð hefur í starfi sínu rætt hvort þessar staðhæfingar eigi við rök að styðjast. Fyrir liggur að sjálf stjórnskipun landsins hefur ekki verið endurskoðuð frá stofnun lýðveldisins, enda þótt tilraunir hafi verið gerðar í þá veru. Eina heildstæða frumvarpið sem hefur verið lagt fram um stjórnarskrárbreytingar kom fram árið 1983.¹⁹³ Þær breytingar sem hafa verið gerðar á stjórnskipun landsins hafa ekki tengst valdþáttunum þremur. Í því sambandi má benda á að dönsku grunnlögin hafa tekið breytingum í lýðræðisátt, m.a. með því að styrkja stöðu þingsins gagnvart þjóðhöfðingjanum – og þá í reynd ríkisstjórninni eða ráðherrunum.

192 Sjá rannsóknarnefnd Alþingis 7 2010:260-261.

193 Sjá frumvarp til stjórnskipunarlaganna um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands 1982-1983.

Stjórnarskrá Íslands er að stofni dönsk og sárafaár aðrar breytingar voru gerðar á henni árið 1944 aðrar en þær að forseti í stað konungs skyldi vera þjóðkjörinn og breyting var gerð á valdi þjóðhöfðingjans til að synja lagafrumvarpi staðfestingar en því var breytt í málskotsrétt á gildi laga, þannig að þau skyldu borin upp í þjóðaratkvæðagreiðslu til samþykktar eða synjunar.¹⁹⁴ Í ljósi þessa má halda því fram að íslenskir ráðherrar og ríkisstjórn hafi í reynd meiri völd, á kostnað þjóðþingsins, en gengur og gerist á Norðurlöndum, a.m.k. miðað við Danmörku.¹⁹⁵

Margháttað gagnrýni birtist á ýmsa þætti í störfum stjórnvalda í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, sem skipuð var árið 2008 til að rannsaka aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna. Þar kom fram að bæta þyrfti vinnubrögð og starfsaðstöðu hinnar pólitísku forystu framkvæmdarvaldsins. Skerpa þyrfti forystuhlutverk forsætisráðherra í ríkisstjórn og skapa því skýrari umgjörð í lögum og stjórnarskrá. Einnig þyrfti að setja skýrari umgjörð um ríkisstjórnarfundi.¹⁹⁶

Í framhaldi af skýrslunni var komið á fót þingmannanefnd sem skilaði skýrslu með tillögum um úrbætur, en til hennar hefur áður verið vísað í frumvarpi þessu. Í skýrslunni segir m.a.:

*Oddvitaræðið og verklag þess sem tíðkast hefur í íslenskum stjórnámálum undanfarna áratugi dregur úr samábyrgð, veikir fagráðherra og Alþingi og dæmi eru um að mikilvægar ákvarðanir hafi verið teknar án umræðna í ríkisstjórn. Slíkt verklag er óásættanlegt. Ljóst er að ráðherraábyrgðarkeðjan slitnaði eða aflagaðist í aðdraganda hrunsins og ráðherrar gengu á verksvið hver annars, t.d. þegar fagráðherrar voru ekki boðaðir á fundi um málefni sem heyrdðu undir þeirra ábyrgðarsvið.*¹⁹⁷

Í kjölfar niðurstaðna þingmannanefndar skipaði forsætisráðherra nefnd um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands. Nefndin skilaði haustið 2010 ítarlegri skýrslu og tillögum um endurbætur á skipulagi og yfirstjórn íslenskrar stjórnsýslu. Þar er m.a. að finna umfjöllun um forystuhlutverk forsætisráðuneytis, starfshætti ríkisstjórnar og fyrirkomulag ríkisstjórnarfunda og annarra ráðherrafunda, t.d. hvaða mál skuli lögð fyrir ríkisstjórnarfundi og með hvaða hætti. Nefndin leggur til að hlutverk ráðherra verði skýrt skilgreint í lögum um Stjórnarráð Íslands og eftir atvikum lögum um ráðherraábyrgð. Þá segir hún í skýrslu sinni:

*Að mati nefndarinnar er þörf á að tryggja betur samheldni innan ríkisstjórna, m.a. í því skyni að auðvelda þeim að taka erfiðar ákvarðanir. Rannsókn sem nefndin studdist við sýnir að sjálfstæði ráðherra er óvída meira en hér á landi og hlutverk ríkisstjórnar og forsætisráðherra að sama skapi veigaminna. Telur nefndin æskilegt að ríkisstjórn hafi meira að segja um stefnumótandi yfirlýsingar einstakra ráðherra, fjárhagslega skuldbindandi ákvarðanir, þýðingarmiklar reglugerðarbreytingar, veitingu æðstu embætta í ráðuneytum og stofnunum og skipun nefnda sem undirbúa stefnumarkandi breytingar á löggjöf svo nokkur dæmi séu tekin.*¹⁹⁸

Þá er vísað til skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar Alþingis frá 2009: *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*. Þar er ítarlega fjallað m.a. um ráðherraábyrgð og aðhaldshlutverk þingsins í þingræðisfyrirkomulagi.

194 Sjá t.d. Eirík Tómasson 2010b:46 og Guðna Th. Jóhannesson 2011:65-67.

195 Sjá Eirík Tómasson 2010b:47.

196 Sjá skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 7 2010:300.

197 Sjá skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar 2009-2010.

198 Sjá *Samhenta stjórnsýslu. Skýrsua nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands* 2010:3. Ítarlega umfjöllun um hlutverk og starf ríkisstjórnarinnar er að finna í skýrslunni Samhent stjórnsýsla, m.a. í kafla 5.5 um ríkisstjórnarfundi á bls. 37 o.áfr. Sú hugmynd er reifuð í úrbótatillögum nefndarinnar að ríkisstjórn geti tekið sameiginlega ákvarðanir í ákveðnum málum.

Þá má nefna að fræðimenn hafa bent á að Ísland sé það ríki í Norður-Evrópu sem kemst næst því að byggjast á ráðherraræði. Ríkisstjórnin nýti mun minna sameiginlega ákvarðanatöku en í nágrannalöndunum og samábyrgð ríkisstjórnar sé ekki jafnstærk stjórnskipunarvenja og annars staðar. Embætti forsætisráðherra er efnislega valdaminna, hvað sem líður völdum einstakra stjórnmalamanna, og stjórnarsáttmálar styttri hér en í flestum öðrum löndum, að frátöldu Finnlandi.¹⁹⁹

Sterk staða ríkisstjórna hér á landi skýrist jafnframt af hefð fyrir meirihlutastjórnnum fremur en minnihlutastjórnnum sem eru algengari t.d. í Danmörku og Noregi. Í þingræðisríkjum er meginreglan, eðli málsins samkvæmt, að ríkisstjórnir séu meirihlutastjórnir. Þær hafa kosti, svo sem festu og skilvirkni í stjórn landsins ef um samhentan meirihluta er að ræða, en slíkt getur hæglega snúist upp í galla þar sem hætta er á ofríki meirihlutans ef völdum er ekki dreift nægilega og aðhald stjórnarandstöðu máttlaust. Lausnin er fólgin í því að finna meðalveginn þar sem landinu er stjórnað af festu og skilvirkni með samhentri stjórnsýslu og góðum stjórnsýsluháttum, en meirihlutinn búi jafnframt við öflugt og gagnrýnið aðhald frá minnihluta. Í frumvarpi þessu er reynt að ná þessu markmiði, m.a. með því að styrkja þingið almennt gagnvart framkvæmdarvaldinu, og efla eftirlitsvald Alþingis og minnihlutans á þingi eins og rakið var í almennum athugasemdum við kafla um Alþingi.

Ákvæði frumvarps þessa er varða framkvæmdarvaldið, ráðherra og ríkisstjórn mótask af þeim atriðum sem hér hafa verið nefnd. Áhersla er lögð á samábyrgð ríkisstjórnar í mikilvægum eða stefnumarkandi málefnum. Vald og ábyrgð eru látin fara saman og hlutverk forsætisráðherra og ráðherra skýrð. Þá þótti rétt að breyta því fyrirkomulagi að Alþingi færi með ákærvald í málum er varða ráðherraábyrgð.

Ráðið gerir rök stjórnlaganefndar í þessu efni að sínum og telur eðlilegt að stjórnarskrá kveði á um hlutverk ríkisstjórnar og ríkisstjórnarfunda. Skýr ákvæði séu þar um fyrirsvar og yfirumsjón forsætisráðherra með störfum ríkisstjórnar. Mælt verði fyrir um þá skyldu forsætisráðherra að samræma störf ráðherra og sjá til þess að samráð eigi sér stað á vettvangi stjórnarinnar um störf hennar og stefnu.

Í núgildandi stjórnarskrá er hvorki minnst á vantraust þings á ríkisstjórn né á starfsstjórnir, þ.e. hvernig með skuli fara ef ríkisstjórn missir umboð sitt frá þinginu í kjölfar þingfrofs eða ef forsætisráðherra biðst lausnar. Lítillega er minnst á vantrauststillögur í þingskapalögum en að öðru leyti hefur verið byggt á stjórnskipunarhefðum og skrifum fræðimanna þegar á hefur reynt. Stjórnlagaráð tekur undir með stjórnlaganefnd að ástæða sé til að skýr ákvæði um vantraust og starfsstjórnir bætist við stjórnarskrána. Með því sé óvissu eytt og stjórnskipanin gerð ljós lesendum stjórnarskrárinnar að þessu leyti.

Stjórnlagaráð ræddi ítarlega ákvæði um skipun embættismanna. Markmið ráðsins var að tryggja að hæfni og málefnaleg sjónarmið réðu við skipun í opinber embætti, auka traust og draga úr tortryggni um þennan mikilvæga þátt stjórnsýslunnar. Margar leiðir voru nefndar að því markmiði og mismunandi áherslur um útfærslur, bæði hversu langt skyldi ganga í stjórnarskrá og hvers efnis þær skyldu vera. Hafa þyrfti í huga pólitíska og lagalega ábyrgðarkeðju við ráðningar. Sérstök áhersla var lögð á hlutlaust ferli við skipan lykilembætta dómvalds og ákærvalds. Um þessi atriði verður nánar rætt í athugasemdum við ákvæði um skipun embættismanna í 96. gr.

199 Sjá Gunnar Helga Kristinsson 2010:12-19. Önnur atriði eru rakin í grein Gunnars, svo sem lítið vægi ráðherranefnda og að embætti aðstoðarráðherra sé óþekkt hér á landi. Aðstoðarráðherra veitir aðhald frá samstarfsflokki í ríkisstjórn. Eina ríkið sem á þessi einkenni sameiginleg með Íslandi er Danmörk. Í niðurlagi greinarinnar nefnir Gunnar að það sé athyglisvert viðfangsefni að skoða hvaða afleiðingar það hafi á stjórnsýslu hér á landi að samhæfing í ríkisstjórn sé jafnlítill og gögn virðast benda til. Að sama skapi kemur fram í grein Gunnars að völd forsætisráðherra séu lítil á Íslandi í samanburði við önnur lönd í Norður-Evrópu. Hann nefnir fjóra mælikvarða sem sýna að völd forsætisráðherra Íslands eru lítil og minni en starfssýstra og -bræðra hjá öðrum Norðurlandþjóðum, í Þýskalandi, Írlandi og Hollandi. Þessir mælikvarðar eru m.a. tengdir vali og brottrekstri ráðherra, valdi til að úthluta verkefnum, boðvaldi gagnvart öðrum ráðherrum, dagskrárvali í ríkisstjórn og aðgangi að eigin starfsliði, pólitískt ráðnu eða faglega.

Um einstakar greinar kaflans er fjallað í athugasemdum hér á eftir. Hins vegar er sérstök ástæða til að fjalla nánar um þá þætti nágildandi stjórnarskrár sem falla brott samkvæmt frumvarpi þessu eða breytast verulega og lúta að ríkisráði, stjórnarfrumvörpum, bráðabirgðalögum og atbeina forseta að stjórnarathöfnum.

Um ríkisráð

Í nágildandi stjórnarskrá er ákvæði um ríkisráð í 16. gr. Þar kemur fram að forseti lýðveldisins og ráðherrar skipi ríkisráð, og hafi forseti þar forsæti. Lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir skuli bera upp fyrir forseta í ríkisráði. Í tillögu stjórnlaganefndar eru ákvæði um ríkisráð lítið breytt, aðeins er áréttað að þjóðréttarsamninga skuli einnig bera upp fyrir forseta.

Um ríkisráð gildir tilskipun um starfsreglur ríkisráðs nr. 82/1943. Þar er talað um „ríkisstjóra“ þegar átt er við forseta Íslands, enda varð það embætti ekki til fyrr en 1944. Samkvæmt starfsreglunum skal bera upp fyrir ríkisstjóra öll lög, þar á meðal bráðabirgðalög og mikilvægar stjórnarráðstafanir. Þær síðarnefndu eru m.a. tillögur um að kalla saman Alþingi, slíta því, fresta fundum eða rjúfa það; samningar við erlend ríki; tillögur um veitingu á, lausn eða frávikningu frá embætti; tillögur um að saksókn falli niður, um náðun og um almenna uppgjöf saka; ríkisstjóraúrskurði, tilskipanir, opin bréf og aðrar mikilvægar stjórnarráðstafanir.

Nú kemur ríkisráð reglulega saman tvisvar sinnum á ári að jafnaði, þ.e. á gamlársdag að loknu haustþingi og eftir þingfrestun að vori. Að auki eru haldnir fundir við stjórnarskipti og að jafnaði þegar breytingar verða á skipan ráðherraembætta. Þar fer að mestu leyti fram endurstaðfesting á lögum og öðrum stjórnarerindum sem forseti hefur áður undirritað.

Í leiðbeiningum forsætisráðuneytis um meðferð mála í ríkisráði kemur m.a. fram að ákvæði um ríkisráð eiga rætur sínar allt til stjórnarskipunarlaganna frá 1903 þegar ákveðið var að ráðherrann skyldi bera upp fyrir konung í ríkisráðinu lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir. Ákvæði um ríkisráðsfundi kom inn í stjórnarskrána 1920 og hélst nánast óbreytt í nágildandi stjórnarskrá. Á fyrstu árum lýðveldisins voru ríkisráðsfundir alltiðir. Þeir voru 37 árið 1945 og næstu þrjú árin þar á eftir voru þeir um 30 að jafnaði á ári. Síðan fór þeim ört fækkandi. Á sjötta áratugnum voru þeir haldnir að jafnaði einu sinni í mánuði. Á sjöunda áratugnum voru þeir að meðaltali sex sinnum á ári en á níunda áratugnum fækkaði þeim enn og eru nú að jafnaði tvisvar á ári, eins og áður sagði.

Framkvæmd ríkisráðsfunda og hlutverk ráðsins hefur þróast með tímanum. Eins og málum er nú komið hefur ríkisráð lítið efnislegt hlutverk, enda eru lög og aðrar stjórnarráðstafanir ekki bornar upp fyrir forseta í ríkisráði fyrr en eftir að þau eru afgreidd, staðfest og birt með bindandi hætti. Fundir ríkisráðs eru því fyrst og fremst til að gæta forms samkvæmt stjórnarskránni. Annað samráð milli forseta og ríkisstjórnar hefur hina síðari áratugi verið á óformlegum fundum utan ríkisráðs.

Þeim formlegu hlutverkum sem ríkisráð hefur haft með höndum er komið fyrir með öðrum hætti í frumvarpi þessu. Kveðið er ítarlega á um staðfestingu forseta Íslands á lögum frá Alþingi í 60. gr. um staðfestingu laga. Núverandi 13. og 19. gr. eru felldar brott og þar með atbeini forseta við mikilvægar stjórnarráðstafanir enda eru þær að frumkvæði ráðherra og á ábyrgð þeirra. Um síðastnefnda atriðið er fjallað frekar síðar í athugasemdum þessum. Þá er heimild forsætisráðherra til útgáfu bráðabirgðalaga afnumin, en þau eru meðal mála sem nú eru borin upp í ríkisráði. Sérstaklega er kveðið á um hlutverk forseta við að kalla saman, setja, slíta og rjúfa Alþingi. Þá er fjallað um samninga við önnur ríki í kafla um utanríkismál. Í kafla um forseta er kveðið á um náðun og sakaruppgjöf að tillögu ráðherra.

Að framangreindu virtu er í frumvarpi þessu gert ráð fyrir að ákvæði um ríkisráð falli brott enda hefur það skv. frumvarpinu engin verkefni sem ekki er komið fyrir með öðrum hætti.

Um stjórnarfrumvörp

Í 25. gr. núgildandi stjórnarskrár er kveðið á um að forseti Íslands geti látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykkt. Hér er átt við svokölluð stjórnarfrumvörp sem ríkisstjórnin leitar samþykkis forseta til að leggja fram á þingi skv. þessari grein. Að fenginni heimild forseta leggur ráðherra frumvarpið fram á Alþingi fyrir hönd ríkisstjórnarinnar. Ef frumvarpið er samþykkt í þinginu leitar ráðherra eftir því að forseti staðfesti það og gefi því þar með lagagildi.

Samkvæmt frumvarpi þessu til stjórnarskipunarlaganna fellur atbeini forseta að framlagningu stjórnarfrumvarpa niður. Í samræmi við það markmið Stjórnlagaráðs að skýra verkefni einstaka handhafa ríkisvaldsins er það ríkisstjórnin sem samþykkir sjálf á fundi að leggja fram frumvörp og tillögur til Alþingis, samanber ákvæði um ríkisstjórn. Frumvörpin ganga þá beint til þingsins til meðferðar og leggja ráðherrar þau fyrir þingið í umboði og með samþykki ríkisstjórnar, sbr. 56. gr. Ráðherrar geta mælt fyrir þingmálum eftir því sem þeir eru kallaðir til og tekið þátt í umræðum í þinginu og svarað fyrirspurnum. Verði frumvarp samþykkt í atkvæðagreiðslu á Alþingi er það undirritað af forseta Alþingis fyrir hönd þess. Það gengur þá innan tveggja vikna til forseta Íslands til staðfestingar og veitir staðfesting hans því lagagildi. Ekki er krafist atbeina ráðherra í þessu efni enda löggjafarferlið á forræði Alþingis. Um þetta ferli er nánar fjallað í kafla um störf Alþingis.

Með þessu er skýrt að löggjöf getur verið að frumkvæði ríkisstjórnar en að Alþingi ræður lagasetningarferlinu sjálfu, frá upphafi til enda, allt til þess er frumvarp er borið undir forseta Íslands til staðfestingar – enda fer þingið með löggjafarvaldið. Þótt forseti synji lagafrumvarpi staðfestingar fær það engu að síður lagagildi og er litið á ákvörðun forsetans sem aðferð hans til að kalla fram þjóðaratkvæðagreiðslu um lög, ekki sem virka þátttöku í lagasetningu sem slíkri í hlutverki handhafa löggjafarvalds.

Um bráðabirgðalög

Í 28. gr. núgildandi stjórnarskrár er forseta, í reynd forsætisráðherra, veitt heimild til að gefa út bráðabirgðalög. Það má þó aðeins gera þegar brýna nauðsyn ber til og þegar Alþingi er ekki að störfum. Heimild forseta (forsætisráðherra) var þrengd verulega með þeim breytingum sem gerðar voru á stjórnarskránni 1991 og hefur fjöldi útgefna bráðabirgðalaga dregist mikið saman frá því sem áður tíðkaðist.

Alþingi er formlega að störfum allt frá því að það er kjörið og kjörbréf þingmanna hafa verið gefin út og þar til þing er rofið, en alþingismenn halda þó umboði sínu til kjördags. Eftir kosningar geta liðið allt að tvær vikur uns nýkjörið þing kemur saman skv. grein um starfstíma þingsins í kafla um störf Alþingis. Eftir þingrof og kosningar situr starfsstjórn. Hún hefur ekki umboð til annarra ákvarðana en þeirra sem nauðsynlegar eru og lætur af störfum er nýr forsætisráðherra hefur verið kjörinn.

Samkvæmt frumvarpi þessu hefur forsætisráðherra ekki þingrofsheimild, heldur verður Alþingi sjálft að álykta um þingrof og er þá forseta Íslands skylt að rjúfa þing.

Telja verður að í langflestum tilvikum yrði unnt að kalla saman Alþingi ef ófyrirséða og brýna nauðsyn bæri til að setja lög. Í frumvarpi þessu er m.a. gert ráð fyrir að forseti Íslands kalli saman Alþingi að kröfu þriðjungs þingmanna. Minnihluti, þ.e. þriðjungur, þingmanna getur

þannig krafist þess að Alþingi komi saman til að bregðast við tilteknum kringumstæðum. Þingfundur er ályktunarbær ef helmingur þingmanna er á fundi.

Eins og áður sagði geta liðið tvær vikur frá kosningum uns Alþingi kemur saman, en ef óvænt atvik verða væri unnt að kalla þing saman strax eftir kosningar. Landskjörstjórn yrði þó að hafa tíma til að staðfesta og gefa út kjörbréf þingmanna.

Ef Alþingi getur ekki fundað á venjulegum fundarstað í Reykjavík getur það ákveðið að koma saman á öðrum stað. Ef aðalmenn geta ekki sótt þingfund má kalla til varamenn.

Ekki er talið að ofangreindir þættir hafi í för með sér svo mikla áhættu eða valdi svo miklum vandkvæðum að efni séu til að viðhalda heimild til handa forsætisráðherra um útgáfu bráðabirgðalaga. Slík heimild gengur í eðli sínu gegn aðgreiningu löggjafar- og framkvæmdarvalds og gegn stöðu Alþingis sem handhafa löggjafarvaldsins. Sterk rök verða að vera fyrir því að hún sé fyrir hendi. Þá má nefna að í ýrustu tilvikum gildir stjórnskipulegur neyðarréttur sem helgast af kringumstæðum hverju sinni og eru í eðli sínu ófyrirsjáanlegar. Slíkan neyðarréttur er torvelt að útfæra í smáatriðum í stjórnarskrá og þykir þar að auki óheppilegt að lögfesta þar sem slíkt ákvæði getur hæglega aukið tilhneigingu til að neyta neyðarréttar. Óskráð regla um stjórnskipulegan neyðarrétt er því talin duga til að ná utan um ýrustu undantekningartilvik. Dæmi um slíkt er þegar Alþingi ákvað að fela Stjórnarráði Íslands handhöfn konungsvalds við hersetu Danmerkur 1940 og í kjölfarið nýju embætti ríkisstjóra 1941.

Þá eru ekki ákvæði í nýlegum stjórnarskrám nágrannalanda, t.d. Svíþjóðar og Finnlands, um heimild til útgáfu bráðabirgðalaga. Telja verður að slík ákvæði séu að einhverju leyti barn síns tíma þegar samgöngur og fjarskipti voru torveldari en nú.

Um undirritun forseta á stjórnareri

Í núgildandi stjórnarskrá segir í 18. gr. að sá ráðherra sem mál hefur undirritað beri það að jafnaði upp fyrir forseta. Þá segir í 19. gr. að undirskrift forseta lýðveldisins undir löggjafarmál eða stjórnareri veiti þeim gildi er ráðherra ritar undir þau með honum.

Um undirritun forseta á löggjafarmál er nánar fjallað í 26. gr. núgildandi stjórnarskrár. Þar eru m.a. skilgreind áhrif þess ef forseti synjar lögum staðfestingar með undirskrift sinni.

Í kafla um Alþingi í frumvarpi þessu er fjallað um staðfestingu forseta á lögum og möguleika hans til að vísa lögum til þjóðaratkvæðis í grein um staðfestingu laga.

Þau stjórnareri er forseti undirritar, önnur en löggjafarmál, eru nánar tiltekið þau sem fjallað er um í tilskipun um ríkisráð. Þar má nefna skipun og lausn ýmissa æðstu embættismanna, þ.e. ráðherra, dómara, biskups og vígslubiskupa, mikilvæga samninga við önnur ríki, náðanir og uppgjöf saka, ákvörðun um að kalla saman Alþingi, þingslit og þingrof. Þessi erindi eru borin upp við forseta af ráðherrum viðkomandi málaflokka, þ.e. nú einkum forsætisráðherra, innanríkisráðherra og utanríkisráðherra. Langflestar stjórnarathafnir eru, eins og gefur að skilja, framkvæmdar af ráðherrum og öðrum stjórnvöldum án atbeina forseta. Hefur þróunin verið í þá átt að sífellt færri ákvarðanir eru bornar undir forseta til undirskriftar, sérstaklega hvað varðar veitingu embætta.

Ekki er fjallað um það í núgildandi stjórnarskrá hvað gerist ef forseti neitar að skrifa undir stjórnareri. Hitt þykir flestum fræðimönnum ljóst, að viðkomandi ákvörðun taki þá ekki gildi. Til þessa hefur þó ekki komið í lýðveldissögunni.

Þar sem ráðherrar eru æðstu handhafar framkvæmdarvaldsins hver á sínu sviði og bera laga-lega og pólitíska ábyrgð á stjórnarathöfnum og athafnaleysi þykir rétt að fella brott ákvæði um að formlegan atbeina forseta Íslands þurfi fyrir stjórnarathöfnum. Þar með er ábyrgð ráðherra gerð skýrari og dregið úr stjórnskipulegri óvissu varðandi heimildir forseta Íslands til að stöðva stjórnvaldsathafnir með því að neita þeim undirskrift, og varðandi ábyrgð á slíkri ákvörðun.

Um 86. gr.

Nýtt ákvæði.

Ákvæðið kemur í stað 13. gr. og að hluta til 14. gr. og 17. gr. núgildandi stjórnarskrár. Í II. kafla stjórnarskrárinnar er fjallað um verkefni sem forseti og ráðherrar fara með í sameiningu. Í reynd framkvæma ráðherrar vald forseta skv. 13. gr. um að ráðherrar fari með vald forseta sem og skv. 19. gr. sem mælir fyrir um meðundirritun forseta á stjórnarerindi svo ákvörðun taki gildi.

Stjórnlagaráð taldi nauðsynlegt að skýra til muna ákvæði stjórnarskrár um vald, ábyrgð og verkaskiptingu ráðherra og forseta í samræmi við markmið ráðsins um gegnsæi í stjórnskipaninni. Þá er sjálfsögð regla í lýðræðisríki að valdi fylgi ábyrgð.

Ákvæðið byggist á tillögu stjórnlaganefndar að hluta til án þess þó að forseti Íslands sé tilgreindur sem æðsti handhafi framkvæmdarvalds.²⁰⁰ Þá er bætt við málsgrein um vanhæfi ráðherra.

Eins og rakið var í almennum athugasemdum við kaflann er nauðsynlegt að skýra valdmörk og ábyrgð ráðherra, en jafnframt er ætlun Stjórnlagaráðs að draga nokkuð úr því mikla sjálfstæði sem ráðherrar hafa haft í þeim málum sem undir þá heyra, og auka samábyrgð ríkisstjórnar. Er talið að með því falli betur saman formlegt vald og lagaleg ábyrgð annars vegar og skynjun almennings á pólitísku valdi og ábyrgð hins vegar.

Í 1. mgr. eru ráðherrar lýstir æðstu handhafar framkvæmdarvalds, hver á sínu sviði. Þarna er um að ræða meginreglu. Frá henni er sú undantekning í sérreglu að ríkisstjórn getur tekið ákvarðanir um mikilvæg eða stefnumarkandi mál, skv. nánari afmörkun í lögum, og er í þeim tilvikum æðsti handhafi framkvæmdarvaldsins. Er hér farið bil beggja milli þeirrar hefðar sem verið hefur á Íslandi, og þeirrar sem viðtekin er t.d. í Svíþjóð og Finnlandi, með hliðsjón einnig af þýsku stjórnarskránni.

Hlutverki ráðherra og helstu störfum er sérstaklega lýst, sem er nýmæli. Ábyrgðarkeðja gagnvart stjórnvaldsathöfnum endar almennt hjá ráðherrum, hvort sem þeir taka sjálfir ákvörðun eða undirmenn þeirra í ráðuneytum og stjórnsýslu, skv. nánari skilgreiningu í lögum um ráðherraábyrgð. Rétt þykir að blanda ekki forseta Íslands í þessa skilgreiningu ráðherra sem æðstu framkvæmdarvaldshafa enda verður forseti ekki sóttur til ábyrgðar fyrir almennar stjórnvaldsathafnir þótt hann sé handhafi framkvæmdarvalds þegar hann tekur þær ákvarðanir sem nánar eru tilgreindar í frumvarpi þessu.

Í 1. mgr. er jafnframt áréttuð spegilmynd valds ráðherra, þ.e. meginregla um ábyrgð þeirra. Ráðherrar bera hver um sig ábyrgð á málefnum ráðuneyta og stjórnsýslu sem undir þá heyrir. Ráðherrar eru yfirmenn ráðuneyta samkvæmt þeirri verkaskiptingu sem forsætisráðherra ákveður við myndun ríkisstjórnar. Forsætisráðherra getur sem verkstjóri handhafa framkvæmdarvalds í umboði Alþingis flutt verkefni milli ráðuneyta á seinni stigum og einnig fækkað ráðuneytum eða fjölgað þeim (þó ekki umfram tíu), flutt ráðherra milli embætta, vikið þeim úr embætti og skipað nýja. Nánar er um þetta fjallað í athugasemdum um grein um

²⁰⁰ Sjá *Skýrslu stjórnlaganefndar* 1 2011:37.

stjórnarmyndun. Eðlilegt er að óskiptir málefnaflokkar, eða stjórnarskrifstofur, séu grunn-einingar við slíka tilflutninga þannig að ráðuneyti, fjöldi þeirra og stærð séu ákveðin eftir aðstæðum, m.a. pólitískum, hverju sinni en að málefni haldist fremur óskipt á einni hendi.

Með orðalaginu um að ráðherrar beri ábyrgð á málefnum ráðuneyta og stjórnsýslu sem undir þá heyrir er fyrst og fremst átt við lagalega ábyrgð, á athöfnum eða athafnaleyssi. Nánar er fjallað um lagalega ábyrgð ráðherra í athugasemdum með grein um ráðherraábyrgð. Hvað pólitíska ábyrgð varðar þá situr forsætisráðherra í umboði þingsins og getur þingið lýst vantrausti á hann. Aðrir ráðherrar sitja í umboði forsætisráðherra og þingsins. Forsætisráðherra getur ákveðið að veita tilteknum ráðherra lausn, en er skylt að gera það ef þingið lýsir vantrausti á hann.

