



Forsætisráðuneytið

# ÁFANGASKÝRSLA

FEBRÚAR 2007

NEFND UM ENDURSKOÐUN  
STJÓRNARSKRÁR LÝÐVELDISINS ÍSLANDS



## Efnisyfirlit

<b>1. Inngangur .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Uppbygging og meginþekki stjórnskrárinnar .....</b>	<b>6</b>
2.1. Inngangur .....	6
2.2. Umræður í nefndinni .....	6
<b>3. Grundvöllur stjórnskipunarinnar .....</b>	<b>7</b>
3.1. Inngangur .....	7
3.2. Ýmsar tillögur .....	7
3.3. Umræður í nefndinni .....	7
<b>4. Þjóðaratkvæðagreiðslur .....</b>	<b>8</b>
4.1. Inngangur .....	8
4.2. Ýmsar tillögur .....	8
4.3. Umræður í nefndinni .....	9
<b>5. Forseti og ríkisstjórn.....</b>	<b>10</b>
5.1. Inngangur .....	10
5.2. Ýmsar tillögur .....	10
5.3. Umræður í nefndinni .....	12
<b>6. Alþingi.....</b>	<b>13</b>
6.1. Inngangur .....	13
6.2. Ýmsar tillögur .....	13
6.3. Umræður í nefndinni .....	14
<b>7. Dómstólar.....</b>	<b>14</b>
7.1. Inngangur .....	14
7.2. Ýmsar tillögur .....	14
7.3. Umræður í nefndinni .....	15
<b>8. Ríki og kirkja.....</b>	<b>16</b>
8.1. Inngangur .....	16
8.2. Ýmsar tillögur .....	16
8.3. Umræður í nefndinni .....	16
<b>9. Mannréttindaákvæði .....</b>	<b>17</b>
9.1. Inngangur .....	17
9.2. Ýmsar tillögur .....	17
9.3. Umræður í nefndinni .....	18
<b>10. Utanríkismál.....</b>	<b>19</b>
10.1. Inngangur .....	19
10.2. Ýmsar tillögur .....	19
10.3. Umræður í nefndinni .....	20
<b>11. Stjórnskrárbreytingar .....</b>	<b>21</b>
11.1. Inngangur .....	21
11.2. Ýmsar tillögur .....	21
11.3. Umræður í nefndinni .....	22
<b>12. Umhverfisvernd.....</b>	<b>22</b>
12.1. Inngangur .....	22
12.2. Ýmsar tillögur .....	22
12.3. Umræður í nefndinni .....	23
<b>13. Eignarhald á auðlindum, meðferð þeirra og nýting .....</b>	<b>23</b>
13.1. Inngangur .....	23
13.2. Ýmsar tillögur .....	23
13.3. Umræður í nefndinni .....	24
<b>14. Annað .....</b>	<b>24</b>

14.1. Inngangur .....	24
14.2. Ýmsar tillögur .....	24
14.3. Umræður í nefndinni .....	25
<b>15. Lokaorð .....</b>	<b>25</b>
<b>Viðauki 1 .....</b>	<b>26</b>
Fundargerð 1. fundar stjórnarskrárnefndar .....	27
Fundargerð 2. fundar stjórnarskrárnefndar .....	29
Fundargerð 3. fundar stjórnarskrárnefndar .....	31
Fundargerð 4. fundar stjórnarskrárnefndar .....	33
Fundargerð 5. fundar stjórnarskrárnefndar .....	35
Fundargerð 6. fundar stjórnarskrárnefndar .....	37
Fundargerð 7. fundar stjórnarskrárnefndar .....	39
Fundargerð 8. fundar stjórnarskrárnefndar .....	44
Fundargerð 9. fundar stjórnarskrárnefndar .....	46
Fundargerð 10. fundar stjórnarskrárnefndar .....	48
Fundargerð 11. fundar stjórnarskrárnefndar .....	49
Fundargerð 12. fundar stjórnarskrárnefndar .....	50
Fundargerð 13. fundar stjórnarskrárnefndar .....	51
Fundargerð 14. fundar stjórnarskrárnefndar .....	52
Fundargerð 15. fundar stjórnarskrárnefndar .....	53
Fundargerð 16. fundar stjórnarskrárnefndar .....	54
Fundargerð 17. fundar stjórnarskrárnefndar .....	57
Fundargerð 18. fundar stjórnarskrárnefndar .....	58
Fundargerð 19. fundar stjórnarskrárnefndar .....	60
Fundargerð 20. fundar stjórnarskrárnefndar .....	61
Fundargerð 21. fundar stjórnarskrárnefndar .....	62
Fundargerð 22. fundar stjórnarskrárnefndar .....	63
Fundargerð 23. fundar stjórnarskrárnefndar .....	64
Fundargerð 24. fundar stjórnarskrárnefndar .....	66
Fundargerð 25. fundar stjórnarskrárnefndar .....	67
Fundargerð 26. fundar stjórnarskrárnefndar .....	68
Fundargerð (1) vinnuhóps um dómstólakafla o.fl. ....	69
Fundargerð (2) vinnuhóps um dómstólakafla o.fl. ....	70
Fundargerð (3) vinnuhóps um dómstólakafla o.fl. ....	71
Fundargerð (4) vinnuhóps um dómstólakafla o.fl. ....	72
Fundargerð (1) vinnuhóps um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál .....	73
Fundargerð (2) vinnuhóps um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál .....	75
Fundargerð (3) vinnuhóps um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál .....	75
Fundargerð (4) vinnuhóps um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál .....	77
Fundargerð (1) vinnuhóps um forseta, ráðherra o.fl. ....	78
Fundargerð (2) vinnuhóps um forseta, ráðherra o.fl. ....	79
Fundargerð (3) vinnuhóps um forseta, ráðherra o.fl. ....	81
<b>Greinargerðir sérfræðinganefndar</b>	
<b>Viðauki 2 .....</b>	<b>83</b>
Ágrip af þróun stjórnarskrárinnar. ....	84
<b>Viðauki 3 .....</b>	<b>117</b>
Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. ....	118
<b>Viðauki 4 .....</b>	<b>155</b>
Stjórnskipunarþróun í Evrópu. ....	156

## 1. Inngangur

Nefnd um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands (stjórnarskrárnefnd) var skipuð í byrjun árs 2005. Í nefndina voru skipuð: Birgir Ármannsson alþingismaður, Geir H. Haarde, þáverandi fjármálaráðherra, og Þorsteinn Pálsson, sendiherra og síðar ritstjóri, tilnefndir af Sjálfstæðisflokknum, Jón Kristjánsson, þáverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, og Jónína Bjartmarz, alþingismaður og síðar umhverfisráðherra, tilnefnd af Framsóknarflokknum, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir alþingismaður og Össur Skarphéðinsson alþingismaður tilnefnd af Samfylkingunni, Steingrímur J. Sigfússon alþingismaður tilnefndur af Vinstri hreyfingunni - grænu framboði og Guðjón A. Kristjánsson alþingismaður tilnefndur af Frjálslynda flokknum. Jón Kristjánsson var skipaður formaður nefndarinnar og Geir H. Haarde varaformaður.

Í október 2005 viku Geir H. Haarde og Ingibjörg Sólrún Gísladóttir úr nefndinni. Tók Þorsteinn Pálsson þá við varaformennsku í nefndinni. Var Bjarni Benediktsson alþingismaður skipaður nýr í nefndina samkvæmt tilnefningu Sjálfstæðisflokksins og Krístrún Heimisdóttir lögfræðingur samkvæmt tilnefningu Samfylkingarinnar.

Með stjórnarskrárnefnd starfar nefnd sérfræðinga, þau Eiríkur Tómasson prófessor (formaður), Björg Thorarensen prófessor, Gunnar Helgi Kristinsson prófessor og Kristján Andri Stefánsson sendiherra. Ritari stjórnarskrárnefndar er Páll Þórhallsson, lögfræðingur forsætisráðuneyti.

Samkvæmt skipunarbréfi skyldi endurskoðunin „einkum bundin við I., II. og V. kafla stjórnarskrárinnar og þau ákvæði í öðrum köflum hennar sem tengjast sérstaklega ákvæðum þessara þriggja kafla“. Í upphafi nefndarstarfsins lýsti formaður stjórnarskrárnefndar því yfir að engir hlutar stjórnarskrárinnar væru fyrir fram undanskildir. Stefnt skyldi að því að ljúka endurskoðuninni fyrir árslok 2006.

Nefndin hefur haldið 26 fundi á tímabilinu febrúar 2005 – febrúar 2007. Fyrstu fundina var rætt um verkáætlun og afmörkun verkefnisins. Jafnframt var aflað gagna um fyrri endurskoðunartilraunir, sögu íslenskrar stjórnskipunar og stjórnskipunarþróun í Evrópu. Til þess að nýta tímann sem best voru snemma árs 2006 settir á fót 3 vinnuhópar sem fjölluðu um afmörkuð efni sem hér segir: 1. Dómstólakafli og framsal ríkisvalds (BÁ, JB og KH), 2. Mannréttindaákvæði, ákvæði um auðlindir og umhverfisvernd (BB, GAK og ÖS) og 3. Forseti, ríkisstjórn og þjóðaratkvæðagreiðslur (JK, SJS, ÞP og ÖS). Vinnuhóparnir skiluðu af sér í júní 2006. Eins og meðfylgjandi fundargerðir vinnuhópanna bera með sér var þeim ætlað að setja fram hugmyndir sem síðan yrðu ræddar í fullskipaðri nefnd. Verður því að skoða þær í samhengi við umræður sem síðan urðu inni í nefndinni sjálfri, en þær eru raktar í fundargerðum nefndarinnar og áfangaskýrslu þessari.

Nefndin hefur hvatt til almennrar umræðu um stjórnarskrána og umbætur á henni. Hinn 11. júní 2005 var haldin almenn ráðstefna á Hótel Loftleiðum undir yfirskriftinni „Stjórnarskrá til framtíðar“. Dagskrá ráðstefnunnar var auglýst í blöðum með góðum fyrirvara og félagasamtökum gefinn kostur á að óska eftir framsögu. Um 20 samtök nýttu sér þetta tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Nefndin hefur einnig átt aðild að ráðstefnum Lögfræðingafélags Íslands og Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórnmála um þjóðaratkvæðagreiðslur sem fóru fram 12. september og 29. október 2005, málþingi lagadeildar Háskólans í Reykjavík 1. desember 2005 um dómsvaldið og stjórnarskrána auk ráðstefnu Sagnfræðingafélags Íslands 25. mars

2006 um forsetaembættið. Eru þá ótaldir ýmsir aðrir fundir og ráðstefnur um málefni tengd stjórnarskránni sem nefndarmenn hafa tekið þátt í. Þær upplýsingar, sem komið hafa fram á þessum fundum og skoðanaskipti, eru mikilvægt veganesti fyrir nefndina.

Þá hefur nefndin starfrækt heimasíðu, stjornarskra.is, þar sem eru birtar dagskrár funda nefndarinnar, fundargerðir, erindi sem berast, tilkynningar um fyrirhugaða viðburði og ýmislegt ítarefni eins og fyrri stjórnarskráfrumvörp og eldri gerðir stjórnarskrárinnar.

Samstarf tókst með nefndinni og Landsbókasafni - Háskólabókasafni um starfrækslu upplýsingamiðstöðvar í Þjóðarbókhöðunni þar sem almenningur getur kynnt sér helstu rit sem nefndin hefur til hliðsjónar í starfi sínu.

-----

Þótt ekki hafi verið um það fjallað sérstaklega í skipunarbréfi nefndarinnar er ljóst að hún hefur haft það að leiðarljósi að stjórnarskráin svaraði kröfum nútímans án þess að varpa að nokkru leyti fyrir róða grundvallargildum og hefðum íslenskrar stjórnskipunar. Jafnframt hefur verið horft til erlendra strauma í þessum efnum, til dæmis hefur oftlega verið vitnað til finnsku stjórnarskrárinnar sem sætti nýverið gagngerri endurskoðun.

Á seinni stigum vinnu nefndarinnar komu fram tvenns konar sjónarmið um hvernig endurskoðun stjórnarskrárinnar skyldi háttáð. Annars vegar að leggja ekki til neinar breytingar nema sem hluta af heildarendurskoðun og hins vegar að freista þess að ná samstöðu um breytingar eða nýmæli sem ekki virtist mikill efniságreiningur um. Niðurstaðan varð þó sú að leggja að þessu sinni aðeins til breytingar á 79. gr. þar sem mælt er fyrir um hvernig breytingum á stjórnarskránni skuli háttáð í framtíðinni. Nefndarmenn álíta það rökréttan fyrsta áfanga í heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar. Er nánari grein gerð fyrir þeirri breytingu í meðfylgjandi frumvarpi. Verði sú breyting samþykkt er um leið lagður grunnur að því að endurskoða stjórnarskrá megi bera undir þjóðaratkvæði. Endurskoðuð stjórnarskrá myndi því öðlast ótvíræðari lýðræðislega staðfestingu heldur en raunin yrði ef hún væri afgreidd með núgildandi hætti.

Með áfangaskýrslu þessari vill nefndin gefa yfirlit yfir starfið fram að þessu og leggja grunn að áframhaldandi umræðu um stjórnarskrána á næsta kjörtímabili. Skýrslan skiptist í nokkra kafla. Í hverjum kafla eru raktar tillögur sem nefndinni hafa borist frá almenningi, félagasamtökum og opinberum aðilum. Jafnframt verður gerð grein fyrir þeim frumvörpum sem lögð voru fram á 131., 132. og 133. löggjafarþingi og varða stjórnarskrána.<sup>1</sup> Loks er lýst stöðu umræðna í nefndinni. Fundargerðir nefndarinnar og

<sup>1</sup> Enn fremur er rétt að minna á svar þáverandi forsætisráðherra, Davíðs Oddssonar, við fyrirspurn Steingríms J. Sigfússonar á Alþingi vorið 2003 um helstu áherslur hans ef til endurskoðunar stjórnarskrárinnar kæmi (67. mál á 130. löggjafarþingi). Nefndi hann einkum að í þeim köflum sem mestur bráðabirgðabragur væri á, þ.e. I. og II. kafla stjórnarskrárinnar, þyrfti að draga upp skýrari mynd af ríkjandi stjórnarfari, ekki síst varðandi valdheimildir forseta og ráðherra. Þá fluttu þingmenn Samfylkingarinnar þingsályktunartillögu (9. mál á 131. löggjafarþingi) um að nefnd með fulltrúum allra þingflokka skyldi endurskoða stjórnarskrána. Eru þar talin upp 9 meginatriði sem nefndin eigi að fjalla um: sameign þjóðar á náttúruauðlindum, þjóðaratkvæðagreiðslur, eftirlitshlutverk Alþingis, gildi alþjóðlegra mannréttindasamninga, framsal ríkisvalds, samband ríkis og kirkju, þrenging heimilda til setningar bráðabirgðalaga, landið sem eitt kjördæmi og aukin réttindi og áhrif einstaklinga og kjósenda.

vinnuhópa hennar fylgja með sem viðaukar ásamt greinargerðum sérfræðinganevndarinnar um þróun stjórnarskrárinnar, stjórnskipunarþróun í Evrópu og skýringar við I, II og V kafla stjórnarskrárinnar.

## 2. Uppbygging og megineinkenni stjórnarskrárinnar

### 2.1. Inngangur

Í stjórnarskránni er að finna ákvæði um meðferð ríkisvalds, hlutverk helstu handhafa þess og samspil þeirra á milli. Enn fremur er þar lýst yfir hver réttindi borgararnir hafa í samskiptum við ríkisvaldið og hömlur lagðar við því að á þessi réttindi sé gengið.

Uppbygging stjórnarskrárinnar ber keim af því að hún er að stofni til frá 19. öld. Þannig er kaflinn um mannréttindi aftastur en hann er víða fremstur í nýlegri stjórnarskrám. Þá einkennist stjórnarskráin af knöppu orðalagi og löggjafanum er víða eftirlátið að útfæra nánar efnisatriði. Sú heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar, sem fara átti fram eftir að lýðveldisstjórnarskráin var sett 1944, hefur aldrei orðið að veruleika. Breytingar á einstökum köflum og afmörkuðum viðfangsefnum hafa hins vegar náð fram að ganga, oftast varðandi tilhögun kosninga og kjördæmaskipan, en einnig víðtækari breytingar eins og varðandi starfshætti Alþingis 1991 og endurskoðaður mannréttindakafla 1995.

Stjórnarskránni er skipt niður í eftirfarandi kafla: I. kafli um stjórnarformið og grundvöll stjórnskipunarinnar, II. kafli um forseta og framkvæmdarvald, III. kafli um alþingiskosningar, IV. kafli um Alþingi, V. kafli um dómstólana, VI. kafli um þjóðkirkjuna og trúfrelsi og VII. kafli um mannréttindi.

### 2.2. Umræður í nefndinni

Röð kafla eða ákvæða hefur að sjálfsögðu ekki neina lagalega þýðingu, ákvæði eru jafngild og jafnréttá hvar sem þau standa í stjórnarskránni. Hins vegar hafa heyrst þau sjónarmið í nefndinni að núverandi uppbygging endurspegli ekki nógu vel valdahlutföll milli helstu stofnana ríkisins, þannig færi betur á því að kaflinn um Alþingi kæmi á undan köflum um aðra handhafa ríkisvalds þar sem Alþingi er veigamesti handhafi ríkisvalds og þungamiðja þess fulltrúalýðræðis sem einkennir íslenska stjórnskipan. Einnig hefur verið vísað til þess að í mörgum nýlegum stjórnarskrám í Evrópu og víðar sé kafli um mannréttindi framarlega í stjórnarskrá.

Þá hefur komið fram það sjónarmið í nefndinni að mikilvægt sé að afmarka umfang og eðli stjórnarskrárinnar. Draga þurfi með eins skýrum hætti og kostur er línu á milli efnisatriða sem eiga heima í stjórnarskrá og hinna sem eru viðfangsefni almenna löggjafans og fjárveitingavaldsins. Forðast beri að setja í stjórnarskrá almennar stjórn-málalegar yfirlýsingar.

### 3. Grundvöllur stjórnskipunarinnar

#### 3.1. Inngangur

Á það hefur verið bent að I. kafla stjórnarskrárinnar sé fremur fábrotinn þar sem í 1. gr. sé kveðið á um að Ísland sé lýðveldi með þingbundinni stjórn og í 2. gr. sé kveðið á um þrískiptingu ríkisvaldsins. Þarna mætti mæla fyrir um önnur grundvallaratriði sem íslensk stjórnskipun byggist á eins og lýðræði og virðingu fyrir mannréttindum. Þegar litið er til stjórnarskráa í öðrum ríkjum sést að inngangskaflar af þessu tagi geyma að auki gjarnan ákvæði um yfirráðasvæði ríkisins, ríkisborgarétt, fána, höfuðborg og opinbert tungumál.

#### 3.2. Ýmsar tillögur

Stjórnarskrárnefnd hafa ekki borist margar tillögur sem varða grundvallarákvæði sem best ættu heima í almennum kafla fremst í stjórnarskránni.

Fram hefur komið tillaga frá Bandalagi háskólamanna um „meira sjálfstæði aðalhandhafa löggjafarvalds annars vegar og framkvæmdarvalds hins vegar, hvors gagnvart öðrum, svo sem með afnámi þingræðis og lausn ráðherra frá þingmennsku, a.m.k. á meðan þingmaður gegnir ráðherrastörfum“. Bjarni Jónsson, Garðabæ, tekur í svipaðan streng og leggur til að 2. gr. stjórnarskrárinnar verði breytt þannig að Alþingi fari eitt með löggjafarvald og ráðherrar einir með framkvæmdarvald.

Íslensk málnefnd hefur sent stjórnarskrárnefnd erindi þess efnis að mælt verði fyrir um það í stjórnarskránni að íslenska sé ríkismál Íslands. Þá má minna á þingsályktun sem Mörður Árnason o.fl. fluttu og vísað var til ríkisstjórnarinnar á 130. löggjafarþingi.<sup>2</sup> Þar segir meðal annars í greinargerð að athuga beri hvort þörf sé á að setja í stjórnarskrá eða almenn lög að íslenska sé þjóðtunga Íslendinga. Þá hefur Félag heyrnarlausra óskað eftir því að að sama skapi verði íslenskt táknmál viðurkennt sem fyrsta mál heyrnarlausra, heyrnarskertra og daufblindra Íslendinga. Öryrkjabandalag Íslands hefur tekið undir þessa kröfu.

#### 3.3. Umræður í nefndinni

Innan nefndarinnar hafa komið fram ólík sjónarmið um það hversu ítarlegur I. kaflinn eigi að vera. Ekki er hins vegar deilt um að þegar kemur að skipulagi ríkisvaldsins sé rétt að ganga út frá hefðbundinni greiningu milli löggjafarvalds, framkvæmdarvalds og dómvalds en sumir telja mikla þörf á að skerpa þá aðgreiningu og efla temprun valds og eftirlit með valdhöfum.

Þá hefur verið rætt um að taka til athugunar að nefna fleiri grundvallarhugtök í I. kafla stjórnarskrárinnar en nú er þannig að þar yrði fjallað um lýðræði, virðingu fyrir mannréttindum, þingræði og þrískiptingu ríkisvalds.

Nefndin hefur ekki tekið afstöðu til þess hvort þörf sé á því að geta þess í stjórnarskrá að íslenska sé þjóðtunga Íslendinga eða veita táknmáli sambærilega viðurkenningu.

<sup>2</sup> 130. löggjafarþing 2003–2004, þskj. 517 — 387. mál.

## 4. Þjóðaratkvæðagreiðslur

### 4.1. Inngangur

Ekki er um það deilt að í lýðræðisríki sprettur allt vald frá þjóðinni. Þessa sér stað í íslenskrri stjórnskipan þar sem kjósendur velja alþingismenn og sveitarstjórnarmenn með reglulegu millibili og kjósa forseta í beinum kosningum. Núgildandi stjórnarskrá geymir fá ákvæði um efni sem leggja þarf fyrir þjóðina til úrskurðar í allsherjaratkvæðagreiðslu. Þannig er kveðið á um í 3. mgr. 11. gr. að forseti verði ekki leystur frá störfum nema meiri hluti samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu. Eins skal efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu ef forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar. Loks skal fara fram þjóðaratkvæðagreiðsla samkvæmt 2. mgr. 79. gr. ef Alþingi samþykkir breytingu á kirkjuskipan ríkisins, sbr. 62. gr. stjórnarskrárinnar.

Ekki hefur enn farið fram nein þjóðaratkvæðagreiðsla á lýðveldistímanum á grundvelli þessara ákvæða.

### 4.2. Ýmsar tillögur

Jóhanna Sigurðardóttir og fleiri þingmenn Samfylkingarinnar hafa lagt fram á Alþingi frumvarp sem kveður á um að fimmtungur kosningabærra manna í landinu geti krafist þess að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um lagafrumvarp sem Alþingi hafi samþykkt.<sup>3</sup> Til að úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar séu bindandi þurfi meira en fimmtungur kosningabærra manna að greiða atkvæði gegn gildi laganna.

Samband ungra sjálfstæðismanna leggur til að fjórðungur kosningabærra manna geti knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu um lög sem samþykkt eru af Alþingi.

Þjóðarhreyfingin berst fyrir „rétti þjóðarinnar til þess að njóta áfram þess málskotsréttar, sem þjóðkjörinn forseti fer með samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar“. Jafnframt verði sá réttur betur tryggður en nú er með því að „bæta við ákvæðið nýrri málsgrein um, að allir kosningabærir menn í alþingiskosningum eigi atkvæðisrétt í þjóðaratkvæðagreiðslu, sem fram fari innan 2 mánaða frá synjun forseta“. Þá leggur Þjóðarhreyfingin til að einfaldur meirihluti þeirra sem þátt taka ráði úrslitum um samþykkt eða synjun frumvarpsins.