Í 2. mgr. kemur fram að forsætisráðherra feli öðrum ráðherra mál ef sá ráðherra sem það heyrir undir getur ekki fjallað um það vegna vanhæfis, fjarveru eða annarra ástæðna. Hér er talin ástæða til að árétta að forsætisráðherra geti falið mál öðrum ráðherra en þeim sem myndi venjulega fjalla um það skv. þeirri verkaskiptingu sem forsætisráðherra ákvað við myndun ríkisstjórnar, sbr. grein um stjórnarmyndun. Sá ráðherra sem mál er falið ber ábyrgð á afgreiðslu þess. Forsætisráðherra er jafnframt heimilt að fela staðgengli sínum, sem hann velur úr hópi ráðherranna, mál eða aðrar skyldur af sömu ástæðum. Talið var óþarft að tiltaka þessa reglu í ákvæðinu.

Um störf ráðherra gilda hæfisreglur stjórnsýslulaga og reglur um málsmeðferð stjórnvalds-ákvæðana, sbr. stjórnsýslulög nr. 37/1993. Sérstakar hæfisreglur taka því til starfa ráðherra í einstaka málum, t.d. varðandi tengsl hans við aðila máls eða önnur vensl, svo sem segir í 3. gr. laganna er fjallar um vanhæfisástæður. Ráðherra metur sjálfur hæfi sitt skv. stjórnsýslulögum, en honum er skylt að upplýsa um fjárhagslega hagsmuni sína skv. grein um hagsmunaskráningu ráðherra. Áhrif vanhæfis eru þau að aðili má ekki taka þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn máls skv. 4. gr. Slíkt getur m.a. komið til við veitingu embætta. Þegar starfsmaður viku sæti og ekki er til staðar annar hæfur starfsmaður skal sá er veitir stöðuna setja staðgengil til þess að fara með málið sem til úrlausnar er, sbr. 6. gr. stjórnsýslulaga.

Fordæmi eru um þessa framkvæmd og er hér fyrst og fremst verið að stjórnarskrárbinda þá venju sem skapast hefur.

Í 3. mgr. er kveðið á um að enginn geti setið í sama ráðherraembætti lengur en átta ár. Um þetta eru hvorki ákvæði í núgildandi stjórnarskrá né gerir stjórnlaganefnd tillögu um að takmarka setutíma ráðherra.

Í umræðum í Stjórnlagaráði komu fram ýmis sjónarmið um setutíma alþingismanna, ráðherra og forseta. Var þar annars vegar talið æskilegt að ráðamenn byggju að reynslu en hins vegar að ákveðin valdþreyta geri óhjákvæmilega vart við sig með tímanum. Menn staðni í embættum og hvatar til nýjunga og endurnýjunar slævist. Þá verði endurnýjun til þess að dreifa valdi, ábyrgð, kunnáttu og reynslu.

Niðurstaðan varð sú að takmarka setutíma manna í sama ráðherraembætti við átta ár. Markmið Stjórnlagaráðs með þessari breytingu er að gæta þess að hæfileg endurnýjun verði í yfirmannasveit ráðuneyta þannig að unnið verði gegn stöðnun og valdþreytu. Hér er átt við að sami aðili geti ekki verið yfirmaður tiltekins ráðuneytis lengur en átta ár. Greinin bannar ekki að sami einstaklingur sé yfirmaður tiltekins ráðuneytis í átta ár en taki þá við öðru ráðuneyti í stað hins fyrra. Nánar þarf að útfæra í lögum, t.d. um Stjórnarráð Íslands, hvernig með skuli fara ef verulegar breytingar verða á skipan ráðuneyta, þ.e. verkefnum innan þeirra.

Ekki var talin ástæða til að takmarka setutíma alþingismanna enda væru möguleikar kjósenda til beinna áhrifa þar verulega auknir með persónukjöri.

Nýtt ákvæði sem kemur í stað 17. gr. núgildandi stjórnarskrár um ráðherra fundi og að hluta 16. gr. um ríkisráð. Ákvæðið er talsvert breytt frá þessum eldri greinum og mun ítarlegra. Að upplagi er byggt á tillögum stjórnlaganefndar en orðalagi hnikað til. Til viðbótar kemur að ríkisstjórn getur tekið sameiginlegar ákvarðanir í mikilvægum og stefnumarkandi málum, þ.e. sem fjölskipað stjórnvald svo sem nánar verður rakið. 4. mgr. greinarinnar er óbreytt.

Í íslenskri stjórnskipan hafa ráðherra fundir (ríkisstjórnarfundir) gegnt litlu formlegu hlutverki og er það með líkum hætti í Danmörku enda stjórnarskrárnar afar svipaðar. Ríkisstjórnarfundir hafa að jafnaði meira vægi í öðrum löndum.²⁰¹ Í sumum tilvikum taka ríkisstjórnir ákvarðanir þannig að mál eru afgreidd við ríkisstjórnarborðið, annaðhvort í formlegri atkvæðagreiðslu eða með þeim hætti að samstaða, oftast túlkuð af forsætisráðherra, næst án atkvæðagreiðslu. Hægt er að fela ríkisstjórn með stjórnarskrá eða lögum að útkljá tiltekin málefni með þessum hætti en hún getur einnig ákveðið slíkt sjálf.

Í Svíþjóð og Finnlandi gegna ríkisstjórnarfundir meginhlutverki í formlegri ákvarðanatöku og hið sama á að mörgu leyti við um Írland. Í Svíþjóð tekur ríkisstjórn gjarnan um 20.000 ákvarðanir á ári, samanborið við nokkur hundruð ákvarðanir einstakra ráðherra.²⁰² Ríkisstjórnarfundir gegna einnig töluverðu formlegu hlutverki í Hollandi, Noregi og Þýskalandi þótt völd einstakra ráðherra og forsætisráðherra (í Þýskalandi) setji þeim takmörk. Stefnumótun, lagafrumvörp, alþjóðasamvinna, fjárútlát, stöðuveitingar, alþjóðasamskipti og fleira er meðal þeirra atriða sem gjarnan koma til kasta ríkisstjórna í þessum löndum.

Nokkuð var rætt í ráðinu að skilgreining á ríkisstjórn sem fjölskipuðu stjórnvaldi hefði í för með sér kerfisbreytingu frá núverandi stjórnskipan. Almenn var talið að sú kerfisbreyting hefði góð áhrif á íslenska stjórnsýslu og yfirstjórn og gæti orðið til þess að auka samábyrgð í ákvarðanatöku.

Tilgangur þessa ákvæðis er að koma til móts við áðurnefndar ábendingar nefnda sem um málefni ríkisstjórnar og Stjórnarráðs hafa fjallað. Jafnframt er ætlunin að færa lagalega og pólitíska ábyrgð ríkisstjórnar nær því sem almenningur upplifir og sýnist út á við. Benda má á að í kjölfar bankahrunsins og í aðdraganda ákvörðunar um að ákæra ráðherra kom í ljós að talsverður munur er á skynjun almennings á pólitískri ábyrgð annars vegar og ábyrgð ráðherra að lögum hins vegar. Hefðu mikilvægar ákvarðanir í aðdraganda hrunsins verið teknar sameiginlega af ríkisstjórn hefði getað verið meiri samhljómur þar á milli. Slíkur samhljómur er m.a. undirstaða trausts almennings á stjórnkerfinu og á því að vald og ábyrgð fari með réttu saman.

Í 1. mgr. er tekið fram að ráðherrar sitji í ríkisstjórn. Verkstjórnarhlutverk forsætisráðherra er skilgreint ásamt tilheyrandi ábyrgð. Hann boðar til ríkisstjórnarfundar og stýrir þeim. Hann hefur jafnframt yfirumsjón með störfum ráðherra, þ.e. sér til þess að stjórnin vinni saman og skili verki sínu sem heild.

Í ákvæðinu er vísað til ábyrgðar forsætisráðherra sem yfirmanns Stjórnarráðsins á samhæfingu starfa ráðherra og ráðuneyta eins og hún birtist í gildandi reglum og í nánari útfærslu í nýju frumvarpi um Stjórnarráð Íslands. Umsjónarhlutverki forsætisráðherra er veitt stjórnskipuleg stoð án þess að dregið sé úr lagalegu sjálfstæði og ábyrgð einstakra ráðherra á ráðuneytum sínum og málum sem undir þá heyra. Frekari skilgreiningar á hlutverki forsætisráðherra þarf að útfæra í lögum og reglugerð um Stjórnarráð Íslands.²⁰³

201 Sjá Gunnar Helga Kristinsson 2010:12.

202 Sjá Larson 1995:169-186.

203 Sjá *Skýrslu stjórnlaganefndar* 1 2011:137.

Í 2. mgr. er tiltekið hvenær halda skuli ríkisstjórnarfundir og um hvað þeir skuli fjalla. Breyting er gerð þar sem rætt er um ríkisstjórnarfundir í stað ráðherra fundar. Ríkisstjórn fundar um frumvörp til laga og tillögur til þingsályktana sem ráðherrar óska að lögð verði fram á Alþingi í nafni stjórnarinnar. Þá fundar hún um önnur mikilvæg stjórnarmálefni, svo sem stefnumótun, utanríkismál og alþjóðasamskipti, stærri fjárskuldbindingar og útgjöld, árlega skýrslu til Alþingis, mikilvægar stöðuveitingar og skipanir í nefndir, ráð og stjórnir. Loks fundar stjórnin til samráðs um störf og stefnumál. Með því er átt við að ríkisstjórnarfundir verði vettvangur samræðu og samhæfingar milli ráðherra í starfi sínu og stefnu. Að því leytinu miðar ákvæðið að því að efla upplýsingamiðlun innan stjórnarinnar og pólitíska samábyrgð.

Þá skal forsætisráðherra boða til ríkisstjórnarfundar með hæfilegum fyrirvara ef einhver ráðherra óskar þess, til að ræða tiltekið málefni. Með því er tryggt að ráðherra geti komið á framfæri upplýsingum, gagnrýni, áhyggjuefnum eða tillögum sem hann telur að ræða þurfi í ríkisstjórn og eftir atvikum taka ákvörðun um.

Í 3. mgr. er það nýmæli að ríkisstjórn geti tekið sameiginlega ákvarðanir um mikilvæg eða stefnumarkandi málefni. Afmörkun á því hvað telst mikilvægt eða stefnumarkandi getur verið að hluta í lögum og, með heimild í lögum, að hluta eftir mati forsætisráðherra, eftir atvikum í samráði við aðra ráðherra. Þau mál sem ekki falla undir þessa afmörkun eru áfram á forræði og ábyrgð þess ráðherra sem málefnið heyrir undir. Afmörkunin getur jafnframt breyst í tímans rás eftir því sem löggjafinn ákveður, reynsla gefur tilefni til og samfélagið þróast. Má gera því skóna að fjárlög, mikilvægir alþjóðasamningar (sem einnig heyra undir utanríkis-málanefnd þingsins), stórar fjárskuldbindingar, breytingar á þýðingarmiklum reglugerðum, ráðningar í æðstu embætti Stjórnarráðsins og aðrir lykilmálaflokkar sem hafa áhrif þvert á ráðuneyti gætu orðið meðal þess sem fyrst yrði skilgreint sem málefni er taka yrði sameiginlega ákvörðun um á ríkisstjórnarfundir. Að sama skapi má skilgreina nánar í lögum undir hvaða kringumstæðum forsætisráðherra geti metið sjálfstætt hvort málefni teljist mikilvægt eða stefnumarkandi.

Rætt er um mikilvæg eða stefnumarkandi málefni þar sem stefnumarkandi málefni þurfa t.d. ekki alltaf að teljast mikilvæg á grundvelli fjárhæða sem beint er um að tefla eða á aðra einfalda mælikvarða. Dæmi um þetta er ákvörðun um að leyfa veiði á nokkrum hrefnum, sem getur verið minni háttar í fjárupphæðum en valdið beinum og óbeinum áhrifum á sviðum sem heyra undir aðra ráðherra en ráðherra sjávarútvegsmála, svo sem í ferðaþjónustu eða á sviði utanríkismála. Er ætlunin að forsætisráðherra sé með lögum falið að meta hvaða málefni teljist stefnumarkandi þannig að hann geti ákveðið að ríkisstjórn taki um það sameiginlega ákvörðun.

Skilyrði fyrir sameiginlegri ákvörðun ríkisstjórnar á fundi hennar er að meirihluti ráðherra sitji fundinn. Ef t.d. tíu ráðherrar sitja í ríkisstjórn þurfa sex að vera á fundi til að hún sé ályktunarbær um sameiginlegar ákvarðanir.

Með þessu verður ríkisstjórnin fjölskipað stjórnvald í þeim málum þar sem það á við. Lagaleg ábyrgð á sameiginlegri ákvörðun er sameiginlega (l. *in solidum*) hjá þeim ráðherrum sem eiga aðild að ákvörðuninni. Ráðherra getur bókað andstöðu sína við ákvörðun í fundargerð ríkisstjórnarinnar og fírrt sig þannig lagalegri ábyrgð á henni sbr. ákvæði um ráðherraábyrgð.

Hér er ekki gengið jafnlangt og t.d. í Svíþjóð og Finnlandi þar sem ríkisstjórn tekur alltaf ákvarðanir sem fjölskipað stjórnvald. Markalínan milli vald- og ábyrgðarsviðs einstakra ráðherra annars vegar og ríkisstjórnar hins vegar er dregin af löggjafanum og getur færst til með tíð og tíma, þó með hliðsjón af skilyrði um að málefni verða að vera „mikilvæg eða stefnumarkandi“ til þess að um þau verði tekin sameiginleg ákvörðun. Er skilyrðinu ætlað að gæta þess að ráðherrar hafi áfram, og að meginreglu, æðsta vald í málefnum þeirra ráðuneyta sem undir þá heyra þegar um ræðir þá stjórnsýslu sem sakir eðlis, venju og sjónarmiða um skilvirkni á heima í tilteknu ráðuneyti en ekki á vettvangi ríkisstjórnar.

Hafa verður í huga að ekki munu öll mál sem tekin verða til umræðu á ríkisstjórnarfundum falla í þennan flokk. Gert er ráð fyrir að þau mál sem skilgreind eru sem „mikilvæg eða stefnu-markandi“ verði í minnihluta þeirra fjölda viðfangsefna sem kunna að vera rædd á ríkisstjórnarfundum.

Ákvæði þetta kallar á breytingar á almennri löggjöf, t.d. um Stjórnarráð Íslands og um ráðherraábyrgð. Nánari reglur um málsmeðferð og undirbúning sameiginlegra ákvarðana ríkisstjórnar sem fjölskipaðs stjórnvalds þarf að setja í lög, og útfærslu á lagalegri ábyrgð í því tilviki. Er eðlilegt að löggjafinn setji ríkisstjórninni ramma í þessu efni.

Í 4. mgr. kemur fram að Stjórnarráð Íslands, þ.e. ráðuneytin, hafi aðsetur í Reykjavík. Ákvæðið er flutt frá 2. mgr. 13. gr. núgildandi stjórnarskrár og orðalagi lítilla breytt. Með því er stjórnskipuleg staða höfuðborgarinnar áréttuð.

Um 88. gr.

Nýtt ákvæði.

Stjórnlaganefnd leggur ekki til ákvæði um almennt hæfi ráðherra enda ná stjórnarsýslulög til þeirra skv. fræðikenningum og íslenskri framkvæmd.²⁰⁴ Í finnsku stjórnarskránni (63. gr.) og þeirri þýsku (66. gr.) er á hinn bóginn að finna ákvæði um hugsanlega hagsmunaárekstra ráðherra. Þeir tengjast því sem er nefnt almennt hæfi, þ.e. hvaða kostum stjórnarsýsluhafar þurfi að vera búnir til þess að gegna embætti. Nánar tiltekið er um að ræða almenn *neikvæð* hæfisskilyrði er lúta að því hvaða atriði mega *ekki* vera fyrir hendi ef einstaklingur á að gegna embætti ráðherra. Skilyrðin fela m.ö.o. gjarnan í sér hvað ráðherra má *ekki* gera, vera, eiga eða hafa tengsl við. Slíkar reglur fyrirfinnast allvíða í íslenskum lögum um háttsetta embættismenn. Því þykir Stjórnlagaráði tilhlýðilegt að reglur séu settar í stjórnarskrá um almennt, neikvætt hæfi ráðherra sem eru æðstu embættismenn í stjórnarsýslunni. Sama gildir um reglur um hagsmunaskráningu – sem eru eðlisskyldar umræddum sjónarmiðum enda lúta þær að auknu gegnsæi um það hvort ráðherra teljist hæfur til þess að taka ákvarðanir í tilteknum málum.

Að minnsta kosti tvær leiðir eru færar í þessu efni. Önnur er sú að gera eins og í finnsku stjórnarskránni, hafa almennt en fortakslaust ákvæði um almennt neikvætt hæfi ráðherra hvað varðar störf eða verkefni sem gætu stefnt hæfi eða trúverðugleika þeirra í hættu, auk kvaðar um hagsmunaskráningu. Hin leiðin er sú þýska, þ.e. að kveða á um bann við að gegna nokkru launuðu starfi og bann við setu í stjórn atvinnufyrirtækis án samþykkis þingsins.

Ákvæði stjórnarsýslulaga um sérstakt vanhæfi gilda um ráðherra þegar tekin er stjórnvalds-ákvörðun í tilteknum málum. Líklegt verður einnig að telja að óskráðar reglur stjórnarsýsluréttar um almennt, neikvætt hæfi gildi um ráðherra eins og aðra embættismenn þó að þeir njóti sérstöðu í þingræðisríki sem málsvavar meirihluta á Alþingi. Sé ráðherra vanhæfur til að fjalla um mál ber að setja staðgengil, þ.e. annan ráðherra, í hans stað. Regla um þetta er áréttuð í öðru ákvæði í frumvarpinu þar sem segir að þá feli forsætisráðherra öðrum ráðherra meðferð málsins.

Stjórnlagaráð leggur til að ráðherrum verði óheimilt að hafa með höndum nokkur störf í þágu opinberra stofnana eða einkafyrirtækja, sbr. orðalag úr lögum um umboðsmann Alþingis, hvort sem er launuð eða ólaunuð, né heldur launuð störf fyrir aðra, t.d. félagasamtök. Ráðherrum verður ekki óheimilt að hafa með höndum ólaunuð störf fyrir félagasamtök. Ákvæðið takmarkar því ekki rétt ráðherra til þess að sinna félagsstörfum í almannaðágu sem falla utan

²⁰⁴ Stjórnlaganefnd lagði hins vegar til ákvæði um sérstakt hæfi þingmanna við meðferð þingmála eins og Stjórnlagaráð hefur einnig gert, en um almennt hæfi þeirra gildir vitaskuld ekki annað en felst í skilyrðum fyrir kjörgengi.

þess að teljast einkafyrirtæki eða opinberar stofnanir. Þá er ekki hugmyndin að takmarka möguleika ráðherra til að halda t.d. fyrirlestra, skrifa greinar eða gefa út efni á prenti, innan venjulegra og eðlilegra marka.

Nefnt var í umræðu í ráðinu að ákvæði um launuð og ólaunuð störf ráðherra ættu hugsanlega að gilda með sama hætti um alþingismenn en sú leið var ekki farin. Þá var spurt hvort gengið væri of langt, t.d. gæti ráðherrum verið bannað að sitja í stjórn sjálfstæðra stofnana með sérstakan fjárhag, t.a.m. Sinfóníuhljómsveitarinnar. Talið var óheppilegt að ráðherra sæti í stjórn slíkra stofnana, enda gæti það raskað hlutleysi hans, gagnvart eigin ráðuneyti og gagnvart ákvörðunum í ríkisstjórn.

Banni við öðrum launuðum störfum ráðherra og ólaunuðum störfum í þágu einkafyrirtækja og opinberra stofnana lýkur þegar látið er af ráðherraembætti. Eðlilegt er þó að skýra ákvæðið með hliðsjón af sjónarmiðum úr stjórnлагаfræði og stjórnmalafraði erlendis um að ekki stæðist að ráðherra gerði samning um slíkt starf meðan hann sæti í embætti, þó að starfssamningur eða verksamningur tæki ekki gildi fyrr en að loknum ráðherradómi. Slíkir samningar og jafnvel áform fælu í sér misnotkun á aðstöðu og brot á stjórnarskrá, a.m.k. ef líta mætti svo á að samningur væri gerður vegna stöðu ráðherra.

Um 89. gr.

Breytt ákvæði. Í ákvæðinu er kveðið á um tengsl ráðherra og Alþingis. Það kemur í stað 51. gr. núgildandi stjórnarskrár en er ítarlegra og byggist að mestu á dæmi A í tillögu stjórnlaganefndar. Ákvæðið felur í sér þá breytingu á gildandi fyrirkomulagi að ráðherrar sitji ekki á Alþingi. Markmið með breytingunni er að fá skýrari aðskilnað milli löggjafar- og framkvæmdarvalds, styrkja sjálfstæða ásjón þingsins og mögulega stuðla að auknu frumkvæði þingmanna að lagasetningu, líkt og segir í Skýrslu stjórnlaganefndar.²⁰⁵

Í 1. mgr. segir að ráðherrar mæli fyrir frumvörpum og tillögum frá ríkisstjórn, svari fyrirspurnum og taki þátt í umræðum á Alþingi eftir því sem þeir eru til kvaddir, en gæta verði þeir þingskapa. Ætlunin er að tryggja þinginu aukið sjálfstæði í lagasetningarferlinu gagnvart framkvæmdarvaldinu. Frumvörp sem ráðherra hyggst leggja fram verða að vera borin upp í ríkisstjórn á ríkisstjórnarfundum og samþykkt þar, sbr. 87. gr. Ráðherra hefur ekki lengur sjálfstæðan rétt til að leggja fram frumvörp til laga og tillögur að ályktunum, sem er breyting frá gildandi rétti þótt heimildin sé lítið nýtt í framkvæmd.

Orðalagið „eftir því sem þeir eru til kvaddir“ á við um alla þá liði sem á undan standa og er ætlað að hnykkja á því að Alþingi hefur visst sjálfðæmi í því hvaða atbeina ráðherra óskar við að mæla fyrir frumvörpum, hvernig máls- og tillögurétturinn skal útfærður o.s.frv. Um þetta setur þingið nánari reglur í þingsköpum. Það getur einnig falið forseta þingsins eða forsætisnefnd að meta hvort og hvenær óskað skuli þátttöku ráðherra eða látið þingmönnum eftir að óska slíks, eftir atvikum og að eigin vali. Þó ber að halda því til haga að ráðherrar hafa sjálfstæðan rétt til að gera grein fyrir málefnum sem undir þá heyra með skýrslu til Alþingis, sbr. 94. gr. um skýrslu ríkisstjórnar til þingsins, og þeir bera upplýsinga- og sannleiksskyldu gagnvart Alþingi, sbr. 93. gr. sem er mikilvægur þáttur í eftirlitsvaldi þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu.

Í 2. mgr. er nýmæli, að tillögu stjórnlaganefndar, um að ráðherrar hafi ekki atkvæðisrétt á Alþingi. Þetta er m.a. að norskri, sænskri og hollenskri fyrirmynd. Það þýðir m.a. að ráðherrar eiga ekki lengur fastan seturétt á þingflokksfundum. Þetta eykur aðskilnað löggjafar- og framkvæmdarvalds. Slíkt samrýmist hugmyndum um að löggjafarþingið eigi að hafa gagnrýnið eftirlitshlutverk gagnvart framkvæmdarvaldinu og þá ekki síst störfum ráð-

205 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:119-120.

herra. Einnig má benda á að á litlu þjóðþingi þar sem sitja 63 þingmenn og e.t.v. 33–36 manna stjórnarmeirihluti sé ankannalegt að allt að tíu atkvæði séu í höndum handhafa framkvæmdarvaldsins. Er talin hætta á að virkt aðhald þingsins með ríkisstjórninni yrði í skötulíki að óbreyttu.

Í 3. mgr. er áréttað að sé alþingismaður skipaður ráðherra víki hann úr þingsæti á meðan hann gegnir embætti, og tekur þá varamaður sæti hans. Varamaðurinn tekur við atkvæðisrétti þingmannsins og öðrum réttindum meðan hann gegnir ráðherraembætti. Verði ráðherranum veitt lausn úr embætti tekur hann aftur við þingmennsku með atkvæðisrétti og öðrum réttindum, en varamaðurinn víkur af þingi. Þetta getur gerst ef ráðherrann óskar sjálfur lausnar, ef forsætisráðherra veitir honum lausn að eigin frumkvæði eða ef Alþingi samþykkir vantraust á hann.

Rætt var hvort þingmenn sem hyggjast taka skipun sem ráðherra skyldu segja af sér þingmennsku. Þá ættu þeir ekki afturkvæmt á þing fyrr en hugsanlega að liðnum næstu kosningum. Sú tilhögun naut mikils fylgis í Stjórnlagaráði og þótti skapa hvata til að ráðherrar yrðu fremur skipaðir utan þings, auk þess sem endurnýjun í stjórnmálum yrði meiri og ákvörðun um að taka ráðherraembætti afdrifaríkari og þar með væntanlega ábyrgari. Á endanum var þó ákveðið að fara þá vægari leið sem hér er kveðið á um enda væru hugsanlegar afleiðingar hinnar róttækari leiðar að hluta óljósar. Hafa verður í huga að ákvæðið útilokar ekki að ríkisstjórn sé alfarið skipuð utanþingsmönnum. Almennt hugnaðist ráðinu það vel að ríkisstjórn yrði í auknum mæli skipuð fagráðherrum. Þá útilokar ákvæðið ekki að þingið sjálft setji þær reglur að þingmönnum sé bannað að gegna embætti ráðherra með lögum.

Sú gagnrýni hefur heyrst að það fyrirkomulag að varamenn komi inn á þing í stað ráðherra valdi því að raddir stjórnarmeirihluta verði fleiri í opinberri umræðu. Það má e.t.v. til sanns vegar færa en árétta verður að þessi breyting raskar ekki valdahlutföllum milli stjórnar og stjórnarandstöðu á þingi. Ráðherrar koma aðeins á þingið til að mæla fyrir frumvörpum og taka þátt í umræðum að ósk þingsins og eru þar ekki virkir þátttakendur í daglegu starfi eða umræðu. Þá sitja ráðherrar óhjákvæmilega í umboði og með trausti stjórnarmeirihlutans samkvæmt þingræðisreglunni og munu í langflestum tilvikum tala máli hans, hvort sem þeir eru valdir utan þings eða innan.

Í Stjórnlagaráði var rætt í þaua hvort afnema ætti heimild ráðherra til að leggja fram frumvörp til laga og taka þátt í umræðum í þinginu. Þingmenn einir ættu að hafa slíkar heimildir. Vísast til athugasemda við 56. gr. um flutning þingmála um þetta efni. Sjónarmið þessu tengt var að ráðherrar ættu ekki endilega að koma úr röðum stjórnmalamanna. Að lokum var fallist á, eftir umsögn og álit ýmissa sérfræðinga, að það væri meðal grunnskyldna ríkisstjórnar að undirbúa frumvörp til laga og afnám frumkvæðisréttar ráðherra gerði ríkisstjórninni erfitt fyrir að sinna því verkefni. Á það var bent að gildandi fyrirkomulag, að frumvörp væru að mestu samin í Stjórnarráðinu, væri almennt tilhögunin innan þingræðisríkja og ekki væru fram komin nógu sterk rök fyrir því að lagasetning yrði betri með slíkri grundvallarbreytingu. Að öllum sjónarmiðum virtum féll ráðið frá því að afnema frumkvæðisrétt ráðherra. Þó var lögð áhersla á að þingið gæti ákveðið sjálft hvort stjórnarliði, ekki endilega ráðherra, mælti fyrir stjórnarfrumvörpum. Þá er gert ráð fyrir að þingnefndir hafi aukið hlutverk við athugun og meðferð stjórnarfrumvarpa áður en þau koma til umræðu í þinginu.

Með því að ráðherrar víki úr þingsæti meðan þeir gegna embætti sínu styrkist bæði ríkisstjórnin og þingið. Ráðherrar hafa þá m.a. frjálsari hendur og meiri tíma til að sinna verkefnum framkvæmdarvaldsins.

Stjórnlagaráð telur hér vera mikilvæga og raunar nauðsynlega leið til að styrkja þingið, efla sjálfstæði þess og eftirlitshlutverk, og til að skilja að löggjafar- og framkvæmdarvald.

Um 90. gr.

Breytt ákvæði.

Þessi grein kemur í stað 15. gr. núgildandi stjórnarskrár þar sem sagt er að forseti Íslands skipi ráðherra og veiti þeim lausn, ákveði tölu þeirra og skipti störfum með þeim. Í dag gilda að auki óskráðar efnisreglur um myndun ríkisstjórnar. Tillögur stjórnlaganefndar gerðu ráð fyrir að til viðbótar yrði þingræðisregla áréttuð í stjórnarmyndun þannig að forseta væri heimilt eða skylt að ganga úr skugga um að ný ríkisstjórn nyti stuðnings eða a.m.k. hlutleysis meirihluta Alþingis. Greinin sem hér um ræðir er mun ítarlegri og nákvæmari um það hvernig ríkisstjórn skuli mynduð og er þar m.a. farið að erlendum fyrirmyndum, einkum úr finnsku, þýsku og sænsku stjórnarskránum.

Í þingræðisríki situr ríkisstjórn í skjóli þingsins og er mynduð í umboði þess. Þingræðið er t.d. skilgreint svo:

Lögfræðilega felst það í þingræðinu að Alþingi ræður því hverjir sitja í ríkisstjórn. Þannig er þjóðhöfðingjanum óheimilt að skipa menn sem ekki njóta stuðnings Alþingis í ráðherraembætti og þeim, sem sitja í ráðherraembættum, er skylt að víkja votti þingið þeim vantraust. Það felst því í þingræðisreglunni að ráðherrar sitja í raun í skjóli þingsins.²⁰⁶

Á Íslandi hefur þingræðið ekki verið orðað berum orðum í stjórnarskrá. 1. gr. lýðveldisstjórnarskrárinnar er: *Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn*. Fræðimenn telja flestir að þingræðisregluna megi leiða af orðalaginu „þingbundinni stjórn“. Aðrir hafa bent á að þingræðisreglan hvíli á hundrað ára stjórnskipunarhefð og framkvæmd fremur en beinum ákvæðum í stjórnarskrá, en um þetta vísast frekar í almennar athugasemdir með I. kafla þessa frumvarps og með 1. gr. Ýmsir telja að forseti hafi heimild til að skipa utanþingsstjórnir, en hvergi kemur skýrt fram í stjórnarskrá að þær þurfi að víkja ef Alþingi samþykkir vantraust á þær. Inntak þingræðis felst í að þingið geti lýst vantrausti á ríkisstjórn og að stjórninni sé þá skylt að víkja. Í núgildandi stjórnarskrá er ekkert slíkt ákvæði sem má segja að leiði til ákveðinnar stjórnskipulegrar óvissu.

Í Danmörku, Noregi og á Íslandi hefur stjórnarmyndun farið fram með formlegum atbeina þjóðhöfðingja, í Danmörku og Noregi þó á ábyrgð forsætisráðherra enda þykir ekki lengur tilhlýðilegt að arfbornum konungi eða drottningu sé persónulega falið slíkt grundvallarvald. Þessi leið byggist á sjónarmiðum um *neikvæða* þingræðishefð.²⁰⁷ Stjórnsmálaleiðtogum er falið stjórnarmyndunarumboð, hverjum á fætur öðrum uns tekst að mynda stjórn en þjóðhöfðingja ber að fá vissu fyrir því að meirihluti þingmanna styðji eða a.m.k. þoli ríkisstjórn. Sem áður sagði er óljóst af texta núgildandi stjórnarskrár hvaða skilyrði ný stjórn þarf að uppfylla um stuðning þingsins. Í reynd verður stjórn a.m.k. að geta komið fjárlögum í gegnum þingið, að öðrum kosti er hún óstarfhæf til lengdar.

Danmörk, Noregur og Ísland eru fremur í hópi undantekninga með sitt fyrirkomulag. Önnur leið í þingræðisríkjum er að þingið *kjósi* beinlínis æðsta handhafa framkvæmdarvaldsins, þ.e. forsætisráðherra, og hann skipi síðan ráðherra. Slíkt fyrirkomulag er í Svíþjóð, Þýskalandi

206 Sjá Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Skýrslu vinnuhóps 2009:67.

207 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:134.

og Finnlandi, þó með blæbrigðamun.²⁰⁸ Fyrirkomulagið byggist á sjónarmiðum um *jákvæða* þingræðishefð þar sem krafa er um að ríkisstjórnin þurfi að afla sér formlegrar traustsýfirlýsingar frá þingi, oftast með kosningu. Mismunandi er hver stýrir stjórnarmyndunarferlinu innan þings. Það er stundum þingforseti, stundum þjóðkjörinn þjóðhöfðingi og stundum þingkjörinn þjóðhöfðingi eins og í Þýskalandi.

Kostirnir við að þingið kjósi forsætisráðherrann með formlegum hætti og í afmörkuðu ferli eru nokkrir:

Í fyrsta lagi er þingræðisreglan formgerð með virkum og skýrum hætti. Tryggt er og lýðum ljóst með opinni kosningu að forsætisráðherra og ríkisstjórn hans nýtur meirihlutastuðnings í þinginu, eða að öðrum kosti að forsætisráðherra sé sá sem þingið vill helst í það embætti.

Í öðru lagi er þá gætt eðlilegs samræmis við reglu um jákvætt eða uppbyggilegt vantraust á forsætisráðherra og ríkisstjórn, eins og lagt er til í grein um vantraust. Vilji meirihluti Alþingis fá nýjan forsætisráðherra er lögð fram vantrauststillaga þar sem nýr forsætisráðherra er tilnefndur. Um þessa tillögu er kosið og ef hún er samþykkt með atkvæðum meirihluta alþingismanna er nýr forsætisráðherra þar með rétt kjörinn. Væri ósamræmi í því ef fyrsta ríkisstjórn kjörtímabils væri mynduð með öðrum hætti og ógegnsærri en þær sem síðar kynnu að koma.

Í þriðja lagi er með þessu fyrirkomulagi fremur unnt að krefja stjórnmalaleiðtoga um afstöðu til stjórnarmyndunar fyrir kosningar en ef forseti kemur að stjórnarmyndun með þeim hætti sem verið hefur á Íslandi. Leiðtogar munu ekki geta skotið sér á bak við það að veiting umboðs til stjórnarmyndunar sé í höndum forseta, heldur munu flokkar þeirra þurfa að greiða atkvæði opinberlega með þeim tillögum sem gerðar verða og eiga aðild að þeim. Líkindi standa til þess að þróun hérlandis verði á sama veg og tíðkast hefur í skandinavísku ríkjum þar sem kjósendur og fjölmiðlar fyrir þeirra hönd hafa leitað eftir svörum og fengið svör við því frá flokksforystufólki um hvern flokkar styðji sem forsætisráðherra þannig að kjósendur hafa getað kosið með hliðsjón af þeim svörum. Neiti forystufólk flokka að svara eða ef það gengur á bak orða sinna mun það hafa afleiðingar fyrir fylgi flokkanna, fyrr eða síðar. Niðurstöður um ríkisstjórnarmynstur liggja í þessum löndum gjarnan fyrir þegar á kosninganótt.

Í fjórða lagi er fyrirkomulagið og „leikreglurnar“ skýrar og þekktar fyrir fram. Farið verður í gegnum tiltekin skref með tilteknum viðlagaákvæðum. Sú þekking mótar hegðun leikaranna frá upphafi og gefur þeim rétta hvata til að komast að niðurstöðu. Séu leikreglurnar sveigjanlegar og matskenndar þurfa leikararnir að endurmeta stöðu og horfur eftir hvert skref og það tefur ferlið, veldur ruglingi og eykur hættu á niðurstöðu sem er ekki sú besta eða réttasta sem möguleg var.

²⁰⁸ Í Svíþjóð fer stjórnarmyndun fram án atbeina þjóðhöfðingjans, þ.e. konungsins. Þingið kys forsætisráðherra í allt að fjórum umferðum, að tillögu þingforseta hverju sinni. Takist ekki að fá stuðning meirihluta er þing rofið og kosið að nýju. Um þetta er fjallað í 6. kafla sænsku stjórnarskrárinnar, 4.-6. gr. *Regeringsformen*.

Í Þýskalandi er fyrirkomulagið svipað. Þar er það forsetinn (*Bundespräsident*) sem er kjörinn af *Bundesversammlung*, þ.e. þinginu (*Bundestag*) og fulltrúum sambandslandanna, sem gerir tillögu til þingsins um kanslara. Reynt er að ná meirihluta í kosningu kanslara í tveimur atrennum, fyrst að tillögu forseta, og síðan um tillögur þingsins sjálfs, og getur seinni atrennan tekið allt að tvær vikur. Takist það enn ekki er á ný gengið til kosninga og sá sem flest atkvæði hlýtur er skipaður kanslari. Það hefur ekki gerst í sögu núgildandi stjórnarskrár Þýskalands að fleiri en eina umferð hafi þurft til að kjósa kanslara.

Í finnsku stjórnarskránni er stjórnarmyndunarákvæðið líkt sambærilegu ákvæði í þeirri þýsku. Með svipuðum hætti og hjá Þjóðverjum, en þó einfaldari, er reynt tvisvar að ná meirihluta en ef það tekst ekki er kosið í þriðja sinn og verður sá forsætisráðherra sem flest atkvæði fær í þeirri kosningu. Ríkisstjórn sem mynduð er á þennan hátt verður að sjálfsgöðu að geta varist vantrausti eins og aðrar ríkisstjórnir, samkvæmt þingræðisreglu.

Rætt var ítarlega í Stjórnlagaráði hvort réttara væri að forseti Íslands eða forseti Alþingis skipaði forsætisráðherra. Á annan veginn var nefnt að eðlilegt væri að þingið sæi um stjórnarmyndun í sínum ranni og að forsætisráðherra sæti með skýrum hætti í umboði þess. Ekki skipti máli hvort endanlegur þingforseti hefði verið kjörinn þegar stjórnarmyndun hefst þar sem starfsaldursforseti er sitjandi frá upphafi þings og hlutverk þingforseta í ferlinu sé fyrst og fremst að leggja formlega fram tillögur samkvæmt niðurstöðum viðræðna og lýsa kjöri forsætisráðherra fyrir hönd þingsins og setja hann í embætti.

Á hinn bóginn var talið að ekki væru ástæður til að taka stjórnarmyndunarhlutverk af forseta Íslands og að óvissa væri um þingforseta í upphafi þings, sérstaklega þar sem hann skal kosinn með $\frac{2}{3}$ atkvæða og sú kosning gæti blandast saman við stjórnarmyndunarferlið. Sú leið naut enn fremur stuðnings meginþorra ráðsfulltrúa. Hefur forseti Íslands því það hlutverk að leggja fram tillögur um forsætisráðherra og að skipa hann í embætti eftir að hann hefur verið rétt kjörinn á Alþingi. Er þá einnig litið til þess að embætti forseta Íslands hefur sinnt þessu meginhlutverki vel að mati fræðimanna á sviði lögfræði, stjórn málafræði og sagnfræði.

Þessi grein á við þegar kjósa þarf nýjan forsætisráðherra í stað annars sem hefur fallið frá, er ófær um að gegna embættinu eða hefur beðist lausnar. Forseti Íslands veitir forsætisráðherra lausn í kjölfar alþingiskosninga og fer þá fram ný stjórnarmyndun. Ef sitjandi ríkisstjórn heldur meirihluta sínum og hyggst sitja áfram verður sú stjórnarmyndun einföld og fljótleg, en þarf að fara fram engu að síður til að endurnýja umboð stjórnarinnar frá þinginu með skýrum og formlegum hætti.

Í 1. mgr. er tekið fram að Alþingi kjósi forsætisráðherra sem er áréttning á meginreglu þingræðisins og samantekt á því sem á eftir kemur. Þá er með þessu áréttað að þótt forseti Íslands skipi forsætisráðherra formlega í embætti og veiti honum lausn geti forseti ekki veitt forsætisráðherra lausn að eigin frumkvæði, heldur sitji forsætisráðherra í umboði Alþingis.

Í 2. mgr. er undirbúningi kosningarinnar lýst. Þingflokkar og þingmenn leita sín á milli samkomulags um skipan nýrrar ríkisstjórnar og helstu drætti í málefnaþingningi hennar er hafi meirihluta þings á bak við sig eða a.m.k. ekki á móti sér. Í kjölfar viðræðna við þingmenn og talsmenn þingflokka, sem geta eftir atvikum farið fram á Bessastöðum, í Alþingishúsinu eða annars staðar, er forseta Íslands falið að leggja fram á Alþingi tillögu um forsætisráðherra. Atkvæði eru greidd um tillöguna undir stjórn starfandi forseta Alþingis, hvort sem hann hefur þá verið formlega kjörinn eða er starfsaldursforseti. Verði tillagan samþykkt með atkvæðum meirihluta alþingismanna (þ.e. 32 þingmanna hið minnsta) er forsætisráðherra rétt kjörinn og skipar forseti Íslands hann þá í embætti. Nánar þarf að kveða á um aðdraganda kosningarinnar og tilhögun hennar í þingskapalögum.

Fari stjórnarmyndun fram í kjölfar alþingiskosninga og sitjandi ríkisstjórn heldur meirihluta sínum og hyggst sitja áfram myndi forseti Íslands strax gera tillögu um sama forsætisráðherra eða annan sem meirihlutinn tilnefni í hans stað. Meirihlutinn styddi þá tillögu og þar með sæti ríkisstjórnin áfram. Slíku ferli væri unnt að ljúka á stuttum tíma, jafnvel innan dags. Náist ekki fram meirihlutastuðningur við tillöguna í fyrstu atrennu er ferlið endurtekið með sama hætti, með viðræðum og nýrri tillögu sem forseti Íslands leggur fram og kosið er um.

Náist enn ekki meirihlutastuðningur er kosið að nýju en í þetta sinn gerir forseti Íslands ekki tillögu heldur eru allir í kjöri sem fram eru boðnir. Getu þingmenn, þingflokkar og forseti Íslands tilnefnt frambjóðendur. Sá er flest atkvæði hlýtur í kosningunni er rétt kjörinn forsætisráðherra. Hafi hann ekki meirihluta á bak við sig er stjórnin minnihlutastjórn. Hana er unnt að fella með vantrausti, en það verður að vera jákvætt þannig að nýr forsætisráðherra sé tilnefndur um leið. Sá hefði þar með meirihluta á bak við sig, þ.e. þann meirihluta alþingismanna (a.m.k. 32 þingmenn) sem samþykkti vantraustið.

Frambjóðendur til forsætisráðherra, sem tilnefndir eru af þingmönnum, þingflokki eða forseta Íslands, geta hvort heldur er verið þingmenn eða utan þings.²⁰⁹

Fyrirséð er að minnihlutastjórn kynni að eiga í erfiðleikum með að verja einstaka ráðherra vantrausti og þarf forsætisráðherra hennar væntanlega að gera einhvers konar samkomulag við þingflokka um skipan ríkisstjórnarinnar í því tilviki. Ef í óefni stefnir hefur þingið alltaf þann möguleika að samþykkja vantraust á forsætisráðherra, eða álykta um þingrof og knýja fram nýjar kosningar.

Rætt var í Stjórnlagaráði hvort forseti Íslands ætti að hafa heimild til að skipa forsætisráðherra utan þings í stað áður nefndrar þriðju umferðar sem getur endað með minnihlutastjórn. Ókosturinn við þá aðferð er að alls óvíst er hvort sá sem forsetinn velur og skipar nýtur nokkurs stuðnings í þinginu. Með því að kjósa í þriðju umferð milli allra þeirra sem fram eru boðnir, þ.á m. hugsanlegs frambjóðanda sem tilnefndur yrði af forseta Íslands, er a.m.k. ljóst að forsætisráðherra verður sá sem mestu stuðnings nýtur, þótt ekki sé það meirihlutastuðningur.

Eðli kosningarinnar í þriðju umferð, sem einfaldrar meirihlutakosningar, er þannig að vænta má þess að ekki verði margir frambjóðendur. Reynt verður að ná samkomulagi fyrir kosninguna um sem fæsta frambjóðendur til að sem fæst atkvæði falli dauð niður.

Það ferli sem lýst er í 2. mgr. ákvæðisins hlýtur að enda með réttkjörnum forsætisráðherra, en óvíst er hvað það tekur mikinn tíma. Forseta Íslands er í sjálfsveld sett hversu langan tíma hann tekur sér í viðræður áður en hann leggur fram tillögur sínar. En eftir fyrstu tvær atkvæðagreiðslurnar ætti að áskilja tiltekinn frest í þingskapalögum, t.d. eina viku, uns þriðja atkvæðagreiðslan fer fram.

Ekki þótti ástæða til að skilgreina tímasetningar hvers skrefs nákvæmlega í stjórnarskrá en í 3. mgr. er heildarferlinu settur tímarammi. Frá þeim degi er forsætisráðherra baðst lausnar eða var veitt lausn í kjölfar alþingiskosninga má ekki líða lengri tími en tíu vikur án þess að nýr forsætisráðherra hafi verið rétt kjörinn. Líði tíu vikur er forseta Íslands skylt að rjúfa þing og boða til nýrra kosninga, sbr. grein um þingrof. Það er hins vegar ekki ætlunin að gripið verði til þessa viðлагаákvæðis nema í ófyrirséðum undantekningartilvikum, heldur verði þá fremur kosinn forsætisráðherra án stuðnings meirihluta, samanber það sem áður sagði. Má minna á að þinginu væri í sjálfsveld sett að álykta um þingrof ef það treystir sér ekki til að starfa með þeim forsætisráðherra er þó naut mestu fylgis frambjóðenda í embættið.

Í 4. mgr. er kveðið á um að forsætisráðherra ákveði skipan ráðuneyta og tölu ráðherra og skipti störfum með þeim, en að ráðherrar skuli ekki vera fleiri en tíu. Þetta verður væntanlega fyrsta formlega verk hans eftir að hann hefur verið kosinn af Alþingi og skipaður í embættið af forseta Íslands. Má ætla að skipan ráðuneyta, tala ráðherra og verkaskipting sé hluti af umsömdum stjórnarsáttmála ef um er að ræða samsteypustjórn.

Skipan ráðuneyta er í dag ákveðin annars vegar í lögum um Stjórnarráð Íslands og hins vegar í reglugerð um Stjórnarráðið (síðast nr. 167/2010). Gert er ráð fyrir auknum sveigjanleika í þessu efni við myndun ríkisstjórnar og að forsætisráðherra geti ákveðið skipan ráðuneyta og verkaskiptingu þeirra á milli eftir því sem best er talið henta, sem yfirmaður framkvæmdarvaldsins. Er reiknað með því að hófs verði gætt í breytingum milli ríkisstjórna þannig að stjórnsýsla raskist ekki að ráði. Tillaga í þessa átt er í samræmi við álit nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands, sem telur m.a. í skýrslu sinni að fella eigi brott ákvæði laga um Stjórnarráðið þar sem heiti ráðuneyta eru tilgreind, enda skapist með því svigrúm fyrir ríkisstjórn hverju sinni, einkum við stjórnarmyndun, að ákveða fjölda ráðuneyta og heiti

209 Hið sama gildir um ráðherra almennt, enda horfir það til virkari aðskilnaðar löggjafar- og framkvæmdarvalds og bætts eftirlits þings með framkvæmdarvaldinu að ráðherrar komi í auknum mæli úr röðum utanþingsmanna.

þeirra.²¹⁰ Þetta er m.a. að norskri, danskri og sænskri fyrirmynd, og algengt er þar að gerðar séu breytingar á ráðuneytum við ríkisstjórnarskipti og verkefni færð milli ráðuneyta. Sama gildir um Bretland, Írland, Þýskaland, Frakkland og fleiri lönd sunnar í Evrópu.

Stjórnlagaráð var sammála um að takmarka fjölda ráðherra við töluna tíu. Forsætisráðherra eru með þessu settar nokkrar skorður í ákvörðun um fjölda ráðherra og skipan ráðuneyta. Meðal annars er horft til kostnaðar og þess að draga úr hvata til að fjölga ráðherrum í pólitískri málamiðlun við stjórnarmyndun. Er ætlunin að sporna við því að litið sé á ráðherraembætti sem nokkurs konar umbun eða framabraut fyrir alþingismenn og hvetja heldur til þess að ríkisstjórnin sé af viðráðanlegri stærð og að ráðherrar fari með veigamikil verkefni hver um sig. Ber að hafa í huga í þessu samhengi að lagt er til að ráðherrar víki af þingi og að ráðherraembætti sé sinnt í fullu starfi. Með þessu er einnig sett hámark á fjölda atkvæða í ríkisstjórn þegar hún tekur ákvörðun sem fjölskipað stjórnvald.

Þótt ráðherrar séu ekki fleiri en tíu geta ráðuneyti verið fleiri og að sama skapi má hugsa sér að skipaðir séu ráðherrar án ráðuneyta en með tiltekin stjórnýsluverkefni á sinni könnu. Er ekki ætlunin að útiloka slíkt.

Í 5. mgr. er forseta Íslands falið að skipa forsætisráðherra formlega í embætti að aflokinni kosningu hans á Alþingi. Forseti veitir sitjandi forsætisráðherra jafnframt lausn þegar nýr forsætisráðherra hefur verið kosinn. Alla jafna situr forsætisráðherra áfram í embætti og stýrir starfsstjórn þótt hann hafi beðist lausnar eða þótt kjörtímabil sé úti, meðan nýr forsætisráðherra hefur ekki tekið við. Forseti getur ekki veitt forsætisráðherra lausn að eigin frumkvæði. Samþykki Alþingi vantraust á forsætisráðherra er nýr forsætisráðherra jafnframt kjörinn um leið og skipar forseti hann í embætti.

Forsætisráðherra skipar aðra ráðherra og veitir þeim lausn. Forsætisráðherra getur veitt ráðherra lausn að eigin frumkvæði, enda sitja aðrir ráðherrar í umboði forsætisráðherra og þings. Jafnframt ber honum að veita ráðherra lausn sem Alþingi samþykkir vantraust á og skipa þá nýjan í hans stað. Loks veitir hann ráðherra lausn sem þess óskar og skipar þá eftir atvikum nýjan í hans stað.

Í 6. mgr. er loks tekið fram að ráðherra undirriti eiðstaf að stjórnarskránni er hann tekur við embætti, líkt og þingmenn og forseti. Hafa ber í huga að ráðherra þarf ekki að vera þingmaður.

Leggja ber áherslu á að með því fyrirkomulagi stjórnarmyndunar sem hér hefur verið lýst er pólitísk ábyrgð skýr og milliliðalaus. Þingið ber ábyrgð á forsætisráðherranum, eins og vera ber í þingræðisfyrirkomulagi og forsætisráðherra ber ábyrgð á öðrum ráðherrum. Standi ráðherra ekki í stykkinu er það forsætisráðherrans að veita honum lausn og skipa annan í hans stað. Geri forsætisráðherra það ekki getur þingið samþykkt vantraust á ráðherrann og ber forsætisráðherra þá að veita honum lausn. Einnig getur þingið vitaskuld samþykkt vantraust á forsætisráðherrann og þar með alla ríkisstjórn hans, en þá þarf að tilnefna eftirmann hans í leiðinni.

Um 91. gr.

Nýtt ákvæði.

Ekkert ákvæði er að finna í núgildandi stjórnarskrá um vantraust á sitjandi ríkisstjórn eða ráðherra. Minnst er á meðferð vantrauststillagna í 44. gr. og 75. gr. gildandi þingskapalaga en aðeins lauslega. Er þó réttur þings til að geta sett af ráðherra eða ríkisstjórn kjarni þingræðisins.

²¹⁰ Sjá Samhenta stjórnsýslu. Skýrslu nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands 2010:3.

Stjórnlaganefnd gerði tillögur um greinar um vantraust og er hér byggt á þeim að því viðbættu að vantraust á forsætisráðherra og þar með ríkisstjórn skal vera jákvætt eða uppbyggilegt, m.a. að þýskri fyrirmynd. Fjallað er um vantraust sem tæki þingsins til að láta ráðherra sæta pólitískri ábyrgð í skýrslunni *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*, bls. 37 og áfram.

Talið er að það fyrirkomulag sem felst í ákvæðinu skýri pólitíska ábyrgð ráðherra, sérstaklega í tengslum við grein um stjórnarmyndun. Þá er dregið úr hættu á óábyrgum tillögum um vantraust en um leið áréttað að meirihluti þings hefur markaða leið til að skipta um ríkisstjórn ef og þegar hann óskar þess. Þá hefur jákvæða vantraustið þann kost að ekki þarf að sitja starfsstjórn milli þess að samþykkt er vantraust og þar til nýr forsætisráðherra hefur verið skipaður, hvort tveggja gerist með skömmu millibili.

Ákvæði um vantraust er að finna í öllum helstu þingræðisstjórnarskrám, þ.á m. stjórnarskrám Norðurlanda. Í þýsku, spænsku og ungversku stjórnarskránum eru ákvæði um jákvætt vantraust. Í því felst að tillaga um vantraust á ríkisstjórn verði að fela í sér kjör nýs forsætisráðherra í stað þess sem vantraust beinist að. Í þýsku stjórnarskránni er fjallað um vantraust í 67. gr. þar sem sagt er að þingið geti aðeins lýst vantrausti sínu á kanslarann með því að kjósa eftirmann hans með atkvæðum meirihluta þingmanna og með því að óska þess við forsetann að hann veiti kanslaranum lausn. Forsetanum ber að verða við óskinni og skipa þann sem kosinn var í embætti kanslara.

Kostir þessa fyrirkomulags eru að tillögur um vantraust verða ábyrgari en ella og að ný stjórn liggi fyrir áður en vantraustið er lagt fram. Það þýðir að fyrri stjórn þarf ekki að sitja sem starfsstjórn meðan ný stjórn er mynduð. Ný ríkisstjórn tekur strax við enda hefur nýr forsætisráðherra stuðning þess meirihluta sem samþykkti vantraustið. Forseti Íslands veitir fyrri forsætisráðherra lausn úr embætti og skipar hinn nýkjörna forsætisráðherra í hans stað. Sá ákveður skipan ráðuneyta og tölu ráðherra og skiptir störfum með þeim eftir því sem lýst er í grein um stjórnarmyndun í kafla þessum, að breyttu breytanda.

Með þessu fyrirkomulagi þarf ekki ákvæði um starfsstjórn vegna vantrausts. Slíkt ákvæði þarf hins vegar í þeim tilvikum að forsætisráðherra sé veitt lausn og vegna þingrofs, þ.e. að stjórn sitji áfram uns ný tekur við eftir kosningar. Nánar er fjallað um starfsstjórnir í athugasemdum við grein um þær.

Í 1. mgr. er staðfest að leggja megi fram á Alþingi tillögu um vantraust á ráðherra og áskilið að í tillögu um vantraust á forsætisráðherra skuli felast tillaga um eftirmann hans.

Tillögur um vantraust á ráðherra eru ræddar og afgreiddar við eina umræðu á Alþingi skv. grein um meðferð þingsályktunartillagna og annarra þingmála í kafla um Alþingi. Slík tillaga telst því aðeins samþykkt að meirihluti alþingismanna, þ.e. eigi færri en 32 þingmenn, greiði henni atkvæði. Áskilnaður um meirihluta alþingismanna er gerður til þess að ekki sé unnt að samþykkja vantraust með minnihluta atkvæða, ef hluti þingmanna er fjarverandi eða tekur ekki þátt í atkvæðagreiðslu. Nánar má kveða á um meðferð vantrauststillögu í þingsköpum. Nýr forsætisráðherra sem tilnefndur er í vantrauststillögu getur verið innan þings eða utan.

Í 2. mgr. er því lýst að ráðherra skuli veitt lausn úr embætti ef tillaga um vantraust á hann er samþykkt af hálfu meirihluta alþingismanna, þ.e. eigi færri en 32 þingmönnum. Sú skylda hvílir á forsætisráðherra að veita öðrum ráðherrum lausn ef samþykkt er vantraust á þá. Hann skipar þá nýjan ráðherra í stað þess sem veitt var lausn eða ákveður eftir atvikum nýja skipan ráðuneyta og tölu ráðherra í kjölfarið.

Ef samþykkt er vantraust á forsætisráðherra veitir hann öðrum ráðherrum lausn og að því loknu veitir forseti Íslands forsætisráðherra lausn úr embætti áður en hann skipar nýjan forsætisráðherra, þ.e. þann sem tilnefndur var í vantrauststillögunni.

Um 92. gr.

Nýtt ákvæði.

Í núgildandi stjórnarskrá er ekkert ákvæði um starfsstjórn. Stjórnlaganefnd gerir tillögu um ný ákvæði um þetta efni enda þörf á nánari afmörkun valds og ábyrgðar stjórnar sem misst hefur umboð Alþingis við þingrof eða situr í kjölfar þess að forsætisráðherra hafi beðist lausnar.

Starfsstjórn situr fram að því að ný ríkisstjórn tekur við, annaðhvort í kjölfar kosningar nýs forsætisráðherra (ef sá fyrri hefur beðist lausnar) eða í kjölfar alþingiskosninga eftir þingrof. Með ákvæði frumvarps þessa um jákvætt eða uppbyggilegt vantraust, sbr. athugasemdir við 91. gr., er ekki þörf á starfsstjórn í kjölfar samþykktar vantrausts á sitjandi stjórn, enda tekur þá ný stjórn við strax í kjölfarið.

Tvö megintilvik geta orðið til þess að þingræðisstjórn verði starfsstjórn.

Annars vegar ef forsætisráðherra hefur verið veitt lausn, og þá ásamt ríkisstjórn, enda er litið svo á að aðrir ráðherrar sitji í umboði forsætisráðherra. Forsætisráðherra getur óskað þess sjálfur að vera leystur frá störfum og ber forseta Íslands að verða við þeirri ósk. Til dæmis getur ríkisstjórn misst meirihluta á miðju kjörtímabili án þess að til formlegs vantrausts komi, eins og dæmi eru um. Það getur gerst vegna þess að annar eða einn samstarfsflokkur í ríkisstjórn eða einstakir þingmenn eftir atvikum hætti stuðningi við ríkisstjórn. Annað dæmi er ef forsætisráðherra ákveður að biðjast lausnar vegna þess að mál, sem ríkisstjórn hefur sett á oddinn (d. *kabinetsspørgsmál*), nær ekki fram að ganga í þinginu. Slíkt kemur einkum fyrir í tilviki minnihlutastjórna, svo sem í Skandinavíu. Að sjálfsögðu geta svo legið aðrar ástæður að baki óskar forsætisráðherra um að vera leystur frá störfum.

Þá veitir forseti Íslands forsætisráðherra lausn í kjölfar þingkosninga.

Í öllum ofangreindum tilvikum skal kjósa nýjan forsætisráðherra skv. 90. gr. um stjórnarmyndun. Sú stjórn sem fyrir var situr áfram sem starfsstjórn uns ný stjórn hefur verið mynduð.

Hins vegar þykir eðlilegt að ríkisstjórn, sem hefur starfað sem þingræðisstjórn í krafti meirihluta á Alþingi, verði starfsstjórn ef ákveðið er að rjúfa þing. Samkvæmt frumvarpi þessu verður þingrof aðeins eftir ályktun Alþingis en ekki að ákvörðun forsætisráðherra (eða forseta). Af þeirri ástæðu þykir eðlilegt að ríkisstjórn missi við þingrof þær valdheimildir sem þingræðisstjórn hefur.

Mikilvægt er að árétta að starfsstjórn hefur skv. íslenskri stjórnskipunarhefð aðeins takmarkað umboð og valdheimildir. Með þessari grein er sú hefð stjórnarskrárbundin. Yfirleitt hefur hin óskráða stjórnskipunarregla verið virt í framkvæmd enda nokkurt sammæli um tilvist hennar og inntak en frá því eru undantekningar eða a.m.k. vafamál þar um. Þykir því æskilegt að auka festu í þessu efni.

Í greininni kemur fram að eftir að forsætisráðherra hefur verið veitt lausn ásamt ríkisstjórn sinni sitji ríkisstjórnin áfram sem starfsstjórn uns ný er skipuð. Sama gildi ef þing er rofið. Ráðherrar í starfsstjórn taka aðeins þær ákvarðanir sem nauðsynlegar eru til rækslu starfa þeirra.