BHM leggur til „sjálfstæðan rétt til bindandi þjóðaratkvæðis án þess að skert verði önnur úrræði sem til þess eru fallin að veita handhöfum ríkisins aðhald“.

Bjarni Jónsson, Garðabæ, stingur upp á að fjórðungur atkvæðisbærra manna í Alþingiskosningum geti farið þess á leit við forseta Alþingis að haldin verði þjóðaratkvæðagreiðsla um lagasetningu eða aðra stjórnarathöfn. Samþykki fjórðungur Alþingismanna hið minnsta þessa beiðni beri ríkisstjórn að verða við henni. Ef meira en helmingur atkvæðisbærra manna hafni lagasetningu í þjóðaratkvæðagreiðslu skuli Alþingi fella viðkomandi lög úr gildi en annars gildi þau áfram. Um aðrar stjórnvaldsákvæðanir nægi hreinn meirihluti greiddra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslu til að fella þær úr gildi en ella standa þær óhaggaðar. Alþingi skuli setja lög um undirskriftasafnanir til stuðnings við þjóðaratkvæðagreiðslur.

<sup>3</sup> 131. löggjarþing 2004–2005, þskj. 605 – 426. mál.



Lýðræðishópurinn vill að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram ef forseti synjar lögum frá Alþingi staðfestingar, ef tíu af hundraði atkvæðisbærra landsmanna krefjast þess, ef breyta á stjórnarskrá Lýðveldisins eða ef ríkisstjórn Íslands leggur til að Ísland taki þátt í þvingunaraðgerðum eða hernaðaraðgerðum gegn öðru ríki eða styður slíkar aðgerðir. Með þjóðaratkvæðagreiðslu fái landsmenn vald til að fella úr gildi lög frá Alþingi, svipta ráðherra eða forseta embætti eða knýja Alþingi til að taka ákveðið mál til þinglegrar meðferðar.

Hjörtur Einarsson, Neðri-Hundadal, telur nauðsyn til bera að málskotsréttur forseta verði áfram í stjórnarskrá. Þetta sé öryggisventill þingræðinu og ákvæðið sé auðskilið alþýðu manna.

Skýrslutæknifélag Íslands hefur bent á kosti rafrænna kosninga. Kostnaður sé mun minni en við kosningar með hefðbundnum hætti, minni tími fari í þær og þetta ætti að auðvelda kosningar um einstök málefni á milli hefðbundinna kosninga.

Ofangreindar tillögur ganga í stórum dráttum út frá að fulltrúalýðræðið haldist meira og minna óbreytt þótt því til stuðnings þróist beint lýðræði. Halldór G. Einarsson, Kópavogi, vill ganga lengra og breyta fulltrúalýðræðinu. Þingmenn verði kosnir sem einstaklingar og að þeir hafi atkvæðavægi á þingi í hlutfalli við kjörfylgi sitt. Þegar greidd eru atkvæði á þingi um málefni hafi kjósendur viku frest til að segja sig úr lögum við viðkomandi þingmann og eftir atvikum flytja atkvæði sitt á aðra þingmenn. Endanleg úrslit atkvæðagreiðslu verði ekki ljós fyrir en að þeim fresti liðnum.

### 4.3. Umræður í nefndinni

Samstaða er um það í nefndinni að vert sé að rýmka möguleika á því að haldnar séu þjóðaratkvæðagreiðslur um mikilvæg málefni. Hins vegar greinir nefndarmenn á um það hversu langt eigi að ganga í því efni. Hefur meðal annars verið hvatt til þess að reynsla annarra þjóða sé skoðuð gaumgæfilega áður en róttækar breytingar séu gerðar. Til dæmis geti kerfi, þar sem þjóðaratkvæðagreiðslur eru tíðar, hugsanlega dregið úr áhuga almennings á þátttöku.

Samkomulag er um að rétt sé að allar stjórnarskrárbreytingar fari í þjóðaratkvæði enda megi líta svo á að þjóðin sé stjórnarskrárgjafinn. Ekki hefur heldur komið fram ágreiningur um að önnur mikilvæg málefni verðskuldi þjóðaratkvæðagreiðslu. Aðild að ESB, ef til hennar kæmi, hefur verið nefnd sem dæmi um það. Er þá hugsunin sú að jafnvel þótt stjórnarskránni hefði verið breytt til að heimila framsal ríkisvalds þá þyrfti að fara fram sérstök þjóðaratkvæðagreiðsla um ESB-aðild.

Fjöl margar leiðir hafa verið ræddar varðandi möguleika á að skjóta nýsamþykktum lögum frá Alþingi til þjóðarinnar. Spurning er hver eigi að geta framkallað slíka þjóðaratkvæðagreiðslu. Forseti Lýðveldisins, eins og nú er, tiltekinn hluti þingmanna eða tiltekinn hluti kjósenda? Hefur verið nefnt sem möguleiki að binda heimild forseta því skilyrði að krafa komi fram um þjóðaratkvæði frá tilteknum hluta þingmanna. Þar með yrði ábyrgðin á því að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu skýrari. Aðrir hafa talið að ekki sé nein nauðsyn á að haggja við 26. gr. Forsetinn hafi farið sparlega með þá heimild og engin ástæða sé til þess að ætla annað en svo verði áfram.

Þeir sem vilja ganga hvað lengst vilja leyfa svokallað þjóðarfrumkvæði þar sem tiltekinn hluti kjósenda, t.d. 20%, fær því framgengt að mál séu tekin til afgreiðslu á Alþingi eða jafnvel að um þau sé kosið í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Þegar rætt er um þjóðaratkvæðagreiðslur vaknar jafnan spurningin um hvaða skilyrði eigi að setja um framkvæmd hennar. Sumir vilja sem fæst skilyrði til dæmis um þátttöku eða lágmarksstuðning á meðan aðrir telja slíkt æskilegt til þess að tryggja lögmæti niðurstöðunnar.

## 5. Forseti og ríkisstjórn

### 5.1. Inngangur

Mjög litlar breytingar hafa verið gerðar á II. kafla stjórnarskrárinnar um forseta og meðferð framkvæmdarvalds frá lýðveldisstofnun. Þær breytingar vörðuðu fyrst og fremst orðalag vegna afnáms deildaskiptingar Alþingis og eins var heimild 28. gr. til útgáfu bráðabirgðalaga þrengd.

### 5.2. Ýmsar tillögur

#### 5.2.1. Um forsetaembættið

Ýmsar tillögur hafa verið settar fram sem snerta forsetaembættið. Róttækustu hugmyndirnar ganga út á að leggja embættið niður. Aðrar miða að því að draga heldur úr völdum þess.

Pétur H. Blöndal hefur flutt frumvarp á Alþingi í 20 greinum um afnám forsetaembættisins.<sup>4</sup>

Samband ungra sjálfstæðismanna leggur einnig til að embætti forseta Íslands verði lagt niður. Hlutverk þess sé óljóst auk þess sem ráðherra fari í reynd að mestu leyti með það vald sem forseta er falið í stjórnarskránni. Vísar SUS jafnframt til frumvarps Péturs H. Blöndals um þetta efni.

Frjálshyggjufélagið er jafnframt hlynnt því að embætti forseta Íslands verði lagt niður og að þær stjórnskipulegu skyldur, sem hvíli á embættinu, verði faldar forseta Alþingis, forsætisráðherra eða forseta Hæstaréttar.

Hið íslenska félag áhugamanna um stjórnskipan vill sömuleiðis að embætti forseta Íslands verði lagt niður.

Bjarni Jónsson, Garðabæ, vill afnema málskotsrétt forseta og draga almennt úr völdum hans. Jafnframt leggur hann til að meðmælendur forsetaefna þurfi að vera minnst 5% atkvæðisbærra manna. Endurskoðun stjórnarskrárinnar verður, að mati Gústavs Skúlasonar, að miðast við að skýra starfsramma forsetans, svo að hann geti ekki notað vald embættisins að eigin geðþótta.

<sup>4</sup> 131. löggjafarþing 2004–2005, þskj. 50 – 50. mál.

Þjóðarhreyfingin vill hins vegar berjast fyrir rétti þjóðarinnar til að „njóta áfram þess málskotsréttar, sem þjóðkjörinn forseti fer með samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt að sá réttur verði betur tryggður en nú er með því að bæta við ákvæðið nýrri málsgrein um, að allir kosningabærir menn í alþingiskosningum eigi atkvæðisrétt í þjóðaratkvæðagreiðslu, er fram fari innan 2 mánaða frá synjun forseta. Enn fremur að einfaldur meirihluti þeirra, sem þátt taka í atkvæðagreiðslunni, ráði úrslitum um samþykkt eða synjun frumvarpsins.“

Þorkell Helgason stærðfræðingur hvetur til þess að gaumgæft sé hvort ekki væri rétt að taka upp raðval að írskum hætti við kjör forseta Íslands. Kostirnir fram yfir einfaldar meirihlutakosningar eru m.a. þeir að hans sögn að vilji meirihlutans nær fram að ganga án þess að efna þurfi til fleiri en einna kosninga. Þá sé sneitt að mestu hjá hrossakaupum sem fylgja tvíþættum kosningum. Gallarnir séu þeir að kosningaathöfnin (raðvalið) kunni að þykja flókin. Þá verði kjósendur að gera upp hug sinn til frambjóðenda sem þeim hugnast ef til vill ekki.

Dómsmálaráðuneytið hefur framsent til stjórnarskrárnefndar bréf frá Þórunni Guðmundsdóttur hrl. sem var formaður yfirkjörstjórnar í Reykjavíkurborg norður við síðustu forsetakosningar. Kemur hún með ábendingar varðandi 5. gr. stjórnarskrárinnar um fjölda meðmælanda og landfræðilega skiptingu þeirra eins og hún er útfærð í lögum nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands.

### 5.2.2. Um ráðherra

Siv Friðleifsdóttir og fleiri þingmenn hafa flutt frumvarp til stjórnarskipunarlaganna þess efnis að væri þingmaður skipaður ráðherra skyldi hann víkja úr þingsæti á meðan hann gegndi ráðherradómi og tæki varamaður hans sætið á meðan.<sup>5</sup> Kristinn H. Gunnarsson flytur á yfirstandandi þingi frumvarp til stjórnarskipunarlaganna þar sem meðal annars er gert ráð fyrir sams konar breytingu.<sup>6</sup>

BHM gerir tillögu um strangari þrískiptingu ríkisvalds, svo sem með afnámi þingræðis og lausn ráðherra frá þingmennsku.

Lýðræðishópurinn vill að almennum borgurum og frjálsum félagasamtökum verði gert kleift með lögum frá Alþingi að höfða opinbert mál á hendur ráðherrum og öðrum opinberum starfsmönnum, sem gæta eiga almannahags, vegna meintra brota á stjórnarskrá, brota á almennum hegningarlögum eða brota á alþjóðlegum sakarétti.

Friðgeir Haraldsson leggur til að ráðherrar hafi ekki atkvæðisrétt á löggjafarþingi enda verði þeir alfarið og eingöngu æðstu yfirmenn framkvæmdarvaldsins og kosnir til starfsins af viðkomandi starfsstéttum, t.d. ráðherra heilbrigðis af heilbrigðisstéttunum, ráðherra mennta af menntastéttunum o.s.frv., en alþingismenn eingöngu kosnir til að setja lög og aðrar leikreglur samfélagsins.

Þorsteinn Sigurður Þorsteinsson fjallar um að það vanti afmarkaðri lýsingu í stjórnarskrána á valdsviði, ráðstöfunarrétti og hæfi handhafa framkvæmdarvaldsins. Borgurinum finnst valdssviðið án landamæra eins og nú er, varðandi t.d. ráðstöfun

<sup>5</sup> 131. löggjafarþing 2004 – 2005, þskj. 177 – 177. mál, og 132. löggjafarþing 2005–2006. þskj. 19 – 19. mál.

<sup>6</sup> 133. löggjafarþing 2006–2007, þskj. 12 – 12. mál.

fjármuna, embætta, framkvæmda, ákvarðanir um langtímaskuldbindingar (náttúruspjöll), afsal sjálfstæðis (stríðsyfirlýsingar) og fleira.

### 5.2.3. Útgáfa bráðabirgðalaga

Kristinn H. Gunnarsson hefur flutt frumvarp til stjórnarskipunarlaga á yfirstandandi þingi þar sem meðal annars er lagt til að heimild til útgáfu bráðabirgðalaga falli brott. Ekki verði séð að sú staða geti komið upp að ókleift verði að kalla Alþingi saman en á sama tíma geti einstök ráðuneyti, ríkisstjórnin og embætti forseta Íslands staðið að því að setja nauðsynlega löggjöf.<sup>7</sup> Í þingsályktunartillögu þingmanna Samfylkingarinnar er lagt til afnám heimilda ríkisstjórna til að setja bráðabirgðalög nema í neyðartilvikum, svo sem vegna náttúruhamfara eða yfirvofandi styrjaldar.<sup>8</sup>

### 5.3. Umræður í nefndinni

Þónokkur umræða hefur verið í nefndinni um hlutverk og stöðu forsetaembættisins, m.a. í sérstökum vinnuhópi, sbr. inngangskafla, en hún hefur ekki leitt til neinnar niðurstöðu enn sem komið er.

Mörg ákvæði í þessum kafla eru orðuð þannig að þau draga ekki upp rétta mynd af raunveruleikanum nema þau séu lesin í samhengi hvert við annað og skýrð í ljósi ýmissa venjuhelgaðra reglna sem hafa í raun öðlast stjórnarskrárvarða stöðu, svo sem þingræðisreglunnar, sem þó er ekki nefnd. Þetta á til að mynda við um valdheimildir forseta og ráðherra.

Nefndin hefur staldrað við það hvort ekki sé ástæða til þess að minnsta kosti að skýra betur hlutverk forseta Íslands í stjórnskipuninni og valdsvið gagnvart ríkisstjórn. Texti núgildandi stjórnarskrár veiti litla vísbendingu um þær venjuhelguðu reglur sem gildi á þessu sviði. Ef þessi leið sé farin þurfi til dæmis að vera skýrlega mælt fyrir um það í stjórnarskránni hvenær forseti þurfi atbeina ráðherra til embættisathafna og hvenær ekki. Þá sé mikilvægt að afmarka með einhverjum hætti hvað felist í þjóðhöfðingja-skyldum, t.d. á erlendum vettvangi. Sumir í nefndinni telja þó ekki þörf á því að breyta núgildandi ákvæðum um þetta efni.

Aðrir vilja hins vegar ganga lengra og breyta eðli forsetaembættisins. Slíkar breytingar gætu hæglega að mati viðkomandi miðað að því að skerpa þingræðisregluna. Tilfellið væri að sumir teldu forseta hafa meiri völd en ákvæði stjórnarskrárinnar mæltu fyrir um vegna þess að hann væri þjóðkjörinn. Burtséð frá réttmæti þessa skilnings gæti hann leitt til árekstra. Hluti framkvæmdarvaldsins væri þá háður þingræðisreglunni en hluti væri það ekki. Ein leið til úrbóta væri sú að draga úr völdum forseta líkt og Svíar hefðu gert varðandi þjóðhöfðingja sinn. Hin leiðin gæti verið sú að auka hlutverk forseta og fela honum til dæmis réttindi og skyldur þingforseta. Þingforseti yrði þannig óháður bæði stjórn og stjórnarandstöðu sem gæti aukið jafnvægið milli fylkinga á þingi. Forsetinn fengi þannig veigamikið hlutverk án þess að blandast í hefðbundin pólitísk átök.

Þá eru ýmsir á því í nefndinni að vert væri að fara rækilega yfir ákvæði um kosningu forseta en mikilvægi þess ráðist þó af því hvort einhverjar ákvarðanir verða teknar um breytingar á eðli forsetaembættisins. Mörgum þykir til dæmis ástæða til að

<sup>7</sup> 133. lögjafarþing 2006–2007, þskj. 12 – 12. mál.

<sup>8</sup> 131. lögjafarþing 2004–2005, þskj. 9 – 9. mál.

endurskoða ákvæði um meðmælendur. Þá hefur verið nefnt að vert væri að skoða þann möguleika að tryggja betur með kosningareglum að forseti hafi meirihluta þjóðarinnar á bak við sig. Þá hafa komið fram sjónarmið um lengingu kjörtímabils til samræmis við það sem gildir víða erlendis.

Ekki hafa verið miklar undirtektir í nefndinni við þeirri hugmynd að ráðherrar gegni ekki jafnframt þingmennsku þótt til séu undantekningar þar frá. Viðhorfið er þá að vissulega geti skapast vandamál í litlum þingflokkum sem eiga aðild að ríkisstjórn en þau ætti að vera hægt að leysa. Slíkt fyrirkomulag breytti heldur engu um aðskilnað framkvæmdarvalds og löggjafarvalds að mati marga. Framkvæmdarvaldið yrði áfram háð löggjafarvaldinu á grundvelli þingræðisreglunnar.

Þá hefur verið tekið undir það í nefndinni að rétt sé að endurskoða reglur um ráðherraábyrgð og skipan landsdóms.

## 6. Alþingi

### 6.1. Inngangur

Í III. og IV. kafla stjórnarskrárinnar er fjallað um alþingiskosningar og störf Alþingis. Nokkrar breytingar hafa verið gerðar á þessum köflum frá Lýðveldisstofnun, einkum varðandi kjördæmi og afnám deildaskiptingar Alþingis.

### 6.2. Ýmsar tillögur

Á 131. löggjafarþingi flutti Kristján L. Möller og fleiri þingmenn Samfylkingarinnar frumvarp um að þeir sem yrðu 18 ára á kosningaári ættu rétt til þátttöku í kosningum.<sup>9</sup> Enn lengra er gengið í þingsályktunartillögu Hlyns Hallssonar og Kolbrúnar Halldórsdóttur um að kosningaaldur verði 16 ár í stað 18 ára.<sup>10</sup> Með þessu yrði ábyrgð ungs fólks aukin og því gert kleift að taka þátt í mótun samfélagsins. Það myndi einnig smám saman, að mati tillöguhöfunda, leiða til breyttra áherslna í landsmálunum þar sem kjörnir fulltrúar myndu leitast við að verja hagsmuni stærri hluta þjóðarinnar.

Þá flutti Guðmundur Árni Stefánsson og aðrir þingmenn Samfylkingarinnar frumvarp til breytinga á 31. gr. stjórnarskrárinnar um að landið yrði eitt kjördæmi.<sup>11</sup> Þingmenn Frjálslynda flokksins fluttu þingsályktunartillögu á 131. löggjafarþingi 2004–2005, þskj. 26 – 26. mál, um jöfnun atkvæðisréttar þar sem landið allt yrði eitt kjördæmi.<sup>12</sup>

Frjálshyggjufélagið tekur undir að Ísland skuli vera eitt kjördæmi og að vægi atkvæða í þingkosningum skuli vera jafnt yfir allt landið. Þá leggur Frjálshyggjufélagið til að skilyrði 34. gr. stjórnarskrár um óflekkað mannorð til kjörgengis verði fellt út. Það eigi að vera mat kjósenda hvaða eiginleikum frambjóðendur skuli vera gæddir.

Kvennahreyfingin leggur til að við 31. grein stjórnarskrárinnar, sem fjallar um fjölda þingmanna og kosningu þeirra, bætist setning um að nánar verði kveðið á um í kosningalögum hvernig náð skuli sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á þingi.

<sup>9</sup> 131. löggjafarþing 2004–2005, þskj. 37 – 37. mál.

<sup>10</sup> 133. löggjafarþing 2006–2007, þskj. 777 – 514. mál.

<sup>11</sup> 131. löggjafarþing 2004–2005, þskj. 287 – 266. mál.

<sup>12</sup> 131. löggjafarþing 2004–2005, þskj. 26 – 26. mál.

BHM leggur til „skýrari stöðu réttarheimilda á borð við lög og kjarasamninga gagnvart fjárhagsáætlunum í lagaformi, fjárlögum“. Hið íslenska félag áhugamanna um stjórnskipan leggur til að stjórnarskráin geri sérstaklega ráð fyrir rétti einstaklinga til að bjóða sig fram í kosningum.

### 6.3. Umræður í nefndinni

Nokkur umræða hefur verið í nefndinni um hvernig tryggja megi sem best skilvirkt eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu og stjórnsýslunni. Bent hefur verið á að 39. gr. stjórnarskrárinnar um rannsóknarnefndir hafi ekki náð tilgangi sínum. Fram hafa komið sjónarmið um að minnihluti þingmanna eigi að geta kallað eftir slíkri nefndaskipan en núverandi skipan gerir ráð fyrir að viðeigandi þingstyrkur búi að baki þeim heimildum sem þingmenn hafa til að veita ríkisstjórn aðhald eftir því hversu viðurhlutamikil þau eru (1 þingmaður að baki fyrirspurn, 9 að baki skýrslubeiðni, meirihluti að baki þingsályktun eða ákvörðun um skipan rannsóknarnefndar).

Því hefur verið haldið fram að ójafnt atkvæðavægi kjósenda sé mannréttindabrot. Þetta megi leysa með því að gera landið að einu kjördæmi. Ekki hafa allir nefndarmenn tekið undir þetta en bent hefur verið á þann möguleika að breyta viðkomandi stjórnarskrárákvæði á þann veg að þar verði ekki lengur kveðið á um lágmarksfjölda kjördæma heldur hinum almenna löggjafa eftirlátið það hlutverk að ákveða að öllu leyti kjördæmaskipan.

Nefnt hefur verið að rétt væri að geta umboðsmanns Alþingis sérstaklega í stjórnarskránni enda um þýðingarmikið embætti að ræða fyrir réttaröryggi borgaranna og mikilvægt að tryggja sjálfstæði þess.

Þá hefur einnig komið fram að endurskoða megi aðkomu framkvæmdarvaldsins að þingsetningu, frestun þingfunda og þingrofi. Þingrofsheimildin hefur þó þegar verið þrengd nokkuð með breytingum frá 1991.

Loks hefur verið lagt til að kannað verði hvort þörf sé á endurskoðun fyrirkomulags varðandi mat á því hvort þingmenn séu löglega kosnir.

## 7. Dómstólar

### 7.1. Inngangur

V. kafli stjórnarskrárinnar um dómstaldið er fáorður. Litlar sem engar breytingar hafa verið gerðar á honum frá lýðveldisstofnun.

### 7.2. Ýmsar tillögur

Ekki hafa borist margar tillögur sem snerta kaflann um dómstóla. BHM gerir tillögu um sjálfstæðari stöðu dómstólanna gagnvart öðrum handhöfum ríkisvalds, svo sem með lýðræðislegri umfjöllun um dómaraefni og vali dómara með fjölbreyttan bakgrunn. Þá verði einnig hugað að afnámi eina reglulega sérdómstólsins, Félagsdóms.

Samband ungra sjálfstæðismanna leggur til að „hlutverk dómenda verði skýrt frekar“. Þeir hafi endurskoðunarvald þegar kemur að mati á því hvort lög standist gagnvart

stjórnarskrá. Þetta vald sé mikilvægt til varnar stjórnarskránni og til að tryggja að ákvæðum hennar sé fylgt, ekki síst af stjórnvöldum á hverjum tíma. En það sé einnig mikilvægt að dómstólar misnoti ekki endurskoðunarvald sitt og gangi inn á valdsvið stjórnarskrárgjafans, til dæmis með hugmyndum um svokallað stjórnarskrárígildi alþjóðlegra sáttmála.

Hið íslenska félag áhugamanna um stjórnskipan leggur til að heimilað verði að spyrja dómstóla hvort tiltekin lög gangi gegn stjórnarskrá eður ei. Það verði sem sagt rýmkaðar heimildir til að bera mál undir dómstóla.