Meðal nauðsynlegra ákvarðana má nefna allar þær athafnir sem ráðherrum ber að framkvæma að viðlagðri ráðherraábyrgð og þær athafnir sem eru þess eðlis að athafnaleysi myndi baka þeim ábyrgð. Sem dæmi má nefna að framlagning fjárlagafrumvarps er stjórnarskrárbundin skylda sem talið hefur verið að hvíli á fjármálaráðherra, sbr. 42. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Annað dæmi mætti nefna um embætti sem laust væri og skipa þyrfti í til að embætti eða stofnun væri starfhæf. Öðru máli gegnir hins vegar um stefnumarkandi ákvarðanir hvort sem er til undirbúnings löggjafar með framlagningu frumvarpa sem ekki er stjórnskipuleg skylda til að leggja fram eða þörf á, útgáfu efnislegra reglugerða um mikilvæg eða stefnumarkandi mál eða stjórnarathafnir sem þola bið. Frávik frá þessu geta, eftir atvikum, varðað ráðherra í starfsstjórn lagalegri ábyrgð, eftir nánari ákvæðum í lögum um ráðherraábyrgð.

Um 93. gr.

Breytt ákvæði sem kemur í stað 54. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Ákvæðið byggist á tillögu stjórnlaganefndar en er ítarlegra, einkum að því leyti að kveðið er skýrar á um sannleiksskyldu ráðherra. Þá er einnig áréttaður réttur þingmanna til fyrirspurna um mál sem fram kemur í 54. gr. en var ekki skýr að mati Stjórnlagaráðs í Skýrslu stjórnlaganefndar.²¹¹

Í greininni er það nýmæli að kveða á um upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart þinginu. Þá er gert ráð fyrir að nánar verði ákveðið í þingskapalögum hvernig Alþingi veiti leyfi til að leita slíkra upplýsinga. Orðalagsbreyting er á þann veg að áður var talað um *alþingismenn með leyfi þingsins* en nú er sérstaklega tiltekið *Alþingi eða þingnefnd Alþingis* og hafa því nefndirnar sjálfstæðan rétt óháð leyfi meirihluta þingsins með þessu orðalagi. Að auki hafa verið tekin út orðin „opinbert málefni“. Með þeirri breytingu er svið þeirra málefna sem greinin tekur til víkkað frá því sem nú er. Ekki er þó ætlunin að unnt sé að spyrja um upplýsingar sem njóta sérstakrar verndar að lögum, svo sem persónuupplýsingar. Loks er hnykkt á því að upplýsingar sem ráðherra veitir Alþingi skuli vera réttar, viðeigandi og fullnægjandi.

Ítarlega umfjöllun um upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart þinginu má finna í skýrslunni *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*. Vinnuhópurinn sem samdi skýrsluna fór m.a. yfir almennar viðmiðanir um það hvenær ráðherra er skylt að leggja fyrir Alþingi upplýsingar og hvaða kröfur eru gerðar til upplýsinganna. Benti vinnuhópurinn á að um væri að ræða mikilvægt atriði enda gæti röng eða villandi upplýsingagjöf raskað þeim lýðræðislegu forsendum sem stjórnskipanin er reist á. Samantekt hópsins byggist m.a. á ítarlegri yfirferð um tilhögun mála sem þessara á Norðurlöndunum. Er óþarfi að tíunda þá yfirferð frekar hér.

Vinnuhópurinn taldi eðlilegt að regla um upplýsingaskyldu ráðherra kæmi fram í stjórnarskrá. Það væri ekki sjálfsgefið að slík regla kallaði á breytingu á lögum um ráðherraábyrgð þar sem brot á skyldunni yrðu gerð refsiverð. Hins vegar væri það í samræmi við fyrirkomulagið í Danmörku og Noregi og undirstrikaði þýðingu reglunnar. Þá benti hópurinn jafnframt á að orðalag núgildandi 54. gr. gæfi ekki til kynna að ráðherra væri skylt að svara fyrirspurnum og skýrslubeiðnum alþingismanna, en slíka skyldu má hins vegar leiða af þingskapalögum. Eðlilegt var að mati vinnuhópsins að *ákvæði stjórnarskrár yrðu færð til samræmis* við þann almenna skilning að ráðherra bæri skylda til að veita svör.²¹²

Upplýsingaöflun þingnefnda er í núverandi skipan óbundin af hömlum um það hvaða aðila nefndir geta fengið til sín eða leitað til eftir umsögnum. Það tíðkast að þingnefndir leiti m.a. til sérfræðinga úr háskólasamfélaginu, til hagsmunaaðila eða starfsmanna ráðuneyta. Að því leytinu til eru vinnubrögð þingnefnda sjálfstæð og framkvæmd sætir litlum takmörkunum af fyrirmælum og hefðum. Með lögum nr. 84/2011, sem breyta lögum nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis, er sett nýtt kaflaheiti í þingskapalög sem nefnist *IV. Eftirlitsstörf Alþingis og almennar umræður* og koma fjórar nýjar greinar inn í kaflann. Í 24. gr. (48. gr. laga nr. 55/1991) er eftirlitshlutverk Alþingis með störfum framkvæmdarvaldsins orðað með skýrum

211 Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:129.

212 Sjá Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Skýrslu vinnuhóps 2009:163 o.áfr.

hætti. Nýmæli er nú að finna í ákvæðinu þar sem hugtakið opinbert málefni er skýrt, sbr. 54. gr. nágildandi stjórnarskrár. Í 49. gr. laga nr. 55/1991 er mælt fyrir um upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart þingnefndum í auknum mæli og rétt nefnda til að óska eftir upplýsingum frá ráðherra, stjórnvöldum og öðrum aðilum sem taldir eru upp í 10. gr. laganna. Er jafnframt mælt fyrir um þagnarskyldu þingmanna um upplýsingar sem lagðar eru fram ef þær eigi að fara leynt skv. lögum. Þá er ráðherra gert skylt að veita utanríkismálanefnd upplýsingar, sbr. 13. gr.²¹³ Ljóst er þó að þingskapalög geta ekki gengið lengra en núverandi 54. gr. áskilur, t.d. að upplýsingar þurfi að taka til opinbers málefnis, en í ákvæði þessu eru tilteknar allar upplýsingar, skjöl og skýrslur um málefni sem undir ráðherra heyra.

Greinin byggist á því að Alþingi eigi viðtækan rétt á upplýsingum um störf framkvæmdarvaldsins, en það er stór þáttur í eftirlitshlutverki þingsins gagnvart því. Þá er eðlilegt að upplýsingaskylda ráðherra sé fest í stjórnarskrá, enda er reglan mikilvæg lýðræðinu og forsenda þess að starfsemi stjórnvalda sé opin og gegnsæ.

Vakin er athygli á því að fyrirvarinn í niðurlagi 1. mgr. er einskorðaður við leynd eða þagnarskyldu skv. lögum, enda eðlilegt að löggjafarþingið stjórni því hve langt eða skammt upplýsingaskylda ráðherra gagnvart þinginu skuli ná. Með því er ljóst að leynd eða þögn ráðherra verður ekki byggð á öðrum réttarheimildum eða ákvörðunum eins og stundum er gert í lögum, sbr. t.d. 18. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Samkvæmt því ákvæði getur þagnarskylda auk lagaboðs byggst á fyrirmælum yfirmanna og eðli máls. Þagnarskylda getur flust yfir til þingmanns skv. lögum, sbr. 51. gr. laga nr. 55/1991 sbr. lög nr. 84/2011, og getur brot á þagnarskyldu í þessu tilviki varðað við almenn hegningarlög, sbr. 136. gr. hegningarlaga.

Í 2. mgr. er orðalagi hnikað lítillaga frá því sem stjórnlaganefnd leggur til þannig að ljósar sé að þingmenn eigi alla jafna rétt á upplýsingum frá ráðherra en um það skuli mæla *nánar* fyrir í lögum. Í ákvæðinu er enn fremur nýmæli um að þingnefndir hafi jafnan rétt á við þingið sjálft, þ.e. meirihluta þess, til að óska slíkra upplýsinga. Réttur þingmanna er þrengri og skal ákveðinn í lögum, enda geta upplýsingar varðað mikilvæga almannahagsmunir eða um þær

213 Sjá 24. gr. laga nr. 84/2011. Við umfjöllun um þingmál, við sérstakar umræður, í svörum við fyrir spurnum þingmanna og í skýrslum, hvort sem er að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni þingmanna, svo og við athugun mála að frumkvæði fastanefnda þingsins, skal ráðherra leggja fram þær upplýsingar sem hann hefur aðgang að og hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á málinu.

Heimilt er að leggja fyrir Alþingi upplýsingar sem annars er óheimilt að veita samkvæmt reglum um þagnarskyldu. Skal þá grípa til viðeigandi ráðstafana til að tryggja að upplýsingarnar berist ekki óviðkomandi.

Þingnefnd getur ákveðið að trúnaður ríki um tilteknar upplýsingar sem hún fær á nefndarfundi. Sömuleiðis tekur þingnefnd afstöðu til þess fyrir fram hvort hún tekur við upplýsingum sem bundnar eru þagnarskyldu að lögum eða ósk þess sem vill veita nefndinni þær.

Þingnefnd tekur afstöðu til þess fyrir fram hvort hún tekur við upplýsingum sem háðar eru þagnarskyldu að lögum eða ósk þess sem vill veita nefndinni þær. Þingnefnd getur jafnframt ákveðið að trúnaður skuli ríkja um tilteknar upplýsingar sem hún fær á nefndarfundi.

c. (50. gr.)

Ef að minnsta kosti fjórðungur nefndarmanna krefst þess að nefnd fái aðgang að gögnum frá stjórnvöldum út af máli sem nefndin hefur til umfjöllunar skal stjórnvald verða við beiðni nefndarinnar þess efnis eins skjótt og unnt er og eigi síðar en sjö dögum frá móttöku beiðninnar. Því aðeins er heimilt að takmarka aðgang nefndar að gögnum að hagsmunir hennar af því að kynna sér efni þeirra eigi að víkja fyrir mun ríkari opinberum hagsmunum eða einkahagsmunum. Rökstyðja skal slíka synjun skriflega.

Eflögmætar ástæður eru fyrir beiðni um að trúnaðar sé gætt um efni gagna skulu nefndarmenn kynna sér gögnin á lokuðum fundi án þess að fara með þau út af fundinum. Sá sem lætur nefndinni í té slík gögn getur þó heimilað að nefndarmenn taki afrit með sér út af fundi og skulu nefndarmenn þá gæta þess vandlega að óviðkomandi geti ekki kynnt sér þau.

Gögn sem afhent eru nefnd í trúnaði skulu varðveitt í skjalasafni Alþingis samkvæmt reglum sem forsætisnefnd setur.

d. (51. gr.)

Þingmaður hefur þagnarskyldu um upplýsingar sem hann hefur fengið í starfi sínu ef þær eiga að fara leynt samkvæmt lögum eða lögmætri ákvörðun þess sem veitir upplýsingarnar, sbr. 136. gr. almennra hegningarlaga.

gilt trúnaður, t.d. í ljósi persónuverndar. Taka verður tillit til þessara þátta þegar fjallað er um upplýsingaréttinn.

Í 3. mgr. er lýst sannleiksskyldu ráðherra. Sambærilega tilhögun má finna í finnsku stjórnarskránni og þeirri sænsku.²¹⁴ Í Noregi var stjórnarskrá breytt 2007 til að tryggja að ráðherrar veittu ekki Stórþinginu rangar eða villandi upplýsingar og var lögum um ráðherraábyrgð þá einnig breytt til samræmis. Nú liggur refsing við því að vanrækja upplýsingaskyldu ráðherra.²¹⁵

Eins og fræðimenn í stjórnskipunarrétti hafa bent á skortir ákvæði um þetta í núgildandi stjórnarskrá en ekki þykir nægilegt að kveða einungis á um sannleiksskyldu í lögum um ráðherraábyrgð.²¹⁶ Þá hefur því stundum verið haldið fram í pólitískri umræðu að ráðherra hafi veitt Alþingi ófullnægjandi, villandi eða jafnvel rangar upplýsingar. Lög um ráðherraábyrgð – og eftir atvikum önnur lög – þarf að endurskoða í kjölfarið, m.a. hvað varðar afleiðingar þess að brotið sé gegn sannleiksskyldu.

Stjórnlagaráð fór þá leið að kveða jákvætt á um sannleiksskyldu ráðherra í sérstakri málsgrein í stað þess að kveða neikvætt á um bann við röngum eða villandi upplýsingum, svo sem gert er í norsku stjórnarskránni sem vitnað er til hér að ofan. Kveðið er á um að upplýsingar sem ráðherra veitir skuli vera réttar en einnig víðeigandi og fullnægjandi. Með þessu er gert ljóst að ekki nægir að ráðherra upplýsi um hluta máls. Ráðherra ber skv. þessu orðalagi að upplýsa þingið um allt það sem máli skiptir um efni fyrirspurnar og er óheimilt að veita villandi upplýsingar.

Sé um að ræða mál sem leynt skal fara skv. lögum, sbr. 1. mgr., getur ráðherra ekki valið þann kost að þegja um slíkt heldur hefur hann tvo aðra kosti. Annars vegar getur hann vísað til þagnarskyldu sinnar ásamt þeirri lagaheimild sem þagnarskyldan byggist á og bent á að honum sé óheimilt að svara. Í því felast ekki rangar upplýsingar, villandi eða ófullnægjandi svo að spegilmynd ákvæðisins sé notuð. Hins vegar getur ráðherra valið, samkvæmt nánari reglum sem væntanlega yrðu útfærðar í þingskapalögum, að upplýsa þingnefnd í trúnaði um þann hluta máls sem leynt skal fara skv. lögum. Fordæmi eru fyrir því í 2. másl. 24. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis að utanríkismálanefnd sé upplýst um mál í trúnaði í stað þess að upplýsa þingheim allan um mál sem leynt skulu fara. Þessi leið hefur verið farin með lögum nr. 84/2011, sbr. 51. gr., og er ekki ástæða til þess að ætla að sú skipan rúmist ekki innan ákvæðisins sem hér er lagt fram.

Með þessum fyrirvörum nær sannleiksskylda ráðherra bæði til upplýsinga til Alþingis alls í heyranda hljóði, sbr. nýmæli í frumvarpi þessu um að lokaðir fundir heyri sögunni til, og til nefnda þess og einstakra þingmanna. Með nefndum er vitaskuld bæði átt við fastanefndir og aðrar nefndir. Sjálfstætt gildi niðurlagsins um að sannleiksskylda ráðherra nái einnig til þingmanna er fremur lítið enda má líta svo á að upplýsingar sem veittar eru þingmönnum í svörum við fyrirspurnum þeirra séu veittar þinginu öllu.

Um 94. gr.

Nýtt ákvæði, að tillögu stjórnlaganefndar, sem skyldar ríkisstjórn til að gera árlega grein fyrir störfum sínum og því hvernig hún hefur staðið að framkvæmd ályktana þingsins.

214 Í 47. gr. finnsku stjórnarskrárinnar er fjallað um rétt þings, þingnefnda og þingmanna til upplýsinga frá ríkisstjórn og ráðherrum. Réttur þingmanna er ívið þrengri en réttur nefnda og þingsins í heild sinni. Hér kemur til álita hvort veita eigi þingmönnum rétt til upplýsinga sem þeir þurfa vegna starfs síns, sbr. finnsku stjórnarskrána. Í tillögu stjórnlaganefndar er það löggjafans sjálfs að setja lög um upplýsingagjöf til þingmanna og takmarkanir á henni.

215 Um upplýsingarétt þingsins gagnvart ríkisstjórn er fjallað í 82. gr. norsku stjórnarskrárinnar. Þar er ráðherrum bannað að leggja fram rangar eða villandi upplýsingar í þinginu eða fyrir þingnefnd.

216 Sjá Bryndísi Hlööðversdóttur 2011:294-302. Þar er auk þess rakið ítarlega hvernig stjórnarskrárbreytingar tengdar eftirlitshlutverkinu geti styrkt stöðu Alþingis og bætt stjórnarframkvæmd.

Ákvæðið er liður í að skerpa og efla eftirlitsvald þingsins.

Finna má áþekk ákvæði í finnsku stjórnarskránni, m.a. 44. gr., þar sem ríkisstjórn getur kynnt yfirlýsingu sína eða skýrslu í þinginu.

Þá hefur sambærilegt fyrirkomulag verið lögbundið með lögum nr. 84/2011 sem taka gildi 1. október nk., sbr. nýja málsgrein við 44. gr. þar sem segir að forsætisráðherra skuli í október á hverju ári leggja fram á Alþingi skýrslu um framkvæmd þeirra ályktana sem þingið samþykkti á næstliðnu ári og kalla á viðbrögð ráðherra eða ríkisstjórnar.²¹⁷

Í 1. mgr. er kveðið á um að ríkisstjórn leggi árlega fyrir Alþingi skýrslu um störf sín og framkvæmdir ályktana þingsins. Í ljósi þess að framkvæmdarvaldið situr í skjóli þingsins, hvílir rík eftirlitsskylda á Alþingi. Árlegar skýrslur ríkisstjórnarinnar eru ein leið löggjafarvaldsins til að átta sig á virkni ályktana og þeirra laga sem það sjálfst hefur sett. Þeim er ætlað að varpa ljósi á hvort framkvæmdin skili þeim árangri sem stefnt var að og meta hvort úrbóta sé þörf. Þannig getur þingeftirlit tryggt betri og skilvirkari löggjöf og stuðlað að virkara lýðræði.

Í 2. mgr. er kveðið á um að ráðherra hafi rétt til að gera Alþingi grein fyrir málefni sem undir hann heyrir með skýrslu, þ.e. um ákveðinn frumkvæðisrétt. Alla jafna tala ráðherrar aðeins á Alþingi ef þeir eru til þess kallaðir, sbr. grein um ráðherra og Alþingi. Með þessu ákvæði er ráðherrum á hinn bóginn fenginn sjálfstæður réttur til að flytja þinginu skýrslu og ber þinginu að verða við ósk um slíkt. Með þessu getur ráðherra m.a. gegnt upplýsingaskyldu gagnvart þinginu að eigin frumkvæði ef og þegar þörf krefur.

Um 95. gr.

Breytt ákvæði, að hluta byggt á 14. gr. núgildandi stjórnarskrár sem kveður á um ráðherraábyrgð.

Í tillögum stjórnlaganefndar eru ákvæði um þetta efni gerð nokkuð ítarlegri. Í greininni, eins og hún stendur í frumvarpi þessu, er meðferð ráðherraábyrgðarmála skilgreind enn frekar, allt frá könnun stjórnsýslu- og eftirlitsnefndar á meintum embættisbrotum til ákvörðunar um rannsókn, til skipunar saksóknara og eftir atvikum útgáfu ákæru og sóknar máls fyrir dómstólum. Því er lögð til breyting á því fyrirkomulagi að Alþingi fari eitt með ákærvald í þessum málum sem stjórnlaganefnd hreyfði ekki við. Þá er meðferð ráðherraábyrgðarmála færð frá landsdómi til almennra dómstóla.

Mikilvægt er að ákvæði stjórnarskrár um ráðherraábyrgð séu skýr og ótvíræð og að þau kveði á um hlutlæga, réttláta og sanngjarna málsmeðferð. Í ljósi þess hve pólitískt viðkvæm ráðherraábyrgðarmál eru þarf einnig að líta til þess að aðild stjórnmalamanna að undirbúningi og framgangi slíkra mála sé afmörkuð eins og kostur er. Í Skýrslu stjórnlaganefndar kemur enn fremur fram að helstu ágallar á núgildandi lögum um ábyrgð ráðherra snúi að frumkvæði og undirbúningi ákvörðunar um að höfða mál gegn ráðherra en eðlilegt er að stjórnarskrárbinda að nokkru leyti það undirbúningsferli að mati Stjórnlagaráðs.

Athyglisvert er að millipinganefnd sem gerði tillögu að lýðveldisstjórnarskránni 1943 lagði til að ráðherrar bæru ábyrgð á „embættisrekstri sínum“ þar sem nú er sagt „stjórnarframkvæmdum öllum“ og að sú breyting væri „í samræmi við réttan skilning á núgildandi ákvæði“. Þessu orðalagi var breytt til fyrra horfs í meðförum þingsins þar sem ekki þóttu vera heimildir

²¹⁷ Sjá 23. gr. laga nr. 84/2011 (sbr. 44. gr. laga nr. 55/1991). Forsætisráðherra leggur í október á hverju ári fram á Alþingi skýrslu um framkvæmd þeirra ályktana sem þingið samþykkti á næstliðnu ári og kalla á viðbrögð ráðherra eða ríkisstjórnar, nema lög kveði á um að haga skuli skýrslugjöf til þingsins á annan hátt. Í skýrslunni skal enn fremur fjalla um meðferð málefna sem þingið hefur vísað til ríkisstjórnar eða einstaks ráðherra. Þegar skýrslan hefur verið lögð fram skal hún ganga til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar til umfjöllunar. Nefndin getur lagt fyrir þingið álit sitt á skýrslu ráðherra og, ef hún telur ástæðu til, gert tillögur til þingsins um einstök atriði í skýrslunni.

til að gera aðrar breytingar á núgildandi stjórnarskrá en þær sem leiddu beint af sambands-
slitum við Danmörku.

Í Finnlandi fjallar sérstakur dómstóll um ákærur á hendur ráðherra og æðstu embættismönnum á borð við hæstaréttardómara og umboðsmann Alþingis samkvæmt finnsku stjórnarskránni, m.a. 101. gr. og 114.–116. gr. Þar er m.a. tiltekið að stjórnskipunarnefnd gerir tillögu til þingsins um ákæru vegna embættisfærslu ráðherra á grundvelli eigin rannsóknar í kjölfar ábendinga frá umboðsmanni eða réttlætiskanslara, eða frá tíu þingmönnum, eða frá annarri þingnefnd, eða að eigin frumkvæði. Ráðherra hefur andmælarétt áður en kosið er um saksókn. Ríkissaksóknari annast saksókn.

Ákveðin skilyrði þurfa að vera uppfyllt svo unnt sé að sækja ráðherra til saka samkvæmt finnsku stjórnarskránni. Ráðherra þarf, annaðhvort af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi, að hafa gengið verulega (e. *essentially*) gegn embættisskyldum sínum eða farið fram með ljóslega ólögætum hætti í starfi sínu.

Í Svíþjóð er með sama hætti áskilið að brot ráðherra þurfi að vera alvarleg til að unnt sé að saksækja hann. Ákvörðun um að hefja saksókn er tekin af stjórnlaganefnd þingsins og málið rekið fyrir Hæstarétti Svíþjóðar.

Í 1. mgr. greinarinnar er sett sú meginregla að ráðherrar beri lagalega ábyrgð á stjórnarfrumkvæmdum öllum. Ábyrgð vegna embættisbrota þeirra skal ákveðin með lögum. Málsgreinin er að miklu leyti byggð á gildandi 14. gr. Bætt er inn orðinu „lagalega“ að tillögu stjórnlaganefndar til að árétta að hér er um að ræða ábyrgð að lögum, en með því er stefnt að skýrari aðgreiningu á refsíábyrgð ráðherra fyrir embættisbrot sem greinin fjallar um annars vegar og hins vegar pólitískri ábyrgð sem leiðir af þingræðisreglunni og kemur formlega fram vantrausti. Í málsgreininni er átt við lagalega ábyrgð ráðherra sem æðstu framkvæmdarvaldshafa á athöfnum eða athafnaleysi sem tengjast málefnum ráðuneyta og stjórnsýslu sem undir þá heyrir.

Þá er það nýmæli að ráðherrar bera lagalega ábyrgð *in solidum* á sameiginlegri ákvörðun ríkisstjórnar sem hún tekur sem fjölskipað stjórnvald, sbr. 3. mgr. greinar um ríkisstjórn, ef þeir eiga aðild að henni á ríkisstjórnarfundi, nema þeir hafi bókað andstöðu við ákvörðunina. Þar er um að ræða sérreglu og undantekningu frá hinni almennu meginreglu. Reglan er m.a. að finnskri²¹⁸ og sænskri²¹⁹ fyrirmynd. Setja þarf nánari reglur um þessi tilvik í almennum lögum, m.a. um málsmeðferð og ráðherraábyrgð, nánari útfærslu og aðild ríkisstjórnar sem heild í þeim tilvikum þegar hún tekur sameiginlegar ákvarðanir.

Taka ber skýrt fram að hér er um að ræða lagalega ábyrgð sem nauðsynlegt er að ráðherra hafi val um að firra sig ef hann telur að ákvörðun brjóti gegn stjórnarskrá, landslögum eða góðum stjórnsýsluháttum. Verður að telja að ef ráðherra bókar síendurtekna andstöðu við ákvarðanir ríkisstjórnar á pólitískum forsendum fremur en lagalegum forsendum missi hann traust forsætisráðherra sem getur þá svipt ráðherrann embættinu. Einnig getur Alþingi samþykkt vantraust á ráðherra. Um þetta er nánar fjallað í athugasemdum við ákvæði um vantraust.

Auk almennrar ábyrgðar sem ráðherra ber forsætisráðherra sjálfstætt lagalega ábyrgð á skyldum sínum sem lýst er m.a. í grein um ríkisstjórn og í öðrum greinum frumvarps þessa. Meðal annars ber honum að boða til ríkisstjórnarfunda, stýra þeim og hafa yfirumsjón með störfum ráðherra. Þá ber honum að sjá til þess að samráð sé haft um störf og stefnumál ríkis-

218 Sbr. 2. mgr. 60. gr. finnsku stjórnarskrárinnar: „Every Minister participating in the consideration of a matter in a Government meeting is responsible for any decision made, unless he or she has expressed an objection that has been entered in the minutes.“

219 Sbr. 7. kafla sænsku stjórnarskrárinnar, Regeringsformen: „6 § Vid regeringssammanträden ska protokoll föras. Skiljaktiga meningar ska antecknas i protokollet.“

stjórnarinnar. Brjótí hann gegn þessum skyldum getur það varðað sérstaklega við lagalega ábyrgð hans, eins og hún verður nánar útfærð í lögum um ráðherraábyrgð.

Í 2. mgr. er því lýst hvernig meint embættisbrot ráðherra eru könnuð og hvernig með þau skuli farið. Í grein um stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis kemur fram að nefndin kannar hvers kyns athafnir og ákvarðanir ráðherra eða stjórnssýslu þeirra eftir því sem hún telur efni til. Skytt er nefndinni að hefja slíka könnun að kröfu þriðjungs þingmanna. Leiði könnun í ljós að ástæða sé til að ætla að embættisbrot gætu hafa verið framin ákveður stjórnssýslu- og eftirlitsnefnd hvort hefja skuli rannsókn á þeim meintu brotum. Sé slík ákvörðun tekin skipar nefndin sérstakan saksóknara (*ad hoc*) sem annast rannsóknina. Nánar þarf að kveða á í lögum um aðdraganda ákvörðunar um rannsókn, hvaða skilyrði þurfi nánar til tekið að vera fyrir hendi, m.a. um alvarleika meintra brota, hvernig haga skuli skipun saksóknara og hvaða skilyrði hann þurfi að uppfylla. Einnig þarf að kveða á um rannsóknarheimildir saksóknara en ætlunin er að þær séu ekki minni en stjórnssýslu- og eftirlitsnefndin hefur sjálf.

Saksóknari metur að aflokinni rannsókn þar sem gætt hefur verið jafnt að þeim atriðum sem horfa til sýknu og sektar og er að öðru leyti í samræmi við meginreglur um rannsókn sakamála, sbr. t.d. 53. gr. laga um meðferð sakamála, hvort niðurstaðan sé nægileg eða líkleg til sakfellingar. Telji hann svo vera gefur hann út ákæru og sækir málið fyrir dómstólum. Nánar skal kveðið á um rannsókn og meðferð slíkra mála í lögum.

Í Danmörku hefur tíðkast að dómurum sé falin forysta rannsókna á meintum embættisbrotum ráðherra eða stjórnssýslu þeirra. Svokölluð Nordskov-nefnd sem skilaði álit 1996 í kjölfar Tamílamálsins taldi ýmsa vankanta á að dómara sinntu slíkum verkefnum þótt slíkt ætti e.t.v. ekki að útiloka.²²⁰ Stjórnlagaráði þótti æskilegt að saksóknari væri ekki starfandi dómari til að blanda ekki dómstörfum saman við viðkvæma pólitíska umræðu. Saksóknarinn er hins vegar sjálfstæður í störfum sínum eftir að hann hefur tekið verkefnið að sér.

Þá var einnig nefnt hvort skipa ætti sérstakan saksóknara í hverju máli *ad hoc* eða hvort notast ætti við ríkissaksóknara sem skipaður er ótímabundið skv. frumvarpi þessu og nýtur sjálfstæðis í störfum. Var talið æskilegra að ríkissaksóknari blandaðist ekki í hugsanlegar pólitískar deilur sem óhjákvæmilega geta fylgt ráðherraábyrgðarmálum. Umræða var í ráðinu um hvort rannsókn og saksókn vegna ráðherraábyrgðar ættu að vera eða gætu verið á sömu hendi. Talið var rétt að hafa þann háttinn á í því skyni að einfalda málsmeðferð, enda væri gætt almennra sjónarmiða um hlutlæga rannsókn sakamála.

Um 96. gr.

Ákvæðum greinarinnar er talsvert breytt frá núgildandi stjórnarskrá (20. gr.) og frá tillögu stjórnlaganefndar.

Tekið er fram að ráðherrar og stjórnvöld veiti þau embætti sem lög mæla en forseti Íslands er ekki lengur nefndur, enda veitir hann aðeins þau embætti sem sérstaklega er kveðið á um í frumvarpi þessu. Nánar tiltekið skipar forseti forsætisráðherra samkvæmt 90. gr. um stjórnarmyndun og formann ráðningarnefndar samkvæmt ákvæði þessu.

Í 2. mgr. er áréttuð sú grundvallarregla við skipun í embætti að hæfni og málefnaleg sjónarmið skuli ráða. Í 3. mgr. er mælt fyrir um ferli við skipun í embætti dómara og ríkissaksóknara, en forseti hefur heimild til að vísa skipun til staðfestingar Alþingis telji hann hana ekki vera í samræmi við lög og framangreinda meginreglu. Til að skipun taki þá gildi verður Alþingi að staðfesta hana með auknum meirihluta, þ.e. $\frac{2}{3}$ atkvæða. Í 4. mgr. er kveðið á um sérstaka nefnd sem gerir tillögu um skipun í önnur æðstu embætti, nánar skilgreind í lögum. Ef ráð-

220 Sjá Eftirlit Alþingis með framkvæmdavaldinu. Skýrslu vinnuhóps 2009:75.

herra skipar ekki í embætti úr hópi þeirra sem nefndin telur hæfasta þarf Alþingi með sama hætti og í tilvikum dómara og ríkissaksóknara að staðfesta skipun með $\frac{2}{3}$ atkvæða til að hún taki gildi. Forseti Íslands skipar formann nefndarinnar skv. 5. mgr. Þá er ekki lengur stjórnarskrárbundið að eingöngu megi skipa íslenska ríkisborgara í embætti, heldur er löggjafanum heimilt að mæla fyrir um í lögum að í tiltekin embætti skuli aðeins skipa íslenska ríkisborgara.