Þá leggur Lýðræðishópurinn til að Alþingi staðfesti skipan hæstaréttardómara með  $\frac{3}{4}$  greiddra atkvæða.

### 7.3. Umræður í nefndinni

Sérstakur vinnuhópur fjallaði um dómstólakaflann, sbr. inngangskafli. Rætt hefur verið um það í nefndinni að rétt sé að taka fram í stjórnarskrá að Hæstiréttur sé æðsti dómstóll landsins. Varðandi hlutverk Hæstaréttar hafa menn staldrað við hvort ekki sé rétt að kveða skýrum orðum á um vald dómstóla til að víkja lögum sem stríða gegn stjórnarskránni til hliðar en það vald er nú talið venjuhelgað. Í því sambandi hefur verið nefnt að um leið þyrfti þá að fara yfir hvort því valdi sé best fyrir komið með núverandi hætti. Er þá vísað til þess að víða erlendis fari sérstakir stjórnlagadómstólar með vald af þessu tagi. Þá hefur verið nefnt að skýra þurfi betur ákvæði stjórnarskrár um endurskoðunarvald dómstóla gagnvart stjórnvöldum.

Þá hefur töluvert verið rætt um skipan dómara, einkum hæstaréttardómara, og hvort binda eigi reglur þar um í stjórnarskrá. Nefnt hefur verið að þörf sé á að gera skipan hæstaréttardómara sem faglegasta og lýðræðislegasta. Ein leið væri sú að dómnefnd fjallaði um dómaraefni líkt og í Danmörku. Önnur leið væri sú að Alþingi þyrfti að staðfesta skipan dómara. Aðrir lögðu áherslu á að pólitískt vald og ábyrgð ætti að vera hjá ráðherra þótt breyta mætti umsagnarferlinu. Hætta gæti verið fólgin í því að Alþingi kæmi að skipan hæstaréttardómara og var vísað til Bandaríkjanna sem vísitil til varnaðar í því sambandi. Krafa um staðfestingu Alþingis gæti leitt til þess að ráðherra axlaði ekki sömu ábyrgð á ákvörðun. Einnig gætu komið upp vandkvæði milli stjórnarflokka í samsteypustjórn. Í öllu falli ykist hætta á að embættaveitingar yrðu pólitískt bitbein án þess að nokkur teldi sig bera á þeim ábyrgð. Þá var varað við þeirri hugmynd að hægt væri að finna hlutlæga mælikvarða við val á dómurum.

Þá kom fram það viðhorf að nóg væri að hafa í almennum lögum ákvæði um þessi efni, ekki þyrfti að útfæra þau í stjórnarskrá.

Varðandi önnur atriði þá var nefndur sá möguleiki að forseti Lýðveldisins fengi neitunarvald um skipan hæstaréttardómara, hugsanlega gæti það verið þáttur í auknu hlutverki forsetans. Því var enn fremur varpað fram að ástæða væri til að huga að tímabundinni skipan hæstaréttardómara, til 10–15 ára til dæmis. Þá stýngju eftirlaun þeirra í stúf við það sem almennt gerist.

Loks hefur verið minnt á að víða erlendis séu í stjórnarskrá ákvæði um sjálfstætt ákærvald.

## 8. Ríki og kirkja

### 8.1. Inngangur

Fjallað er um þjóðkirkjuna og trúfrelsi í 62.–64. gr. stjórnarskrárinnar. 63. og 64. gr. voru endurskoðaðar árið 1995 þegar mannréttindakaflí stjórnarskrárinnar var endurskoðaður. 62. gr. stjórnarskrárinnar kveður á um að hin evangelíska lúterska kirkja skuli vera þjóðkirkja á Íslandi og að ríkisvaldið skuli að því leyti styðja hana og vernda.

### 8.2. Ýmsar tillögur

Guðjón A. Kristjánsson og Þuríður Backman fluttu frumvarp á 130. löggjafarþingi þar sem mælt er fyrir um fullan aðskilnað ríkis og kirkju innan fimm ára frá gildistöku laga þar að lútandi.<sup>13</sup>

Nefndinni hafa borist þónokkur erindi þar sem krafist er aðskilnaðar ríkis og kirkju. Siðmennt leggur til að lögbundinn verði í stjórnarskránni aðskilnaður ríkis og kirkju og að 62. gr. stjórnarskrárinnar verði afnumin. Þá sé sá annmarki á 63. gr. stjórnarskrárinnar að jafnræðis sé ekki gætt milli mismunandi lífsskoðana. Eins verði 64. gr. stjórnarskrárinnar felld úr gildi og allir hafi rétt til að ráðstafa gjöldum sínum í hvaða lífsskoðunarfélag sem er eða þá greiða alls ekki slík gjöld. Samtök um aðskilnað ríkis og kirkju vilja sömuleiðis breytingar á stjórnarskránni í þessa veru.

Samtök um aðskilnað ríkis og kirkju og félagið Vantrú hafa einnig sett fram tillögu um aðskilnað ríkis og kirkju og að þess verði gætt í löggjöf og framkvæmd að ríkisvaldið geri ekki upp á milli lífsskoðana manna. Þannig eigi ríkið að hætta að skrá hvaða trúfélögum fólk tilheyrir og hætta stuðningi við sum trúfélög fram yfir önnur.

Samband ungra sjálfstæðismanna telur að stuðningur ríkisins við trúfélag samrýmist ekki viðteknum hugmyndum um frelsi og að það mismuni trúfélögum hér á landi. Leggur sambandið til að sjötti kafla stjórnarskrárinnar, sem lýtur að þjóðkirkjunni, verði felldur út í heild sinni. Frjálshyggjufélagið er sama sinnis, þ.e. að 62. gr. verði felld úr gildi. Sama á við um Hið íslenska félag áhugamanna um stjórnskipan.

Þá hafa nokkrir einstaklingar látið þetta málefni til sín taka í bréfum til nefndarinnar. Árni Árnason vélstjóri telur ákvæði um þjóðkirkju og greiðsluskyldu til Háskóla Íslands fyrir þá sem standa utan trúfélaga ekki eiga heima í stjórnarskrá. Jórunn Sörensen er sama sinnis og leggur áherslu á að trú sé einkamál hvers og eins. Pétur Sigurgeirsson, fyrrverandi biskup, minnir hins vegar á mikilvægi sambands ríkis og kirkju og spyr hvar við værum stödd ef við hefðum ekki hinn kristna grunn að byggja á.

### 8.3. Umræður í nefndinni

Ekki hafa orðið miklar umræður um þetta efni í nefndinni. Kirkjan hefur á undanförunum árum þróast í átt til meira sjálfstæðis að miklu leyti að hennar eigin frumkvæði. Spurt hefur verið hvort og hvenær eigi að stíga það skref til fulls að skilja lögformlega á milli ríkis og kirkju. Að sama skapi þarf að spyrja á hvaða forsendum slíkur skilnaður, ef til hans kæmi, ætti að vera. Bent hefur verið á að stjórnarskráin geri ráð fyrir sérstöku ferli við breytingu á kirkjuskipan, þ.e. krafist er einfaldrar

<sup>13</sup> 130. löggjafarþing 2003–2004, þskj. 14 – 14. mál.



lagabreytingar auk þjóðaratkvæðagreiðslu. Eins hafa sumir nefndarmenn af því áhyggjur að þetta efni myndi vera svo tímafrekt í umræðunni að aðrar brýnni breytingar féllu í skuggann.

## 9. Mannréttindaákvæði

### 9.1. Inngangur

VII. kafli stjórnarskrárinnar, mannréttindakaflinn, er sá kafli sem mestum breytingum hefur sætt á lýðveldistímanum. Var hann endurskoðaður í tilefni af hálftrar aldar afmæli lýðveldisins 1994. Með breytingunum voru mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar færð til nútímahorfs og tóku þær gildi árið 1995.

### 9.2. Ýmsar tillögur

Þótt tiltölulega stutt sé síðan mannréttindakafli stjórnarskrárinnar var endurskoðaður hafa ýmsar tillögur borist sem varða mannréttindi.

Mannréttindaskrifstofa Íslands hefur lagt til að mannréttindareglum sem eru þjóðréttarlega skuldbindandi fyrir íslenska ríkið verði veitt stjórnarskrárvernd. Öryrkjabandalagið hefur lagt til að „hert verði á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar til samræmis við það sem best gerist í heiminum ...“

Frjálshyggjufélagið leggur til að við kaflann verði bætt ákvæði um frelsi einstaklinga til athafna svo lengi sem þeir skaða ekki aðra með beinum hætti. Þá verði undanþáguákvæði þrengd. Loks verði sett ákvæði sem feli í sér almennt bann við afturvirkni íþyngjandi laga.

Hið íslenska félag áhugamanna um stjórnskipan leggur til að 76. grein stjórnarskrárinnar, sem kveður á um ýmis félagsleg réttindi, verði afnumin. Það sé vafasamt að dómskerfið hlutist í auknum mæli til um hvernig velferðar- og menningarmálum sé háttað.

BSRB hefur lagt til að bundið verði í stjórnarskrá að „aðgangur að drykkjarvatni teljist mannréttindi og að eignarhald á vatni skuli jafnan vera samfélagslegt“. Fjöl-mörg samtök<sup>14</sup> hafa sent nefndinni erindi undir yfirskriftinni „Vatn fyrir alla“. Þar segir að aðgangur að vatni sé grundvallarmannréttindi eins og kveðið sé á um í samþykktum Sameinuðu þjóðanna. Sérhver maður eigi því rétt á aðgangi að hreinu drykkjarvatni og vatni til hreinlætis og heimilishalds. Vegna mikilvægis vatns fyrir íslenska þjóð og lífríki landsins telji samtökin nauðsynlegt að fest verði í stjórnarskrá ákvæði um skyldur og réttindi stjórnvalda og almennings hvað varðar réttindi, verndun og nýtingu vatns.

Samtökin 78 leggja til að stjórnarskráin mæli fyrir um jafnrétti óháð kynhneigð og verði 65. greinar stjórnarskrárinnar breytt til samræmis við það.

<sup>14</sup> ASÍ, BSRB, Félag Sameinuðu þjóðanna á Íslandi, Kennarasamband Íslands, Landvernd, Mannréttindaskrifstofa Íslands, MFÍK, Náttúruverndarsamtök Íslands, Landssamband eldri borgara, SÍB, Ungmennafélag Íslands, Unifem á Íslandi, Þjóðkirkjan og Öryrkjabandalag Íslands.

Kvennahreyfingin leggur til að við 2. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar verði bætt setningu um athafnaskyldur stjórnvalda til að afnema misrétti og tryggja jafnrétti kynjanna ábyrgjast jafnrétti í reynd. Þá leggur hreyfingin til að við 71. gr., sem fjallar um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu, verði bætt setningu sem kveður á um að allir skuli njóta mannhelgi og verndar gegn ofbeldi á opinberum vettvangi sem og í einkalífi verndar og öryggis gegn ofbeldi á opinberum vettvangi sem og í einkalífi og að allir skuli njóta líkamlegs sjálfsforræðis. Vitnar Kennahreyfingin meðal annars til nýlegra stjórnarskrárbreytinga í Finnlandi, Grikklandi, Þýskalandi, Suður-Afríku, Kólumbíu og Brasilíu sem eftirtektarverðra fyrirmynda.

Barnaheill leggja til að ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins öðlist stjórnarskrárvernd því að þannig verði velferð og réttindi íslenskra barna tryggð sem allra best.

Mannvernd leggur til að hert verði á ákvæðum stjórnarskrárinnar varðandi friðhelgi einkalífs. Slík endurskoðuð ákvæði þyrftu að leiða af sér að notkun á kennitölu Hagstofu Íslands væri heft, dreifingu á þjóðskrá væri hætt og hún eingöngu notuð við opinbera stjórnsýslu, söfnun á persónubundnum gögnum væri óheimil nema úrvinnsla væri nauðsynleg og réttmæt og að viðkomandi væri kunnugt um áformin, persónubundin gögn, sem aflað væri í gefnum tilgangi, væri ekki unnt að nota í öðrum tilgangi, persónubundnum gögnum væri eytt þegar réttmætri notkun væri lokið.

Skýrslutæknifélag Íslands tekur í svipaðan streng þegar það segir að notkun manna á Netinu sé almennt skráð. Af því leiðir að eftirlitsmöguleikar séu gríðarlegir án þess að fólk geri sér grein fyrir því. Standa verði vörð um friðhelgi einkalífs. Ian Watson hefur hins vegar sent nefndinni erindi um ágæti kennitölu eins og hún er notuð á Íslandi og færir rök fyrir því að ekki sé um vandamál að ræða frá sjónarhóli persónuverndar.

Þá hefur Einar Thorlacius, sveitarstjóri Reykhólahrepps, varpað því fram til umhugsunar fyrir stjórnarskrárnefnd hvort réttur almennings, til að löggæslu sé haldið uppi í öllum sveitarfélögum landsins, teljist ekki til mannréttinda sem jafnvel sé rétt að geta í stjórnarskrá.

Jóhann J. Ólafsson leggur til að svohljóðandi ákvæði verði bætt við 72.gr. stjórnarskrárinnar: „Öllum ber réttur til að eiga eignir. Stuðla ber að því að eignir séu í einkaeign einstaklinga. Opinberar eignir eru til bráðabirgða þar til hægt er að koma þeim í einkaeign. Almenningar skulu haldast eða breytt í einkaeign.”

### 9.3. Umræður í nefndinni

Ekki eru nema 12 ár síðan mannréttindakafli stjórnarskrárinnar var tekinn til gagn-gerrar endurskoðunar til samræmis við alþjóðasáttmála og í góðu samkomulagi allra stjórnmalaflokka. Nefndin hefur því litið svo á að endurskoðun annarra kafla stjórnarskrárinnar væri brýnni á fyrri vinnustigum nefndarinnar.

Á hinn bóginn verður ekki horft fram hjá því að fjöldi erinda hefur borist sem vitnar um áhuga einstaklinga og félagasamtaka á því að mannréttindakafllinn verði endurbættur. Sérstaklega eftirtektarvert er framtak kvennahreyfinga sem efndu til sérstakrar

ráðstefnu til að stilla saman strengi sína og undirbúa sameiginlegar tillögur til stjórnarskrárnefndar.

Meðal þess sem sérsaklega hefur verið rætt í nefndinni er hvort endurskoða beri ákvæðin um tjáningarfrelsi og friðhelgi einkalífs. Er þá meðal annars vísað til þess ítarlega tjáningarfrelsisákvæðis sem sett var í norsku stjórnarskrána árið 2004. Þá hefur einnig verið nefnt að upptalning mannréttinda í núgildandi stjórnarskrá sé í raun harla fátækleg í samanburði við alþjóðlegar og svæðisbundnar mannréttindareglur um borgara-, efnahags-, félags-, menningar- og stjórnsmálaleg réttindi.

Á það hefur verið bent innan nefndarinnar að áhrif stjórnarskrárbreytinganna 1995 á íslenska réttarframkvæmd hafi verið mjög mikil, samhliða almennri vakningu í þjóðfélaginu um þessi efni bæði meðal borgaranna og allra handhafa ríkisvalds. Sumir telja reyndar að dómstólar gangi stundum of langt í að túlka þau réttindi sem kveðið er á um í mannréttindakafnanum. Af þeim sökum sé rétt að bíða átekta um sinn á meðan dómaframkvæmd er að ná meiri festu og stöðugleika áður en ráðist yrði í viðamiklar breytingar á þessum kafla.

Flest erindi, sem hafa borist stjórnarskrárnefnd varðandi breytingar á mannréttindakafna stjórnarskrárinnar, lúta að tiltölulega afmörkuðum atriðum í mannréttindaákvæðum og endurspegla hagsmuni þeirra félagasamtaka og einstaklinga sem sent hafi inn erindi. Fram hafa komið sjónarmið um að varasamt sé að breyta afmörkuðum stjórnarskrárákvæðum um mannréttindi án þess að huga þá samtímis að mörgum öðrum atriðum sem einnig þyrfti að breyta til samræmis, án tillits til þess hvort erindi hafi borist þar um. Í raun þyrfti þá að fara fram ný heildarendurskoðun á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar sem eðlilegra væri að vinna í stærra samhengi. Því hefur verið talið æskilegra að skoða nánar breytingar sem hefðu almennara gildi. Í því sambandi hefur verið rætt um að í inngangsákvæði í I. kafla stjórnarskrárinnar yrði vísað til þess að mannréttindi séu einn hornsteina íslenskrar stjórnskipunar en tillaga þess efnis hefur þegar komið fram í starfi stjórnarskrárnefndar. Jafnframt verði sett ákvæði í mannréttindakafna stjórnarskrárinnar þar sem lýst yrði yfir skyldu stjórnvalda til að virða og tryggja mannréttindi með hliðsjón af alþjóðlegum mannréttindaskuldbindingum sem Ísland er aðili að og að slíkum skuldbindingum skuli komið í framkvæmd samkvæmt lögum.

## **10. Utanríkismál**

### **10.1. Inngangur**

Núgildandi stjórnarskrá er fáorð um utanríkismál. Í 21. grein hennar segir að forseti lýðveldisins geri samninga við önnur ríki. Þó geti hann enga slíka samninga gert ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins nema samþykki Alþingis komi til.

### **10.2. Ýmsar tillögur**

Þingmenn Samfylkingarinnar hafa lagt fram á Alþingi frumvarp til stjórnskipunarlaga sem kveður á um að samþykki Alþingis þurfi að liggja fyrir áður en heitið er

þátttöku eða stuðningi Íslands í stríði gegn öðru ríki.<sup>15</sup> Þá er í þingsályktunartillögu þingmanna Samfylkingarinnar hvatt til að framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana sem vinna að friði og frelsi í viðskiptum sé heimilað.<sup>16</sup>

Þjóðarhreyfingin leggur til lögfestingu nýs ákvæðis um að íslenskur her verði aldrei settur á stofn og að Ísland fari ekki með stríð á hendur neinu öðru ríki eða þjóð. Enn fremur að ríkisstjórn Íslands verði bannað að styðja í orði eða verki hernaðaríhlutun erlends ríkis eða ríkjasamtaka gegn öðrum ríkjum nema öryggisráð Sameinuðu þjóðanna hafi veitt ótvíræða heimild til hennar og Alþingi Íslendinga styðji þá ákvörðun.

Samtök herstöðvaandstæðinga leggja til að það verði bundið í stjórnarskrá að á Íslandi verði aldrei stofnaður her né herskylda leidd í lög. Þá verði bundið í stjórnarskrá að Ísland fari aldrei með ófriði á hendur öðrum þjóðum né styðji á nokkurn hátt slíkar aðgerðir annarra ríkja.

Heimssýn, hreyfing sjálfstæðissinna í Evrópumálum, minnir á að samkvæmt gildandi stjórnskipunarrétti sé óheimilt að skerða valdheimildir ríkisvaldsins með alþjóðasamningum. Stjórnarskrárbreytingu þurfi til. Ef til standi að auðvelda þetta þá sé mikilvægt að í það minnsta mæla fyrir um aukinn meirihluta á Alþingi, t.d. þrjá fjórðu greiddra atkvæða. Jafnframt væri eðlilegt að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu þegar um verulegt framsal á einhverjum þætti ríkisvalds sé að ræða.

### 10.3. Umræður í nefndinni

Gildandi ákvæði gerir ráð fyrir að réttur til að gera samninga við önnur ríki og alþjóðastofnanir sé í höndum stjórnvalda. Þó megi þau enga slíka samninga gera, ef þeir hafa fólgið í sér afsal á landi eða landhelgi, nema með samþykki þingsins. Sama á við ef framfylgd þeirra að landsrétti kefst lagabreytinga. Engar beinar heimildir eru hins vegar til að framselja ríkisvald eða kveða á um meðferð þess í samstarfi við aðrar þjóðir eins og alþjóðlegt samstarf gerir í vaxandi mæli ráð fyrir. Heimildir til þess hafa þó með lögskýringum og -túlkunum verið taldar vera fyrir hendi.

Að undanfögnu hafa komið fram ábendingar um að ástæða kunni að vera til að huga sérstaklega að meðferð valdheimilda ríkisins í samskiptum við aðrar þjóðir og fjölþjóðlegar stofnanir í því skyni að greiða fyrir samvinnu Íslands á alþjóðavettvangi. Eins og nefnt hefur verið geyma ákvæði stjórnarskrárinnar engar settar heimildir til framsals ríkisvalds. Aukið alþjóðlegt samstarf stjórnvalda við önnur ríki og alþjóðastofnanir hefur þó ítrekað reynt á þanþol stjórnarskrárinnar að þessu leyti, sbr. aðildina að EES-samningnum og Schengen. Aðildin að EES var á sínum tíma ekki talin fela í sér framsal ríkisvalds. Þess vegna var hún talin heimil án breytinga á stjórnarskrá. Framkvæmd samningsins er hins vegar í stöðugri þróun. Mat fræðimanna á því hvort aðild að EES væri heimil án breytinga á stjórnarskrá byggðist á því að stjórnarskráin heimilaði takmarkað framsal ríkisvalds með samningum um einstök málefni. Í þessu sambandi hafa fræðimenn bent á að þótt takmarkað framsal ríkisvalds með samningum um einstök málefni hafi verið talið samrýmanlegt stjórnarskránni sé fyrirsjáanlegt að aukin alþjóðleg samvinna, einkum milli Evrópuríkja, muni kalla á frekara framsal ríkisvalds. Að því kunni að koma að talið verði að framsal hafi átt sér

<sup>15</sup> 131. löggjafarþing 2004–2005, þskj. 726 – 474. mál, og 132. löggjafarþing 2005–2006, þskj. 55 – 55. mál.

<sup>16</sup> 131. löggjafarþing 2004–2005, þskj. 9 – 9. mál.

stað í of ríkum mæli miðað við reglur stjórnarskrárinnar eins og þær eru nú. Það er því eðlilegt, þegar horft er fram á vaxandi alþjóðlegt samstarf í framtíðinni, að undirbúa og framkvæma breytingar á íslensku stjórnarskránni til þess að koma í veg fyrir að sérstakur vafi rísi í hvert sinn sem stofnað er til samstarfs um tiltekinn málaflokk.

Jafnframt hefur verið rætt um hvaða aðferðum beri að beita til að taka ákvarðanir um framsal ríkisvalds, t.d. hvort beri að kveða á um að aukinn meirihluta á Alþingi þyrfti fyrir slíkri ákvörðun eða setja jafnvel þjóðaratkvæðagreiðslu sem skilyrði.

Þá hafa komið fram hugmyndir um að bæta ákvæði í stjórnarskrána um að áður en ákvörðun sé tekin um meiri háttar utanríkismál skuli haft samráð við utanríkismálanefnd Alþingis.

## 11. Stjórnarskrárbreytingar

### 11.1. Inngangur

Samkvæmt 79. gr. núgildandi stjórnarskrár verður henni breytt með samþykki einfalds meirihluta á tveimur þingum enda fari fram kosningar á milli. Stjórnarskrárbreytingar eru þannig einungis bornar undir þjóðina með óbeinum hætti. Þótt formlega sé krafist einfalds meirihluta á þingi hefur í raun yfirleitt verið víðtækari samstaða á þingi um stjórnarskrárbreytingar.