Í 20. gr. nágildandi stjórnarskrár kemur fram að forseti lýðveldisins veiti þau embætti er lög mæla, ásamt nánari fyrirmælum um embættisveitingar. Í dæmum stjórnlaganefndar var lögð til viðbót um að með lögum skuli koma á skipan sem tryggi að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við skipun manna í embætti. Þá er þar tekið fram að ráðherrar og önnur stjórnvöld geti skipað embættismenn auk forseta sem er í samræmi við þá þróun sem orðið hefur.²²¹

Þótt veitingarvald sé samkvæmt orðanna hljóðan hjá forseta Íslands sbr. nágildandi 20. gr. er það ráðherra sem í reynd tekur ákvörðun, beint eða óbeint, um það hverjum embætti er veitt og ber ábyrgð á þeirri ákvörðun.²²² Hér er eitt af mörgum tilvikum í nágildandi stjórnarskrá þar sem ráðherra fer í raun með það vald sem forseti er sagður hafa.

Embættismenn eru taldir upp í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þar má af handahófi nefna tollverði, vígslubiskupa, lögregluþjóna, ráðuneytisstjóra, fangaverði og presta. Í framkvæmd staðfestir forseti þó aðeins skipun nokkurra æðstu embættismanna með undirritun sinni. Greinin endurspeglar því ekki vel nágildandi löggjöf um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, lög nr. 70/1996, né þá skipan sem í reynd er á veitingu embætta. Í samræmi við stefnu Stjórnlagaráðs var talið rétt að breyta orðalagi 20. gr. þannig að ákvæðið lýsi stjórnskipaninni eins og hún er.

Í 2. mgr. er tekið fram að hæfni og málefnaleg sjónarmið skuli ráða við skipun í embætti. Stjórnlaganefnd lagði til sambærilegt ákvæði en orðað þannig að með lögum skyldi koma á skipan er tryggði að hæfni og málefnaleg sjónarmið réðu við embættisveitingar. Átt er við að hæfni og málefnaleg sjónarmið *ein* ráði í þessu efni.

Mikil umræða fór fram í Stjórnlagaráði um mikilvægi þess að tryggja að fagmennska og hæfni réði við veitingu embætta á vegum stjórnvalda. Líkt og Þjóðfundur lagði til vill Stjórnlagaráð kveða skýrt að orði um þetta efni og sporna þannig við því að handhafar framkvæmdarvalds ráði sér handgengið fólk að geðþótta í embætti innan stjórnsýslu. Umsækjendur á að velja og meta með faglegum hætti og það mat á að ráða við skipun. Orðin hæfni og málefnaleg sjónarmið vísa til þeirra reglna sem hafa mótask í stjórnsýslurétti og í réttarframkvæmd varðandi ráðningu einstaklinga í opinber störf.

Til umræðu kom í Stjórnlagaráði hvort forseti Íslands ætti að hafa sjálfstæðan skipunarrétt í æðstu embætti. Fallið var frá þeim hugmyndum, enda gengi slíkt gegn eðli og uppbyggingu stjórnskipunarinnar að öðru leyti. Fengi forseti sjálfstætt skipunarvald yrði að setja hann undir sambærilegt eftirlitskerfi og ábyrgð og ráðherra. Rýmka yrði möguleika almennings og/eða Alþingis til að víkja forseta frá störfum stæði hann ekki undir pólitískri og eftir atvikum lagalegri ábyrgð. Óhugsandi þótti að forseti yrði dreginn fyrir dómstóla eða settur undir stjórnsýsluúrskurði vegna umdeilda skipunarmála, eins og ráðherrar mega þola. Þar með væri forseti dreginn inn í argaþras dægurstjórnmála sem samrýmist illa stöðu hans í stjórnskipan Íslands. Einnig myndi sjálfstætt skipunarvald breyta forsendum framboða til forsetaembættisins og þeim sjónarmiðum sem kjósendur horfa til við val á forseta.

Í 3. mgr. er því lýst hvernig skipun í embætti dómara og ríkissaksóknara fer fram. Gert er ráð fyrir að faglegt og hlutlaust hæfnismat fari fram þótt það sé ekki sérstaklega tilgreint, enda

²²¹ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:144.

²²² Sjá t.d. Meðferð mála í ríkisráði. Leiðbeiningar og skýringar 1993:17.

felist það í meginreglu 2. mgr. Ákvæði dómstólalaga²²³ um hæfnismat við skipun hæstaréttar- og héraðsdómara voru m.a. höfð til hliðsjónar í þessu efni.

Stjórnlagaráð telur það grundvallarforsendu í lýðræðislegu þjóðfélagi að sjálfstæðis æðstu handhafa dómssvaldsins sé gætt eins og kostur er. Dómarar verða að vera óvilhallir og hlutlausir í störfum sínum þannig að almenningur geti borið fullt traust til þeirra. Sömu sjónarmið gilda um ríkissaksóknara sem æðsta handhafa ákærvaldsins. Því þótti ástæða til að gera ríkar kröfur til ferlis við skipun í dómaraembætti og embætti ríkissaksóknara. Forseta Íslands er í þeim tilvikum falið öryggishlutverk með sérstökum málslið þess efnis að forseti staðfesti ráðherraskipun í dómara- og ríkissaksóknaraembætti. Synji forseti skipun staðfestingar þarf Alþingi að samþykkja skipunina með $\frac{2}{3}$ greiddra atkvæða til að hún taki gildi.

Með þessu fyrirkomulagi vill Stjórnlagaráð tryggja faglega skipun í þessi mikilvægu embætti án þess að stjórnskipuleg ábyrgð á skipuninni færist frá ráðherra. Forseti gegnir hér gæsluhlutverki til að tryggja að farið sé að lögum og að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði ákvörðuninni. Forseti ber hins vegar ekki lagalega ábyrgð á skipuninni, heldur ráðherra. Hlutverk forseta er m.ö.o. „neikvætt“ staðfestingarhlutverk.

Nýverið var ákvæðum dómstólalaga um veitingu dómaraembætta breytt og kveðið á um hlutverk sérstakrar hæfnisnefndar. Talið er að sú skipan þjóni vel markmiðum þessa ákvæðis þó að ekki sé útilokað að annað fyrirkomulag geti verið betur til þess fallið í framtíðinni. Nánar þarf að útfæra fyrirhugað um skipun dómara og ríkissaksóknara í lögum, m.a. um tímafresti, staðfestingu og synjun forseta og málsmeðferð Alþingis.

Vegna áðurnefndrar sérstöðu dómara- og ríkissaksóknaraembætta var talið rétt að um þau væri fjallað á annan hátt en önnur æðstu embætti.

Í 4. mgr. er kveðið á um hvernig skipa skuli í önnur æðstu embætti og komið á fót sjálfstæðri ráðningarnefnd. Mikil umræða fór fram í Stjórnlagaráði um hvort stjórnarskráin ætti að kveða á um slíka sjálfstæða og óháða ráðningarnefnd til að tryggja að hæfni og málefnaleg sjónarmið réðu við veitingu embætta eða hvort fremur ætti að nota almennt orðalag og láta löggjafann hafa frjálsari hendur um útfærslu. Var talið nauðsynlegt að setja tiltekinn ramma um þetta mikilvæga atriði.

Í grein sinni *Eru ráðningarnefndir gagnleg leið við skipanir æðstu embættismanna?* skrifar Ómar H. Kristmundsson m.a.:

*Eitt af brýnustu verkefnum stjórnvalda sem framundan eru er að (endur)vekja traust á vinnubrögðum stjórnsýslunnar. Einn liður í því er að setja skipanir æðstu embættismanna ríkisins í fastari og vandaðri skorður. Bæði rannsóknir og álit umboðsmanns Alþingis benda til að þörfin á breytingum sé brýn. Leið til úrbóta gæti falist í skipan óháðrar og sjálfstæðrar ráðningarnefndar. Með skipan slíkrar nefndar væri reynt að aðskilja ráðningaferlið frá pólitísku veitingavaldi, tryggja að þeir sem koma að mati á umsóknum hafi bæði þekkingu á eðli þess starfs sem um er að ræða og á ráðningamálum almennt og tryggja að dregin séu fram ólík sjónarmið við mat á umsóknum.*²²⁴

Ákvæði í þessa átt er t.d. að finna í sænsku og finnsku stjórnarskránum. Í þeirri sænsku er enn fremur kveðið á um að ríkisstjórn geti komið á laggirnar almennu ráðningaryfirvaldi sem starfi skv. þeirri meginreglu að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði för við ráðningar í störf í stjórnsýslunni.²²⁵ Rætt var um þann möguleika að kveða í stjórnarskrá beinlínis á um sérstaka stjórnsýslunefnd embættisveitinga með líku lagi og þekkist víða erlendis og nefnist til dæmis

223 Sjá lög um dómstóla, einkum 4. gr. og 4. gr. a.

224 Sjá Ómar H. Kristmundsson 2009:341.

225 Sjá t.d. sænsku stjórnarskrána, 5. gr. 12. kafla, *Regeringsformen*.

Civil Service Commission á ensku. Aðrar skyldar leiðir voru einnig nefndar, t.d. að leita álits erlendra sérfræðinga, að styðjast við nefnd er endurspeglar þverskurð þjóðarinnar, að nota bestu hugsanlegu aðferðir og einskorða sig ekki við Ísland í mati á umsækjendum, aðkoma óháðs endurskoðunaraðila sem metur hvort ráðning hafi verið málefnaleg, að láta ómálefnalegar embættisveitingar varða persónulegri ábyrgð o.fl.

Eins og áður sagði taldi Stjórnlagaráð rétt að stjórnarskrárbinda sérstaka nefnd embættisveitinga. Nefnd þessi ætti a.m.k. að taka til æðstu embætta innan stjórnsýslunnar en þó eftir nánari afmörkun í lögum. Starf nefndarinnar gæti t.d. tekið til skipunar ráðuneytisstjóra, ríkislögmanns, ríkissáttasemjara, forstöðumanna lykilstofnana og annarra mikilvægra embætta, sbr. 22. gr. laga nr. 70/1996. Heiti nefndarinnar eða nánari starfsemi er ekki fastmótað í ákvæðinu, heldur er gert ráð fyrir að löggjafinn taki afstöðu til þess. Þá er ætlunin að skilja eftir nokkurn sveigjanleika svo unnt sé að laga fyrirkomulag embættaveitinga að reynslu og nýjum rannsóknum sem fram kunna að koma á þessu sviði.

Í skýrslunni *Samhent stjórnsýsla* kemur fram að lögð sé rík áhersla á að tekin verði upp markvissari mannauðsstjórnun í Stjórnarráði Íslands. Leggur nefndin til að „komið sé á fót sérstakri mannauðseiningu sem hafi forystu í mannauðsmálum og aðstoði einstök ráðuneyti í þeim efnum“.²²⁶ Líklega væri mannauðseiningu sem þessari ætlað viðfeðmara hlutverk en lagt er til í 4. mgr. þessa ákvæðis, þ.e. skipan í önnur opinber störf en einungis þeirra sem teljast vera embætti. Í téðri skýrslu er jafnframt rætt um þann kost að setja á fót sérstakar ráðningarnefndir, svo sem tíðkast í Bretlandi, þar sem ráðningarvaldið er fært nær alfarið frá ráðherra. Í skýrslunni segir:

*Hægt er að setja á fót tvenns konar hæfnismatsnefndir eða ráðningarnefndir, annars vegar fastanefndir, þ.e. starfshópa sem sitja fastan skipunartíma, þrjú til fimm ár, og hins vegar nefndir sem skipaðar eru hverju sinni þegar laus störf eða embætti losna. [...] Hæfnismatsnefndir eða ráðningarnefndir geta aukið trúverðugleika við skipan og ráðningu í æðstu embætti stjórnsýslunnar, að því gefnu að reglur um starfsemi þeirra og ferlið allt séu skýrar.*²²⁷

Ætlun Stjórnlagaráðs er að nefndin sem skilgreind er í 4. mgr. sé fastanefnd, sjálfstæð í störfum sínum, sem þýðir að ráðningarvaldið sé ekki pólitískt heldur byggja alfarið á meginreglunni um hæfni og málefnalegar forsendur.

Fram kom í umræðunni að óvarlegt væri að veita slíkri nefnd beint og óskorað skipunarvald. Nefndin hefði þrátt fyrir allt takmarkað lýðræðislegt umboð og gæti ekki verið undanskilin almennri ábyrgð ráðherra á stjórnarframkvæmdum öllum. Talið var eðlilegra að ráðherra þyrfti að meta tillögur nefndarinnar, þ.e. að nefndin gerði tillögur um þá umsækjendur sem hún telur hæfasta og ráðherra veldi úr þeim, enda ber hann pólitíska og lagalega ábyrgð á ákvörðun sinni.

Í 4. mgr. kemur því fram að val milli tillagna liggur hjá ráðherra. Ef ráðherra fer ekki að tillögu nefndarinnar og hyggst skipa einhvern annan en einn þeirra sem nefndin telur hæfastan, af einhverjum ástæðum, þarf Alþingi að samþykkja skipunina með $\frac{2}{3}$ greiddra atkvæða. Í þeim tilvikum tekur skipunin ekki gildi fyrr en eftir samþykkt Alþingis.

Nefndinni er ekki ætlað að annast hæfnismat sjálf nema e.t.v. í undantekningartilvikum. Fremur er hugmyndin sú að nefndin hafi yfirumsjón með því að rétt sé staðið að ráðningar-

²²⁶ Sjá *Samhenta stjórnsýslu. Skýrslu nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands* 2010:3.

²²⁷ Sjá *Samhenta stjórnsýslu. Skýrslu nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands* 2010:77. Í skýrslunni eru tekin dæmi um fastanefnd, t.d. nefnd sem metur hæfni umsækjenda um stöður forstjóra heilbrigðisstofnana skv. 2. mgr. 9. gr. laga um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og dæmi um hitt fyrirkomulagið er þrjár nefndir sem skipaðar voru til að meta hæfi umsækjenda vegna ráðningar jafnmargra ráðuneytisstjóra haustið 2010, allar um skipan ráðuneytisstjóra ólíkra ráðuneyta.

ferli, skipi hæfnisnefndir til að fjalla um einstakar embættisveitingar *ad hoc* eða ráðningar á tilteknum sviðum og kalli eftir álit sérfræðinga innan lands og eftir atvikum að utan.

Í 5. mgr. kemur fram að forseti Íslands skipi formann nefndarinnar. Það gerir hann persónulega og án tillögu frá ráðherra en er í því efni, líkt og aðrir veitingarvaldshafar, bundinn af því að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði för við þá skipun. Er þetta eina staðan sem forseti skipar sjálfstætt í skv. frumvarpi þessu, en í embætti forsætisráðherra skipar forseti þann sem réttkjörinn er á Alþingi í kjölfar stjórnarmyndunar.

Í 3. og 4. mgr. er krafist aukins meirihluta á Alþingi ($\frac{2}{3}$ greiddra atkvæða) til staðfestingar umdeildri embættisveitingu. Þar sem ráðherra nýtur að jafnaði trausts meirihluta þingsins þótti ekki nægjanleg trygging fyrir ópólitískri afgreiðslu að krefjast einfalds meirihluta. Er ætlunin að stjórnarandstaða hafi með þessu möguleika til að spyrna við fótum telji hún skipun í embætti ófaglega eða í andstöðu við meginreglu um að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði.

Kveða þarf á um þinglega meðferð tillögu um skipun í embætti í þingskapalögum. Telja verður eðlilegt að slík tillaga sé rædd og afgreidd við eina umræðu í þinginu.

Í núgildandi stjórnarskrá segir að engan megi skipa embættismann nema hann hafi íslenskan ríkisborgararétt. Stjórnlagaráði þykir bannið við skipun fólks með erlent ríkisfang í embætti of fortakslaut. Ýmis embætti eru þess eðlis að það getur styrkt þau að ráða erlenda ríkisborgara ef svo ber undir og þeir eru jafnhæfir og/eða hæfari en íslenskir til starfens. Nánari útfærslu á ríkisfangsskilyrði vegna hinna ýmsu embætta skal setja í lög. Í 6. mgr. segir að í lögum megi kveða á um að í tiltekin embætti megi einungis skipa íslenska ríkisborgara. Fyrirmynd að slíku orðalagi er að finna í finnsku og sænsku stjórnarskránni.

Í 6. mgr. er einnig gert ráð fyrir að krefja megi embættismenn í mikilvægum embættum um að undirrita eiðstaf að stjórnarskránni. Gert er ráð fyrir að eiðstafur embættismanna að stjórnarskránni verði hliðstæður eiðstaf forseta, ráðherra og alþingismanna, eftir því sem við á.

Um 97. gr.

Nýtt ákvæði.

Þessu ákvæði er ætlað að standa vörð um starfsemi og sjálfstæði ríkisstofnana sem þurfa samkvæmt eðli máls að geta starfað sjálfstætt og í friði fyrir pólitískum afskiptum meirihluta og jafnvel minnihluta hverju sinni. Löggjafanum er falið að meta hvaða stofnanir skuli falla undir ákvæðið, en þó með þeirri takmörkun að þær gegni mikilvægu eftirliti eða afli upplýsinga sem eru nauðsynlegar í lýðræðisþjóðfélagi. Í umræðu í Stjórnlagaráði voru nefndar í þessu sambandi nokkrar helstu eftirlits- og gagnaöflunarstofnanir á sviði efnahagsmála, svo sem Seðlabanki, Fjármálaeftirlit, Samkeppniseftirlit og Hagstofa Íslands. Þá má nefna til sögu stofnanir sem gegna mikilvægu eftirliti og gagnaöflun á sviði umhverfismála.

Eftirlitsstofnanir þurfa samkvæmt eðli máls á sjálfstæði að halda til að geta rækt skyldur sínar. Fjármálaeftirlit lítur t.d. eftir bönkum og öðrum fjármálastofnunum og mikilvægt er að það geti starfað óháð stjórnvöldum og án hótunar um að ríkisstjórn með fulltingi einfalds meirihluta þings gæti lagt það niður eða raskað starfseminni verulega. Hið sama á við um Samkeppniseftirlit sem ber að lögum að efla virka samkeppni í viðskiptum.

Svipuð rök eiga við um stofnanir sem safna upplýsingum og veita ríkisstjórninni og almenningi álit á sviði efnahagsmála. Nefnt var að nútímalöggjöf um seðlabanka kveður á um sjálfstæði þeirra gagnvart stjórnvöldum – sjálfstæði með ábyrgð. Tryggja þarf sjálfstæða peningastefnu sem er óháð sviptivindum á vettvangi stjórnmalanna. Bent var á að ósjálfstæður seðlabanki ætti ekki gott með að gefa hlutlaus ráð. Hið sama á við um aðrar ráðgjafarstofnanir á vettvangi

efnahagsmála, eins og Þjóðhagsstofnun var frá 1974 til 2002, og um stofnanir sem hafa það meginhlutverk að safna gögnum líkt og Hagstofa Íslands. Slíkar stofnanir þurfa að vera í stakk búnar til að gefa viðvaranir um efnahagsmál og reiða fram óþægilegar hagtölur.

Gert er ráð fyrir að verndin sem ákvæðið mælir fyrir um sé veitt með því að tiltaka í lögum að nafngreind stofnun njóti sérstaks sjálfstæðis skv. 97. gr. stjórnarskrár. Stofnunin er þá sjálfstæð í þeim skilningi að henni er skipað til hliðar við hið almenna stjórnkerfi ráðuneyta. Ákvörðunum hennar verði ekki skotið til ráðherra, og ráðherra geti ekki gefið slíkri stofnun bindandi fyrirmæli um úrlausn mála.²²⁸

Hafi stofnun verið veitt sérstakt sjálfstæði þarf aukinn meirihluta á þingi, þ.e. $\frac{2}{3}$ þeirra sem greiða atkvæði, til að samþykkja lög sem fela í sér að starfsemi hennar verði lögð niður, falin öðrum stofnunum eða breytt að verulegu leyti. Er ætlunin að tryggja að minnihluti þings geti staðið gegn því að stofnun sé lögð niður ef slík ráðstöfun er umdeild eða þykir orka tvímælis. Á hinn bóginn er reiknað með að minnihluti standi ekki á móti hagræðingu eða endurskipulagningu sem er rökstudd og á málefnalegum forsendum.

Rætt var í Stjórnlagaráði um að hætta væri á að sjálfstæðum stofnunum fjölgaði um of þar sem auðveldara er að veita sjálfstæði en að taka það af aftur. Er ástæða til að áréttta takmörkun í ákvæðinu við stofnanir sem gegna mikilvægu eftirliti eða afla upplýsinga sem nauðsynlegar eru í lýðræðisþjóðfélagi. Með þessu er einungis átt við allra helstu lykilstofnanir sem líta eftir undirstöðubáttum í þjóðfélaginu á borð við hagkerfi og stöðu efnahagsmála, og eftir atvikum mikilvægustu þáttum umhverfismála. Þá er einungis átt við stofnanir sem rökstudd ástæða er til að vernda með tilliti til hættu á spillingu eða ofríki meirihluta þannig að ógnað væri hagsmunum almennings í lýðræðislegu þjóðfélagi ef þær væru lagðar niður eða þær settar undir hótun um slíkt.

228 Sjá Pál Hreinsson 2006.

Um VI. kafla.

Í V. kafla nógildandi stjórnarskrár eru þrjár greinar um dómsvaldið og skipan þess, 59., 60. og 61. gr., en dómsvaldsins er einnig getið í ákvæði 3. málsl. 2. gr. í upphafskafla. Rétt er að geta þess að V. kafla nógildandi stjórnarskrár hefur staðið svo til óbreyttur frá upphafi.

Þjóðfundur er fremur fáorður um afstöðu sína til dómsvaldsins en þó kemur fram að skipun dómara eigi ekki að vera í höndum ráðherra heldur skuli val á dómurum vera gegnsætt og fara eftir skipulegu ferli. Áður hefur verið kallað eftir endurskoðun kaflans og ber þá einna helst að nefna að nefnd um endurskoðun stjórnarskrár, sem skipuð var árið 2005 og starfaði til 2007, var m.a. falið að gera tillögur um endurskoðun á kaflanum sem og öðrum þeim ákvæðum sem tengjast þeim kafla.²²⁹ Einnig er nefnd stofnun fjölskipaðs stjórnlagadómstóls og að fjölga eigi dómstigum.

Stjórnlagaráð telur að ákvæði V. kafla nógildandi stjórnarskrár þarfnist ekki veigamikilla efnislegra breytinga, sbr. einnig Skýrslu stjórnlaganefndar.²³⁰ Þó er talið mikilvægt að styrkja stjórnarskrárvarin réttindi borgaranna. Í því ljósi ræddi Stjórnlagaráð um mögulega endurskoðun stjórnlagadómstóls um lög frá Alþingi og athafnir æðstu ráðamanna. Að lokum var ákveðið að markmiðunum um vandaðri löggjöf og endurskoðun athafna æðstu ráðamanna yrði betur náð með auknu eftirliti, sbr. 62.–63. gr. frumvarpsins, um Lögréttu og stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis. Í frumvarpinu er mælt fyrir um að tilteknar óskrifaðar stjórnskipunarreglur á þessu sviði verði festar í sessi, svo sem að dómstólar meti stjórnskipulegt gildi laga.

Um 98. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 59. gr. nógildandi stjórnarskrár, þó þannig að tekin eru af tvímæli um að lög skuli greina dómstig og fjölda dómara, sbr. umfjöllun í Skýrslu stjórnlaganefndar.²³¹

Um 99. gr.

Greinin er ný og tekin upp úr tillögum stjórnlaganefndar. Greinin 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 stjórnsýslu og fjárstjórnar. Hins vegar er ekki tekin afstaða til þess hvort þessi atriði eru falin sérstöku stjórnvaldi á vegum dómstóla eða komið fyrir með öðrum hætti. Stjórnlagaráð telur ekki þurfa að tilgreina, líkt og stjórnlaganefnd hafði gert, að dómstólum verði ekki falin störf sem samkvæmt venju eða eðli sínu heyri undir aðra valdþætti ríkisins. Hlutverk og störf dómstóla leiða því einnig af öðrum ákvæðum frumvarpsins um valddreifingu hverrar greinar ríkisvaldsins.

Um 100. gr.

Ákvæði 1. og 2. mgr. er ekki að finna í nógildandi stjórnarskrá en eru byggð á tillögum stjórnlaganefndar. Í 1. mgr. er valdheimildum dómstóla lýst í grundvallaratriðum og tryggt að öðrum stofnunum en dómstólum sé ekki falið að leysa úr réttarstöðu manna skv. lögum, skera úr um sekt og ákveða viðurlög. Greinina ber einnig að skoða í ljósi 70. gr. nógildandi stjórnarskrár um rétt manna til að bera mál undir dómstóla.

²²⁹ Sjá *Endurskoðun stjórnarskrárinnar – áfangaskýrslu nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands* 2007.

²³⁰ Sjá *Skýrslu stjórnlaganefndar* 2 2011:147-154.

²³¹ Sjá *Skýrslu stjórnlaganefndar* 2 2011:153.

Ákvæði 2. mgr. er ætlað að lögfesta gildandi stjórnskipunarvenju um úrskurðarvald dómstóla að því er varðar stjórnskipulegt gildi laga án efnislegra breytinga. Í stað þess að nota orðalagið „stjórnskipulegt gildi laga“ ákvað Stjórnlagaráð, til einföldunar, að nota orðalagið „hvort lög samrýmist stjórnarskrá“, enda fellur það betur að almennum málskilningi. Ætlar Stjórnlagaráð að hugtakið „stjórnarskrá“ verði túlkað rúmt þannig að undir það falli allar gildandi réttarheimildir stjórnskipunarréttarins.

Ákvæði 3. mgr. svarar til ákvæðis 60. gr. núgildandi stjórnarskrár án efnislegra breytinga.²³² Stjórnlagaráð tók til sérstakrar skoðunar síðari málslið ákvæðisins um gildistöku stjórnvaldsákvæðana. Rætt var í ráðinu um hvort ákvæðið gæfi stjórnvöldum of víðtækar heimildir í tengslum við töku stjórnvaldsákvæðana sem væru íþyngjandi fyrir borgara. Var þá einkum til skoðunar hvort sérstaklega ætti að taka fram að gildistöku íþyngjandi ákvörðunar skyldi frestað kæmi til þess að borgari höfðaði mál til endurskoðunar eða ógildingar hennar. Að vel athuguðu máli er ákveðið að halda óbreyttu orðalagi, einkum með hliðsjón af þeirri meginreglu sem talin er gildandi innan stjórn-sýsluréttarins hvað varðar frestun gildistöku íþyngjandi stjórnvaldsákvæðana, sbr. m.a. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 3299/2001.

Einnig var til umræðu að hafa inni orðalagið „dómstólar skera úr um lögmæti almennra kosninga“. Því orðalagi var ætlað að breyta því fyrirkomulagi sem lýst er í 46. gr. núgildandi stjórnarskrár um að Alþingi ákveði sjálft hvort þingmenn þess séu löglega kosnir. Bent var á að úrlausn um lögmæti kosninga falli þegar undir verksvið dómstóla, sbr. 3. mgr. greinarinnar um að dómstólar skeri úr um hvort stjórnvöld hafi farið að lögum. Því var í staðinn ákveðið að fella brott ákvæði í 46. gr. núgildandi stjórnarskrár og því yrði um það fjallað í almennum lögum hvernig kærum vegna almennra kosninga skyldi háttað. Sú leið þótti eðlilegust að landskjörstjórn yrði falið að úrskurða um gildi kosninga og þeim úrskurðum mætti skjóta til dómstóla, sbr. 43. gr. frumvarpsins.

Um 101. gr.

Ákvæði 1. mgr. er nýtt og lýsir því með skýrum hætti í frumvarpinu að Hæstiréttur Íslands er æðsti dómstóll ríkisins, sem hann er og hefur verið. Með því er tryggt að ekki sé hægt að stofna til nýrra sérdómstóla, annarra en þeirra sem stjórnarskrá heimilar sérstaklega.

Ákvæði 2. mgr. gerir ráð fyrir því að heimilt sé að viðhalda Félagsdómi í óbreyttri mynd og að ekki verði unnt að auka við verksvið hans frá því sem nú gildir. Félagsdómur er því eini sérdómstóllinn sem sérstaklega er heimilaður. Tillögur ráðsins gera ekki ráð fyrir landsdómi né öðrum sérdómstólum.

Um 102. gr.

Í greininni er að finna efnisreglur um skipun dómara og byggist hún að grunni til á 61. gr. núgildandi stjórnarskrár.²³³ Gera þær ráð fyrir að reglur um vernd dómara í starfi nái til allra dómara. Í 1. mgr. er færð inn sú réttarfarsregla að dómarar séu að meginstefnu skipaðir ótímabundið í embætti, en þó að víkja megi frá því með því að setja dómara í embætti um tiltekinn tíma. Ótímabundin skipun felur í sér vernd í starfi og er til þess fallin að auka sjálfstæði dómstóla. 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. felur í sér að dómara verður ekki vikið varanlega úr starfi nema með dómi og eru tilgreind þau skilyrði sem þurfa að liggja fyrir. Í þessu felst bæði ákveðin vernd dómara

²³² Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 2 2011:154-155.

²³³ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 2 2011:156-157.

en einnig er kveðið á um ákveðnar skyldur þeirra og embættisskilyrði, sem nánar er útfært í lögum. Heimild í núgildandi stjórnarskrá til þess að veita hæstaréttardómurum lausn 65 ára þannig að „eigi missi þeir neins í af launum sínum“ er afnumin og gilda því eftirléiðis almennar reglur um starfslok og eftirlaunaréttindi hæstaréttardómara. Skoðað var hvort setja ætti ákvæði um lausn dómara um stundarsakir en horfið var frá því og löggjafanum eftirlátin nánari útfærsla um það atriði.

Varðandi skipun dómara í embætti vísast að öðru leyti til 96. gr. frumvarpsins.

Um 103. gr.

Greinin á rót sína að rekja til 1. mgr. 61. gr. núgildandi stjórnarskrár en orðalaginu er þó breytt í takt við að ekki er lengur notast við orðið dómendur annars staðar í frumvarpinu. Hugtakið dómaraar túlkast rúmt og nær til allra þeirra sem lögum samkvæmt hefur verið falið dómsvald, hvort sem um skipaða dómendur er að ræða, sérfróða meðdómsmenn eða aðra starfsmenn dómstóla sem kunna að fara með dómsvald. Í greininni birtist ein helsta undirstaða réttarríkisins sem vísar til þess að dómaraar eiga eingöngu að lúta lögum og viðurkenndum réttarheimildum þegar þeir leysa úr málum en ekki öðrum sjónarmiðum, svo sem utanaðkomandi þrýstingi eða eigin geðþótta.

Um 104. gr.

Lagt er til að nýtt ákvæði komi inn í stjórnarskrá um skipan ákærvalds og jafnframt að sjálfstæði og vernd ríkissaksóknara, sem æðsta handhafa ákærvaldsins, verði tryggð með sama hætti og á við um dómara. Það samræmist nútímavíðhorfum í réttarríki að ríkissaksóknari njóti verndar í starfi sem æðsti handhafi ákærvalds og sé eingöngu háður lögum við meðferð þess valds. Ákvæðið er efnislega fengið úr tillögum stjórnlaganefndar.

Með því að ríkissaksóknari verður skv. frumvarpi þessu stjórnarskrárvarinn sem æðsti handhafi ákærvalds er ljóst að breyta þarf ákvæðum hegningarlaga þar sem kveðið er á um að ekki skuli höfða sakamál fyrir tiltekin brot nema ráðherra mæli fyrir um það. Hér er nánar tiltekið um að ræða 97. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (alm. hgl.) um saksókn vegna brota gegn X. kafla alm. hgl. um landráð, svo og 105. gr. alm. hgl. um árásir gegn forseta eða persónu hans og friðhelgi.

Þegar ráðherra skipar í embætti dómara og ríkissaksóknara skal skipun borin undir forseta Íslands til staðfestingar. Synji forseti skipun staðfestingar þarf Alþingi að samþykkja skipunina með $\frac{2}{3}$ atkvæða til að hún taki gildi.

Ráðherra situr í skjóli meirihluta á þingi og því er ekki nægilegt að einfaldur meirihluti veiti samþykki sitt til að tryggja að sátt sé um að víkja frá meginreglunni. Því er lagt til að aukinn meirihluta, þ.e. $\frac{2}{3}$ alþingismanna, þurfi til að samþykkja skipun ríkissaksóknara með afbrigðum.

Ákvörðun ráðherra um skipun varðar við ráðherraábyrgð eins og aðrar ákvarðanir hans. Í umræðum í Stjórnlagaráði kom fram það sjónarmið að skipun ríkissaksóknara væri meðal þeirra verkefna sem eðlilegt væri að forseti Íslands hefði á sinni könnu sem umboðsmaður þjóðarinnar, enda væri þar ekki um pólitískt vald að ræða. Niðurstaða ráðsins var þó sú sem í greininni birtist. Vísast til skýringa við 96. gr. frumvarpsins, þ.e. hið almenna ákvæði er gildir um skipan ríkissaksóknara og dómara.

Um VII. kafla.

I. Inngangur

Staða sveitarfélaga er styrkt í frumvarpi þessu. Í núverandi stjórnskipun er tilvist sveitarfélaga aðeins nefnd í 78. gr. stjórnarskrárinnar. Hér er lagður til sérstakur kafla um sveitarfélög sem hefur að geyma fjögur ákvæði. Sérstök nálægðarregla er stjórnarskrárbundin í 106. gr. og kveðið er á um kosningu sveitarstjórna og rétt íbúa sveitarfélaga til að óska eftir atkvæðagreiðslu um málefni þess í 107. gr. Þá er kveðið á um samráðsskyldu við sveitarstjórnir og samtök þeirra við undirbúning lagasetningar sem varðar málefni sveitarfélaga í 108. gr.

II. Núgildandi réttur og sögulegt yfirlit

Í núgildandi stjórnarskrá er 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.

Þjóðfundur fjallaði um stöðu sveitarfélaga og landsbyggðar í samhengi og af umræðunum má ráða áhyggjur þjóðarinnar af stöðu landsbyggðar. Um málefni sveitarfélaga sérstaklega 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 stjórna þeirra. Þó er áréttað að réttur sveitarfélaga til að ráða málum sínum megi ekki stangast á við þjóðarhagsmuni.²³⁴

Í tillögum stjórnlaganefndar er að finna tillögur um ákvæði sem eru ýmist samhljóða stjórnarskránni eða sama efnis og gildandi lög. Í lýðveldisstjórnarskránni er, eins og áður segir, aðeins ein grein um sveitarfélög, þ.e. 78. gr. Efnisleg þýðing 1. mgr. 78. gr. er aðallega að tryggja tilvist sveitarfélaga án þess að kveða nánar á um fjölda þeirra, stærð eða hlutverk. Með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 var 2. mgr. bætt við, en í ákvæðinu er því slegið föstu að tekjuöflun sveitarfélaga skuli byggjast á heimild í lögum en sveitarfélögum sé í sjálfsvald sett hvernig þau hagnýta lögákveðna tekjustofna.²³⁵

Sveitarfélög eru nú 76 í landinu. Þau mynda þjónustusvæði og hefur samstarf þeirra á milli farið vaxandi. Landshlutasamtök sveitarfélaga eru nú átta talsins og miðast landfræðilega við „gömlu“ kjördæmin átta.

Horfa má til fyrirmýnda annars staðar frá í þessu efni. Í Svíþjóð er staða sveitarfélaga mun nánar skilgreind en í íslensku stjórnarskránni. Í sænsku stjórnarskránni er m.a. fjallað um fulltrúalýðræði og sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga og skilgreind meginhlutverk þeirra og ábyrgð. Í dönsku stjórnarskránni er ein stutt grein um sveitarfélög, 82. gr., þar sem sjálfstjórn sveitarfélaga er háð sama fyrirvara og í íslenska stjórnarskrárákvæðinu, þ.e. að útfærsla þess er ákveðin í almennum lögum. Þá er í danska ákvæðinu rætt um eftirlitsvald ríkisins þannig að þar er gengið skemmra í sjálfstjórn en hérlandis og t.a.m. í Svíþjóð.

Haft var samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga við undirbúning þessa kafla. Bentu fulltrúar sambandsins m.a. á að sjálfstjórn sveitarfélaga ætti að viðurkenna og tryggja í reynd í stjórnarskrá. Þá lögðu þeir áherslu á að sveitarfélögum væru tryggðir nauðsynlegir tekjustofnar í samræmi við þau verkefni sem þeim eru falin í stjórnarskrá og lögum. Enn fremur bentu fulltrúar sambandsins á að verkaskipting í opinberri þjónustu skyldi miðast við að sveitarfélögin önnuðust nærþjónustu. Einnig lögðu þeir áherslu á samráð við sveitarfélög og samtök þeirra um lagabreytingar á skipulagi almannaþjónustu sem þeim er falin framkvæmd á með lögum. Loks var bent á þörfina á að tryggja réttarfarsleg úrræði við brot á sjálfstjórnar-

²³⁴ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:179.

²³⁵ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1 2011:178.

réttri sveitarfélaga. Flest þessara atriða má styðja með umfjöllun í stjórnarskrá og voru þau höfð til hliðsjónar við undirbúning kaflans í Stjórnlagaráði.

Þá ber að geta þess að endurskoðun á lögum um sveitarstjórnir nr. 15/1998 stendur nú yfir. Þar eru lagðar til umtalsverðar breytingar á þeim köflum er fjalla um fjármál sveitarfélaga. Reglurnar eru hertar til samræmis við tilhögun á Norðurlöndunum, en strangar reglur gilda um fjármál sveitarfélaga á Norðurlöndum. Ekki er gengið gegn rétti sveitarfélaga til sjálfstjórnar skv. 78. gr. með tillögum þeim er í frumvarpinu felast þrátt fyrir hertar reglur um fjármál sveitarfélaga.

III. Markmið Stjórnlagaráðs

Eitt þeirra megingilda sem Stjórnlagaráð hefur haft til hliðsjónar í starfi sínu er valddreifing. Gegn sterku miðstjórnarvaldi handhafa löggjafar- og framkvæmdarvalds má mynda mótvægi og dreifa valdi með því að flytja verkefni, ákvörðunarvald og tekjustofna til sveitarfélaga eða héraða. Slíkt má að óbreyttu gera með almennum lögum og án stoðar í stjórnarskrá en ráðið taldi þó rétt að skerpa og skýra ákvæði um sveitarfélög í stjórnarskránni í því skyni að löggjafinn hefði ekki algert sjálfðæmi um hvort slík valddreifing ætti sér stað.

Í sambandsríkjum (e. *federal states*) er gjarnan viðhöfð einhvers konar nálægðarregla sem kveður á um að úr hverju máli skuli leyst á lægsta stjórnsýslustigi sem nær utan um það, m.ö.o. að ákvarðanir séu teknar eins nálægt þeim sem þær varða og mögulegt er. Á ensku er nálægðarregla nefnd „principle of subsidiarity“ og er skilgreind þannig:

*Subsidiarity is the idea that a central authority should have a subsidiary function, performing only those tasks which cannot be performed effectively at a more immediate or local level.*²³⁶

Stundum er sagt að í reglunni felist að um mál skuli fjallað á þeim vettvangi sem best nær utan um það, en í því felst t.d. að um stærri umhverfismál skuli fjallað á breiðari grundvelli en í héraði eða á sveitarstjórnarstigi einvörðungu.²³⁷

Rætt var í ráðinu um hvort ganga ætti svo langt að skipta fjárstjórnarvaldinu á milli handhafa miðstjórnarvalds og sveitarstjórna sem handhafa staðbundins opinbers valds. Var horfið frá því eftir umræðu enda ætti það að vera löggjafans að kveða á um skiptingu og ráðstöfun tekjustofna.

Ráðið valdi að fara þá leið að auk vísireglu 1. mgr. um sjálfstæði sveitarfélaga eftir því sem lög ákveða, sem er óbreytt fyrri málsgrein 78. gr. stjórnarskrárinnar, skyldi bætt við fjórum nýjum greinum.

- Í fyrsta lagi er gerð tillaga um nýja vísireglu um kosningar sveitarstjórna og íbúalýðræði sem að vísu hefur ekki mikið sjálfstætt efnisinntak heldur er löggjafanum falin útfærsla þess.
- Í öðru lagi er bætt við reglu um að sveitarfélög skuli hafa nægilega burði og tekjur til að sinna lögbundnum verkefnum, en þar er um efnisreglu að ræða þó að hún takmarkist við þau verkefni sem löggjafinn felur sveitarfélögum.
- Í þriðja lagi er efnisregla um að þeirri þjónustu, sem best er fyrir komið í héraði, skuli sinnt þar (nálægðarregla).
- Í fjórða lagi er lögð til formregla um samráðsskyldu stjórnvalda við sveitarfélög.

²³⁶ Sbr. Oxford English Dictionary.

²³⁷ Sjá Folketinget 2008.

Breytt ákvæði 78. gr. nógildandi stjórnarskrár.

Ákvæði 78. gr. um sveitarfélög standa óbreytt en færast úr mannréttindakafla stjórnarskrárinnar yfir í nýjan kafla um málefni sveitarfélaga, að tillögu stjórnlaganefndar. Ákvæði 1. mgr. hefur verið nánast óbreytt frá árinu 1874 og hefur ágæt sátt ríkt um það. Með ákvæðinu er sveitarfélögum tryggð stjórnarskrárvarin staða í stjórnkerfi hins opinbera og verða þau ekki lögð niður nema með stjórnarskrárbreytingu.

Greinin 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 eða vísiregla sem löggjafinn útfærir nánar. Fyrri málsgrein 78. gr. stjórnarskrárinnar þýkir því heldur óljós ein og sér en fram kemur í Skýrslu stjórnlaganefndar að sjálfstæð efnismerking þess ákvæðis sé lítil að mati fræðimanna.²³⁸

Stjórnlagaráði þótti rétt að bæta við ákvæðið í því skyni að löggjafinn, meginhandhafi ríkisvalds, hafi ekki sjálfðæmi um hvort og hve mikið sjálfstæði sveitarfélaga eða sveitarstjórna sem handhafa staðbundins opinbers valds skuli vera. Þótti ráðinu af þeim sökum og með vísan til framangreinds ekki koma til greina að hafa stjórnarskrárákvæði um sveitarfélög óbreytt.

Í erindi Sambands íslenskra sveitarfélaga og á fundi með starfsfólki sambandsins var einnig lögð áhersla á að tryggð yrðu réttarfarsleg úrræði við brot á sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga eða öðrum form- eða efnisákvæðum stjórnarskrár. Rætt var óformlega í kjölfarið að sveitarfélög þyrftu að geta átt aðild að stjórnlagamáli hjá Hæstarétti. Þó að slíkur stjórnarskrárvarinn réttur hafi ekki ratað inn í frumvarp þetta verður að telja að löggjafanum sé heimilt að rýmka aðild að slíkum stjórnlagamálum með því að mæla fyrir um slíka aðild annarra en tilgreindir eru í ákvæðinu, þ.e. forseti, þingnefnd og þriðjungur þingmanna. Slík leið væri eðlileg til þess að skera úr ágreiningi handhafa miðstjórnarvalds og sveitarstjórna eða sveitarstjórna um hvort reglu stjórnarskrárinnar um samráðsskyldu sbr. 108. gr. eða nálægðarreglu sbr. 106. gr. hefði verið fylgt. Stendur upp á löggjafann að tryggja réttarfarsleg úrræði við brot á sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga eða öðrum form- eða efnisákvæðum stjórnarskrár hvað þau varðar.

Nýmælið felst í 2. mgr. þar sem segir að sveitarfélög skuli hafa nægilega burði og tekjur til að sinna lögbundnum verkefnum. Markmið ákvæðisins er að stuðla að því að samræmi sé milli lögbundinna verkefna sveitarfélaga og tekna þeirra. Í ljósi þess að ráðið leggur til óbreytta málsgrein um að tekjustofnar sveitarfélaga skyldu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til þess að ákveða hvort og hvernig þeir væru nýttir, var talið að herða þyrfti á þeirri skyldu löggjafans að tryggja samræmi milli verkefna og tekna, þ.e. að tryggja að nægar tekjur væru fyrir hendi til lögbundinna verkefna sveitarfélaga.

Skylda til þess að stuðla að samræmi milli lögbundinna verkefna og tekna hvílir þó ekki einhliða á miðstjórnarvaldinu, löggjafanum; í ákvæðinu felst einnig réttur fyrir löggjafann til að skipa málum þannig að sveitarfélög séu nægilega öflug til að sinna verkefnum sínum og þá er einkum átt við stærð sveitarfélaga. Skyldan hvílir þá einnig á sveitarfélögum að sæta slíkum reglum og sveitarstjórnnum að haga málum þannig að ekki stefni í óefni. Löggjafinn útfærir þetta nánar í lögum, m.a. um aðhald og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga í samráði við sveitarfélög, sbr. samráðsskylduna sem einnig er nýmæli. Sveitarfélög eiga því að vera nægilega burðug sem helgast m.a. af hæfilegri stærðarhagkvæmni.

Markmiðinu um nægilega burði og samræmi milli verkefna og tekna má einnig ná með sam-

²³⁸ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar 1:2011:363.

starfi milli sveitarfélaga, svo sem nú er algengt í svonefndum byggðasamlögum skv. sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 og fleiri lögum.

Rætt var um hvort sleppa mætti orðinu „lögbundnum“ í því skyni að skylda þessi og réttur næði einnig til verkefna sem sveitarfélög ákvæðu upp á sitt einsdæmi að sinna án lagaskyldu. Þótti það í betra samræmi við sjálfstjórn sveitarfélaga og þá staðreynd að mörgum mikilvægum verkefnum, svo sem almenningssamgöngum, er sinnt af hálfu sumra sveitarfélaga án lagaskyldu. Á hinn bóginn var talið að slík skylda á hendur ríkisvaldinu væri of þungbær ef sveitarfélög ættu að hafa sjálfðæmi um verkefni enda hefur Stjórnlagaráð leitast í tillögugerð sinni við að tryggja að völd og ábyrgð fari saman.

Ákvæði 3. mgr. 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 byggjast á heimild í lögum en þeim sé í sjálfsveld sett hvort og hvernig þau nýta lögákveðna tekjustofna. Ákvæðið gengur sem sérregla að nokkru leyti frammar almennum reglum stjórnarskrár um skattamál í 1. mgr. 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar sem teknar eru upp óbreyttar í frumvarp þetta.

Um 106. gr.

Nýtt ákvæði.

Stjórnlagaráð leggur til að stjórnarskrárbundin verði svokölluð nálægðarregla sem felur í sér að þjónustu eigi að veita í eins miklu návígi við íbúa og kostur er. Í ráðinu kom fram að æskilegt væri að skilgreina verkefni hins opinbera á þann hátt að sveitarfélög færu með þau mál sem varða íbúa þeirra beint og varða nærumhverfi þeirra. Hér er m.ö.o. átt við opinbera þjónustu svo sem segir í ákvæðinu en hafa má ákvæðið til hliðsjónar við ákvörðun um hvar *ákvörðunarvaldi* um opinber málefni skuli fyrirkomið. Stjórnarskrarákvæðið er að hluta til byggt á sambærilegri reglu innan Evrópusambandsins (e. *principle of subsidiarity*). Hugsunin um sjálfstjórn sveitarfélaga byggist á þeirri lýðræðishugsun að fólkið í landinu hafi rétt til þess að hafa bein áhrif á nærumhverfi sitt.²³⁹

Ýmis sjónarmið komu fram í umræðum, m.a. að meðferð valds eigi að vera sem næst þeim vettvangi sem málið varðar. Við ákvörðun um skiptingu verkefna og tekjustofna milli ríkis og sveitarfélaga þyrfti að gæta að jöfnun tekna á milli sveitarfélaga innbyrðis, að verkefnum sé sinnt af sveitarfélögum eða samtökum þeirra, svo sem byggðasamlagi, nema þau eigi betur heima hjá ríkinu.

Með orðalaginu „eða samtaka í umboði þeirra“ í ákvæði um nálægðarreglu er ekki aðeins átt við fyrirbyggjandi samtök sveitarfélaga sjálfra, þ.e. Samband íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtök þeirra, eða allsherjarréttarlegan samstarfsgrundvöll þeirra, byggðasamlög, sbr. sveitarstjórnarlög nr. 45/1998. Með þessu orðavali er einnig gefið til kynna að sveitarfélög geti framselt til einkaréttarlegra aðila umsýslu með þjónustu sem þeim ber að veita lögum samkvæmt. Sem dæmi um slíka aðila má nefna samtök sem ekki hafa arðsemismarkmið, a.m.k. ekki sem megintilgang, svo sem foreldrafélög, neytendasamtök, samvinnufélög, sjálfs- eignarstofnanir og önnur slík samtök en nefna má að sjálfseignarstofnanir hafa lengi verið mikilvirkar í sambandi við rekstur eða umsjón öldrunarþjónustu – en yfirleitt á kostnað hins opinbera. Í slíkri heimild til framsals á umsýslu þjónustu felst ekki að sveitarfélög geti skotið sér undan lögbundnum skyldum sínum, enda er þjónustunni þá sinnt „í umboði“ sveitarfélaga svo sem ákvæðið áskilur.

Rætt var um að snúa reglunni við þannig að verkefnum skyldi sinnt af sveitarfélögum nema þau ættu betur heima hjá ríkinu. Þar sem Ísland er lítið ríki og ekki sambandsríki naut sú

239 Sjá Jóhann Tómas Sigurðsson 2000:160.

nálgun ekki nægilegs stuðnings en engu að síður verður að telja að sönnunarbyrði um hvort verkefni eigi betur heima hjá sveitarfélögum eða miðstjórn ríkisvalds sé ekki einvörðungu lögð á sveitarfélög í ljósi markmiðsreglunnar og nýmælis um samráðsskyldu. Þó að löggjafanum sé falin útfærsla reglunnar og endanlegt ákvörðunarvald um hvaða verkefnum skuli sinnt í héraði hefur löggjafinn ekki sjálfðæmi um það í ljósi þessa og langrar hefðar um að samráð sé haft við fulltrúa sveitarfélaga við flutning verkefna milli ríkis og sveitarfélaga.

Um 107. gr.

Nýtt ákvæði.

Í tillögu stjórnlaganefndar var lagt til nýmæli um kosningu sveitarstjórna og íbúalýðræði, en ákvæðið byggist á tillögu nefndarinnar, að undanskilinni orðalagsbreytingu í 1. mgr.

Í 1. mgr. þótti rétt að kveða á um það sem lengi hefur gilt skv. lögum, að sveitarfélögum skuli stjórnað af sveitarstjórnnum, þær sæki umboð sitt til íbúanna og séu kjörnar í almennum kosningum sem skuli vera leynilegar. Eðlilegt þykir að kveðið sé á um slík grundvallarréttindi, líkt og kosningu sveitarstjórnar, í stjórnarskrá.

Til umræðu kom hvort áskilja bæri persónukjör eða heimila beitingu þess, eins og gert er í frumvarpi þessu, sbr. 39. gr., en talið var nægilegt að löggjafinn ákvæði slíkt og útfærði – og þá með hliðsjón af reglum stjórnarskrár og lögum um alþingiskosningar. Um nánari fyrirmæli, m.a. um kjörgengi og kosningarétt, verður kveðið á í almennum lögum.

Þá er nýmæli fólgið í 2. mgr. sem kveður á um rétt íbúa sveitarfélags til þess að óska eftir atkvæðagreiðslu um málefni þess. Sveitarfélög gegna mikilvægu lýðræðislegu hlutverki, enda eru þau það stjórnvald sem er næst fólkinu. Ákvæðið eitt og sér felur ekki í sér sérstakar skyldur sveitarfélaga, heldur ráðagerð um að slíkar atkvæðagreiðslur skuli haldnar að ákveðum skilyrðum fullnægðum.

Réttinn til að óska eftir atkvæðagreiðslu um málefni sveitarfélaga er nú þegar að finna í XI. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, sbr. 8. gr. laga nr. 74/2003, og er meginbreytingin því að sá réttur er nú stjórnarskrárvarinn. Útfærslan er þó eins og í fleiri tilvikum sett í hendur löggjafans.

Um 108. gr.

Nýtt ákvæði.

Hér er lögð til ný formregla um samráðsskyldu við undirbúning lagasetningar ef löggjöf, sú er málið varðar, tekur til málefna sveitarfélaga. Reglan bindur hendur löggjafans við undirbúning á þann veg að samráð skuli viðhaft við lagasetningu í þeim tilvikum er frumvörp varða einvörðungu eða að verulegu leyti málefni sveitarfélaga eða hafa bein áhrif á starfsemi þeirra. Skyldan hvílir á þeim sem undirbýr löggjöf hverju sinni, viðkomandi ráðuneyti og ráðherra þegar um stjórnarfrumvörp er að ræða, en einnig á þingmönnum eða starfsfólki Alþingis fyrir þeirra hönd þegar þingmenn leggja fram frumvörp. Hér er lagt til að forseta Alþingis beri skylda til þess að aðgæta hvort þessari skyldu hafi verið fullnægt, en löggjafi hefur ákveðið sjálfðæmi um að ákveða slíkt með almennum lögum.

Í dag gildir samkomulag um kostnaðarmat lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla gagnvart sveitarfélögum sem tók gildi hinn 1. janúar 2006, en sú regla um verklag við undirbúning lagafrumvarpa er hér sumpart stjórnarskrárbundin til að vernda rétt sveitarfélaga. Kostnaðarmat telst hluti samráðs, sem og fellur undir mat á áhrifum lagasetningar sem ber nú að vinna við undirbúning laga, sbr. 57. gr. frumvarps þessa um meðferð lagafrumvarpa.

Þýðing þess að stjórnarskrárbinda reglu um samráðsskyldu getur haft í för með sér að brot gegn henni hafi ekki hlotið rétta málsmeðferð skv. stjórnskipunarlögum. Þá ber að huga að réttarfarsúrræðum sveitarfélaga eins og áður var rætt. Þar sem sveitarfélög eru nú 76 talsins er eðlilegt að halda í þá hefð að hafa samráðið á vettvangi samtaka sveitarfélaga, hvort sem er landssambands þeirra eða landshlutasamtaka eftir því sem betur á við. Um inntak lagahugtaksins „lögskilt samráð“ byggir ráðið á hefðbundnum lagaskilningi sem felur í sér að samráð sé ekki aðeins einhliða tilkynning og heldur ekki samningur tveggja jafnsettra aðila heldur millistig, þ.e. að samráðsgjafi gefi samráðsþega færi á að gera athugasemdir við tillögu, með hæfilegum fyrirvara og með það að markmiði að eiga í kjölfarið viðræður og leita samkomulags. Hvað telst hæfilegur fyrirvari fer m.a. eftir því hvort um er að ræða verulegar breytingar á gildandi rétti eða fyrirbyggjandi stöðu.²⁴⁰

Skýra má ákvæðið rýmkandi að því leyti sem stjórnvaldsfyrirmæli á borð við reglugerðir fela í sér efnisreglur, einkum ef íþyngjandi eru fyrir sveitarfélög, íbúa þeirra eða sveitarstjórnir.

240 Í því sambandi má vísa til eftirfarandi forsendna í dómi Félagsdóms frá 20. maí 2001 í máli nr. 11/2001 um inntak lagahugtaksins „samráð“: „Í [lögnum] er ekki tekið fram hvers eðlis umrætt samráð við viðkomandi stéttarfélög skuli vera. Telja verður það samræmast tilvitnuðu orðalagi að stéttarfélögum séu sendar tillögur að skrá með hæfilegum fyrirvara og óskað eftir athugasemdum. Geri stéttarfélag athugasemdir við skrá, beri aðilum að eiga viðræður og leita samkomulags. Ætla verður hæfilegan tíma til þess sem m. a. ræðst af því hvort breytingar eru umfangsmiklar frá því sem áður hefur gilt.“ Í dómsforsendum er vísað í fleiri úrlausnir af sama meiði.

Um VIII. kafla.

Eina ákvæði nágildandi stjórnarskrár um samninga við önnur ríki og utanríkismál er í 21. gr. hennar. Greinin hefur fremur þröngt gildissvið en þar er mælt fyrir um að forseti Íslands geri samninga við önnur ríki. Einnig kemur þar fram að forseti geti enga slíka samninga gert ef þeir hafa í sér fylgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða horfi til breytinga á stjórnarhögum ríkisins nema samþykki Alþingis komi til. Greinin hefur staðið efnislega óbreytt frá því að hún kom inn í stjórnarskrána árið 1920 þegar Ísland varð fullvalda ríki.

Ákvæði nágildandi stjórnarskrár um utanríkismál eru samkvæmt framangreindu rýr og frábrugðin stjórnarskrám Norðurlanda og ýmissa annarra ríkja að ekki er að finna heimildir til framsals ríkisvalds til alþjóðastofnana. Þó hefur oft verið rætt um heimildir íslenskrar stjórnskipunar um framsal ríkisvalds, einkum vegna aðildar Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og að Schengen-samstarfinu.²⁴¹ Í tengslum við þær umræður hefur verið talið að íslensk stjórnskipan heimili framsal ríkisvalds að uppfylltum tilteknum skilyrðum þótt vissulega hafi verið uppi ágreiningur um tilvist og efnislegt innihald þeirrar heimildar.²⁴² Með aukinni þátttöku Íslands í alþjóðastarfi hefur hins vegar verið bent á að þörf sé á að festa í sessi í stjórnarskrá með hvaða hætti aukin alþjóðasamvinna og þátttaka Íslands í henni séu grundvölluð.²⁴³

Nágildandi stjórnarskrá er einnig frábrugðin stjórnarskrám annarra Norðurlanda um að hún er þögn um hvort og þá hvernig skuli tryggja stöðu og áhrif Alþingis á mótun utanríkisstefnunnar og þátttöku Alþingis í töku ákvarðana um meiri háttar utanríkismál.²⁴⁴ Í krafti þingræðisreglunnar getur Alþingi krafist ríkisstjórn um upplýsingar og svör um aðgerðir í utanríkismálum auk þess sem það getur lýst yfir vantrausti á ráðherra eða ríkisstjórn vegna utanríkisstefnu eða aðgerða í utanríkismálum. Engu að síður er hlutverk og heimild Alþingis til að gefa framkvæmdarvaldinu bindandi fyrirmæli óljós.

Þjóðfundur var fáorður um meðferð utanríkismála en þó kom fram skýr vilji um að þjóðin yrði höfð með í ráðum vegna töku ákvarðana um meiri háttar utanríkismál þannig að komið yrði í veg fyrir að ráðherrar gætu einhliða tekið ákvarðanir um t.d. stríð. Tekið var fram að Ísland skyldi vera sjálfstætt í alþjóðasamskiptum en um leið virkara á alþjóðavettvangi. Áhersla var lögð á alþjóðasamvinnu á mörgum sviðum og að Ísland yrði virkur þátttakandi í alþjóðavískaðskiptum. Á Þjóðfundi átti sér stað nokkur umræða um Evrópusambandið og mátti þar finna sjónarmið í báðar áttir, þ.e. að stjórnarskráin ætti annars vegar að gera þjóðinni kleift að ganga í sambandið og hins vegar sporna við inngöngu.

Stjórnlagaráð kynnti sér stöðu utanríkismála og ræddi Skýrslu stjórnlaganefndar. Sammæli voru um að sökum eðlis málaflokksins og sífellt vaxandi þátttöku Íslands í alþjóðasamstarfi væri rétt að sérstakur kafli stjórnarskrár væri helgaður málaflöknum. Þar væri að finna ákvæði sem tækju á meðferð þeirra, samspili milli þings og framkvæmdarvalds í þeim efnum, tengslum forseta við málaflokkinn sem og ábyrgð og aðdraganda að gerð þjóðréttarsamninga. Þá yrði einnig leitast við að festa í sessi þær óskrifuðu meginreglur sem taldar eru gilda á þessu sviði.

Í kaflanum er lagt til að 21. gr. nágildandi stjórnarskrár gildi áfram með örlítið breyttu orðalagi með hliðsjón af þróun mála frá setningu ákvæðisins. Þá er að auki að finna í kaflanum almenna grein um meðferð utanríkismála, samspilið milli þings og framkvæmdarvalds, að-

241 Sjá Stefán Má Stefánsson 2011, kafla 5-10.

242 Sjá t.d. Davíð Þór Björgvinsson 2006:458 o. áfr.

243 Sjá t.d. Björgu Thorarensen 2011:321 o. áfr. (einkum bls. 323); Björgu Thorarensen 2007:399 o. áfr. (einkum inngangskafli) Írisi Lind Sæmundsdóttur 2008:555 o. áfr., og Krístrínu Heimisdóttur 2003:43 o. áfr.