### 11.2. Ýmsar tillögur

Kristinn H. Gunnarsson hefur mælt fyrir frumvarpi til stjórnarskipunarlaga á 133. löggjafarþingi þar sem meðal annars er kveðið á um að stjórnarskrárbreytingar skuli leggja undir þjóðaratkvæði eftir að þær hafa verið samþykktar á tveimur þingum.<sup>17</sup>

Samband ungra sjálfstæðismanna leggur til að „að tekin verði upp sú regla að til þess að hægt verði að breyta stjórnarskrá þurfi að ná samþykki 2/3 hluta alþingismanna, en nú er ekki kveðið á um aukinn meirihluta. Í kjölfarið skuli boða til almennra kosninga, eins og nú, en samhliða þeim kosningum skuli breytingarnar þó bornar undir atkvæði þjóðarinnar til samþykkis eða synjunar. Einfaldur meirihluti nægi til að samþykkja breytingarnar.“

Þjóðarhreyfingin leggur til að breytingar á stjórnarskránni skuli bera undir kjósendur í sérstakri þjóðaratkvæðagreiðslu þar sem eingöngu stjórnarskrármálið sé á dagskrá.

BHM leggur til að stjórnarskrá verði sett og henni breytt óháð þingkosningum, svo sem með sjálfstæðu stjórnlagabingi eða þjóðaratkvæði.

Þorkell Helgason stærðfræðingur hefur látið í ljósi þá skoðun að brýnasta stjórnarskrárbreytingin nú sé að gera það erfiðara að breyta stjórnarskránni og ætti það að vera eina breytingin að þessu sinni. Æskilegast sé að kveða svo á um að stjórnarskrárbreytingu, sem Alþingi hafi samþykkt, skuli bera tafarlaust undir þjóðaratkvæði.

<sup>17</sup> 133. löggjafarþing 2006–2007, þskj. 12 – 12. mál.

### 11.3 Umræður í nefndinni

Í nefndinni hafa umræður snúist um það hvort rétt sé að gera ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu um stjórnarskrárbreytingar. Taka þyrfti afstöðu til þess hvort slíkt ætti að gilda um allar stjórnarskrárbreytingar eða hvort heimila ætti til dæmis auknum meirihluta þingmanna að breyta stjórnarskránni án þess að til þjóðaratkvæðis kæmi.

Niðurstaða nefndarinnar er sú að leggja til að þjóðaratkvæðagreiðsla eigi sér alltaf stað um stjórnarskrárbreytingar og að gert verði kleift að kjósa um þær óháð reglugerum alþingiskosningum. Hefur forsætisráðherra verið sent tillaga þar að lútandi í frumvarpsformi.

Bent hefur verið á að við þessa breytingu sé jafnvel enn brýnna en áður að taka á því í framhaldi starfs nefndarinnar hver sé til þess bær að leggja mat á hvort tiltekin stjórnarathöfn, breyting á löggjöf eða annað kalli á breytingu á stjórnarskrá. Hefur verið tekið dæmi af valdframsali á grundvelli EES-samningsins sem óvissa hafi verið um hvort stæðist gagnvart stjórnarskrá.

## 12. Umhverfisvernd

### 12.1. Inngangur

Ekki er að finna í núgildandi stjórnarskrá neitt ákvæði um umhverfisvernd. Slík ákvæði eru hins vegar undantekningarlítið í nýlegri evrópskum stjórnarskrám sem ber vott um mikilvægi málaflokksins þótt vissulega séu þau útfærð með ákaflega mismunandi hætti.

### 12.2. Ýmsar tillögur

Landvernd hefur mælt fyrir svohljóðandi ákvæði um umhverfisvernd: „Heilnæmt vatn og loft, náttúran og fjölbreytni hennar, landslag, annað umhverfi og aðgengi að náttúru eru gæði sem allir bera ábyrgð á að nýtt séu með sjálfbærum hætti. Jafnframt skulu borgarar landsins sýna aðgát þannig að náttúru landsins og auðlindum sé ekki spillt. Stjórnvöldum ber að leggja sig fram um að tryggja öllum rétt til heilnæms vatns, loftis og annars umhverfis og aðgengis að náttúru. Allir skulu hafa aðgengi að upplýsingum og ákvörðunum er varða þessa þætti.“ Náttúruvaktin hefur lýst því yfir að hún styðji tillögur Landverndar. Hún hefur enn fremur lagt til svohljóðandi ákvæði varðandi almanna- og umferðarrétt: „Almenningi skal tryggður umferðarréttur um land, ár og vötn og dvöl þar í lögætum tilgangi. Þeir er fara um landið skulu sýna fyllstu aðgát og ganga vel um þannig að náttúru landsins og auðlindum sé ekki spillt.“ Þá hefur Herdís Þorvaldsdóttir leikkona lagt til ákvæði um að óheimilt sé að ganga á gróður landsins með rányrkju, lausagöngu búfjár og tínslu á villtum blómjurtum til iðnaðar.

Þá hefur áður verið getið tillögu BSRB og fleiri samtaka um vatn fyrir alla.

### 12.3. Umræður í nefndinni

Hugsanlegt ákvæði um umhverfisvernd var meðal þess sem tekið var til skoðunar í einum af þremur vinnuhópum sem stjórnarskrárnefnd setti á laggirnar. Þar var fjallað um reynslu af nýlegum norskum og finnskum stjórnarskrárákvæðum um þetta efni.

Hvað varðar efni hugsanlegs stjórnarskrárákvæðis um umhverfismál í íslensku stjórnarskránni var bent á þrjá meginþætti sem eðlilegt væri að taka tillit til. Í fyrsta lagi þátttökuréttindin, þ.e. um rétt manna til að hafa áhrif á ákvarðanir sem varða umhverfið, í öðru lagi sjálfbæra þróun og í þriðja lagi tilvísun til líffræðilegrar fjölbreytni. Í þessu sambandi væri hugtakið „sjálfbær þróun“ nokkurs konar yfirhugtak sem rétt væri að telja fyrst sem meginmarkið en á eftir kæmu hin tvö. Síðan yrði inntak hugtakanna, sem er mjög víðtækt, skýrt nánar í greinargerð. Þá var lögð áhersla á að framsetning umhverfisákvæðis hlyti að felast í því að lýsa yfir þessum markmiðum en jafnframt yrði tilgreint í stjórnarskrárákvæðinu að nánar skyldi mælt fyrir um þessi efni í lögum. Eftir sem áður hefði löggjafinn því svigrúm til þess að ákveða hvaða leiðir skuli fara til þess að ná þessum markmiðum. Þannig myndi stjórnarskrárákvæðið ekki búa til sjálfstæðar efnisreglur en þó gera dómstólum kleift að meta t.d. hvort stjórnvaldsákvarðanir eða löggjöf fari bersýnilega gegn þessum grundvallar-markmiðum.

Þegar niðurstaða vinnuhópsins var rædd í stjórnarskrárnefnd kom fram til viðbótar tillaga um að í nýju stjórnarskrárákvæði yrði vísað í meginreglur Ríó-yfirlýsingarinnar.

## 13. Eignarhald á auðlindum, meðferð þeirra og nýting

### 13.1. Inngangur

Ekki er neitt ákvæði um eignarhald á auðlindum, meðferð þeirra og nýtingu í núgildandi stjórnarskrá ef frá er talið ákvæði 40. gr. um að ekki megi selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum landsins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild.

### 13.2. Ýmsar tillögur

Í skýrslu sinni frá árinu 2000 lagði auðlindanefnd til að tekið yrði upp nýtt ákvæði í VII. kafla stjórnarskrárinnar þar sem náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti yrðu lýstar þjóðareign. Var tillagan svohljóðandi:

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.

Stjórnarskrárnefnd hafa ekki borist margar tillögur um þetta efni. Þó hefur Samband ungra sjálfstæðismanna mótmælt hugmyndum um að lýsa yfir sameign á auðlindum. Hugtakið „sameign þjóðarinnar“ sé marklaust í eignarréttarlegum skilningi. Hið íslenska félag áhugamanna um stjórnskipan leggst einnig gegn slíku ákvæði og segir að sameignarskipulag hafi ekki reynst vel. Þá hefur stjórn Samtaka eigenda sjávarjarða farið fram á að við umfjöllun stjórnarskrárnefndar um eignarrétt virði hún rétt eigenda sjávarjarða meðal annars innan netlaga.

### 13.3. Umræður í nefndinni

Sérstakur vinnuhópur fjallaði um þetta efni ásamt öðru, sbr. inngangskafli.

Umræður um þetta efni hafa byggst á starfi auðlindanefndar en jafnframt hefur verið minnt á að í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar segi að binda skuli í stjórnarskrá ákvæði um að auðlindir sjávar séu sameign íslensku þjóðarinnar.

Þegar tillaga auðlindanefndar var rædd í stjórnarskrárnefnd kom fram það sjónarmið að taka þyrfti fram berum orðum að villtir fiskistofnar væru sameign þjóðarinnar. Í umræðum í nefndinni komu einnig fram mismunandi sjónarmið um það hvort tillaga auðlindanefndar fæli í sér breytingar eða staðfestingu á núverandi ástandi. Einnig var kallað eftir því í umræðum að gerð yrði úttekt á því hvaða lögfræðilegu- og hagfræðilegu álitamál kynnu að rísa í kjölfar samþykktar slíks ákvæðis. Þá þyrfti að liggja betur fyrir hvað fælist í óbeinum eignarréttindum, til dæmis varðandi fiskveiðiheimildir. Aðrir hafa sagt að ekki sé þörf á viðbótarálitsgerðum og ekki ætti að vera torvelt að ná samkomulagi um ákvæði af þessu tagi. Það mætti þó slípa ákvæðið til. Þannig komu fram athugasemdir við að samkvæmt tillögu auðlindanefndar væri skylt í öllum tilfellum að innheimta gjald vegna afnota af auðlindum í þjóðareigu.

## 14. Annað

### 14.1. Inngangur

Stjórnarskrárnefnd hafa borist ýmsar tillögur sem ekki verða beint felldar í ofangreinda flokka. Verða þær nú reifaðar og greint frá viðbrögðum stjórnarskrárnefndar að svo miklu leyti sem þau liggja fyrir.

### 14.2. Ýmsar tillögur

Samtök herstöðvaandstæðinga leggja til að það verði bundið í stjórnarskrá að Ísland og íslensk lögsaga verði friðlýst fyrir kjarnorku-, efna- og sýklavopnum eða öðrum þeim vopnum sem flokka má sem geryðingarvopn.

Lýðræðishópurinn gerir tillögur um aukið gegnsæi í lýðræðislegu samfélagi: Með lögum skuli tryggja rétt almennra borgara til upplýsinga um áform, ákvarðanir, samninga og framkvæmdir lögaðila um mál er varða almannahag. Þá verði stjórnmalaflokkum, sem boða til Alþingiskosninga, skylt að lögum að gera grein fyrir fjármögnun sinni, lögum og stefnuskrá. Fjölmiðlum verði skylt að lögum að gera grein fyrir fjármögnun sinni, eigendum og ritstjórnarstefnu.

Skýrslutæknifélag Íslands gerir tillögu um skylt verði að birta lög og reglur með rafrænum hætti.



Einar E. Sæmundsen landslagsarkitekt telur að hugtakið lífsgæði og skilgreining þess eigi heima sem réttur sem sé varinn í stjórnarskránni við hlið ákvæðis eins og eignarréttar. Vísar hann meðal annars til þess að á sviði umhverfis-, heilbrigðis- og menntamála hafi verið sett lög sem tryggja eiga lífsgæði manna og góð lífsskilyrði.

### 14.3. Umræður í nefndinni

Ekki er samstaða um það í nefndinni að þörf sé á því að binda í stjórnarskrá að Ísland sé kjarnorkuvopna-, efna- eða sýklavopnalaust.

Varðandi rétt almennings til aðgangs að upplýsingum hjá stjórnvöldum þá hefur verið minnt á að í gildi séu upplýsingalög, nr. 50/1996, sem veiti slíkan rétt.

Þá hafa nýverið verið sett lög um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda, sbr. l. nr. 162/2006.

Til meðferðar á Alþingi er einnig frumvarp menntamálaráðherra um breytingar á útvarpslögum, prentlögum og samkeppnislögum þar sem fylgt er eftir tillögum í skýrslu fjölmiðlanefndar er lúta meðal annars að eignarhaldi fjölmiðla, fjármögnun og ritstjórnarlegu sjálfstæði. Er því ekki þörf á þessu stigi að fjalla nánar um málið á vettvangi stjórnarskrárnefndar.

## 15. Lokaorð

Hér hefur verið gefið yfirlit yfir helstu álitafni sem komið hafa til umræðu í störfum stjórnarskrárnefndar undanfarin tvö ár. Er það von nefndarinnar að með því sé unnt að byrja að þrengja hringinn um þær stjórnarskrárbreytingar sem hægt sé að ná samstöðu um á næsta kjörtímabili. Vill nefndin þakka þeim fjölmörgu einstaklingum og félagsamtökum sem hafa sýnt starfi hennar áhuga. Jafnframt er lögð áhersla á að þegar tillögur fara að taka á sig formlegri mynd þá verði almenningi gefinn kostur á að leggja orð í belg að nýju. Markmiðið hlýtur að vera að stjórnarskráin endurspegli sem best þjóðarvilja en skapi um leið hæfilega umgjörð um blómlegt mannlíf þar sem virðing er borin fyrir mannréttindum og hóflega farið með ríkisvald í þágu lands og þjóðar.

**Viðauki 1**

## Fundargerð 1. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Ráðherrabústaðnum við Tjarnargötu í Reykjavík hinn 24. janúar 2005 klukkan 10 árdegis. Mætt voru Birgir Ármannsson, Guðjón A. Kristjánsson, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Jón Kristjánsson, Steingrímur J. Sigfússon og Þorsteinn Pálsson. Aðrir nefndarmenn, þau Geir H. Haarde, Jónína Bjartmarz og Össur Skarphéðinsson höfðu boðað forföll.

Formaður nefndarinnar, Jón Kristjánsson, bauð nefndarmenn velkomna. Kvað hann enga formlega dagskrá liggja fyrir fundinum og lagði til að þessi fyrsti fundur nefndarinnar yrði notaður til að skiptast á skoðunum um fyrirhugað starf hennar. Hann gat þess að sérfræðinganefnd undir forsæti Eiríks Tómassonar prófessors myndi starfa náíð með nefndinni. Þá bauð hann velkominn til starfa Pál Þórhallsson lögfræðing í forsætisráðuneytinu sem yrði ritari stjórnarskrárnefndar og sérfræðinganefndarinnar. Jörundur Valtýsson, deildarstjóri í forsætisráðuneytinu, yrði einnig nefndinni innan handar eftir þörfum.

### 2. Hlutverk nefndarinnar

Formaðurinn vakti máls á hlutverki nefndarinnar, sem samkvæmt erindisbréfi væri vítt. Leiðarljósíð hlyti að vera sú spurning hvers konar stjórnarskrá hæfði best opnu lýðræðissamfélagi. Fyrstu vikur og mánuðir myndu fara í upplýsingaöflun með hjálp sérfræðinganefndarinnar. Síðan væri hægt að þrengja hringinn um helstu áhersluatriði í endurskoðunarvinnunni. Ástæðan fyrir því að tilteknir kaflar stjórnarskrárinnar væru nefndir sérstaklega í erindisbréfinu hlyti að vera sú meðal annars að aðrir kaflar hefðu nýlega verið endurskoðaðir. Eins yrði heildarendurskoðun auðvitað afar mikið verk. Þá lagði formaðurinn áherslu á að nefndin nálgæðist verk sitt án tillits til einstakra atburða eða einstaklinga. Nefndarmenn lýstu ánægju með orð formannsins og tóku undir að gengið yrði til verks með opnum huga. Fram komu þó athugasemdir við að ekki skyldi haft meira samráð milli flokkanna áður en skipunarbréfið var sent út og eins við tímarammann sem nefndinni væri settur.

### 3. Kynningarstarf

Formaðurinn minnti á að nefndin ætti að hafa það að leiðarljósi að starfa fyrir opnum tjöldum og gefa almenningi kost á að leggja orð í belg. Til stæði að opna heimasíðu og óskaði hann eftir frekari hugmyndum frá nefndarmönnum um það hvernig best væri að standa að kynningarmálum. Nefndarmenn tóku undir að nauðsynlegt væri að stuðla að víðtækri og upplýstri umræðu í þjóðfélaginu um stjórnarskrána og endurskoðun hennar. Rætt var um að efna á einhverju stigi til funda víðs vegar um land til að kynna hugmyndir nefndarinnar. Þá kom fram sú hugmynd að efna á einhverju stigi til stjórnlagaþings.

### 4. Samskipti við sérfræðinganefndina - gagnaöflun

Nokkur umræða spannst um hlutverk sérfræðinganefndarinnar. Fram kom að æskilegt væri að sú nefnd aflæði upplýsinga um nýlegar breytingar á stjórnarskrám í vestrænum ríkjum. Var Finnland nefnt í því sambandi, bæði varðandi efnislegar breytingar og það hvernig endurskoðunarvinnan var skipulögð. Þá var nefnt að gott væri að fá greiningu á mismunandi stjórnskipunarfyriirkomulagi í vestrænum lýðræðisríkjum, t.d. varðandi mun á þingbundinni og óþingbundinni stjórn, þær leiðir sem farnar eru til að tryggja jafnvægi milli ólíkra valdastofnana, stöðu forseta þjóðþinga og stöðu þjóðhöfðingja. Einnig væri gott að fá upplýsingar um hvaða mismunandi leiðir væru farnar við

uppbyggingu stjórnarskráa. Í þessu sambandi var einnig óskað eftir því að fá frá sérfræðinganeftndinni yfirlit yfir þróun stjórnskipunarhugmynda síðari áratugi og hvaða nýjungar væru þar helst á ferð. Þá var einnig nefnt að biðja þyrfti sérfræðinganeftndina um að taka saman yfirlit yfir fyrri tilraunir til að breyta stjórnarskránni. Almenn var lögð áhersla á að innlegg sérfræðinganeftndarinnar yrði auðskilið fyrir leikmenn svo það mætti nýtast sem best nefndinni og öllum almenningi.

Var ákveðið að fá sérfræðinganeftndina á næsta fund til að ræða þessi mál.

### **5. Fundargerðir**

Formaðurinn lagði til að fundargerðir nefndarinnar yrðu birtar á heimasíðu nefndarinnar svo almenningur gæti betur fylgst með störfum hennar. Kæmu þar fram þau mál sem tekin hefðu verið fyrir og helstu sjónarmið reifuð án þess að eigna þau nafngreindum nefndarmönnum. Mismunandi viðhorf komu fram um hversu rækilegar fundargerðirnar ættu að vera. Var formanni falið að útfæra þetta nánar með ritara nefndarinnar. Drög að fundargerð yrðu send út nokkru fyrir næsta fund þar sem færi gæfist á að gera athugasemdir við þau.

### **6. Næsti fundur**

Ákveðið var að næsti fundur yrði haldinn 14. febrúar 2005 kl. 10 árdegis í Ráðherrabústaðnum við Tjarnargötu. Var ritara falið að gera fyrir þann fund drög að vinnuáætlun fyrir nefndina og yrði umræða um þau aðalefni fundarins. Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 11.15.

## Fundargerð 2. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Ráðherrabústaðnum við Tjarnargötu í Reykjavík hinn 14. febrúar 2005 klukkan 9 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Geir H. Haarde, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Ingibjörg Sólrún Gísladóttir boðaði forföll. Þá var einnig mætt sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Páll Þórhallsson skráði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar. Var hún samþykkt með einni lítilsháttar breytingu. Þá var ákveðið að tillögu formanns að samþykktar fundargerðir stjórnarskrárnefndar yrðu framvegis birtar á heimasíðu nefndarinnar.

Fram kom ósk um að fundargerðir sérfræðinganefndarinnar yrðu lagðar fyrir stjórnarskrárnefnd. Einnig var rætt um hvort akkur væri í því að þær fundargerðir yrðu birtar á heimasíðu stjórnarskrárnefndar. Var formönnum nefndanna falið að skoða það atriði fyrir næsta fund.

### 2. Verkaskipting milli stjórnarskrárnefndar og sérfræðinganefndar

Formaður bað Eirík Tómasson, formann sérfræðinganefndarinnar, að gera grein fyrir starfi nefndarinnar fram til þessa. Eiríkur kvað sérfræðinganefndina hafa hist fjórum sinnum. Væri hún byrjuð að afla gagna bæði innanlands og utan. Þá útskýrði hann þær greinargerðir sem sérfræðinganefndin væri reiðubúin að vinna í samræmi við drög að vinnuáætlun stjórnarskrárnefndar. Jafnframt greindi Eiríkur frá því að sérfræðinganefndin hefði rætt þá hugmynd að halda tvo sérfræðilega fundi á árinu 2005, þann fyrri um hlutverk forseta í lýðveldum og þingræði en hinn síðari um þjóðaratkvæðagreiðslur með þátttöku erlendra sérfræðinga. Kvað Eiríkur nefndina ætla að það væri svo fremur hlutverk stjórnarskrárnefndar að halda almennari ráðstefnur.

Formaður óskaði því næst eftir athugasemdum frá stjórnarskrárnefndarmönnum við orð Eiríks. Varðandi þær greinargerðir sem sérfræðinganefndinni verður falið að vinna kom fram stuðningur við þá hugmynd að teknar yrðu saman skýringar við núgildandi stjórnarská. Þá var óskað eftir því að kannaðar yrðu mismundi leiðir sem farnar hefðu verið við uppbyggingu og framsetningu stjórnarskrártexta. Einnig var ítrekað það sem nefnt var á fyrsta fundi nefndarinnar að fram færi greining á mismunandi stjórnskipunarfyrikomulagi í lýðræðisríkjum. Þá var nefnt að ekki mætti gleymast að líta á V. kafla stjórnarskrárinnar um dómsvaldið. Loks var óskað eftir því að sérfræðinganefndin gerði úttekt á mismunandi aðferðum við stjórnarskrárbreytingar.

Varðandi ráðstefnuhald lögðu nefndarmenn almennt áherslu á að það yrði sameiginlegt verkefni nefndanna beggja. Var talið æskilegt að byrja á almennri ráðstefnu en þrengja síðar nálgunina. Á slíkri almennri ráðstefnu yrði kallað eftir þeim hugmyndum sem væru úti í þjóðfélaginu um stjórnarskrárbreytingar. Mætti til dæmis líta til reynslu Dana af slíku málþingi sem haldið var fyrir nokkrum árum.

Nefnt var að það kynni að vera vænleg nálgun í endurskoðunarvinnunni að athuga fyrst um hvaða breytingar menn gætu orðið sammála áður en tekið yrði til við að ræða

stór ágreiningsmál. Tóku menn dæmi af ákvæðum stjórnarskrár um Landsdóm og setningu bráðabirgðalaga.

Formanni var falið að útfæra nánar hugmyndir um ráðstefnuhald í samráði við sérfræðinganefndina og leggja tillögur þar að lútandi fyrir næsta fund.

### **3. Vinnuáætlun**

Stutt umræða varð um drög að vinnuáætlun nefndarinnar en vegna tímaskorts var ákveðið að fresta afgreiðslu hennar til næsta fundar.

### **4. Önnur mál**

Engin önnur mál voru rædd.

### **5. Næsti fundur**

Næsti fundur var ákveðinn mánudaginn 14. mars 2005 kl. 9-11. Ritari myndi senda út fundarboð í tæka tíð ásamt dagskrá.

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 11.

## Fundargerð 3. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu við Hverfisgötu í Reykjavík hinn 14. mars 2005 klukkan 9 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Geir H. Haarde, Guðjón A. Kristjánsson, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Steingrímur J. Sigfússon og Þorsteinn Pálsson. Össur Skarphéðinsson boðaði forföll. Þá var einnig mætt sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram og samþykkt fundargerð síðasta fundar.

### 2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Eftirfarandi erindi sem borist hafa nefndinni voru lögð fram: Beiðni frá ríkisstjórninni um að stjórnarskrárnefnd taki skýrslu norrænu lýðræðisnefndarinnar til skoðunar, erindi frá Íslenskri málnefnd um íslensku sem ríkismál og erindi frá Félagi heyrnarlausra um íslenskt táknmál.