244 Sjá t.d. Björgu Thorarensen 2007 og Bjarna Má Magnússon 2006.

komu þingsins að ákvarðanatöku um utanríkismál (hefðbundin utanríkismál, mikilvæg utanríkismál og vegna aðgerða sem fela í sér beitingu vopnavalds). Enn fremur er þar að finna sérstaka grein um framsal ríkisvalds í sérstökum tilvikum og hvernig aðkomu þings og þjóðar að slíkri ákvarðanatöku skuli háttað. Loks er að finna grein um skyldu ríkisins til að virða mannréttindareglur samkvæmt alþjóðasamningum sem bindandi eru að þjóðarétti, og um stöðu lögfesta mannréttinda- og umhverfissamninga.

Ákvæði kaflans taka mið af tillögum stjórnlaganefndar að mestu leyti. Litið er til orðræðu og ákalls sem fram hefur komið um nýmæli í stjórnarskrá að þessu leyti. Þá er litið til þess að löggjafinn hefur talið þörf á endurbótum að þessu leyti en nefnd um endurskoðun stjórnarskrár sem skipuð var árið 2005 og starfaði til 2007 ræddi tillögur að þessu leyti.²⁴⁵ Einnig verður að líta til þess að meðal helstu verkefna Stjórnlagaráðs samkvæmt þingsályktunartillögu um skipun þess er að taka sérstaklega til umfjöllunar framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana og meðferð utanríkismála.²⁴⁶

Markmiðið með sérstökum kafla í stjórnarskrá um utanríkismál lýtur að því að skýra betur stöðu þingsins í þeim efnum og aðkomu þess að ákvarðanatöku í utanríkismálum. Er þar einnig verið að skýra núgildandi réttarskipan, skrifaðar sem óskrifaðar reglur, með það að markmiði að auka skýrleika og koma í veg fyrir vandkvæði við túlkun eða að vafi leiki á um endimörk einstakra reglna. Leitast er við að styrkja hlutverk þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu í þeim efnum, og heimildir þess til að gefa framkvæmdarvaldinu bindandi fyrir-mæli eru auknar, sér í lagi um mikilvæg utanríkismál sem og aðgerðir sem tengjast beitingu vopnavalds. Þá er í þessum kafla frumvarpsins einnig fest í sessi regla um framsal ríkisvalds en ætla má að slíkt girði fyrir réttaróvissu að því leyti. Einnig er tryggt að þing og þjóð komi að ákvarðanatöku um svo mikilvæg mál fyrir íslensku þjóðina. Við mat á áhrifum kaflans leitaði ráðið mats og ábendinga frá sérfræðingum og ráðuneytum en athugasemdir þeirra voru mjög gagnlegar og litið til þeirra að ýmsu leyti við mótun endanlegra tillagna.

Um 109. gr.

Í 109. gr. er fjallað um meðferð utanríkismála en það er nýmæli í stjórnarskránni. Hér er um að ræða almenna reglu um handhöfn og meðferð utanríkismála og að auki samspilið milli löggjafarvaldsins (eftirlitsaðilans) og framkvæmdarvaldsins. Greinin er að upplagi valkostur 2 í Skýrslu stjórnlaganefndar.²⁴⁷ Hún lýsir í nokkrum meginatriðum mótun utanríkisstefnu Íslands og á hvers höndum hún er. Samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands fer utanríkisráðherra með þau mál í hefðbundnum skilningi. Ekki er lögð til efnisleg breyting á því þótt ákvæði 1. mgr. tillögunnar opni á, í samræmi við íslenska venju, að fagráðherrar fari með tiltekna þætti utanríkismála gagnvart erlendum ríkjum þegar það snertir ákveðna þætti fagsviðs þeirra. Rétt er þó að árétta að öll slík frávik frá þeirri meginreglu að utanríkisráðherra fari með þessi mál yrði að túlka þröngt. Þá er það sérstaklega tekið fram í greininni að fyrirvar og mótun stefnu á þessu sviði sé í umboði og undir eftirliti Alþingis. Með þessu eru tekin af tvímæli um að endanlegt forræði á utanríkisstefnu ríkisins er hjá Alþingi sjálfu en ekki ríkisstjórninni eða einstökum ráðherrum. Með orðalaginu er hins vegar gefin ákveðin vísbending um að ríkisstjórn í tilteknum tilvikum kunni að njóta meira svigrúms við rekstur utanríkismála en ýmissa annarra mála.

Mikilvægt er að í 2. mgr. er sérstaklega viðurkennd stjórnskipuleg staða utanríkismálanefndar Alþingis og þær skyldur sem ráðherra ber gagnvart henni á þessu sviði. Í dag er fjallað um hlutverk utanríkismálanefndar í þingskapalögum, sbr. 24. gr. þeirra, auk þess sem þar er

²⁴⁵ Sjá *Endurskoðun stjórnarskrárinnar - áfangaskýrslu nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands* 2007.

²⁴⁶ Sjá *tillögu til þingsályktunar um skipun stjórnlagaráðs* 2010-2011.

²⁴⁷ Sjá *Skýrslu stjórnlaganefndar* 1 2011:163.

vísað til skyldu ríkisstjórnarinnar til samráðs við nefndina um öll meiri háttar utanríkismál. Í ákvæðinu er lagt til afdráttarlausara orðalag að þessu leyti. Í orðalaginu felst að ráðherra hefur ákveðna frumkvæðisskyldu gagnvart nefndinni en að auki að honum beri að upplýsa hana að hennar frumkvæði og samkvæmt beiðnum hennar. Þetta ákvæði þarf að lesa með hliðsjón af ákvæðum frumvarpsins um þá upplýsingaskyldu sem ráðherrar bera almennt gagnvart fastanefndum þingsins. Hugsanlega er óþarfi að tvítaka slíkt, en talið er mikilvægt að geta nefndarinnar sérstaklega í kaflanum enda með þessu áréttað hversu mikilvæg staða hennar er í íslenskri stjórnskipan og að það sé brýnt að hún sé ávallt upplýst um mál er hana varða sem og þá málaflokka sem henni eru falin.

Í núgildandi þingskapalögum er tekið fram að utanríkismálanefnd starfi allan ársins hring, þ.e. bæði á þingtíma og í þinghléum. Athugunarefni er hvort stjórnarskrárbinda eigi þá reglu með sambærilegum hætti inn í stjórnarskrá, þ.e. að samráð skuli haft við nefndina [... jafnt á þingtíma sem í þinghléum]. Bent hefur verið á að nú starfi þingið í reynd árið um kring og að tiltölulega einfalt sé að kalla það eða einstakar nefndir þess til fundar um einstök mál ef svo beri undir. Því verður að telja að það að stjórnarskrárbinda samráðsskyldu utanríkisráðherra við utanríkismálanefnd um mikilvæg utanríkismál leiði til þess að á hann sé lögð sú skilyrðislaus skylda að kalla hana ávallt til, jafnt á þingtíma sem í þinghléum ef slík mál koma upp. Annað sem bent hefur verið á er að á ákveðnum tímabilum kunni sú staða vissulega að koma upp að engin utanríkismálanefnd sé að störfum, þ.e. ekki hafi verið skipað í hana. Á það við um tímabilið frá kjördegi og fram að fyrsta þingfundi en á honum fer almennt fram skipan í fastanefndir þingsins. Hér verður að hafa í huga að skv. tillögum Stjórnlagaráðs getur ríkisstjórn tekið ákvarðanir sem fjölskipað stjórnvald þegar um tiltekin meiri háttar mál er að ræða. Verður að gera ráð fyrir að samráðs verði þá gætt innan hennar ef engin utanríkismálanefnd er að störfum. Beri brýna nauðsyn til að hafa samráð við fulltrúa þingsins verður þó að gera ráð fyrir að utanríkismálanefnd verði skipuð ad hoc vegna máls og að hún haldi umboði sínu fram að fyrsta þingfundi. Reynist báðir þessir kostir ómögulegir er gert ráð fyrir að ráðherra geti eðli málsins samkvæmt tekið ákvörðun á grundvelli neyðarréttar. Hins vegar er gerð sú krafa að hann gæti ávallt meðalhófs í slíkri ákvarðanatöku og gangi ekki lengra en nauðsyn krefur.

Í 3. mgr. er kveðið á um samráðsskyldu við Alþingi þegar um er að ræða ákvarðanatöku um stuðning við aðgerðir sem fela í sér beitingu vopnavalds, aðrar en þær sem Ísland er skuldbundið af skv. þjóðarétti. „Beiting vopnavalds“ tekur mið af hefðbundnu orðalagi á þessu réttarsviði. Það ásamt því að tala um „aðgerðir aðrar en þær sem Ísland er skuldbundið af samkvæmt þjóðarétti“ nær einnig yfir þá skilgreiningu sem felst í hugtakinu „stríð“, eins og notað var í tillögum stjórnlaganefndar, en er jafnframt víðtækara þar sem ekki er um að ræða vopnaða árás eins ríkis gagnvart öðru líkt og hugtakið „stríð“ felur í sér. Eins tekur þetta tillit til þess að stundum kann Ísland að vera þjóðréttarlega bundið af ákvörðunum alþjóðastofnana sem Ísland á aðild að og samþykki þings kunni þar engu að skipta, eins og varðandi friðargæslu eða þvingunaraðgerðir öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna á grundvelli stofnsáttmála þeirra. Enn fremur tekur það mið af því að stundum kann samþykki þingsins að geta breytt því hvort Ísland sé bundið eða ekki af ákvörðun eins og þeirri um stuðning við beitingu vopnavalds í Kosovo 1999 eða í Írak árið 2003.

Um 110. gr.

Í 110. gr. er fjallað um gerð þjóðréttarsamninga, þ.e. samninga Íslands við önnur ríki, alþjóðastofnanir eða aðra þjóðréttaráðila. Í grundvallaratriðum er þarna um að ræða þá efnisreglu sem nú er að finna í 21. gr. stjórnarskrárinnar. Hins vegar eru lagðar til orðalagsbreytingar frá núgildandi grein til nánari skýringar á aðstæðum þar sem skylt er að leita samþykkis Alþingis áður en þjóðréttarsamningur er fullgiltur. Einnig er lögð til sú breyting að það sé ráðherra sem geri samninga án aðkomu forseta Íslands.

Hvað varðar aðkomu forseta Íslands vegna gerðar þjóðréttarsamninga er fyrirkomulagið í núgildandi stjórnarskrá að ráðherra framkvæmir vald forseta í þessum efnum. Samþykki Alþingis er veitt með þingsályktun. Þannig leggur utanríkisráðherra fram tillögu um að þingið veiti heimild til fullgildingar tiltekins samnings. Þegar lagabreytinga er þörf vegna aðildar að samningi leggur viðkomandi ráðherra sem málefnið heyrir undir einnig fram frumvarp sem mælir fyrir um hvernig beri að breyta eða bæta við íslenska löggjöf til þess að uppfylla þær þjóðréttarskyldur sem samningurinn hefur í för með sér. Með greininni er fallið frá formkröfunni um aðkomu forseta að þessu leyti og tilgreint að það sé ráðherra sem gerir umrædda samninga.

Með „þjóðréttarsamningum“ í greininni er átt við hvers konar samninga eða samkomulag sem Ísland gerir við önnur ríki, alþjóðastofnanir eða aðra þjóðréttaraðila. Hér getur verið um tvíhliða eða marghliða samninga að ræða sem hafa það að markmiði að kveða á um þjóðréttarlegar skyldur eða réttindi Íslands gagnvart viðkomandi aðilum og eða öfugt. Með „afsali á landi“ er átt sem áður við að Ísland afsali sér yfirráðarétti á landi með samningi en orðalagið tekur hins vegar ekki til þess þótt yfirfærsla verði á eignarrétti, t.d. við sölu jarðar í eigu ríkisins. Þá verða orðin „kvaðir á landi“ eða „landhelgi“ skýrð svo að með þeim sé átt við takmörkuð og tímabundin yfirráð annars ríkis yfir landi eða landhelgi. Orðalagið „inn-sævi, efnahagslögsögu eða landgrunni“ er nýtt miðað við núgildandi orðalag 21. gr. Tekur það mið af þeirri þróun sem orðið hefur á sviði hafréttar á síðari hluta 20. aldar en um er að ræða þau hafsvæði þar sem ríki fer með fullveldi, fullveldisréttindi eða lögsögu. Verður að ætla að túlkun á því hvað teljist afsal eða kvaðir á slíkum svæðum túlkist með samsvarandi hætti og við hefur átt um orðalag 21. gr. um afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi. Það væri til að mynda talin kvöð að gera samning sem veitti erlendu ríki eða ríkjum réttindi til fiskveiða eða nýtingar annarra auðlinda í íslenskri efnahagslögsögu. Orðalagið „kalla á breytingar á landslögum“ kemur í stað orðalagsins „breytingar á stjórnarhögum“ í 21. gr. núgildandi stjórnarskrár og færir það í raun til þess sem talið hefur verið felast í því orðalagi, þ.e. að leita verður samþykkis þingsins þegar skuldbindingar samnings kalla á að breytingar verði gerðar á íslenskum lögum svo uppfylla megi þær kröfur sem felast í samningi. Breytt orðalag færir því ákvæðið til samræmis við þá túlkun sem viðgengist hefur á 21. gr. Orðalagið „mikilvægir af öðrum ástæðum“ kemur úr 21. gr. og hefur til að mynda verið túlkað sem svo að samþykkis þingsins þurfi að leita þegar samningur varði mikilvæg pólitísk málefni án þess þó að hann kalli endilega á lagabreytingar. Nefna má að þegar Ísland gerðist aðili að Kyoto-bókuninni við rammamarkmið um loftslagsbreytingar var leitað eftir samþykki þingsins þrátt fyrir að bókunin kallaði ekki á að breytingar yrðu gerðar á íslenskum lögum til að uppfylltar yrðu þær skyldur sem í samningnum fælust.²⁴⁸

Um 111. gr.

Ákvæðið um framsal ríkisvalds er nýmæli í frumvarpi þessu. Rætt hefur verið um þörf á að setja slíkt ákvæði í stjórnarskrá til að skýra réttarstöðuna og tryggja aðkomu þings og þjóðar, sbr. það sem fram kemur í almennum athugasemdum kaflans. Íslensk stjórnskipan hefur verið talin heimila framsal ríkisvalds að uppfylltum tilteknum skilyrðum þótt vissulega hafi verið deilt um þau skilyrði og túlkun þeirra. Stjórnlagaráð leggur til að stjórnarskrá taki sérstaklega á því með hvaða hætti fara skuli með þjóðréttarsamninga af þessu tagi. Lítur ráðið þá einkum til hinnar óskrifðuðu meginreglu sem talin er gilda.²⁴⁹ Það er mikilvægt að útfæra slíka reglu í stjórnarskránni þannig að ekki leiki á því vafi hver mörk slíkrar reglu verði og hvaða málsmæðferðarreglur gildi um samninga. Með því verður hægt að tryggja aðkomu þings við gerð slíkra samninga og ekki síst þjóðarinnar. Með greininni er því lagt til að í stjórnarskrána

²⁴⁸ Sjá *Skýrslu stjórnlaganefndar* 2 2011:67-70. Sjá einnig Björgu Thorarensen 2007 og Eirík Tómasson o.fl. 2007. Sjá enn fremur nánar tillögu til þingsályktunar um aðild að *Kýótó-bókun við rammamarkmið Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar* 2001-2002.

²⁴⁹ Sjá Davíð Þór Björgvinsson 2006:478-479.

bætist ákvæði um heimild til þess að íslenska ríkið verði aðili að þjóðréttarsamningi sem felur í sér skuldbindingu til að framselja eða deila hluta ríkisvalds. Framsetning ákvæðisins tekur mið af norrænum fyrirmyndum, einkum ákvæðum í stjórnskrám Noregs og Danmerkur.

„Þjóðréttarsamningur“ í skilningi 1. mgr. er samningur sem leggur þjóðréttarlegar kvaðir á aðila samnings, sbr. fyrri grein kaflans. Orðalagið „framsal ríkisvalds“ felur í sér að heimilt verði að framselja hluta löggjafarvalds, framkvæmdarvalds eða dómsvalds til alþjóðastofnana. „Alþjóðastofnanir“ eru stofnanir sem komið er á laggirnar í tengslum við milliríkjasamvinnu. Á vettvangi þeirra koma ríki eða aðrir þjóðréttaraðilar saman og sinna ýmsum sameiginlegum hagsmunamálum aðila en innan stofnananna er yfirleitt byggð upp sérþekking á tilteknum sviðum. Almennst hefur verið litið á slíkar stofnanir sem skilvirka leið að sameiginlegri ákvarðanatöku fremur en hefðbundnar ráðstefnur ríkja.²⁵⁰ Ákveðin skilyrði eru sett í greininni um efni og markmið samninga um framsal og er vísað til „friðar og efnahagssamvinnu“. Stofnun sem móttækur valdheimildir verður því að sinna verkefnum sem samræmast þessum skilyrðum báðum en ekki einungis öðru þeirra. Við mat á því hvort stofnun sinni slíkum markmiðum eða starfi í þeirra þágu yrði að líta t.d. til stofnsáttmála um viðkomandi stofnun og eftir atvikum annarra verkefna sem hún sinnir. Skilyrðin eru í anda þeirra viðhorfa sem m.a. komu fram á Þjóðfundi í tengslum við að hvaða leyti Ísland skuli vera virkt á alþjóðavettangi. Þá er í greininni sérstaklega tilgreind sú heimild að afturkalla áður framselt vald. Áskilnaður um að framsal sé afturkræft felur í sér það sem skv. hefðbundnum þjóðréttarlegum skilningi felst í fullveldi ríkis, þ.e. að það geti ávallt ákveðið að segja sig úr því samstarfi sem það þegar hefur gengist undir. Dæmi þekkjast að ríki hafi sagt sig úr Efnahagsbandalagi Evrópu (forvera Evrópusambandsins) en það gerði Grænland með úrsögn sinni árið 1985. Lissabonsáttmáli Evrópusambandsins tiltekur sérstaklega ákvæði um mögulegar úrsagnir úr Evrópusambandinu og þá málsmæðferð sem viðhöfð skuli vegna þeirra, sbr. 50. gr. sáttmálans. Rætt var í Stjórnlagaráði hvort útfæra ætti nánar þá málsmæðferð sem viðhafa ætti vegna afturköllunar áður framselds valds en ákveðið var að falla frá því og eftirláta það venjum og hefð í íslenskri stjórnskipan. Eins kann að vera að slíkt þurfi að meta sérstaklega hverju sinni með hliðsjón af samfélagslegum aðstæðum enda kann að vera að slíkt þurfi að gerast greitt og að sammæli séu um slíkt meðal þjóðarinnar. Ítarleg málsmæðferðarregla í stjórnskrá kynni þar með að flækja málin og tefja. Lagt er upp með í frumvarpi þessu að Lögréttu verði falið hlutverk sem ráðgefandi aðili við mat á því hvaða málsmæðferð verði viðhöfð. Þá er loks gerð krafa um að afmarka þurfi nánar með lögum í hverju framsalið felist en það leggur þá skyldu á löggjafann að tilgreina það með skýrum hætti í sérstakri löggjöf. Loks er að finna í 3. mgr. sérstaka málsmæðferðarreglu sem gildir um ákvarðanir um samninga af því tagi sem hér um ræðir. Í henni felst að eftir að Alþingi hefur gert samþykkt um fullgildingu samnings skuli málið lagt í bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu. Er það talið sérstaklega mikilvægt þannig að tryggt sé að afstaða þjóðar til mála sem þessara ráði niðurstöðu. Verði tillaga felld nær fullgilding samningsins ekki fram að ganga. Hins vegar ef um óverulegt eða minni háttar framsal er að ræða, t.a.m. breyting á samningi þar sem þegar hefur verið framselt vald, þá er ekki gert ráð fyrir að það þurfi að fara í þjóðaratkvæðagreiðslu. Lagt er til að ekki verði sett inn krafa um ákveðinn þátttakendaþröskuld í þjóðaratkvæðagreiðslu af því tagi og er þar einkum vísað til þess að þeir sem láti sig málið varða mæti á kjörstað og greiði atkvæði og láti þannig í ljós hvort vilji sé til samþykkis eða synjunar samnings.

Um 112. gr.

Markmið þessarar greinar, sem er nýmæli í frumvarpi þessu, er annars vegar að draga fram að alþjóðlega skuldbindandi mannréttindareglur séu virkar í innlendum rétti sem og að öllum handhöfum ríkisvalds beri að tryggja virkni þeirra og framkvæmd og hins vegar að gera íslenskum stjórnvöldum fært að halda vernd mannréttinda, umhverfis og náttúru í takt við þróun á alþjóðavettvangi án þess að framselja vald til stjórnskrárgjafar úr landi.

²⁵⁰ Sjá t.d. Wallace 2005:70-71.

1. mgr. er tekin beint úr Skýrslu stjórnlaganefndar. Í henni 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.

2. mgr. er einnig byggð á tillögu stjórnlaganefndar en gengur nokkuð skemur hvað varðar innleiðingu alþjóðasamninga í íslenskan rétt. Hún gengur þó lengra að því leyti að hún vísar til alþjóðasamninga á sviði bæði umhverfis- og mannréttinda. Í tillögu stjórnlaganefndar er gert ráð fyrir að það sé möguleiki á því að alþjóðlegar mannréttindareglur fái bein réttaráhrif með stjórnarskrárgildi. Stjórnlagaráð taldi jákvætt að hafa þann möguleika virkan að mannréttindareglur fái stjórnarskrárstöðu en eftir að hafa ráðfært sig við sérfræðinga á sviði stjórnskipunar- og þjóðaréttar taldi það að með því væri verið að framselja ekki eingöngu löggjafarvald heldur stjórnarskrárgjafarvald. Það getur verið hættulegt og jafnvel skapað réttaróvissu fyrir almenning sem gæti átt erfitt með að vita hvaða reglur alþjóðlegra mannréttindasamninga hefðu stjórnarskrárstöðu. Í tillögunni eins og hún kemur frá stjórnlaganefnd þykir einnig óljóst með hvaða hætti fullgilding ætti að fara fram og þá hvort allir mannréttindasamningar fengju um leið stjórnarskrárstöðu. Stjórnlaganefnd virðist þó hafa gert ráð fyrir því að fullgilding þjóðréttarsamninga þyrfti að sæta vandaðri meðferð en hingað til hefur viðgengist. Tillaga stjórnlaganefndar er um margt áþekk tillögu um gildi og forgang þjóðréttarreglna sem sett er fram í kafla skýrslu hennar um utanríkismál og átti fyrst og fremst að koma til greina ef þeirri tillögu væri hafnað. Stjórnlagaráð telur rétt að halda þessari leið opinni fyrir reglur á sviði umhverfis- og mannréttinda, enda er alþjóðleg þróun á þeim vettvangi mikil og gæti verið auðveldara að innleiða reglur á þennan máta en með stjórnarskrárbreytingu.

Með frumvarpi þessu er gert ráð fyrir því að alþjóðlegar mannréttindareglur verði „lex superior“, þ.e. gangi framur almennum lögum, án þess þó að þær verði stjórnarskrárverndaðar. Þetta er í samræmi við framkvæmd í Noregi (sbr. 110. gr. c í norsku stjórnarskránni) þar sem löggjafinn getur innleitt alþjóðlega mannréttindasáttmála í mannréttindabálk og verða þeir þá rétt hærrí öðrum lögum án þess að hafa sömu réttarstöðu og stjórnarskráin. Með þessu móti telur Stjórnlagaráð tryggt að stjórnarskrárgjafarvaldið haldist áfram hjá innlendum aðilum og að dregið verði úr réttaróvissu hjá almenningi.

Stjórnlagaráði bárust athugasemdir frá sérfræðingum og fékk þá á fund sinn. Var þá rætt um að tillaga stjórnlaganefndar gengi of langt og skapaði mögulega réttaróvissu, auk þess sem í greininni fælist töluvert framsal stjórnarskrárgjafarvalds. Stjórnlagaráð skoðaði bæði norska og þýska fyrirkomulagið í þessu ljósi og taldi sjónarmið sérfræðinganna traust. Greinin er því lögð fram í þessari mynd.

Um IX. kafla.

Í lokakafla frumvarpsins eru ákvæði um stjórnarskrárbreytingar, gildistöku og ákvæði til bráðabirgða.

Um 113. gr.

Í gildandi ákvæðum um hvernig breyta meg stjórnarskrá er kveðið á um að breytingar skuli fyrst samþykktar á Alþingi, síðan fari fram þingrof og alþingiskosningar og eftir samþykkt nýs þings á breytingunum öðlist þær gildi með staðfestingu forseta Íslands.

Hér er lögð til sú breyting að eftir samþykkt frumvarps til stjórnarskipunarlaga á Alþingi skuli frumvörp fara til staðfestingar eða synjunar í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Sú undantekning er þó gerð að hafi frumvörp verið samþykkt af $\frac{5}{6}$ hluta alþingismanna geti Alþingi ákveðið að fella þjóðaratkvæðagreiðsluna niður og öðlast þá breytingarnar gildi án frekari meðferðar. Þessi möguleiki á einfaldri meðferð er settur inn með það í huga að hugsanlega þurfi af einhverjum ástæðum að gera smávægilegar breytingar á stjórnarskrá, t.d. vegna minni háttar þjóðréttarsamninga.

Í Stjórnlagaráði voru höfð uppi sjónarmið þess efnis að sá möguleiki ætti að vera fyrir hendi að breyta stjórnarskrá án þingrofs. Reynslan hefur verið sú að kosningar sem haldnar eru í kjölfar slíks þingrofs snúist ekki um inntak breytinganna. Að auki er ríkur vilji fyrir því að stjórnarskrárbreytingar fari í þjóðaratkvæði. Tillagan er nokkuð breytt frá B-tillögu stjórnlaganefndar en þar er gert ráð fyrir samþykki $\frac{2}{3}$ greiddra atkvæða á Alþingi og samþykktarþröskuldi. Þær tillögur torvelduðu um of breytingar á stjórnarskrá að mati ráðsins.

Um 114. gr.

Í nýgildandi stjórnarskrá er gildistökuákvæði í 81. gr. Rætt var um í Stjórnlagaráði hvort það ætti að vera slíkt gildistökuákvæði sem gerir aukna kröfu um bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu við hið hefðbundna ferli 1. mgr. 79. gr. eins og stjórnlaganefnd hafði útfært í skýrslu sinni. Stjórnlagaráð leggur áherslu á að frumvarpið fari í þjóðaratkvæði, rétt eins og gert er ráð fyrir um frekari breytingar á stjórnarskrá sbr. 113. gr. frumvarpsins. Stjórnlagaráð telur nauðsynlegt að sú atkvæðagreiðsla verði að eiga sér stað fyrir lokaafgreiðslu Alþingis. Ekki var ákveðið að setja slíkt ákvæði inn í gildistökuákvæði heldur í bréfi því sem fylgir frumvarpinu til Alþingis. Þá er því lýst yfir að við gildistöku nýrrar stjórnarskrár falli jafnframt úr gildi nýgildandi stjórnarskrá með áorðnum breytingum.

Um ákvæði til bráðabirgða

Gerð er tillaga um ákvæði til bráðabirgða um samþykki fyrstu kosningalaga á grundvelli nýrra ákvæða í frumvarpinu, eins og gert var í 2. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 77/1999. Nægir samþykki einfalds meirihluta atkvæða á Alþingi til að breyta lögum um kosningar til Alþingis til samræmis við stjórnarskipunarlög þessi eftir að þau taka gildi. Sama þing getur því staðið að því að staðfesta stjórnarskipunarlögin og breytt ákvæðum um kosningar til Alþingis í samræmi við þau.

Viðauki

Dæmi um efnislega útfærslu í kosningalögum á ákvæðum stjórnarskrárfrumvarpsins um alþingiskosningar.

Í þessu dæmi er tekin afstaða til atriða sem eru valkvæð skv. ákvæðum frumvarpsins með eftirfarandi hætti:

- Landinu er skipt upp í kjördæmi, þau sömu og nú nema hvað Reykjavíkurborg kjördæmin eru sameinuð.
- Ákvæði um bundin sæti er því sem fullnýtt, notuð 30 sæti.
- Farið er að meginreglunni, að kjósendur megi velja frambjóðendur óháð þvert á lista stjórnvaldasamtaka.
- Beitt er krossaðferð, þ.e.a.s. kjósendinn skal merkja með krossum, ekki raðtölum.
- Uppgjörsaðferðin byggist á samtölu krossa, sbr. þó frávíkvalkosti sem eru nefndir sérstaklega.
- Ekki er tekið á því hvort eða hvernig yrði tekið á því ákvæði að stuðla skuli að sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á Alþingi.

Textann hér á eftir ber aðeins að skilja sem dæmi. Ýmsar aðrar útfærslur geta rúmast innan ákvæðisins. Sumra afbrigða er getið sérstaklega. Textinn er ekki skrifaður sem lagatexti heldur einungis sem efnisatriði í lagatexta.

Kjördæmi

Kjördæmi eru eftirfarandi:

Norðvesturkjördæmi	6 bundin þingsæti
Norðausturkjördæmi	6 bundin þingsæti
Suðurkjördæmi	6 bundin þingsæti
Suðvesturkjördæmi	6 bundin þingsæti
Reykjavíkurborg kjördæmi	6 bundin þingsæti

Síðan komi almenn lagaákvæði um mörk kjördæma. Þingsæti eru 63, þar af eru hér 30 bundin kjördæmum og skiptast eins og að ofan greinir.

Framboð

Samtök frambjóðenda bjóða fram lista í kjördæmum eða á landinu öllu eða hvort tveggja. Heimilt er að frambjóðendur í kjördæmum séu einnig á landslistum sömu samtaka. Auk þess mega vera á landslistum frambjóðendur sem vilja ekki kenna sig við kjördæmi. Framboðin mega ákveða í hvaða röð prenta skal lista þeirra á kjörseðlum. Ef ekki, telst listinn vera í stafrófsröð með hendingarkenndri byrjun.

Heildartala nafna á framboðslistum sömu samtaka skal ekki vera hærri en nemur heildartölu þingmanna og varamanna á landinu öllu. Samtökunum sem að framboðunum standa er í sjálfsvald sett hvernig frambjóðendum er skipt á milli lista þeirra. (Þá koma almenn lagaákvæði um það hverjir standa að framboðum og aðrar formkröfur).

Kjörseðlar

Eftirfarandi sýnir dæmi um kjörseðil sem nota mætti í kosningum sem þessum. Taka skal fram að hér er aðeins um sýnidæmi að ræða. Í kosningalögum þarf að kveða nánar á um gerð kjörseðilsins. Efri hluti kjörseðilsins geymir þá frambjóðendur sem boðið hafa sig fram í kjördæmi kjósandans, hér Suðvesturkjördæmi (SV), en neðri hlutinn hefur að geyma landslista framboðanna, þar sem er að finna alla frambjóðendur listanna, hvar sem er á landinu. Efri hlutinn félli brott ef ákveðið yrði að skipta landinu ekki upp í kjördæmi.

	SUÐVESTURKJÖRDÆMI X-listi almennings				SUÐVESTURKJÖRDÆMI Z-listi íþróttamanna
	Aníta Vala				Hreiðar
	Auðunn				Elma
	Guðbjörn Daníel				Örnólfur Kristján
	Rannveig Erna				Gunnar Árni
	...				
	LANDSLISTI X-listi almennings		LANDSLISTI Y-listi listamanna		LANDSLISTI Z-listi íþróttamanna
	Jóhannes (R)		Sigurvin		Hilda (R)
	Aníta Vala (SV)		Kristbjörn Örn		Hreiðar (NV)
	Ella Hrund		Ríkharður Gunnar		Elma (NA)
	Alexander (NA)		Jakobína Borg		Örnólfur Kristján (S)
	Svava Lilja		Heiðdís Árný		Gunnar Árni (S)
	...		...		...

Frambjóðendur á landslistanum eru ýmist þannig til komnir að þeir eru tengdir kjördæmum en bjóða sig líka fram á landinu öllu eða að þeir kjósa aðeins að vera á landslista. Auðkenni kjördæmanna eru þá tilgreind innan sviga aftan við nöfn þeirra (SV, R, NA o.s.frv.) eða að þeir eru aðeins á landslista og þá án kjördæmismerkingar.

Athöfn kjósanda

Kjósandi greiðir atkvæði á þann hátt að hann markar kross í fering fyrir framan nöfn þeirra frambjóðenda sem hann kys hvort sem þeir eru á listum í kjördæmi kjósandans eða á landslistum. Kjósandi getur einnig greitt einum landslista eða kjördæmislista atkvæði sitt og telst hann þá vera að kjósa alla frambjóðendur á viðkomandi lista jafnt.

Valkostir: Í stað merkingar með krossi rúmast það einnig innan þeirra ákvæða frumvarpsins, að merkja í forgangsröð, þ.e. með raðtölum. Eins og fram kemur síðar getur uppgjör á röðuninni verið með tvennum hætti, með svonefndri forgangsröðunaraðferð (STV) eða stigagjöf (Borda). Þrátt fyrir að einstökum frambjóðendum sé raðað með raðtölum má velja lista með krossi og útfæra það með þeim hætti að ekki sé verið að taka afstöðu til röðunar á listanum, sbr. síðar.

Ógild atkvæði

Hafi kjósandi merkt við einn og aðeins einn lista telst atkvæðið gilt atkvæði listans enda þótt einnig kunni að hafa verið merkt við frambjóðendur á listanum eða á landslista sömu samtaka (hefðbundin ákvæði að auki).

Uppgjör atkvæða

Atkvæðavægi hvers kross er fengið með því að deila 1 með fjölda þeirra krossa sem kjósandi hefur nýtt sér. Atkvæði greidd einum lista skal vera jafngilt því að merkt sé við alla frambjóðendur listans. Atkvæðatala frambjóðenda er summa atkvæðavægis þeirra krossa sem hann hefur fengið auk hlutdeildar frambjóðandans í atkvæðum beint greiddum lista þeim sem hann stendur á, hvort sem það er kjördæmislisti eða landslisti. Þó er hér lagt til að ekki megi tvítelja atkvæði hafi kjósandinn merkt við sama manninn bæði á kjördæmis- og landslista.²⁵¹

Heildaratkvæðatala samtaka frambjóðenda er summa af atkvæðatölum þeirra frambjóðenda sem bjóða fram undir merkjum þess auk atkvæða þeirra sem merkt hafa beint við einhvern lista samtakanna.

Valkostir: *Séu notaðar raðtölur til að velja frambjóðendur þannig að hver þeirra tákni ákveðin stig má fara mjög líkt að og reikna listum atkvæðatölu. Þetta er þó ekki unnt að gera með forgangsröðunaraðferð (STV). Á hinn bóginn má segja að það sé óþarft þar sem sú aðferð er í eðli sínu hlutfallsleg þannig að listar og flokkar fá næsta rétta tölu þingsæta miðað við heildarfylgi frambjóðenda þeirra.*

Úthlutun þingsæta

Úthlutun, þegar beitt er krossamerkingum einvörðungu, gæti farið þannig fram (orðalag er að mestu sótt í gildandi kosningalög):

1. mgr. Til þess að finna hve mörg þingsæti koma í hlut samtaka, sem fullnægja skilyrðum 1. mgr., og skal fyrst telja saman atkvæðatölur þeirra á landinu öllu:

1. Deila skal í atkvæðatölur samtakanna með tölunum 1, 2, 3, 4 o.s.frv. Útkomutölur eru skráðar fyrir hvern lista.
2. Fyrsta þingsæti fá þau samtök sem hæsta útkomutölu hafa. Sú tala er síðan felld niður. Annað þingsæti fær sá listi sem nú hefur hæsta útkomutölu. Þessu skal fram haldið uns úthlutað hefur verið öllum 63 þingsætum.

2. mgr. Úthluta skal þingsæti til þess frambjóðanda sem flest atkvæði hefur hlotið enda sé hann boðinn fram af samtökum sem hefur hlotið þingsæti samkvæmt 1. mgr. Að því loknu skal fella niður nafn þess frambjóðanda. Þetta skal endurtekið uns öllum þingsætum hefur verið úthlutað um leið og þess er gætt að fella niður öll nöfn á listum samtaka um leið og þau hafa fengið úthlutað í öll sæti sín samkvæmt 1. mgr. Athuga þó 3. mgr.

²⁵¹ Það er þó ekki fjarstæða að leyfa kjósandanum að hlaða krossum á sama manninn og tíðkast í hinum þýskumælandi heimi, er t.d. viðhaft í landsþingskosningum í Hamborg. Slík útfærsla væri heimil innan ramma frumvarpsins.

3. mgr. Þegar kemur að því að úthlutað hefur verið jafnmörgum sætum í kjördæmi og nemur tölu bundinna sæta þess skal horft fram hjá frambjóðendum þessa kjördæmis þar til ljóst er að búið er að fylla tölu bundinna sæta í öllum kjördæmum.

Skýrt skal tekið fram að hér er aðeins um eina af mörgum mögulegum útfærslum að ræða.

Valkostur: Það rúmast einnig innan ákvæða frumvarpsins að úthluta bundnu sætunum sérstaklega í byrjun eins og um hefðbundin kjördæmissæti væri að ræða. Fyrst þarf þá að finna út hvernig bundnu sætin eiga að skiptast á milli lista kjördæmisins áður en kemur til úthlutunar til einstakra frambjóðenda.

Valkostir: Hafi frambjóðendur hlotið stig í stað krossa eru úthlutunarákvæðin efnislega eins.

Sé beitt forgangsöröðun (STV) breytast ákvæðin nokkuð:

Ef merkt er við lista einvörðungu er eðlilegast að fara þannig að með þau atkvæði: Þegar kemur að því að enginn frambjóðandi á lista nær sætishlut (kvóta) skal horft til þeirra atkvæða sem greidd voru listanum einum og skulu þau atkvæði færð þeim frambjóðanda listans sem nú hefur flest atkvæði, en þó ekki fleiri en svo að hann nái fullum sætishlut. Atkvæði sem þannig eru tilkomin skulu aldrei færð til frambjóðenda utan listans, heldur skilað aftur í sarp listaatkvæðanna.

Úthlutun bundnu sætanna getur að grunni til verið svipuð hver svo sem úthlutunaraðferðin er. Í STV-aðferðinni má úthluta þannig að í fyrstu sé horft fram hjá þeim frambjóðendum sem einungis eru á landslistum svo og þeim frambjóðendum í kjördæmum þar sem bundnum sætum hefur þegar verið úthlutað. Síðan skal úthlutað með þeim almenna hætti sem felst í forgangsöröðunaraðferðinni (STV).

Heimildaskrá

- Aagot Vigdís Óskarsdóttir. 2011. *Um náttúru- og auðlindaákvæði*. Sótt 29. júlí 2011 af http://stjornlagarad.is/servlet/file/Aagot_umsogn.pdf?ITEM_ENT_ID=35190&ITEM_VERSION=1&COLLSPEC_ENT_ID=127.
- Adalheiður Jóhannsdóttir. 2011. *Um náttúru- og auðlindaákvæði*. Sótt 29. júlí 2011 af http://stjornlagarad.is/servlet/file/Adalheidur_umsogn.pdf?ITEM_ENT_ID=34708&ITEM_VERSION=1&COLLSPEC_ENT_ID=127.
- Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. 1979 Sótt 29. júlí 2011 af <http://www.althingi.is/lagas/135a/1979010.2c4.html>.
- Alþjóðlega lögfræðinganefndin. 2007. *Yogyakarta Principles - Principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity*. Sótt 29. júlí 2011 af <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48244e602.html>.
- Anna Kristjánsdóttir. 2010. *Er einhver þeirra [...] fæddur sem kona?* Samtökin '78, sótt 29. júlí 2011 af http://samtokin78.is/index.php?option=com_content&view=article&id=5297:er-einhver-faeddur-sem-kona&catid=20:samfelag-og-saga&Itemid=102.
- Ágúst Þór Árnason. 2010. Lýðveldið, stjórnskipun og staða forseta. *Lögfræðingur* 4, 1:20-30.
- Árangur af nýju kosningakerfi í Hamborg og Bremen. 2011. ???
- Birgir Hermannsson. 2011. *Um tillögur B-nefndar er varða störf Alþingis*. Sótt 29. júlí 2011 af <http://stjornlagarad.is/starfid/alit/>.
- Bjarni Már Magnússon. 2006. Staða utanríkismálanefndar Alþingis í ljósi Íraks málsins. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*. Sótt 29. júlí 2011 af http://www.stjornmalogstjornsysla.is/gamli/index.php?option=com_content&task=view&id=190&Itemid=51.
- Björg Thorarensen. 1994. Einkaréttaráhrif mannréttindasáttmála Evrópu og skyldur ríkja til athafna samkvæmt sáttmálanum. *Afmælissrit – Gaukur Jörundsson sextugur*, bls. 83-119. Bókaútgáfa Orators, Reykjavík.
- Björg Thorarensen. 2006. Vald forseta sem handhafa framkvæmdarvalds. *Stjórnsmál og stjórnsýsla* 2, 2:1-8. Sótt 29. júlí 2011 af <http://stjornmalogstjornsysla.is/images/stories/eg2006v/bjorg.pdf>.
- Björg Thorarensen. 2007. Stjórnarskráin og meðferð utanríkismála. *Úlfjótur* 3, bls. 399-461.
- Björg Thorarensen. 2008. *Stjórnskipunarréttur, mannréttindi*. Bókaútgáfan Codex, Reykjavík.
- Björg Thorarensen. 2010. Um afmörkun og endurmat á stjórnskipulegri stöðu og hlutverki forseta Íslands. *Rannsóknir í félagsvísindum* XI:17-39. Sótt 29. júlí 2011 af http://skemman.is/stream/get/1946/6703/18280/3/17-39_BjorgThorarensen_LOGbok.pdf.
- Björg Thorarensen. 2011. Gerð þjóðréttarsamninga og meðferð utanríkismála í íslenskri stjórnskipun. *Skýrsla stjórnlaganefndar 1*. Stjórnlaganefnd, Reykjavík.
- Breyttar kosningareglur í Bremen. *Skýrsla um persónuval*. 2005. . Sótt 29. júlí 2011 af <http://www.awapp.uni-bremen.de/wp-content/uploads/documents/Wahlrechtsreform.pdf>.
- Bryndís Hlöðversdóttir. 2009. Sérskipaðar rannsóknarnefndir. *Tímarit lögfræðinga* 59, 3:281-303.
- Bryndís Hlöðversdóttir. 2011. Eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu. *Skýrsla stjórnlaganefndar 1*. Stjórnlaganefnd, Reykjavík.
- Davíð Þór Björgvinsson. 2006. *EES-réttur og landsréttur*. Bókaútgáfan Codex, Reykjavík.
- Direct Democracy: The International IDEA Handbook*. 2008. Ritstj. Virginia Beramendi o.fl. IDEA, Stokkhólm.
- Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. *Skýrsla vinnuhóps*. 2009. Sótt 29. júlí 2011 af http://www.althingi.is/pdf/eftirlit_althingis_med_framkvaemdavaldinu_skyrsla.pdf.
- Eiríkur Tómasson, Björg Thorarensen, Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. 2007. *Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands* (viðauki 3). Sótt 29. júlí 2011 af <http://www.althingi.is/altext/133/s/1293.html>.
- Eiríkur Tómasson. 2010a. Hvernig á að skýra fyrirmæli 2. gr. stjórnarskrárinnar um að Alþingi og forseti Íslands fari saman með löggjafarvaldið? *Úlfjótur*, Reykjavík.
- Eiríkur Tómasson. 2010b. Hvernig má tryggja hæfilega valddreifingu í íslenskri stjórnskipun? *Rannsóknir í félagsvísindum* IX:40-60. Sótt 29. júlí 2011 af http://skemman.is/is/stream/get/1946/6704/18294/3/EirikurTomasson_LOGbok.pdf.
- Endurskoðun stjórnarskrárinnar – áfangaskýrsla nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. 2007. Sótt 29. júlí 2011 af <http://www.althingi.is/altext/139/s/pdf/1079.pdf>.
- Folketinget. 2008. *What is the subsidiarity principle?* Sótt 29. júlí 2011 af http://www.euo.dk/euo_en/spspv/all/61/.
- Frumvarp til laga um breytingu á barnalögum, nr. 76/2003, með síðari breytingum (forsjá og umgengni). 2010-2011. 139. löggjafarþing, þskj. 1374 – 778. mál.

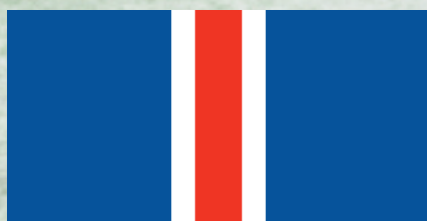
- Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis (nefndaskipan, eftirlitshlutverk Alþingis o.fl.). 2010-2011. 139. löggjafarþing, þskj. 1014 – 596. mál.
- Frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, með síðari breytingum. 2008-2009. 137. löggjafarþing, þskj. 251 – 148. mál.
- Frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningu til sveitarstjórna, nr. 5/1998, með síðari breytingum. 2008-2009. 137. löggjafarþing, þskj. 252 – 149. mál.
- Frumvarp til laga um breytingu á lögum um lögheimili, nr. 21/1990, með síðari breytingum, og skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breytingum. 2006-2007. 133. löggjafarþing, þskj. 221 – 220. mál. Alþingi, Reykjavík.
- Frumvarp til laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. 2010. 138. löggjafarþing, þskj. 1382 – 112. mál.
- Frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum. 1994-1995. 118. löggjafarþing, þskj. 389 – 297. mál.
- Frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum. 1998-1999. 123. löggjafarþing, þskj. 288 – 254. mál.
- Frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. 1944. 63. löggjafarþing, þskj. 1 – 1. mál.
- Frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. 1982-1983. 105. löggjafarþing, þskj. 537 – 243. mál.
- Gátlisti – stjórnarfrumvörp. [án árs]. Forsætisráðuneyti. Sótt 29. júlí 2011 af <http://www.forsætisraduneyti.is/media/einfaldaraisland/Gatlisti-stjornarfrumvorp.pdf>.
- Guðni Th. Jóhannesson. 2011. Tjaldað til einnar nætur. Uppruni bráðabirgðastjórnarskrárinnar. *Stjórnsmál og stjórnsýsla* 1, 7:61-72. Sótt 29. júlí 2011 af <http://skemman.is/is/stream/get/1946/9655/24587/1/a.2011.7.1.4.pdf>.
- Gunnar Helgi Kristinsson. 2006. *Íslenska stjórnkerfið*. Háskólaútgáfan, Reykjavík.
- Gunnar Helgi Kristinsson. 2010. Samsteypustjórnir og sjálfstæði ráðherra. *Rannsóknir í félagsvísindum* XI:10-21. Sótt 29. júlí 2011 af http://skemman.is/is/stream/get/1946/6759/18370/1/10-21_GunnarHelgiKristinsson_STJbok.pdf.
- Gunnar G. Schram. 1999. *Stjórnarskipunarréttur*. Háskólaútgáfan, Reykjavík.
- Halldór Halldórsson. Óbirt handrit að bók um fjölmiðla.
- Hammarberg, Thomas. 2011. *Lesbian, gay, bisexual and transgender persons still face discrimination in Europe*. Sótt 29. júlí 2011 af http://www.coe.int/t/commissioner/news/2011/110623lgbtstudy_EN.asp.
- Hartling, Poul. 1971. Ávarp. *Morgunblaðið*. 22. apríl.
- Hrefna Friðriksdóttir. 2009. Samningur um réttindi barnsins. *Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna, meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Ritstj. Björg Thorarensen, Hjördís Björk Hákonardóttir og Róbert R. Spanó. Bókaútgáfan Codex, Reykjavík.
- Hrefna Friðriksdóttir. 2011. *Um ákvæði um réttindi barna*. Sótt 29. júlí 2011 af http://stjornlagarad.is/servlet/file/Hrefna_umsogn.pdf?ITEM_ENT_ID=34711&ITEM_VERSION=1&COLLSPEC_ENT_ID=127.
- Innanríkisráðuneyti. 2010. *Mál Varðar Ólafssonar gegn Íslandi fyrir Mannréttindadómstóli Evrópu*. Sótt 29. júlí af <http://www.innanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/Domur-i-mali-Varðar-Olafssonar-gegn-Islandi.pdf>.
- Íris Lind Sæmundsdóttir. 2008. Stjórnarskrárákvæði um framsal ríkisvalds. *Úlfjótur* 61, 4:593-656.
- Jóhann Tómas Sigurðsson. 2000. Sjálfstjórn sveitarfélaga. *Úlfjótur* 53, 2:143-189.
- Jónas Kristjánsson. 1981. *Heimkoma handritanna, fylgirit með Árbók Háskóla Íslands 1976-79*. Háskóli Íslands, Reykjavík.
- Kaufmann, Bruno, Rolf Büchi og Nadja Braun. 2008. *Guidebook to Direct Democracy*. Initiative & Referendum Institute Europe, Amsterdam.
- Kovacs, Timea. 2009. Language discrimination in Europe. *Glossa Iuridica*. Sótt 29. júlí 2011 af http://www.glossaiuridica.hu/gio901/idg/gio901_idg_kovacs_timea.pdf.
- Krísturín Heimisdóttir. 2003. Stjórnarskrárbundið fullveldi Íslands. *Tímarit lögfræðinga* 53, 1:19-60.
- Könnun á nýjum kosningarétti í Hamborg. 2011. Ritstj. Marco Wiesner. Sótt 29. júlí 2011 af http://www.hamburgische-buergerschaft.de/cms_de.php?templ=presse_detail.tpl&sub1=61&sub2=&sub3=&cont=4603.
- Larserud, Stina og Rita Taphorn. 2007. *Designing for Equality: Best-fit, medium-fit and non-favourable combinations of electoral systems and gender quotas*. IDEA, Stokkhólm.
- Larson, T. 1995. Cabinet Ministers and Parliamentary Government in Sweden. *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, bls. 169-186. Ritstj. Michael Laver og Kenneth A. Shepsle. Cambridge University Press, Cambridge.
- Lög um dómstóla, nr. 15/1998.
- Lög um lögheimilisskráningu, nr. 149/2006.
- Lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969.
- Lög um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991.

- Lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004.
- Meðferð mála í ríkisráði. *Leiðbeiningar og skýringar*. 1993. Forsætisráðuneyti, Reykjavík.
- Morgan, Martha I. og Robert S. Vance. [án árs]. *The Roles of International Human Rights Norms in Comparative Constitutional Jurisprudence: CEDAW-Based Examples*. Sótt 29. júlí 2011 af [http://www.ialsnet.org/meetings/constit/papers/MorganMartha\(USA\).pdf](http://www.ialsnet.org/meetings/constit/papers/MorganMartha(USA).pdf).
- Nýtt kosningakerfi í Hamborg og Bremen. 2011. *Skýrsla um árangur af nýju kosningakerfi*. Sótt 29. júlí 2011 af http://www.lotharprobst.de/fileadmin/user_upload/redakteur/Aktuelles/2011/Textdateien/Analyse_Effekte_Wahlsysteme_HH_HB_AWAPP1.pdf.
- Oddný Mjöll Arnardóttir. 2011. Mannréttindi í stjórnarskrá. *Fréttablaðið*, 3. maí.
- Ólafur Jóhannesson. 1960. *Stjórnskipun Íslands*. Hlaðbúð, Reykjavík.
- Ólafur Jóhannesson. 1969. Prentfrelsi og nafnleynd. *Úlfjótur*, Reykjavík.
- Ómar H. Kristmundsson. 2009. *Rannsóknir í félagsvísindum X*. Félagsvísindastofnun HÍ.
- Páll Hreinsson. 2006. *Stjórnsýslulögin – skýringarrit*. Forsætisráðuneyti, Reykjavík.
- Páll Þórhallsson. 2011a. Um frumkvæði að lagasetningu. *Vefur Stjórnlagaráðs*. Sótt 29. júlí 2011 af <http://stjornlagarad.is/starfid/alit/>.
- Páll Þórhallsson. 2011b. Um frumkvæði að lagasetningu, nr. 2. *Vefur Stjórnlagaráðs*. Sótt 29. júlí 2011 af <http://stjornlagarad.is/starfid/alit>.
- Quota Project. *Global Database of Quotas for Women*. 2010. Sótt 29. júlí 2011 af <http://www.quotaproject.org/>.
- Ragnar Aðalsteinsson. 1995. Deilt um skilgreiningar á mannréttindahugtakinu. *Morgunblaðið*, 11. febrúar.
- Ragnheiður Kristjánsdóttir. 2010. Hverjar eru sögulegar rætur 26. greinar íslensku stjórnarskrárinnar? *Saga* 48, 1:15–60.
- Ragnhildur Helgadóttir. 2011. *Um tillögur B-nefndar*. Sótt 29. júlí 2011 af http://stjornlagarad.is/servlet/file/MinnisbladtilstjornlagaradsRagnhildur+Helgad%C3%B3ttir.pdf?ITEM_ENT_ID=35003&ITEM_VERSION=1&COLLSPEC_ENT_ID=127.
- Rannsóknarnefnd Alþingis. 2010. *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Ritstj. Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson. Rannsóknarnefnd Alþingis, Reykjavík.
- Reglugerð Evrópusambandsins nr. 211/2011 um frumkvæði borgaranna (e. citizens' initiative). Sótt þann 29. júlí af <http://www.citizens-initiative.eu>.
- Reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum alþingismanna og trúnaðarstörfum utan þings. 2009. Sótt 29. júlí 2011 af http://www.athingi.is/vefur/hagsmunaskraning_reglur.html.
- Reynolds, Andrew, Ben Reilly og Andrew Ellis. 2008. *Electoral System Design: the New International IDEA Handbook*. Sótt 29. júlí 2011 af http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD_Handb_low.pdf.
- Sameinuðu þjóðirnar. 1987. *Report of the World Commission on Environment and Development*. Sótt 29. júlí 2011 af <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>.
- Sameinuðu þjóðirnar. 2003. *Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 30. fundur, 5.-23. maí*. Sótt 29. júlí 2011 af http://olddoc.ishr.ch/hrm/tmb/treaty/cescr/reports/cescr_earlier/CESCR_30.pdf.
- Sameinuðu þjóðirnar. 2008. *The Madrid international plan of action on ageing*. Sótt 29. júlí 2011 af http://www.un.org/ageing/documents/building_natl_capacity/guiding.pdf.
- Samhent stjórnsýsla. *Skýrsla nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands*. 2010. Forsætisráðuneytið, Reykjavík.
- Sigurður Línadal. 1995. Stjórnarskrá og mannréttindi. *Skírnir*, 169:369–398.
- Sigurður Línadal. 2004. Forseti Íslands og synjunarvald hans. *Skírnir*, 178:203–237.
- Sigurður Rúnar Sigurjónsson. 2004. *Fjárlagaferli þjóðþinga*. Lokaverkefni (M.S.) við Háskóla Íslands, Reykjavík.
- Skúli Magnússon. 2011. Stjórnarskrá að eigin vali. *Rás 1*, 19. apríl.
- Skýrsla dómsmálaráðherra um orsakir, umfang og afleiðingar heimilisofbeldis og annars ofbeldis gegn konum og börnum. 1996–1997. 121. löggjafarþing, þskj. 612 – 340. mál.
- Skýrsla Mannréttindastofnunar Sameinuðu þjóðanna. 2011. 17. fundur, 16. maí. Sótt 29. júlí 2011 af: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf.
- Skýrsla stjórnlaganefndar, 1. bindi. 2011. Ritstj. Guðrún Pétursdóttir. Sótt 29. júlí 2011 af http://www.stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/skyrsla-stjornlaganefndar/skyrsla_stjornlaganefndar_fyrri_bindi.pdf.
- Skýrsla stjórnlaganefndar, 2. bindi. 2011. Ritstj. Guðrún Pétursdóttir. Sótt 29. júlí 2011 af http://www.stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/skyrsla-stjornlaganefndar/skyrsla_stjornlaganefndar_seinna_bindi.pdf.
- Skýrsla þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. 2010. 138. löggjafarþing, þskj. 1501 – 705. mál.

- Stefán Már Stefánsson. 2011. *Álitsgerð um hvort ákvæði reglugerðar (EB) nr. 216/2008, einkum ákvæði 25. gr. reglugerðarinnar, stangist á við íslensku stjórnarskrána* (fylgiskjal II). Sótt 29. júlí 2011 af <http://www.althingi.is/altext/139/s/pdf/1079.pdf>.
- Stelzenmüller, Constanze. 2011. Orðin svartsýn á beint lýðræði. [Viðtal]. *Fréttablaðið*, 14. maí.
- Tillaga til þingsályktunar um aðild að Kýótó-bókun við rammasamning Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar. 2001-2002. 127. löggjafarþing, þskj. 1100 – 684. mál.
- Tillaga til þingsályktunar um skipun stjórnlagaráðs. 2010-2011. 139. löggjafarþing, þskj. 930 – 549. mál.
- Umhverfissráðuneyti. 2006. *Árósasamningurinn um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum*. Sótt 29. júlí 2011 af http://www.umhverfissraduneyti.is/media/PDF_skrar/Arosarskyrsla.pdf.
- Umhverfissráðuneyti. 2011. *Drög að frumvörpum vegna fullgildingar Árósasamningsins til umsagnar*. 10. janúar. Sótt 29. júlí 2011 af <http://www.umhverfissraduneyti.is/frettir/nr/1745>.
- Vasak, Karel. 1977. *A thirty year struggle. The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights*. UNESCO Courier.
- Vefur landskjörstjórnar. [án árs]. *Kosningar erlendis: Frekari umfjöllun um fyrirkomulag kosninga í erlendis ráðgerð*. Sótt 29. júlí 2011 af <http://www.landskjoir.is/kosningamal/erlendar-kosningar-/nr/65>.
- Velferðarráðuneyti. [án árs]. Samningur um réttindi fólks með fötlun. Sótt 29. júlí 2011 af http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/Samningur_fatladra.pdf.
- Wallace, Rebecca M.M. 2005. *International Law*. 5. útg. Sweet and Maxwell, London.
- Þorkell Helgason. 2008. Fyrirkomulag kosninga til Þjóðþingsins í Austurríki. *Vefur landskjörstjórnar*. Sótt 29. júlí 2011 af <http://www.landskjoir.is/media/frettir/AusturrikiskosningarVefurY.pdf>.
- Þorvaldur Þórarinnsson. 1945. *Stefnuskrá lýðveldisins*. Helgafell, Reykjavík.
- Þór Vilhjálmsson. 1994. Synjunarvald forsetans. *Afmælisrit – Gaukur Jörundsson sextugur*, bls. 609-636. Bókaútgáfa Orators, Reykjavík.

Ýmsir sáttmálar og stjórnarskrár

- Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi: <http://www.humanrights.is/log-og-samningar/mannrettindasamningar/sameinudu-tjodirnar/ecsr>, sótt 29. júlí 2011.
- Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna. 1959: <http://www.unicef.is/barnasattmalinn>, og <http://www.un.org/cyberschoolbus/humanrights/resources/child.asp>, sótt 29. júlí 2011.
- Franski umhverfissáttmálinn. 2005: <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp#Charter>, sótt 29. júlí 2011.
- Grundvallarsáttmáli Evrópusambandsins: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf, sótt 29. júlí 2011.
- Kvennasáttmáli Sameinuðu þjóðanna: http://www.humanrights.is/media/frettir/Kvennasattmali_Sameinudu_tjodanna_-_pdf.pdf, sótt 29. júlí 2011.
- Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna: <http://www.humanrights.is/mannrettindi-og-island/helstu-samningar/sameinudu-thjodirnar/mannrettindayfirlýsing-sth>, sótt 29. júlí 2011.
- Mannréttindasáttmáli Evrópu: http://vefir.nams.is/kompas/pdf_klippt/vidaukar/8.pdf, sótt 29. júlí 2011.
- Stjórnarskrá Danmerkur. 1953. Sótt 29. júlí 2011 af <http://www.grundloven.dk>.
- Stjórnarskrá Belgíu. 1831. Sótt 29. júlí 2011 af <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Belgium2007English.pdf>.
- Stjórnarskrá Finnlands. 1999. Sótt 29. júlí 2011 af <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>.
- Stjórnarskrá Frakklands. 1958. Sótt 29. júlí 2011 af <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>.
- Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. 1944.
- Stjórnarskrá Noregs. 1814. Sótt 29. júlí 2011 af <http://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/The-Constitution/The-Constitution>.
- Stjórnarskrá Svíþjóðar. 1974. Sótt 29. júlí 2011 af <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3925>.
- Stjórnarskrá Þýskalands. 1949. Sótt 29. júlí 2011 af <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>.



Þjóð til þings