### 3. Vinnuáætlun

Endurskoðuð drög að vinnuáætlun voru samþykkt með lítilsháttar breytingum. Fram kom ósk um að áður en haldin yrði almenn ráðstefna yrðu greinargerðir sérfræðinganefndarinnar kynntar stjórnarskrárnefnd á eins konar “seminari”.

Ennfremur kom fram það viðhorf að stjórnarskrárnefndin gæti notað tímann fram á sumar til þess að byrja að ræða efnislega einstök ákvæði stjórnarskrárinnar.

### 4. Undirbúningur ráðstefnu

Rætt var um fyrirhugað ráðstefnuhald. Heppilegast var talið að halda almenna ráðstefnu fyrri hluta júnímánaðar í Reykjavík. Ýmsir nefndarmenn guldu varhug við því að afmarka um of fyrirfram hvaða spurningar ætti að ræða á ráðstefnunni, slíkt gæti gefið ranglega til kynna að búið væri að ákveða að hvaða atriðum endurskoðunin ætti að beinast. Á hinn bóginn kom fram það sjónarmið að listi yfir hugsanleg umræðuefni myndi hjálpa til við að gera ráðstefnuna markvissari.

Formanni var falið að leggja drög að dagskrá ráðstefnunnar fyrir næsta fund.

Því var einnig beint til ritara nefndarinnar að taka saman póstlista yfir þá aðila sem gera ætti viðvart um helstu viðburði í endurskoðunarstarfinu, þ. á m. fyrirhugaða ráðstefnu.

### 5. Kynningarstarf: upplýsingamiðstöð og heimasíða

Ritari nefndarinnar kynnti heimasíðu nefndarinnar, [stjornarskra.is](http://stjornarskra.is), sem hleypt var af stokkunum á dögunum. Nokkur umræða spannst um hvernig ætti að meðhöndla bréf sem nefndinni berast. Var ákveðið að birta að meginstefnu öll nafngreind erindi og bréf sem berast nema þau færu í bága við lög og almennt velsæmi enda væri um að ræða innlegg í opinbera umræðu. Ritari nefndarinnar gæti borið vafamál undir nefndina ef einhver væru. Þá var honum falið að setja saman leiðbeiningar til almennings varðandi erindi og bréf til nefndarinnar sem birtar yrðu á heimasíðunni.

Jafnframt var ákveðið að halda aðgreindum á heimasíðunni erindum frá félagasamtökum og stofnunum annars vegar og bréfum frá einstaklingum hins vegar.

Fram komu fleiri ábendingar um heimasíðuna, eins og um þörfina á lista yfir allt það ítarefni sem nefndirnar viðuðu að sér. Eftir föngum ætti einnig að setja inn á heimasíðuna þau gögn sem til væru á rafrænu formi og gera hana að eins konar gagnabanka um endurskoðunarstarfið.

Samþykkt var að tillögu formanns að boða til fréttamannafundar síðar í sömu viku til að kynna nýsamþykktu vinnuáætlun og upplýsingabás um endurskoðun stjórnarskrárinnar í Þjóðarbókhöðunni.

## **6. Næsti fundur**

Næstu fundir voru ákveðnir miðvikudaginn 30. mars 2005 kl. 9-11 og mánudaginn 25. apríl í Þjóðmenningarhúsinu. Ritari myndi senda út fundarboð í tæka tíð ásamt dagskrá.

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 11.



## Fundargerð 4. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu við Hverfisgötu í Reykjavík hinn 11. apríl 2005 klukkan 9 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Geir H. Haarde, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Jón Kristjánsson (formaður), Steingrímur J. Sigfússon og Þorsteinn Pálsson. Aðrir voru forfallaðir. Þá var einnig mætt sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Formaður baðst velvirðingar á því að fresta hafði orðið fundinum sem áformaður var 30. mars s.l.. Þá nefndi hann blaðamannafund sem haldinn var 17. mars s.l. í Þjóðarbókhöðunni þar sem vinnuáætlun var kynnt og upplýsingabás opnaður. Hefði þessi kynning heppnast í alla staði vel.

Lögð var fram og samþykkt fundargerð síðasta fundar.

### 2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Lögð voru fram og rædd erindi sem hafa borist nefndinni frá Þjóðarhreyfingunni og Siðmennt sem og bréf frá nokkrum einstaklingum.

### 3. Undirbúningur ráðstefnu

Formaður lagði fram drög að dagskrá ráðstefnu sem haldin yrði 11. júní nk. ásamt drögum að bréfi til almennra félagasamtaka þar sem leitast yrði eftir virkri þátttöku af þeirra hálfu. Yfirskrift ráðstefnunnar yrði “Stjórnarskrá til framtíðar” og að loknum almennum inngangserindum yrðu þrjár málstofur um: lýðræði, þrískiptingu ríkisvalds og Ísland í alþjóðlegu umhverfi. Almennum félagasamtökum yrði boðið að senda inn hugmyndir og tillögur fyrir 15. maí 2005 og ósk um það í hvaða málstofu á ráðstefnunni þau myndu vilja fá orðið. Ekki yrði gengið endanlega frá dagskrá af hálfu formanns fyrr en sá frestur væri liðinn.

Nefndarmenn lýstu ánægju með dagskrárdrögin. Var því beint til ritara að auk bréfs til félagasamtaka þar sem ráðstefnan væri kynnt þyrfti að birta auglýsingu í dagblöðum.

Þá voru nefndarmenn minntir á að láta ritara vita í hvaða málstofum þeir vildu sitja í pallborði þar sem þeim gæfist færi á að bregðast við hugmyndum félagasamtaka.

### 4. Skoðanaskipti um einstök ákvæði stjórnarskrárinnar

Ekki vannst tími til að ræða þennan lið. Fram kom það sjónarmið að þörf væri á að ræða fljótlega hvaða form menn sæju fyrir sér á endurskoðaðri stjórnarskrá, hvort hún ætti að vera gagnorð eða í lengra lagi og eins hvernig hún ætti að vera uppbyggð. Var ákveðið að stefna að því að taka frá heilan dag, þ.e. 1. júní 2005, til að hefja hina efnislegu umræðu.

### 5. Önnur mál

Eiríkur Tómasson rakti starf sérfræðinganefndarinnar frá síðasta fundi. Unnið væri að þeim greinargerðum sem ákveðnar hefðu verið í vinnuáætlun stjórnarskrárnefndar. Þá hefði nefndin átt gagnlegar viðræður við Veli-Pekka Viljanen, prófessor við lagadeild Háskólans í Turku, en hann flutti erindi á ráðstefnu um mannréttindakafla

stjórnarskrárinnar sem haldin var í Reykjavík 8. apríl s.l. Viljanen var ritari stjórnarskrárnefndarinnar sem undirbjó endurskoðun finnsku stjórnarskrárinnar á árunum 1995-2000.

Þá kynnti Kristján Andri Stefánsson drög að dagskrá málþings sem Lögfræðingafélagið hyggst efna til 16. september 2005 um þjóðaratkvæðagreiðslur og þátttöku almennings í ákvörðunartöku um opinber málefni. Var samþykkt að stjórnarskrárnefnd myndi verða aðili að málþinginu.

#### **6. Næstu fundir**

Næsti fundur var ákveðinn mánudaginn 25. apríl 2005 kl. 9-11 í Þjóðmenningarhúsinu. Ritari myndi senda út fundarboð í tæka tíð ásamt dagskrá. Þá var ákveðið að halda heils dags fund miðvikudaginn 1. júní 2005.

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 10.30.

## Fundargerð 5. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu við Hverfisgötu í Reykjavík hinn 25. apríl 2005 klukkan 9 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Geir H. Haarde, Guðjón A. Kristjánsson, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz og Þorsteinn Pálsson. Aðrir voru forfallaðir. Þá voru einnig mætt úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður) og Gunnar Helgi Kristinsson. Kristján Andri Stefánsson hafði boðað forföll. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram og samþykkt fundargerð síðasta fundar.

### 2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Lögð voru fram og rædd erindi sem hafa borist nefndinni frá Merði Árnasyni alþingismanni og Péttri Sigurgeirssyni fyrrverandi biskup.

### 3. Undirbúningur ráðstefnu

Ritari gaf yfirlit yfir undirbúning ráðstefnu. Drög að dagskrá ásamt áskorun til félagasamtaka um að senda inn óskir um þátttöku hefðu verið auglýst í dagblöðum. Þá hefði ýmsum félagasamtökum verið sent bréf sama efnis.

Fram komu athugasemdir við að háskólum skyldi hafa verið sent bréf því þar væri ekki um félagasamtök að ræða. Af hálfu formanns var því svarað til að innan háskólanna gætu verið félög sem áhuga hefðu á þátttöku í ráðstefnunni. Einnig komu fram nokkrar uppástungur um fleiri félög sem mætti senda bréf.

Var ritara falið að senda út fleiri bréf í samræmi við athugasemdir sem fram hefðu komið.

Þá voru nefndarmenn minntir á að láta ritara vita í hvaða málstofum þeir vildu sitja í pallborði þar sem þeim gæfist færi á að bregðast við hugmyndum félagasamtaka.

### 4. Skoðanaskipti um einstök ákvæði stjórnarskrárinnar

Formaður minnti á að ákveðið hefði verið að taka frá heilan dag, 1. júní 2005, fyrir næsta fund til þess að gefa svigrúm fyrir rækilega efnislega umræðu. Lagði hann til að sá fundur hæfist með því að sérfræðinganefndin kynnti sínar greinargerðir. Síðan yrði fundarmönnum gefinn kostur á að viðra hugmyndir sínar um áhersluatriði í endurskoðunarvinnunni.

Fram kom ósk um að sérfræðinganefndin sendi greinargerðir sínar til stjórnarskrárnefndarmanna í tæka tíð fyrir fundinn þannig að ráðrúm gæfist til að kynna sér efni þeirra.

Þá var einnig samþykkt að verja tíma á fundinum 1. júní 2005 til að ræða form og uppbyggingu endurskoðaðrar stjórnarskrár.

### 5. Önnur mál

Önnur mál voru ekki rædd.

**6. Næsti fundur**

Næsti fundur var ákveðinn miðvikudaginn 1. júní 2005 kl. 9-17 í Svartsengi. Ritari myndi senda út fundarboð í tæka tíð ásamt dagskrá.

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 10.15.

## Fundargerð 6. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Eldborg við Svartsengi á Suðurnesjum hinn 1. júní 2005 klukkan 9 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Geir H. Haarde, Guðjón A. Kristjánsson, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Steingrímur J. Sigfússon og Þorsteinn Pálsson. Össur Skarphéðinsson var forfallaður. Þá var einnig mætt sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram og samþykkt fundargerð síðasta fundar.

### 2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Lögð voru fram og rædd erindi sem hafa borist nefndinni frá BSRB, Sérnefnd Alþingis um stjórnarskrármál, Samtökunum 78, Öryrkjabandalagi Íslands, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Undirbúningshópi kvenna um stjórnarskrárbreytingar, Sambandi ungra sjálfstæðismanna, Samtökum herstöðvaandstæðinga, Frjálshyggjufélaginu, Hinu íslenska félagi áhugamanna um stjórnskipan, Samtökum um aðskilnað ríkis og kirkju, Heimssýn, Lýðræðishópnum, Barnaheillum, BHM og Halldóri G. Einarssyni.

### 3. Sérfræðinganefnd kynsir greinargerðir sínar

Lögð voru fram drög að greinargerðum sérfræðinganefndarinnar: Ágrip af sögu stjórnarskrárinnar, skýringar við einstakar greinar stjórnarskrárinnar og þróun stjórnskipunar í Evrópu frá stríðslokum.

Drögin voru rædd og gerðar við þau ýmsar athugasemdir, bæði efnislegar og eins um að það þyrfti að koma fram í formála hvers eðlis greinargerðirnar væru. Var sérfræðinganefndinni falið að endurskoða drögin í ljósi þeirra athugasemda sem fram hefðu komið og yrðu þau tekin aftur til umfjöllunar á næsta fundi nefndarinnar.

### 4. Skoðanaskipti um einstök ákvæði stjórnarskrárinnar - flokkarnir kynna sín stefnumál

Vegna tímaskorts var þessum lið frestað til næsta fundar. Varð samkomulag um að haga umræðunni þannig að nefndarmenn myndu fyrst kynna hugmyndir sínar í stórum dráttum áður en farið yrði að ræða einstök ákvæði.

### 5. Form og uppbygging endurskoðaðrar stjórnarskrár

Rætt var um uppbyggingu endurskoðaðrar stjórnarskrár. Voru ýmsir nefndarmenn því fylgjandi að ef uppröðun kafla yrði breytt þá yrði hún eitthvað á þann veg að í fyrsta kafla yrðu ákvæði um höfuðeinkenni þjóðskipulagsins, í öðrum kafla um grundvallarréttindi, í þriðja kafla um Alþingi, þá um forseta, framkvæmdarvald, dómstóla og loks um ýmis önnur atriði eins og stjórnarskrárbreytingar.

Varðandi upphafskafla um höfuðeinkenni þjóðskipulagsins kom fram það sjónarmið að þar þyrfti að vera ákvæði um að allt vald væri upprunnið hjá þjóðinni. Einnig að borgararnir ættu allan þann rétt sem ekki væri sérstaklega af þeim tekinn. Mikilvægt væri að stjórnarskráin geymdi skýr ákvæði sem takmörkuðu vald. Forðast ætti almennar stefnuyfirlýsingar með óljósa lagalega merkingu jafnvel þótt menn gætu

verið þeim sammála. Ákvæði stjórnarskrár þyrftu að vera skýr þannig að vald til túlkunar væri ekki í of miklum mæli framselt dómstólum. Slíkt gæti raskað jafnvægi milli hinna þriggja þátta ríkisvaldsins. Loks þyrfti að taka á þeim vanda að orðalag stjórnarskrárinnar væri oft fjarri veruleikanum. Úrelt ákvæði mætti fella burt.

Einnig kom fram kom það viðhorf að mikilvægast væri að lagfæra orðalag þeirra ákvæða sem valdið hefðu ágreiningi.

Fram kom sú hugmynd að legði nefndin til knappan texta stjórnarskrár þá gætu ítarlegri skýringar fylgt með og jafnvel tillögur um lagasetningu.

Þá var nefnt það sjónarmið að mikilvægt væri að gera breytingar á kjördæmaskipan í þessari lotu því ella yrði gengið til þingkosninga á núverandi grunni árin 2007 og 2011. Á hinn bóginn var því haldið fram að mikilvægt væri að færast ekki of mikið í fang. Ákaflega erfitt væri og tímafrekt að ná samstöðu um breytingar á kjördæmum.

Sömuleiðis kom fram stuðningur við það sjónarmið að taka ekki á ákvæðinu um þjóðkirkjuna í þessari lotu.

Þá var einnig minnst á að mikilvægt væri að breyta núverandi fyrirkomulagi stjórnarskrárbreytinga, til dæmis með því að láta kjósa sérstaklega um slíkar breytingar.

Formaður lauk umræðunni með því að álykta að breiður stuðningur væri við breytta uppröðun stjórnarskrárinnar á þeim nótum sem rætt hefði verið og var ritara og sérfræðinganefnd falið að skoða það atriði nánar. Þar sem sagan sýndi að tilraunir til heildarendurskoðunar hefðu hingað til runnið út í sandinn gæti reynst þungt í vöfum að taka allt með í þessari lotu eins og til dæmis kjördæmaskipan og aðskilnað ríkis og kirkju. Loks mætti ekki gleymast að stutt væri síðan mannréttindakaflinn var endurskoðaður í ágætu samkomulagi.

## **6. Undirbúningur ráðstefnu**

Ritari gaf yfirlit yfir undirbúning ráðstefnunnar 11. júní og lögð voru fram endurskoðuð drög að dagskrá. Voru drögin samþykkt athugasemdalaust.

## **7. Önnur mál**

Ritara var falið að finna hentugan tíma fyrir næsta fund í samráði við nefndarmenn.

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 15.00.

## Fundargerð 7. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Eldborg við Svartsengi á Suðurnesjum hinn 24. ágúst 2005 klukkan 9 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Geir H. Haarde, Guðjón A. Kristjánsson, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Birgir Ármannsson var forfallaður. Þá var einnig mætt sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Eiríkur Tómasson (formaður) var forfallaður. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram og samþykkt fundargerð síðasta fundar.

### 2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Lögð voru fram erindi sem hafa borist nefndinni frá Siðmennt, sveitarstjóra Reykhólahrepps, Vantrú, Friðgeir Haraldssyni og Jórinni Sörensen. Þá var lögð fram greinargerð dags. 4. júlí s.l. af fundi sem formaður nefndarinnar átti með fulltrúum Samtaka eigenda sjávarjarða. Ennfremur var dreift 6 frumvörpum til stjórnskipunarlaga um ýmis efni og þingsályktunartillögu um endurskoðun stjórnarskrárinnar sem lagðar voru fram á 131. löggjafarþingi.

Ennfremur voru lögð fram drög að dagskrá tveggja ráðstefna þar sem óskað er eftir þátttöku stjórnarskrárnefndar. Í fyrsta lagi kynnti Kristján Andri Stefánsson ráðstefnu Lögfræðingafélagsins 16. september n.k. um þjóðaratkvæðagreiðslur og þátttöku almennings í ákvörðunartöku um opinber málefni. Í öðru lagi kynnti Gunnar Helgi Kristinsson ráðstefnu Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála 29. október n.k. um þjóðaratkvæðagreiðslur. Þátttaka var samþykkt í báðum ráðstefnum. Össur Skarphéðinsson óskaði eftir því að bókað yrði að hann hefði fyrirvara um þátttöku nefndarinnar í fyrrnefndu ráðstefnunni þar sem hann teldi að á henni þyrftu að koma fram fleiri sjónarmið en formanns nefndarinnar sem fjallaði um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu sumarið 2004. Þá taldi einn nefndarmanna að það væri umhugsunarefni að leiða saman fulltrúa flokkanna í lok slíkrar ráðstefnu. Varast bæri að það leiddi til harðari afstöðu manna en ella.

Formaður beindi því til nefndarmanna að greina skipuleggjendum ráðstefnanna tveggja frá því hverjir yrðu fulltrúar flokkanna.

### 3. Ráðstefnan 11. júní 2005

Nefndarmenn skiptust á skoðunum um ráðstefnuna 11. júní s.l. og voru sammála um að vel hefði tekist til.

### 4. Skoðanaskipti um einstök ákvæði stjórnarskrárinnar

Formaður hóf umræðu um þennan lið með því að benda á að sumir stjórnsmálaflokkanna hefðu sett fram ítarlegar tillögur um breytingar á stjórnarskránni á meðan aðrir hefðu hugsanlega ekki gert upp hug sinn ennþá. Þess vegna myndi hann ekki ganga hart eftir því að allir nefndarmenn tækju afstöðu til tiltekinna atriða. Hins vegar væri brýnt að ákveða hvað ætti að vera undir í endurskoðunarstarfinu. Óskaði hann meðal annars eftir viðhorfum nefndarmanna til þess hvort aðskilnaður ríkis og kirkju, kjördæmaskipan, mannréttindakaflinn og umhverfisverndarákvæði ætti að vera hluti af því sem skoðað yrði nánar.

Helstu atriði og sjónarmið sem rædd voru undir þessum lið voru eftirfarandi:

### **Form og uppbygging**

Umræður urðu um hversu mikilvægt form og uppbygging stjórnarskrárinnar væri. Fram kom það viðhorf að bíða mætti með það þangað til á seinustu stigum að ákveða endanlega röð ákvæða. Aðrir töldu hins vegar að þetta væri þýðingarmikið atriði sem vert væri að skoða sem fyrst í ljósi þróunar í öðrum löndum.

### **Þjóðaratkvæðagreiðslur**

Rætt var um að auka með einhverjum hætti stjórnskipulega möguleika á þjóðaratkvæðagreiðslu um þýðingarmikil mál. Minnt var á að umfjöllun um þjóðaratkvæðagreiðslur tengdist stöðu og hlutverki forseta vegna málskotsréttar hans.

Sú hugmynd var reifuð að minnihluti þingmanna, t.d. 25 þingmenn, ættu að geta krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um nýsamþykkt lög. Ólíkt því sem nú er, þar sem forseti hefur valdið til að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu, yrði þannig til samningsstaða milli meiri- og minnihluta. Í Danmörku væri ennfremur sú skynsamlega regla að fjárlög, skattalög o.fl. væru undanþegin þjóðaratkvæðagreiðslu enda mætti ekki slíta í sundur ábyrgð á að afla tekna og ráðstafa þeim.

Þá kom fram það viðhorf að setja mætti ákvæði í stjórnarskrá um það með hvaða hætti sveitarstjórnir geti skotið málum til íbúanna.

Loks mæltu sumir nefndarmenn fyrir því að opnað yrði fyrir svokallað þjóðarfrumkvæði, þ.e. að hluti kjósenda gæti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin mál.

### **Alþingi**

Fram kom það sjónarmið að styrkja þyrfti aðhaldshlutverk Alþingis með stjórnsýslunni. Var minnt á að opinberar yfirlýsingar forystumanna úr ýmsum flokkum bentu til að vilji ætti að vera til að taka á þessu.

Þá kom fram sú hugmynd að þingrof yrði háð samþykki meirihluta Alþingis.

Eins var þess getið að ástæða væri til að hafa ákvæði um umboðsmann Alþingis í stjórnarskránni.

### **Alþingiskosningar**

Fram kom það sjónarmið að vert væri að taka á því að framkvæmd alþingiskosninga væri ekki samræmd eftir kjördæmum.

Þá var nefnt að það væri álitamál hvort þingmenn ættu sjálfir að úrskurða um hvort þingmenn væru löglega kosnir eins og nú er.

### **Kjördæmaskipan**

Fram kom það sjónarmið að endurskoða bæri kjördæmaskipan í þessari lotu, ella yrði óbreytt kjördæmaskipan í þingkosningum 2007 og 2011.

Bent var á að stutt væri síðan gert var víðtækt samkomulag um þetta efni. Festa þyrfti að ríkja um kjördæmamál og ekki væri ráðlegt að breyta þeim með of skömmu



millibili. Þó mætti hugsa sér að binda í stjórnarskrá nokkur grundvallaratriði en eftirláta löggjafanum að ákveða kjördæmaskipan

Ýmsir nefndarmenn tóku undir að þetta gæti verið athyglisverð lausn.

### **Hlutverk og kosning forseta**

Fram kom það sjónarmið að forseti ætti ekki að ná kjöri nema hann hefði tiltekið hlutfall atkvæða á bak við sig. Þá þyrfti að endurskoða fjölda meðmælenda sem frambjóðendum bæri að skila til þess að geta boðið sig fram til forseta.

Því viðhorfi var lýst að breytingar á forsetaembættinu ættu að miða að því að skerpa þingræðisregluna. Sumir teldu forseta hafa meiri völd en ákvæði stjórnarskrárinnar mæltu fyrir um vegna þess að hann væri þjóðkjörinn. Burstéð frá réttmæti þessa skilnings gæti hann leitt til árekstra. Hluti framkvæmdarvaldsins væri þá háður þingræðisreglunni en hluti væri það ekki. Ein leið til úrbóta væri sú að draga úr völdum forseta líkt og Svíar hefðu gert varðandi þjóðhöfðingja sinn. Hin leiðin gæti verið sú að auka hlutverk forseta og fela honum til dæmis réttindi og skyldur þingforseta. Þingforseti yrði þannig óháður bæði stjórn og stjórnarandstöðu sem gæti aukið jafnvægið milli fylkinga á þingi. Forsetinn fengi þannig veigamikil hlutverk án þess að blandast í hefðbundin pólitísk átök.

Í þessu sambandi kom fram að gera mætti kröfu um að forseti hefði meirihluta kjósenda á bak við sig þannig að efnt yrði til tveggja umferða ef enginn næði hreinum meirihluta í fyrstu umferð. Þá mætti gjarnan lengja kjörtímabilið í 5-7 ár en kveða jafnframt á um að hann sæti ekki lengur en í tvö kjörtímabil. Þá þyrfti að endurskoða reglur um meðmælendur, til dæmis þannig að forsetaframbjóðandi þyrfti meðmæli 5-10 þingmanna. Ennfremur væri óþarft að starfandi forseti þyrfti meðmælendur til að bjóða sig fram til endurkjörs.

Nokkrar umræður sköpuðust um þessar hugmyndir. Þótt nefndin væri á þessu stigi að reyna að afmarka viðfangsefnið væri of snemmt að útiloka grundvallarbreytingar. Fram kom það viðhorf að endurskoðunin væri þegar nógu vandasöm þótt ekki yrði seilst svona langt. Í öllu falli þarfnadist breyting af þessu tagi mjög rækilegrar umræðu í þjóðfélaginu.

### **Ríkisstjórn – ráðherrar**

Nokkur umræða skapaðist um þá tillögu sem lögð hefur verið fram á Alþingi að ráðherrar gegndu ekki jafnframt þingmennsku. Sumir nefndarmenn lýstu sig mótfallna þeirri hugmynd. Vissulega gætu skapast vandamál í litlum þingflokkum sem ættu aðild að ríkisstjórn en þau ætti að vera hægt að leysa. Slíkt fyrirkomulag breytti heldur engu um aðskilnað framkvæmdarvalds og löggjafarvalds. Þá hefði þessi hugmynd ýmsa ókosti, meðal annars myndi hún leiða til aukins kostnaðar.

### **Útgáfa bráðabirgðalaga**

Fram kom það viðhorf að rétt væri að þrengja enn frekar heimild til útgáfu bráðabirgðalaga. Í því sambandi var minnt á að reynslan kenndi að mjög gagnlegt gæti verið að hafa heimild til útgáfu bráðabirgðalaga, sbr. haustið 2001 þegar slík lög voru sett um ríkisábyrgð á tryggingum flugflotans enda þoldi málið enga bið. Þá var nefnt að það væri grundvallaratriði hvort dómstólar ættu að endurskoða mat löggjafans á nauðsyn setningar bráðabirgðalaga.

### **Dómstólar**

Fram kom það sjónarmið að eðlilegt væri að í stjórnarskrá væri ákvæði um val á hæstaréttardómurum líkt og þar væri ákvæði um val á öðrum meginhandhöfum ríkisvalds.

Þá var einnig nefnt að æskilegt gæti verið að hægt væri að afla fyrirframúrskurðar Hæstaréttar um stjórnskipulegt gildi laga. Um þetta væri oft deilt en engin greið leið að fá úr því skorið.

Einnig var stungið upp á því að kveðið yrði á um sjálfstæði ákærvaldsins í kaflanum um dómstóla.

### **Umhverfisverndarákvæði/eignarhald á auðlindum**

Fram komu ólík viðhorf til þess hvort setja ætti ákvæði um umhverfisvernd í stjórnarskrá. Það sjónarmið kom fram að ekki hefði verið nægileg umræða í þjóðfélaginu um slíkt ákvæði til þess að það réttlætti að slíkt skref yrði stigið. Aðrir minntu á að í flestum nýlegum stjórnarskrám væru ákvæði í þessa veru.

Minnt var á að í stjórnarsáttmála væri gert ráð fyrir að í stjórnarskrá yrði sett ákvæði um sameign þjóðarinnar á fiskimiðunum. Eins styddu stjórnarandstöðuflokkarnir slíkar hugmyndir. Það yrði því að gera alvarlega atlögu að því að ná saman um slíkt ákvæði. Minnt var á starf auðlindanefndar í þessu sambandi. Fram komu athugasemdir við þessi áform. Það þyrfti að ræða hvort sömu reglur ættu að eiga við um allar náttúruauðlindir, sem væri ekki einfalt í ljósi þess til dæmis að jarðhitaréttindi fylgdu landi. Ef fiskimiðin yrðu tekin út úr og sérákvæði sett um þau þá væri um mismunun að ræða á vettvangi stjórnarskrárinnar sem erfitt væri að setta sig við. Eins þyrfti að ræða áhrif slíks ákvæðis á hugsanlega aðild að ESB þar sem gilti sameiginleg yfirþjóðleg eign á fiskimiðum utan 12 mílna.

### **Aðskilnaður ríkis og kirkju**

Fram kom andstaða við efnislegar breytingar á sambandi ríkis og kirkju þótt ef til vill mætti hugsa sér einhverjar formbreytingar. Þá var minnt á að stjórnarskráin gerði ráð fyrir sérstöku ferli við breytingar á kirkjuskipan, þ.e. henni mætti breyta með almennum lögum enda færi fram þjóðaratkvæðagreiðsla til samþykktar eða synjunar.

Á hinn bóginn komu fram viðhorf í þá veru að skilja bæri milli ríkis og kirkju og að tekið yrði á því í þessari lotu.

### **Mannréttindakaflinn**

Minnt var á að mannréttindakaflinn hefði verið endurskoðaður frá grunni fyrir 10 árum og því ætti ekki að vera ástæða til að gera miklar breytingar á honum.

Fram kom áhugi á að í kaflanum yrði sérstaklega vísað til alþjóðasáttmála.

### **Framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana**

Ýmsir nefndarmenn kváðust fylgjandi því að ákvæði yrði sett í stjórnarskrá um málsmeðferð þegar taka bæri ákvörðun um aðild að alþjóðastofnunum. Þar mætti til dæmis hugsa sér að kveða á um að slík ákvörðun þyrfti samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu enda hefði verið tiltekin lágmarkspátttaka.

### **Stjórnarskrárbreytingar**

Fram kom það sjónarmið að bera ætti stjórnarskrárbreytingar sérstaklega undir þjóðina. Þannig gætu kjósendur, ólíkt því sem nú er, tekið beina afstöðu til stjórnarskrárbreytinga.

\* \* \*

Formaður dró umræðuna saman í lokin. Flestir virtust á því að halda bæri sambandi ríkis og kirkju utan við endurskoðunarstarfið nú, enda gerði stjórnarskráin ráð fyrir sérstöku ferli til breytinga á því. Þá hefði komið fram breiður stuðningur við endurbætur á dómstólakaflanum og í því sambandi að umboðsmanns Alþingis og sjálfstæðs ákærvalds yrði getið í stjórnarskránni. Hlutverk og samspil forseta, Alþingis og ríkisstjórnar yrði áfram þungamiðjan í endurskoðunarstarfinu. Eins myndi nefndin skoða mjög gaumgæfilega hvort gefa ætti aukin færi á þjóðaratkvæðagreiðslu um þýðingarmikil mál og vísaði formaðurinn til þess að ákveðið hefði verið að taka þátt í tveimur ráðstefnum um það efni. Eins væri breiður stuðningur við að taka upp ákvæði um að auðlindir væru sameign þjóðarinnar þótt einstaka nefndarmenn hefðu enn efasemdir um að það væri skynsamlegt.

Samþykkt var að sérfræðinganefndinni yrði falið að kanna sérstaklega útfærslu á ákvæði um eignarhald á auðlindum og eins hvernig efla mætti eftirlitshlutverk Alþingis. Þá væri óskað eftir því að sérfræðingarnir könnuðu hvernig koma mætti við eftirliti með því að lagafrumvörp stríddu ekki gegn stjórnarskrá. Þá var minnt á að sérfræðinganefndinni hefði þegar verið falið að huga að formi og uppbyggingu endurskoðaðrar stjórnarskrár. Vert væri að í því sambandi kæmi fram hvaða ákvæði þyrfti að uppfæra vegna þess að þau væri úrelt án þess að það kallaði á mikla pólitíska umræðu. Þá gæti sérfræðinganefndin einnig byrjað að stilla upp endurskoðuðum I. kafla þar sem kæmu fram helstu grundvallaratriðin í stjórnskipun ríkisins og V. kafla um dómsvaldið.

Ritara og sérfræðinganefnd var að lokum í samræmi við vinnuáætlun falið að útbúa fyrir næsta fund drög að áfangaskýrslu þar sem rakin yrðu þau erindi sem borist hefðu og dregin saman helstu viðhorf innan nefndarinnar á þessu stigi. Áfangaskýrslunni myndu fylgja greinagerðir sérfræðinganefndarinnar sem kynntar voru á síðasta fundi.

### **5. Önnur mál**

Heimasíða stjórnarskrárnefndar var gerð að umtalsefni og hvatt til þess að efni yrði aukið við hana. Var ritara falið að huga sérstaklega að þessu.

Fleira var ekki rætt. Næsti fundur ákveðinn að morgni mánudagsins 26. september n.k.

## Fundargerð 8. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 26. september 2005 klukkan 9 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Steingrímur J. Sigfússon og Össur Skarphéðinsson. Geir H. Haarde, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Jónína Bjartmarz og Þorsteinn Pálsson voru forfölluð. Þá var einnig mætt sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Formaður útskýrði að þessi fundur yrði venju fremur stuttur vegna forfalla. Þó hefði verið talið mikilvægt að halda fundinn til að dreifa gögnum sem sérfræðinganefndin hefði unnið að.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar. Nokkrar athugasemdir voru gerðar við hana og var afgreiðslu hennar frestað til næsta fundar.

Þá var ítrekuð ósk um að nefndin fengi fundargerðir sérfræðinganefndarinnar í hendur og var ritara falið að sjá til þess að þær yrðu lagðar fram á næsta fundi.

### 2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Lagt var fram erindi til nefndarinnar frá samtökunum Landvernd.

### 3. Drög að áfangaskýrslu

Ritari kynnti drög að áfangaskýrslu og minnti á að ætlunin væri að gefa hana út með haustinu ásamt greinargerðum sérfræðinganefndarinnar. Ábendingar komu meðal annars fram um að ræða þyrfti betur ýmsar af þeim bráðabirgðaniðurstöðum sem settar væru fram í drögunum. Var umræðu frestað til næsta fundar og nefndarmenn beðnir um að koma skriflegum athugasemdum á framfæri við ritara í tæka tíð fyrir næsta fund.

Þá óskaði einn nefndarmanna eftir því að við greinargerð sérfræðinganefndarinnar um stjórnskipunarþróun í Evrópu yrði bætt umfjöllun um stöðu forsetaembættisins í stjórnarskrám í Evrópu, einkum þeim löndum sem nýlega hefðu fengið fullt sjálfstæði í Mið- og Austur-Evrópu. Einnig óskaði hann eftir því að tekið yrði saman efni um beint lýðræði í Bandaríkjunum. Var ritara og sérfræðinganefndinni falið að huga að þessu.

### 4. Efnisleg umræða um einstök stjórnarskrárákvæði

Formaður sérfræðinganefndarinnar kynnti frumdrög að endurskoðuðum I. kafla stjórnarskrárinnar um stjórnarform og grundvöll stjórnskipunarinnar. Voru drögin rædd lauslega en umræðu síðan frestað til næsta fundar.

### 5. Önnur mál

Einn fundarmanna spurðist fyrir um áform sem rædd hefðu verið í upphafi nefndarstarfsins um að halda ráðstefnu um hlutverk og stöðu forseta í alþjóðlegum samanburði. Tóku ýmsir undir að gagnlegt gæti verið að halda slíka ráðstefnu og var sérfræðinganefndinni falið að hefja undirbúning hennar.

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 10.30. Var næsti fundur ákveðinn að morgni mánudagsins 10. október n.k. frá kl. 8.30-12.00.

## Fundargerð 9. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 10. október 2005 klukkan 8.30 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Jón Kristjánsson (formaður), Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Guðjón A. Kristjánsson og Jónína Bjartmarz voru forfölluð. Þá var einnig mætt sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Formaður tilkynnti að breytingar hefðu orðið á skipan nefndarinnar. Geir H. Haarde hefði óskað eftir að vera leystur frá nefndarstörfum og hefði Bjarni Benediktsson alþingismaður verið skipaður í hans stað. Þorsteinn Pálsson hefði verið skipaður varaformaður nefndarinnar í stað Geirs.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt. Þá var lögð fram fundargerð 7. fundar og var hún samþykkt með nokkrum breytingum.

Nokkrar umræður urðu um hvernig gera ætti fundargerðirnar úr garði. Var gerð athugasemd við að þær ættu það til að endurspeglar ekki nógu vel viðhorf fulltrúa stjórnarandstöðunnar. Eins komu fram þau sjónarmið að fundargerðirnar væru á stundum full ítarlegar. Formaður minnti á að ákveðið hefði verið í upphafi að ef menn óskuðu þess að fá að lýsa hugmyndum án þess að um það yrði bókað væri þeim það í sjálfsvald sett. Eins gætu menn óskað eftir því sérstaklega að bókað yrði um þeirra afstöðu undir nafni.

Lagðar voru fram til upplýsingar fundargerðir fyrstu 16 funda sérfræðinganefndar.

### 2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Engin ný erindi höfðu borist nefndinni frá síðasta fundi.

### 3. Drög að áfangaskýrslu

Haldið var áfram umræðu um drög að áfangaskýrslu sem byrjuð var á síðasta fundi. Formaður minnti á að drögin væru lögð fram meðal annars til þess að stuðla að markvissri umræðu í nefndinni. Hins vegar ætti vissulega eftir að ræða ýmis atriði nánar sem þar væru tilgreind í niðurstöðuköflum. Fram komu ýmsar efnislegar athugasemdir við drögin. Einnig var óskað eftir því að áður en áfangaskýrslan yrði afgreidd færi fram rækilegri umræða um einstaka efnisþætti.

Formaður beindi því til ritara að endurskoða drögin að áfangaskýrslu fyrir næsta fund. Vel kæmi til álita að leggja drögin svo til hliðar um tíma á meðan nefndin færi betur yfir einstaka efnisþætti stjórnarskrárinnar.

### 4. Efnisleg umræða um einstök stjórnarskrárákvæði

Formaður sérfræðinganefndarinnar kynnti endurskoðuð drög að I. kafla stjórnarskrárinnar um stjórnarform og grundvöll stjórnskipunarinnar. Voru drögin rædd og sérfræðinganefndinni síðan falið að kanna nánar útfærslu á ákvæði um yfirráðasvæði íslenska ríkisins (landhelgi, lofthelgi, efnahagslögsaga, landgrunns- og hafsbotsnéttindi).

## **5. Önnur mál**

Minnt var á tvær ráðstefnur sem stæðu fyrir dyrum. Annars vegar væri fyrirhuguð ráðstefna um þjóðaratkvæðagreiðslur 29. október kl. 11 í Öskju, náttúrufræðihúsi, í samstarfi við Stofnun stjórnmála og stjórnsýslufræða þar sem allir flokkar myndu eiga fulltrúa í pallborði. Hins vegar yrði haldið málþing um ráðherraábyrgð 28. október kl. 14 í Lögbergi.

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 11.30. Var næsti fundur ákveðinn í Þjóðmenningarhúsinu að morgni miðvikudagsins 9. nóvember frá kl. 8.30-12.00.

## Fundargerð 10. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 9. nóvember 2005 klukkan 8.30 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Krístrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Þá voru einnig mættir úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Eiríkur Tómasson (formaður) og Gunnar Helgi Kristinsson. Björg Thorarensen og Kristján Andri Stefánsson voru forfölluð. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Formaður tilkynnti að breytingar hefðu orðið á skipan nefndarinnar. Ingibjörg Sólrún Gísladóttir hefði óskað eftir að vera leyst frá nefndarstörfum og hefði Krístrún Heimisdóttir lögfræðingur verið skipuð í hennar stað.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt.

Einnig voru lögð fram ýmis gögn sem sérfræðinganefndin hafði unnið að beiðni stjórnarskrárnefndar, þ.e. minnisblað um ákvæði um forseta í nýlegum stjórnarskrám – ásamt viðauka, minnisblað um tilhögun á skoðun lagafrumvarpa og minnisblað um dómstólakafla stjórnarskrárinnar – ásamt viðauka. Þá voru lagðar fram til upplýsingar fundargerðir 17. og 18. fundar sérfræðinganefndar.

### 2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Lögð voru fram erindi frá Jóhanni J. Ólafssyni og Þorsteini S. Þorsteinssyni. Fram kom beiðni um að ritari upplýsti hversu hátt hlutfall erinda varðaði mannréttindakafla stjórnarskrárinnar.

### 3. Drög að áfangaskýrslu

Formaður lagði til að drögin að áfangaskýrslu yrðu lögð til hliðar um sinn á meðan nefndin kæmist lengra í hinni efnislegu umræðu um mismunandi kafla stjórnarskrárinnar. Hins vegar væri engin ástæða til að bíða með að birta á heimasíðu nefndarinnar greinargerðir sérfræðinganefndarinnar.

Var tillagan samþykkt.

### 4. Efnisleg umræða um einstök stjórnarskrárákvæði

Byrjuð var efnislega umræða um forsetaembættið. Var ákveðið að halda henni áfram á næsta fundi.

### 5. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 12.00. Var næsti fundur ákveðinn í Þjóðmenningarhúsinu að morgni mánudagsins 21. nóvember frá kl. 8.30-12.00.



## Fundargerð 11. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 21. nóvember 2005 klukkan 8.30 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Krístrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon og Þorsteinn Pálsson. Össur Skarphéðinsson var forfallaður. Þá voru einnig mættir úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Björg Thorarensen var forfölluð. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt.

Lagt var fram minnisblað sérfræðinganefndar um ákvæði um forseta í finnsku og írsku stjórnarskránum. Þá var lögð fram til upplýsingar fundargerð 19. fundar sérfræðinganefndar.

### 2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Engin ný erindi höfðu borist nefndinni frá síðasta fundi.

### 3. Efnisleg umræða um einstök stjórnarskrárákvæði

Formaður greindi frá því að milli funda hefði hann hitt formann sérfræðinganefndarinnar að máli og beðið um að tekið yrði saman minnisblað um ákvæði um forseta í finnsku og írsku stjórnarskránum. Þetta væru þau nágrannaríki Íslands í Evrópu sem hefðu þjóðkjörinn forseta. Þakkaði hann sérfræðinganefndinni skjót viðbrögð og bað Gunnar Helga Kristinsson að kynna minnisblaðið.

Þegar Gunnar Helgi hafði lokið máli sínu lagði formaður til að þráðurinn yrði tekinn upp að nýju frá síðasta fundi. Reifuðu nefndarmenn því næst hugmyndir sínar um hugsanlegar breytingar á 3. - 10. grein stjórnarskrárinnar.

Að umræðunni lokinni var ákveðið að tillögu formanns að fela sérfræðinganefndinni fyrir næsta fund að útfæra þær hugmyndir sem fram hefðu komið í textaformi.

### 4. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 11.00. Var næsti fundur ákveðinn í Þjóðmenningarhúsinu að morgni mánudagsins 12. desember frá kl. 8.30-12.00.

## Fundargerð 12. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 12. desember 2005 klukkan 8.30 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Kristrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Guðjón A. Kristjánsson var veðurtepptur. Þá voru einnig mætt úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður) og Gunnar Helgi Kristinsson. Kristján Andri Stefánsson var forfallaður. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt.

Þá var lögð fram til upplýsingar fundargerð 20. fundar sérfræðinganefndarinnar.

### 2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Lagt var fram erindi frá séra Baldri Kristjánssyni þar sem hann vakti athygli á ábendingu Evrópunefndar gegn kynþáttahatri og umburðarleysi um að það vantaði í stjórnarskrána ákvæði um bann við kynþáttamisrétti.

Formaður kynnti einnig erindi sem borist hefði frá Sagnfræðingafélagi Íslands með tillögu um sameiginlegt málþing um embætti forseta Íslands og stjórnarskrána í sögulegu ljósi. Tillaga þessi fékk góðar undirtektir og var ritara falið að ræða við Sagnfræðingafélagið um nánari útfærslu.

### 3. Efnisleg umræða um einstök stjórnarskrárákvæði

Lögð voru fram frumdrög að endurskoðuðum 3.-10. gr. stjórnarskrárinnar sem sérfræðinganefndin hafði unnið í kjölfar umræðu á síðasta fundi. Eiríkur Tómasson fylgdi frumdrögum úr hlaði. Formaður lagði til að ekki yrði umræða á þessum fundi um drögin heldur yrði haldið áfram yfirferð yfir ákvæði II. kafla stjórnarskrárinnar þar sem frá var horfið.

Að því búnu hóf formaður umræðu um 11. gr. stjórnarskrárinnar. Var einkum rætt um það hvað fælist í því orðalagi 1. mgr. að forseti væri ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum. Eins var fjallað um það að stjórnarskráin mætti vera skýrari um hlutverk og heimildir forseta til dæmis á sviði samskipta við önnur ríki. Sumir nefndarmenn voru reyndar á því að þetta hefði ekki skapað sérstök vandamál, hægt væri að treysta því að forseti hverju sinni hefði samráð við ríkisstjórn eftir því sem þörf krefði.

Formaður kvað þessa umræðu hafa verið gagnlega. Hann ályktaði af umræðunni að það væri þörf á ítarlegri ákvæðum um hlutverk forseta, t.d. varðandi samskipti við erlend ríki. Var samþykkt að fela sérfræðinganefndinni að huga að þessu milli funda.

### 4. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 11.00. Var næsti fundur ákveðinn í Þjóðmenningarhúsinu þriðjudaginn 3. janúar frá kl. 13-17.

## Fundargerð 13. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 3. janúar 2006 klukkan 13.00 síðdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Krístrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Bjarni Benediktsson og Jónína Bjartmarz voru forfölluð. Þá var einnig mætt sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt með lítilsháttar breytingu.

### 2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Ekki höfðu borist nein ný erindi frá síðasta fundi.

Greint var frá því að ritari hefði haft samband við fulltrúa Sagnfræðingafélags Íslands til að tilkynna honum um jákvæðar undirtektir nefndarinnar við fyrirhugaða ráðstefnu um forsetaembættið. Myndi félagið á næstunni senda nefndinni drög að dagskrá til skoðunar.

### 3. Efnisleg umræða um einstök stjórnarskrárákvæði

Formaður lagði til að á þessum fundi yrði haldið áfram umræðu um II. kafla stjórnarskrárinnar fyrir utan 26. gr. Gaf hann því næst Eiríki Tómassyni orðið sem kynnti endurskoðuð frumdrög að 3.-10. gr. stjórnarskrárinnar auk fyrstu draga að 11. – 14. gr.

Fram komu athugasemdir við að í þessum drögum frá sérfræðinganefndinni væru atriði sem ekki hefðu enn verið rædd í stjórnarskrárnefnd. Í því fælist óhæfileg stýring. Aðrir kváðust ekki sjá annmarka á því að hugmyndir væru settar fram með þessum hætti. Formaður undirstrikaði að ekki væri meiningin að textar þessi væru til samþykktar heldur eingöngu til að auðvelda umræðu. Fallast mætti á að ef til vill væri ekki tímabært að ræða einstök ákvæði áður en tekin hefði verið ítarlegri almenn umræða um hvernig menn sæju forsetaembættið og hlutverk ráðherra/ríkisstjórnar fyrir sér.

Var samþykkt að sérfræðinganefndin myndi fyrir næsta fund semja minnisblað með helstu spurningum sem taka þyrfti afstöðu til áður en farið væri að útfæra breytingartillögur við núgildandi II. kafla stjórnarskrárinnar. Nefndarmenn lýstu því næst viðhorfum sínum til þess hvað helst þyrfti að ræða.

### 4. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 16.00. Var næsti fundur ákveðinn mánudaginn 23. janúar frá kl. 8.30-12.00.

## Fundargerð 14. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur á Hótel Reykjavík Centrum hinn 23. janúar 2006 klukkan 08.30 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Jón Kristjánsson (formaður), Krístrún Heimisdóttir, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Guðjón A. Kristjánsson, Jónína Bjartmarz og Steingrímur J. Sigfússon voru forfölluð. Þá voru einnig mætt úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður) og Kristján Andri Stefánsson. Gunnar Helgi Kristinsson var staddur erlendis. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt.

Þá voru lagðar fram til kynningar fundargerðir 20.-23. fundar sérfræðinganefndarinnar.

Formaður bar nefndarmönnum kveðju Steingríms J. Sigfússonar sem liggur á sjúkrahúsi eftir bísllys. Yrði hann frá störfum næstu vikunnar. Nefndarmenn báðu fyrir hlýjar kveðjur til Steingríms og óskuðu honum góðs bata.

### 2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Ekki höfðu borist nein ný erindi frá síðasta fundi. Ritari greindi frá undirbúningi ráðstefnu um forsetaembættið í samvinnu við Sagnfræðingafélag Íslands. Yrði hún haldin laugardaginn 25. mars næstkomandi í Þjóðminjasafninu. Fram komu ábendingar um tilhögun dagskrár sem ritara var falið að koma á framfæri.

### 3. Vinnulag næstu mánuði

Formaður gerði vinnulag næstu mánuði að umtalsefni. Til álita kæmi að skipta nefndinni upp í vinnuhópa um afmörkuð viðfangsefni. Tóku nefndarmenn undir að þetta gæti verið vænleg leið til að koma meiru í verk á skemmri tíma. Var því beint til formanns og ritara að setja upp fundaáætlun á þeim grunni sem rædd yrði á næsta fundi.

### 4. Efnisleg umræða um einstök stjórnarskrárákvæði

Eiríkur Tómasson gerði grein fyrir starfi sérfræðinganefndarinnar frá síðasta fundi og kynnti minnisblað um helstu spurningar sem svara þyrfti við endurskoðun II. kafla stjórnarskrárinnar.

Haldið var áfram umræðu um forsetaembættið og ríkisstjórn og tengd atriði eins og þjóðaratkvæðagreiðslur. Meðal annars komu fram þau sjónarmið að æskilegt væri að nefndin kæmi sér saman um ákvörðunarskjal sem tæki á helstu efnisatriðum. Því næst yrði hægt að fela sérfræðinganefndinni útfærsluna.

Einn nefndarmanna lagði fram minnisblað með tilteknum hugmyndum sem ættu erindi í slíkt ákvörðunarskjal. Voru þær ræddar og ákveðið að þær myndu vera áfram til umræðu á næstu fundum.

### 5. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 12. Var næsti fundur ákveðinn mánudaginn 27. febrúar frá kl. 8.30-12.

## Fundargerð 15. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 27. febrúar 2006 klukkan 08.30 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Bjarni Benediktsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Kristrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Birgir Ármannsson var forfallaður. Þá voru einnig mætt úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt með lítilsháttar breytingum.

Formaður bauð sérstaklega velkominn Steingrím J. Sigfússon sem verið hafði frá störfum um hríð vegna meiðsla sem hann hlaut í bíslýsi.

### 2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Lögð voru fram drög að dagskrá ráðstefnu um forsetaembættið í sögulegu ljósi sem Sagnfræðingafélag Íslands efnir til laugardaginn 25. mars næstkomandi í Þjóðminjasafninu í samvinnu við nefndina.

Þá var lagt fram erindi sameinaðrar kvennahreyfingar um breytingar á þremur ákvæðum stjórnarskrárinnar ásamt greinargerð. KH óskaði að fært yrði til bókar að hún væri hlynnt þessum tillögum.

### 3. Vinnulag næstu mánuði

Í framhaldi af umræðu á síðasta fundi lagði formaður fram tillögu að skipan þriggja vinnuhópa sem fengju það verkefni að fjalla um afmörkuð viðfangsefni nefndarinnar. Nefndin í heild myndi svo fjalla um niðurstöður þeirra og notast við þær við gerð áfangaskýrslu sem gefin yrði út í júní næstkomandi.

Tillaga formanns var samþykkt og eru vinnuhóparnir sem hér segir: 1. Dómstólakafli og framsal ríkisvalds (BÁ, JB og KH), 2. Mannréttindaákvæði, ákvæði um auðlindir og umhverfisvernd (BB, GAK og ÖS) og 3. Forseti, ríkisstjórn og þjóðaratkvæðagreiðslur (JK, SJS, ÞP og ÖS). Gerð var tillaga um að þeir fyrstnefndu í hverjum hópi myndu stýra vinnu þeirra og var hún samþykkt. Sérfræðinganefndin og ritari myndu starfa með hópunum.

Var ákveðið að vinnuhóparnir myndu meðal annars taka afstöðu til innsendra erinda og skila ef sér niðurstöðum ekki síðar en í lok apríl. Þá var samþykkt að öllum nefndarmönnum væri frjálst að sækja fundi allra vinnuhópanna og var ritara falið að sjá til þess að tilkynningar um fundartíma og fundarstað bærust til allra.

### 4. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 10.00. Var ákveðið að ekki yrði boðað til næsta fundar fyrr en í lok apríl þegar vinnuhóparnir skiluðu af sér nema sérstakt tilefni gæfist til.

## Fundargerð 16. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 23. júní 2006 klukkan 9.00 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Jónína Bjartmarz og Krístrún Heimisdóttir voru forfallaðar. Þá voru einnig mættir úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Björg Thorarensen var forfölluð. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt. Þá voru lagðar fram fundargerðir vinnuhópanna þriggja sem starfað höfðu á milli funda (sjá nánar lið 3).

### 2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Eftirfarandi erindi sem borist höfðu frá síðasta fundi voru lögð fram:

- frá ASÍ og fleiri samtökum um nauðsyn þess að festa í stjórnarskrá ákvæði um skyldur og réttindi stjórnvalda og almennings hvað varðar réttindi, verndun og nýtingu vatns,
- frá Herdísí Þorvaldsdóttur um nauðsyn þess að setja í stjórnarskrá ákvæði um gróðurvernd
- frá Einari E. Sæmundssen um rétt til lífsgæða og hvernig mætti verja hann í stjórnarskrá,
- frá sérnefnd Alþingis um stjórnarskrármál þar sem vakin er athygli á tveimur frumvörpum á 132. lögjafarþingi um breytingar á stjórnarskránni (þingseta ráðherra og samráð við Alþingi um stuðning við stríð).

### 3. Starf vinnuhópa

Formaður rifjaði upp að á síðasta fundi hefðu verið settir á laggirnar þrjú vinnuhópar til að fjalla um afmörkuð viðfangsefni í starfi nefndarinnar. Talsmenn vinnuhópanna gerðu því næst grein fyrir starfi þeirra.

#### *1. vinnuhópur: Dómstólakafli og framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana (BÁ, KH, JBj)*

BÁ gerði grein fyrir starfi 1. vinnuhóps. Í sambandi við dómstólakaflann hefði komið fram að grundvallarreglur um dómstólana, ekki síst skipun hæstaréttardómara, þyrftu að vera fyllri en nú er. Spurning væri hvort þau ákvæði þyrftu að vera í stjórnarskránni eða hvort nægilegt væri að breyta dómstólalögum. Fyrir lögju frumdrög að breytingum á dómstólakaflanum með mismunandi útfærslumöguleikum varðandi val á hæstaréttardómurum sem ET hefði tekið saman að beiðni vinnuhópsins.

Varðandi framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana þá hefði það sjónarmið komið fram innan vinnuhópsins að tryggara væri að hafa ákvæði í stjórnarskránni sem heimilaði slíkt. Nefnt hefði verið í því sambandi að í Noregi til dæmis þyrfti, samkvæmt stjórnarskránni, aukinn meirihluta á þingi til framsals ríkisvalds. Fyllsta ástæða væri til að mæla fyrir um það í stjórnarskránni að ákveðið ferli færi í gang þegar fram kæmu tillögur um hugsanlegt framsal ríkisvalds. Fram kom að BTh hefði verði falið að taka saman minnisblað um hugsanlegar breytingar á 21. gr. stjórnarskrárinnar.

Í umræðum kom fram það viðhorf að þörf væri á að gera skipan hæstaréttardómara sem faglegasta og lýðræðislegasta. Ein leið væri sú að dómnefnd fjallaði um dómaraefni líkt og í Danmörku. Önnur leið væri sú að Alþingi þyrfti að staðfesta skipan dómara. Í því væri fólgið aðhald gagnvart ráðherra. Menn hlýtu að spyrja sig hvort væri alvarlegra núverandi ástand eða hugsanleg hætta á pólitískum afskiptum. Aðrir lögðu áherslu á að pólitískt vald og ábyrgð ætti að vera hjá ráðherra þótt breyta mætti umsagnarferlinu. Hætta gæti verið fólgin í því að Alþingi kæmi að skipan hæstaréttardómara og var vísað til Bandaríkjanna sem víttist til varnaðar í því sambandi. Krafa um staðfestingu Alþingis gæti leitt til þess að ráðherra axlaði ekki sömu ábyrgð á ákvörðun. Einnig gætu komið upp vandkvæði milli stjórnarflokka í samsteypustjórn. Í öllu falli ykist hætta á að embættaveitingar yrðu pólitískt bitbein. Þá var varað við þeirri hugmynd að hægt væri að finna hlutlæga mælikvarða við val á dómurum.

Þá kom fram það viðhorf að nóg væri að hafa í almennum lögum ákvæði um þessi efni, ekki þyrfti að útfæra þau í stjórnarskrá. Það gæti verið hluti af starfi þessarar nefndar að ná samkomulagi um slíkar lagabreytingar.

Varðandi önnur atriði þá var nefndur sá möguleiki að forseti Lýðveldisins fengi neitunarvald um skipan hæstaréttardómara, hugsanlega gæti það verið þáttur í auknu hlutverki forsetans. Því var ennfremur varpað fram að ástæða væri til að huga að tímabundinni skipan hæstaréttardómara, til 10-15 ára til dæmis. Þá styngju lífeyrissréttindi þeirra í stúf við það sem almenn gerist.

Var sérfræðinganeftndinni að lokum falið að útfæra nánar tillögur um breytingar á dómstólakaflanum í ljósi umræðnanna.

## *2. vinnuhópur: Mannréttindakafli og ákvæði um auðlindir og umhverfisvernd (BjB, GAK, ÖS)*

BjB gerði grein fyrir starfi 2. vinnuhóps. Fyrir lögju tillögur frá vinnuhópnum um almennt ákvæði um skyldu stjórnvalda til að virða og tryggja mannréttindi, um umhverfismál og um auðlindir. Ljóst væri að þessum ákvæðum þyrfti að fylgja ítarleg greinargerð. Í umræðum kom fram að menn vildu til dæmis skoða gaumgæfilega hvaða áhrif almennt mannréttindaákvæði af þessu tagi hefði. Þá kom fram það sjónarmið að til viðbótar við slíkt ákvæði þyrfti að nefna kynhneigð í 65. gr. stjkskr., rétt til trúleysis í 63. gr. og kveða á um mannhelgi á viðeigandi stað í stjórnarskránni. Þá var ítarlega rætt um afleiðingar þess að setja ákvæði í stjórnarskrá um auðlindir líkt og auðlindanefnd lagði til á sínum tíma. Fram kom það sjónarmið að taka þyrfti fram berum orðum að villtir fiskistofnar væru sameign þjóðarinnar.

## *3. vinnuhópur: Forseti, ríkisstjórn, þjóðaratkvæðagreiðslur o.fl. (JKr, SJS, ÞP, ÖS)*

JKr gerði grein fyrir starfi 3. vinnuhóps. Rætt hefði verið um breytingar á 26. gr. stjórnarskrárinnar. Einkum hefðu menn staðnæmst við þann möguleika að þingið kæmi að neitunarvaldi forseta Lýðveldisins.

Þá hefði verið rætt um aðkomu forseta Lýðveldisins að stjórnarmyndunum og tímafresti í því sambandi. Varðandi þjóðaratkvæðagreiðslur hefði einkum verið rætt um það hvort þjóðin ætti að geta kallað þær fram. Þá hefði sú spurning verið rædd

hvort stjórnarskrárbreytingar ætti að bera undir þjóðina í sérstakri þjóðaratkvæðagreiðslu. Þá hefðu einnig verið ræddar veigaminni spurningar eins og hvort fjölga bæri meðmælendum vegna forsetaframboðs og hvort forseti sem byði sig fram til endurkjörs þyrfti meðmælendur.

Í umræðum kom fram að enn teldu sumir að engin þörf væri á að breyta 26. gr. á meðan aðrir teldu það forsendu þess að einhverjar stjórnarskrárbreytingar yrðu samþykktar. Nefndur var ákveðinn möguleiki til málamiðlunar varðandi 26. gr., þ.e. að tengja breytingar á 26. gr. almennri rýmkun á möguleikum til þjóðaratkvæðagreiðslu.

#### **4. Starfið framundan**

Formaður gerði að umtalsefni þá staðreynd að tíminn væri orðinn naumur til að ljúka við heildarendurskoðun á þessu kjörtímabili. Einn möguleiki væri sá að leggja einungis á þessu stigi til breytingar á 79. gr. stjkskr. með það fyrir augum að haldin yrði almenn þjóðaratkvæðagreiðsla um nýja stjórnarskrá á miðju næsta kjörtímabili. Sýndist sitt hverjum um þessa hugmynd, sumir minntu á að nefndin hefði það verkefni að undirbúa heildarendurskoðun og því ætti hún ekki að gera tillögur um neitt sem gengi skemmra. Aðrir töldu að unnt ætti að vera á skömmum tíma að ná saman um nokkur grundvallaratriði þótt heildarendurskoðun biði. Var sérfræðinganeftinni falið að útfæra hugsanlegar breytingar á 79. gr. fyrir næsta fund.

#### **5. Önnur mál**

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 15.00. Var næsti fundur ákveðinn í Þjóðmenningarhúsinu föstudaginn 25. ágúst frá kl. 10-15.



## Fundargerð 17. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 25. ágúst 2006 klukkan 10.00 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Krístrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Jónína Bjartmarz og Bjarni Benediktsson voru forfölluð. Þá var einnig mætt sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt með lítilsháttar breytingum. Þá var lögð fram fundargerð 24. fundar sérfræðinganefndarinnar.

### 2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Lagt var fram erindi frá Ian Watson um ágæti kennitölu eins og hún er notuð á Íslandi.

Þá var lögð fram skrifleg ósk frá Elíasi Davíðssyni fyrir hönd Lýðræðishópsins um fund með nefndinni. Var ritara falið að svara Elíasi á þá lund að formaður og Össur Skarphéðinsson væru reiðubúnir að hitta hann að máli.

### 3. Efnisleg yfirferð yfir mögulegar stjórnarskrárbreytingar

Í samræmi við ákvörðun síðasta fundar, kynnti Eiríkur Tómasson fyrir hönd sérfræðinganefndarinnar mismunandi útfærslu á breytingum á 1. mgr. 79. gr. (stjórnarskrárbreytingar). Nefndarmenn reifuðu því næst sín sjónarmið varðandi þessar hugmyndir. Fram kom að gæta yrði þess að stjórnarskrárbreytingar yrðu ekki of auðveldar. Þá væri æskilegt að þjóðin hefði síðasta orðið. Var sérfræðinganefndinni falið að endurskoða útfærslu sína í ljósi umræðnanna.

Einn nefndarmanna lagði fram minnisblað með hugmyndum sem hann hafði reifað á síðasta fundi um hvernig mætti skýra hlutverk og stöðu forsetaembættisins, um þjóðaratkvæði og um stjórnarskrárbreytingar.

Þá kynnti Björg Thorarensen fyrir hönd sérfræðinganefndarinnar hugmyndir um breytingar á 21. gr. stjórnarskrárinnar varðandi heimild til framsals ríkisvalds og samráð stjórnvalda við Alþingi um utanríkismál. Í umræðum kom meðal annars fram það viðhorf að gera þyrfti ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu um meiriháttar framsal ríkisvalds til dæmis í formi ESB-aðildar.

### 4. Önnur mál

Tekin var upp að nýju umræða frá síðasta fundi um framhald á störfum nefndarinnar. Ákveðið var að stefna að tveimur fundum í september til þess að sjá hversu langt væri hægt að komast í samkomulagsátt um tiltekin atriði. Staðan yrði svo metin að nýju í kjölfar þeirra funda. Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 13.00. Var næsti fundur ákveðinn í Þjóðmenningarhúsinu þriðjudaginn 12. september frá kl. 13-17.

## Fundargerð 18. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 12. september 2006 klukkan 10.00 árdagis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Kristrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Bjarni Benediktsson var forfallaður. Þá voru einnig mætt úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður) og Gunnar Helgi Kristinsson. Kristján Andri Stefánsson var forfallaður. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt.

### 2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Engin ný erindi höfðu borist nefndinni frá síðasta fundi.

### 3. Efnisleg yfirferð yfir mögulegar stjórnarskrárbreytingar

- 79. gr. stjkskr.

Eiríkur Tómasson gerði grein fyrir minnisblaði sérfræðinganefndarinnar um æskilegar breytingar á 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar. Umræðurnar snerust um hvort rétt væri að gera kröfu um aukinn meirihluta á þingi eða setja þátttökuþröskuld í þjóðaratkvæðagreiðslu þegar stjórnarskrárbreytingar væru afgreiddar. Annars vegar var lögð áhersla á að búa þyrfti svo um hnúta að stjórnarskrárbreytingar yrðu ekki gerðar nema um þær væri víðtæk sátt. Hins vegar var varað við því að minnihluti þingmanna og jafnvel einn stjórnsmálaflokkur hefði neitunarvald um breytingar. Þá gætu þátttökuþröskuldar í sambandi við þjóðaratkvæðagreiðslu boðið heim hættu á að hvatt yrði til þess að fólk sæti heima, sem væri ólýðræðislegt. Margir tóku undir að þjóðin ætti að vera stjórnarskrárgjafinn. Ennfremur kom fram að vert væri að tryggja að hæfilegur tími liði milli umræðna um breytingar á Alþingi vegna þess að þá gæfist færi á víðtækri almennri umræðu á meðan enn væri unnt að gera breytingar á tillögum. Þá þyrfti að taka afstöðu til þess hversu langur tími ætti að líða milli afgreiðslu Alþingis og þjóðaratkvæðagreiðslu.

Var samþykkt að formaðurinn fengi umboð til að fara yfir fyrirbyggjandi hugmyndir og leggja fram tillögu í framhaldinu.

- auðlindaákvæði

Eiríkur Tómasson rifjaði því næst upp tillögu auðlindanefndar frá árinu 2000 um ákvæði sem mælti fyrir um þjóðareign á náttúruauðlindum sem ekki væru í einkaeigu. Í umræðum var meðal annars kallað eftir því að gerð yrði úttekt á því hvaða lögfræðilegu- og hagfræðilegu álitamál kynnu að rísa í kjölfar samþykktar slíks ákvæðis. Ennfremur að gefið yrði yfirlit yfir þá fræðilegu umræðu sem átt hefði sér stað um eignarrétt að auðlindum síðan auðlindanefnd lauk störfum. Þá þyrfti að liggja fyrir hvað fælist í óbeinum eignarréttindum, til dæmis varðandi fiskveiðiheimildir.

Aðrir sögðu að ekki væri þörf á viðbótarálitsgerðum og ekki ætti að vera torvelt að ná samkomulagi um ákvæði af þessu tagi. Það mætti þó slípa ákvæðið til. Þannig komu

fram athugasemdir við að samkvæmt tillögu auðlindanefndar væri skylt í öllum tilfellum að innheimta gjald vegna afnota af auðlindum í þjóðareigu.

#### **4. Önnur mál**

Formaður lagði að lokum til að næsti fundur yrði helgaður umræðu um framhald nefndarstarfsins.

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 12.30. Var næsti fundur ákveðinn í Þjóðmenningarhúsinu fimmtudaginn 28. september frá kl. 13-17.

## Fundargerð 19. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 25. október 2006 klukkan 13.00 síðdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Jón Kristjánsson (formaður), Krístrún Heimisdóttir, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Guðjón A. Kristjánsson, Jónína Bjartmarz og Steingrímur J. Sigfússon voru forfölluð. Þá voru einnig mætt úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður) og Gunnar Helgi Kristinsson. Kristján Andri Stefánsson var forfallaður. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt.

### 2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Lagt var fram erindi frá Hirti Einarssyni um nauðsyn þess að ekki yrði haggð við málskotsrétti forseta.

### 3. Starfið framundan

Formaður gerði að umtalsefni þá staðreynd að ekki væri langur tími til stefnu áður en nefndin ætti að skila af sér. Útséð væri um að hægt yrði að ljúka heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar fyrir næstu Alþingiskosningar. Kvaðst hann vilja leggja til að forsætisráðherra yrði gerð grein fyrir stöðu mála og farið fram á lengri frest. Jafnframt yrði tekin saman áfangaskýrsla með yfirliti yfir starf nefndarinnar til þessa. Eins kvaðst hann vilja heyra í mönnum hvort samstaða gæti nást um afmörkuð atriði eins og breytingar á 79. gr. stjórnarskrárinnar og setningu ákvæðis um náttúruauðlindir.

Fram kom hjá sumum nefndarmanna að unnt ætti að vera að ná samkomulagi í vetur um umtalsverðar breytingar á stjórnarskránni þótt heildarendurskoðun yrði að bíða betri tíma. Aðrir kváðu hins vegar enn langt í land, jafnvel varðandi atriði eins og auðlindaákvæði og framsal ríkisvalds sem gjarnan hefðu verið nefnd. Þá hefði nefndin það verkefni að skila tillögum um heildarendurskoðun og rétt væri að einbeita sér áfram að því verki, þótt það tæki lengri tíma en ætlað var í byrjun.

Í ljósi þess að margir nefndarmenn væru fjarverandi lagði formaður til að ákvörðun um framhaldið yrði frestað til næsta fundar og var það samþykkt.

### 4. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 15.00. Var næsti fundur ákveðinn í Þjóðmenningarhúsinu föstudaginn 3. nóvember frá kl.12.00-13.00.

## Fundargerð 20. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 3. nóvember 2006 klukkan 12.00 á hádegi. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Guðjón A. Kristjánsson og Krístrún Heimisdóttir voru forfölluð. Þá voru einnig mættir úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Björg Thorarensen var forfölluð. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar en afgreiðslu hennar var frestað til næsta fundar.

### 2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Engin ný erindi höfðu borist frá síðasta fundi.

### 3. Starfið framundan

Rætt var um að gera þyrfti forsætisráðherra grein fyrir stöðu mála í starfi nefndarinnar. Í því sambandi komu fram mismunandi sjónarmið m.a. um það hversu langt nefndin gæti komist í starfi sínu fyrir lok þessa kjörtímabils. Var formanni falið að ráðgast við nefndarmenn fram að næsta fundi um orðalag á bréfi til forsætisráðherra þar sem honum yrði gerð grein fyrir stöðu mála.

### 4. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 13.00. Næsti fundur yrði boðaður með tölvupósti.

## **Fundargerð 21. fundar stjórnarskrárnefndar**

### **1. Inngangur**

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 18. desember 2006 klukkan 12.00 á hádegi. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Kristrún Heimisdóttir, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Jónína Bjartmarz og Steingrímur J. Sigfússon voru forfölluð. Þá voru einnig mættir úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður) og Gunnar Helgi Kristinsson. Kristján Andri Stefánsson. var forfallaður. Eiríkur Tómasson ritaði fundargerð í forföllum Páls Þórhallssonar.

Lagðar voru fram fundargerðir tveggja síðustu funda og voru þær samþykktar án athugasemda.

### **2. Erindi sem borist hafa nefndinni**

Eitt nýtt erindi frá Þorkeli Helgasyni var lagt fram til kynningar.

### **3. Starfið framundan**

Formaður lagði fram ný drög að bréfi til forsætisráðherra í framhaldi af umræðum á síðasta fundi. Í umræðum um drögin kom í ljós að sumir nefndarmanna gætu ekki sætt sig við það orðalag sem þar kom fram. Var að lokum samþykkt að fresta því að afgreiða þetta mál og var formanni falið að kanna möguleika á því hvort sátt gæti tekist um það meðal nefndarmanna fyrir fund sem væri fyrirhugaður föstudaginn 22. desember nk.

### **4. Önnur mál**

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 12.50.

## Fundargerð 22. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 5. janúar 2007 klukkan 12.00 á hádegi. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Kristrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Þá voru einnig mættir úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Eiríkur Tómasson ritaði fundargerð í forföllum Páls Þórhallssonar.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt án athugasemda.

### 2. Hugsanlegar breytingar á 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar

Í umræðum um þetta mál lýstu allir nefndarmenn sig reiðubúna til að skoða þann kost að breyta þessu ákvæði, einu og sér, en fresta öðrum tímabærum breytingum á stjórnarskránni til næsta kjörtímabils. Einnig lýstu allir nefndarmenn sig fylgjandi þeirri hugmynd að breytingar á stjórnarskránni verði bornar sérstaklega undir þjóðaratkvæði, til samþykktar eða synjunar. Skiptar skoðanir voru hins vegar um það hvernig ákvæði sem þetta eigi að vera orðað.

### 3. Starfið framundan

Formanni var falið að ræða við einstaka nefndarmenn til að freista þess að ná málamiðlun um orðalag þess ákvæðis sem að framan greinir. Einnig er stefnt að því að gefa út áfangaskýrslu um störf nefndarinnar. Næsti fundur í nefndinni er fyrirhugaður þriðjudaginn 16. janúar nk.

### 4. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 14.30.

## Fundargerð 23. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 16. janúar 2007 klukkan 09.00 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Jónína Bjartmarz og Kristrún Heimisdóttir voru forfallaðar. Þá voru einnig mætt úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður) og Gunnar Helgi Kristinsson. Kristján Andri Stefánsson var forfallaður. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt án athugasemda.

### 2. Hugsanlegar breytingar á 79. gr. stjórnarskrárinnar.

Formaður nefndarinnar kynnti tillögu um breytingar á 79. gr. stjórnarskrárinnar. Þar var gert ráð fyrir tveimur meginleiðum við stjórnarskrárbreytingar eftir því hvort næðist aukinn meirihluti á Alþingi fyrir breytingum. Hvor leiðin sem farin yrði endaði með þjóðaratkvæðagreiðslu þar sem þyrfti tiltekinn lágmarksstuðning. Skyldi kveða nánar á um slíka þjóðaratkvæðagreiðslu í lögum. Að sögn formanns væri hér um að ræða málamiðlun sem hann setti fram eftir viðræður við nefndarmenn í kjölfar síðasta fundar.

Í umræðum um tillöguna kom fram að í athugasemdum með stjórnarskrárfurumvarpi þyrfti að benda á að þjóðaratkvæðagreiðsla gæti farið fram samhliða alþingiskosningum eða öðrum kosningum. Stjórnarskrárbreytingar væru því ekki lengur bundnar við lok kjörtímabils. Þá var nokkuð rætt um hvort gera þyrfti kröfu um tiltekinn lágmarksstuðning í þjóðaratkvæðagreiðslu. Annars vegar komu fram sjónarmið um að allir þröskuldar aðrir en einföld meirihlutaregla væru til óþurftar. Hins vegar var lögð áhersla á að eðlilegt væri að gera kröfu um ríka samstöðu um breytingar á grundvallarlögum og lágmarksstuðning þjóðar. Þær lágmarkskröfur sem talað væri um gætu vart talist þröskuldar. Þá kom ennfremur fram það sjónarmið að gera frekar kröfu um lágmarksþátttöku en lágmarksstuðning. Var að lokum samþykkt að gera kröfu um 20-25% lágmarksstuðning í þjóðaratkvæðagreiðslu eftir því hvor meginleiðin væri farin við stjórnarskrárbreytingar.

Þá voru samþykktar breytingar á tillögu formanns með það fyrir augum að ekki yrði freisting fyrir þingmenn að hverfa frá stuðningi við stjórnarskrárbreytingar í þeim tilgangi að ná fram þingrofi.

Fram kom að tillagan væri samþykkt með fyrirvara um viðbrögð í þingfloknum.

### 3. Starfið framundan

Ýmsir nefndarmenn lögðu áherslu á að samþykkt ofangreindrar tillögu fæli einungis í sér áfanga. Það væri rökrétt að byrja á því að breyta tilhögun stjórnarskrárbreytinga til að undirstrika að þjóðin væri stjórnarskrárgjafinn.

Rætt var um hvernig væri eðlilegast að standa að flutningi frumvarps um ofangreindar stjórnarskrárbreytingar. Varð niðurstaðan sú að eðlilegast væri að skila tillögum til forsætisráðherra sem myndi svo athuga gagnvart Alþingi fyrirkomulag á flutningi frumvarps til stjórnarskipunarlag. Þá var sammæli um að réttast væri að frumvarpinu fylgdu gögn úr starfi nefndarinnar eins og áfangaskýrsla, drög að frumvarpi um þjóðaratkvæðagreiðslur og greinargerðir sérfræðinganefndar. Var sérfræðinganefndinni falið að undirbúa þessi gögn.



Næstu fundir í nefndinni eru fyrirhugaðir laugardaginn 27. janúar nk. kl. 10-12 og fimmtudaginn 1. febrúar nk. kl. 17-19.

#### **4. Önnur mál**

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 10.30

## Fundargerð 24. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 27. janúar 2007 klukkan 10.00 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Krístrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Guðjón A. Kristjánsson var forfallaður. Þá voru einnig mættir úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Eiríkur Tómasson (formaður) og Gunnar Helgi Kristinsson. Björg Thorarensen og Kristján Andri Stefánsson voru forfölluð. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt án athugasemda.

### 2. Hugsanlegar breytingar á 79. gr. stjórnarskrárinnar

Formaður bað Eirík Tómasson að kynna drög að frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á 79. gr. stjórnarskrárinnar ásamt greinargerð sem lögð voru fram á fundinum. Í máli Eiríks kom fram að við skoðun milli funda hefði komið í ljós að gera þyrfti tæknilega breytingu á tillögu þeirri sem samþykkt hefði verið á síðasta fundi. Samþykki þing stjórnarskrárbreytingu án þess að fyrir henni sé 2/3 meirihluti verði frekari afgreiðslu frestað en ekki komi sjálfkrafa til þingrofs. Þar með er tekið fyrir þann möguleika að þingmenn greiði atkvæði gegn stjórnarskrárfumvarpi við síðustu umræðu í því skyni að framkalla þingrof.

Var fallist á þessa breytingu á frumvarpsdrögum enda yrði tekið fram í greinargerð að eftir sem áður yrði hægt að rjúfa þing eftir almennum reglum ef vilji væri til þess að hraða stjórnarskrárbreytingum.

Beindi formaður því til nefndarmanna að senda athugasemdir við orðalag frumvarpsins og greinargerðarinnar til ritara í tæka tíð fyrir næsta fund.

### 3. Starfið framundan

Staðfest var að stefnt skyldi að því að ljúka afgreiðslu frumvarpsdraganna og fylgiskjala á næsta fundi fimmtudaginn 1. febrúar nk. kl. 17-19.

### 4. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 11.00.

## Fundargerð 25. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 1. febrúar 2007 klukkan 17.00 síðdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Jón Kristjánsson (formaður), Kristrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon og Þorsteinn Pálsson. Bjarni Benediktsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jónína Bjartmarz og Össur Skarphéðinsson voru forfölluð. Þá voru einnig mætt úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður) og Gunnar Helgi Kristinsson. Kristján Andri Stefánsson var forfallaður. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt án athugasemda.

### 2. Erindi sem hafa borist

Lagt var fram framsent bréf Þórunnar Guðmundsdóttur hrl., sem var oddviti yfirkjörstjórnar í Reykjavík norður í síðustu forsetakosningum, til dómsmálaráðherra þar sem hún vakti athygli á tilteknum atriðum varðandi ákvæði 5. gr. stjórnarskrárinnar um fjölda meðmælanda og landfræðilega skiptingu þeirra, eins og hún er útfærð í lögum nr. 36/1945.

### 3. Breytingar á 79. gr. stjórnarskrárinnar

Lögð voru fram endurskoðuð drög að frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á 79. gr. ásamt greinargerð. Þá voru kynnt drög að frumvarpi til breytinga á þingskapalögum auk frumvarps til laga um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 79. gr. stjórnarskrárinnar sem myndu fylgja með til kynningar.

Formaður greindi frá fundi sem hann hefði átt með skrifstofustjóra Alþingis þar sem rædd voru þau atriði í frumvarpinu sem sneru að störfum Alþingis og fælu í sér fráhrarf frá almennum reglum um meðferð þingmála.

Samþykkt var að formaður myndi senda frumvarpið ásamt ofangreindum fylgiskjölum til forsætisráðherra sem niðurstöðu nefndarinnar.

### 4. Starfið framundan – kynning á niðurstöðum nefndar

Lögð voru fram drög að áfangaskýrslu. Fram komu athugasemdir við að fjallað skyldi um umhverfisvernd og auðlindamál í sama veffangi. Var ritara falið að uppfæra skjalið í ljósi þessarar athugasemda og annarra athugasemda sem nefndarmenn kynnu að senda fram að næsta fundi.

Þá var nokkuð rætt um hvort ástæða væri til þess fyrir nefndina að kynna niðurstöður sínar með sérstökum hætti en engin ákvörðun tekin í því efni.

### 5. Önnur mál

Næsti fundur var ákveðinn þriðjudaginn 6. feb. kl. 17.30-19 í Þjóðmenningarhúsinu. Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 18.00.

## Fundargerð 26. fundar stjórnarskrárnefndar

### 1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu þriðjudaginn 6. febrúar 2007 klukkan 17.30 síðdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Krístrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon og Össur Skarphéðinsson. Þorsteinn Pálsson var forfallaður. Þá voru einnig mætt úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen og Eiríkur Tómasson (formaður). Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson voru forfallaðir. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt án athugasemda.

### 2. Áfangaskýrsla

Lögð voru fram endurskoðuð drög að áfangaskýrslu. Var ákveðið að fundargerðir nefndarinnar og vinnuhópa hennar myndu fylgja með sem fylgiskjöl auk þriggja helstu greinargerða sérfræðinganefndarinnar. Tekið yrði fram að vinnuhópunum hefði verið ætlað að setja fram hugmyndir, sem síðan yrðu ræddar í fullskipaðri nefnd. Yrði því að skoða fundargerðir þeirra í samhengi við umræður sem síðan urðu inni í nefndinni sjálfri, en þær væru raktar í fundargerðum nefndarinnar og áfangaskýrslunni.

Var ritara falið að senda út lokadrög á næstu dögum þar sem gefinn yrði stuttur frestur til athugasemda.

### 3. Önnur mál

Birgir Ármannsson gat þess að sérnefnd Alþingis um stjórnarskrármálefni hefði komið saman og vænta mætti frá henni hefðbundins bréfs þar sem upplýst væri um þingmál á yfirstandandi þingi er vörðudu stjórnarskrána.

Lagt var fram bréf formanns til forsætisráðherra dags. 5. feb. með tillögu nefndarinnar um breytingu á 79. gr. stjórnarskrárinnar ásamt fylgiskjölum. Kom fram ábending um lagfæringu á orðalagi í greinargerð með frumvarpinu og var ritara falið að koma henni áleiðis.

Ritara var falið að kanna hvenær væri hentugur tími fyrir lokafund nefndarinnar í þessari lotu en ekki ætti að vera þörf á sérstökum fundi til að ljúka áfangaskýrslunni, það ætti að vera hægt með tölvupóstsamskiptum.

### **Fundargerð (1) vinnuhóps um dómstólakafla o.fl.**

Ár 2006, þriðjudaginn 7. mars, kl. 8.30, kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um dómstólakafla o.fl. saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu.

Fundinn sátu: Birgir Ármannsson, Jónína Bjartmarz og Eiríkur Tómasson sem ritaði fundargerð þessa. Kristrún Heimisdóttir hafði boðað forföll.

Þetta gerðist:

1. ET lagði fram ýmis gögn sem varða V. kafla stjórnarskrárinnar og hugsanlegar breytingar á honum.
2. Farið var lauslega yfir þau atriði sem til greina kæmi að taka sérstaklega til skoðunar í þessum kafla, en síðan ákveðið að fresta frekari umfjöllun um þau, þar sem einn úr hópnum væri fjarverandi.
3. Ákveðið var að stefna að því að halda næsta fund í vinnuhópnum í hádeginu þriðjudaginn 14. mars nk.

Fleira gerðist ekki.

Fundi slitið kl. 9.20.

## **Fundargerð (2) vinnuhóps um dómstólakafla o.fl.**

Ár 2006, þriðjudaginn 21. mars, kl. 12, kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um dómstólakafla o.fl. saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu.

Fundinn sátu: Birgir Ármannsson, Jónína Bjartmarz, Kristrún Heimisdóttir og Eiríkur Tómasson sem ritaði fundargerð þessa.

Þetta gerðist:

1. Lögð var fram fundargerð síðasta fundar í vinnuhópnum.
2. Í framhaldi af umræðum á síðasta fundi var rætt um þau atriði sem til greina kæmi að taka sérstaklega til skoðunar í þessum kafla. Var ET falið að taka saman frumdrög að ákvæðum kaflans sem rædd yrðu frekar á næsta fundi.
3. Ákveðið var að stefna að því að halda næsta fund í vinnuhópnum að morgni mánudagsins 3. apríl nk.

Fleira gerðist ekki.

Fundi slitið kl. 13.00.

### **Fundargerð (3) vinnuhóps um dómstólakafla o.fl.**

Ár 2006, mánudaginn 3. apríl, kl. 8.30, kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um dómstólakafla o.fl. saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu.

Fundinn sátu: Kristrún Heimisdóttir og Eiríkur Tómasson sem ritaði fundargerð þessa. Þau Birgir Ármannsson og Jónína Bjartmarz voru fjarverandi vegna fundar í þingnefnd, sem þau eiga sæti í, en fundurinn hafði verið boðaður með skömmum fyrirvara.

Þetta gerðist:

1. Lögð var fram fundargerð síðasta fundar í vinnuhópnum.
2. Í framhaldi af því, sem fram kom á síðasta fundi, lagði ET fram sem umræðugrundvöll frumdrög að ákvæðum nýs kafla um dómsvald og ákærvald er kæmi í stað V. kafla nógildandi stjórnarskrár. Samþykkt var að fresta umræðum um þetta mál að svo stöddu.
3. Ákveðið var að stefna að því að halda næsta fund í vinnuhópnum fljótlega eftir páska og fjalla þá m.a. um stjórnarskrárákvæði um heimild til að framselja ríkisvald til alþjóðlegra eða fjölþjóðlegra stofnana í afmörkuðum tilvikum.

Fleira gerðist ekki.

Fundi slitið kl. 9.15.

### **Fundargerð (4) vinnuhóps um dómstólakafla o.fl.**

Ár 2006, mánudaginn 15. maí, kl. 9, kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um dómstólakafla o.fl. saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu.

Fundinn sátu: Birgir Ármannsson, Krístrún Heimisdóttir, Björg Thorarensen og Eiríkur Tómasson sem ritaði fundargerð þessa. Jónína Bjartmarz var fjarverandi.

Þetta gerðist:

1. Lögð var fram fundargerð síðasta fundar í vinnuhópnum.
2. Rætt var um efni stjórnarskrárákvæðis um samninga og önnur samskipti við erlend ríki sem komið gæti í stað 21. gr. núverandi stjórnarskrár. Ennfremur um nýtt stjórnarskrárákvæði sem fæli í sér heimild til framsals ríkisvalds til alþjóðlegra og fjölþjóðlegra stofnana, að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Að umræðum loknum var Björgu falið að taka saman minnisblað, þar sem teft verði fram valkostum að því er varðar þessi tvö atriði.
3. Í framhaldi af síðasta fundi var rætt um frumdrög ET að ákvæðum nýs kafla um dómsvald og ákærvald er kæmi í stað V. kafla núgildandi stjórnarskrár.

Fleira gerðist ekki.

Fundi slitið kl. 10.30.



## Fundargerð (1) vinnuhóps um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál

Ár 2006, mánudaginn 13. mars, kl. 9.00 kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu.

Fundinn sátu: Bjarni Benediktsson, Guðjón Arnar Kristjánsson, Össur Skarphéðinsson og Björg Thorarensen sem ritaði fundargerð þessa.

Þetta gerðist:

1. Fyrir fundinum lá samantekt frá BTh. með samantekt yfir erindi sem borist hafa stjórnarskrárnefnd um þessi svið stjórnarskrárinnar auk tillögu auðlindanefndar frá árinu 2000 um orðalag nýs stjórnarskrárákvæðis um auðlindir og nýtingu þeirra. Tillagan og skýringar með henni eru hluti af ítarlegum skýrslum sem auðlindanefnd vann á árunum 1999 og 2000. Farið var yfir þessi gögn og lagt mat á það hvernig haga bæri vinnu stjórnarskrárnefndarinnar í framhaldinu varðandi þessa málaflokka.
2. Vinnuhópurinn komst að þeirri niðurstöðu að æskilegt væri að stefna að því að setja í stjórnarskrána ákvæði um umhverfismál og auðlindir. Var ákveðið að kanna og leggja fram á næsta fundi vinnuhóps dæmi um ákvæði í fleiri stjórnarskrám sem gætu verið til hliðsjónar um gerð stjórnarskrárákvæðis um umhverfismál. Einnig var ákveðið að fá Eirík Tómasson prófessor sem átti sæti í auðlindanefnd, á næsta fund nefndarinnar til að skýra nánar þau sjónarmið sem liggja að baki tillögu auðlindanefndar.
3. Vinnuhópurinn taldi æskilegt að huga nánar að breytingum á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar sem hefðu almennt gildi. Í því sambandi var einkum litið til þess hvort rætt væri að færa út orðalag almennu jafnræðisreglunnar í 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þá væri vert að stefna að því að í stjórnarskránni yrði vísað með almennum hætti til réttinda sem vernduð eru í alþjóðlegum mannréttindasamningum sem Ísland er aðili að, annað hvort í inngangsákvæðum í 1. kafla stjórnarskrárinnar, eða í sérstöku ákvæði í mannréttindakaflanum.
4. Ákveðið að næsti fundur vinnuhóps verði haldinn mánudaginn 20. mars kl. 9.00.

Fleira gerðist ekki

Fundi slitið kl.10.30

## Fundargerð (2) vinnuhóps um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál

Ár 2006, mánudaginn 20. mars, kl. 9.00 kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu.

Fundinn sátu. Guðjón Arnar Kristjánsson, Össur Skarphéðinsson og Björg Thorarensen sem ritaði fundargerð þessa. Bjarni Benediktsson hafði boðað forföll. Auk þess kom Eiríkur Tómasson á fundinn.

Þetta gerðist:

1. Fyrir fundinum lá samantekt frá síðasta fundi vinnuhópsins 13. mars sl. þar sem dregnar voru saman niðurstöður þess fundar. Einnig fylgdi þeirri samantekt yfirlit yfir stjórnarskrárákvæði 9 ríkja um umhverfismál.
2. Eiríkur Tómasson gerði grein fyrir sjónarmiðum að baki tillögu auðlindanefndar um nýtt stjórnarskrárákvæði varðandi náttúruauðlindir og nýtingu þeirra, en Eiríkur var einn nefndarmanna í auðlindanefnd.
3. Samstaða var um að vinnuhópurinn gerði tillögu til stjórnarskrárnefndar um að ákvæði varðandi auðlindamál og umhverfismál yrðu sett í stjórnarskrána, annað hvort í tveimur aðskildum ákvæðum eða einu. Rætt var um helstu efnisatriði sem ættu að koma fram þar.
4. Ákveðið að næsti fundur vinnuhóps verði haldinn fimmtudaginn 30. mars kl. 8.30 en að í millitíðinni myndu BT og ET hitta BB til að fara yfir sjónarmiðin á bak við tillögur auðlindanefndar.

Fleira gerðist ekki

Fundi slitið kl.10.00

### Fundargerð (3) vinnuhóps um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál

Ár 2006, fimmtudaginn 30. mars, kl. 8.30 kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu. Á fundarstað kom í ljós að Bjarni Benediksson og Össur Skarphéðinsson höfðu boðað forföll.

Fundinn sátu því Guðjón Arnar Kristjánsson og Björg Thorarensen. Aðalheiður Jóhannsdóttir dósent við lagadeild HÍ og sérfræðingur í umhverfisrétti var einnig mætt að beiðni formanns vinnuhópsins til þess að ræða um efni hugsanlegs stjórnarskrárákvæðis um umhverfismál. GAK og BTh. ákváðu að ræða efnið við AJ, þrátt fyrir forföll tveggja í vinnuhópnum en samantekt af þeim umræðum yrði send þeim í fundargerð.

AJ fjallaði um reynslu af nýja norska stjórnarskrárákvæðinu um umhverfismál, gr. 110 b, sem kom inn í stjórnarskrána árin 1992. Hún benti á að ekki lægi fyrir mikil dómaframkvæmd í Noregi um ákvæðið, en þó hefði gengið dómur í Hæstarétti Noregs árið 1993. Þar voru lagaákvæði um leyfi til umhverfisframkvæmda túlkuð í ljósi markmiða stjórnarskrárákvæðisins. Ekki eru dæmi þess að ákvæðinu hafi verið beitt fyrir dómstólum til að byggja á sjálfstæðan rétt einstaklinga eða félagasamtaka og er ákvæðið ekki talið fela í sér sjálfstæða efnisreglu. Það hefur fyrst og fremst áhrif sem markmiðssetning á sviði umhverfismála og hefur þannig áhrif á framkvæmd laga á þessum vettvangi. Þá telur AJ að ákvæðið hafi áhrif með þeim hætti að lög verði í auknum mæli skýrð með vísan til alþjóðaskuldbindinga Noregs á sviði umhverfismála. Enn sem komið er hefur lítið verið ritað í Noregi um túlkun og áhrif umhverfisákvæðis stjórnarskrárinnar en AJ er kunnugt um að ítarleg lögfræðileg úttekt um ákvæðið er væntanleg frá einum helsta sérfræðingi Noregs um efnið.

Þessu næst fjallaði AJ um nýja finnska stjórnarskrárákvæðið í 20. gr. stjórnarskrárinnar sem tók gildi árið 2000. Hún benti á að ákvæðið væri mjög ólíkt því norska að efni og uppbyggingu, og fræðimenn greindi á um hvort það hefði lagaleg áhrif eða eingöngu stefnuyfirlýsing. AJ var kunnugt um einn dóm sem hefði nýlega gengið í æðsta stjórnarsýsludómstól Finnlands þar sem deila snerist um það hvort tiltekin ákvæði í finnskri löggjöf giltu um leyfi til virkjunarframkvæmda og gerð uppistöðulóns. Var finnsk löggjöf túlkuð í ljósi stjórnarskrárákvæðisins og réði það úrslitum um að viðkomandi ákvæði voru talin ná yfir þessar framkvæmdir. Þá hefur verið talið að umhverfisákvæðið leiði til þess að lagaheimildir um aðild félagasamtaka að ákvörðunum um umhverfismál séu túlkaðar rúmt.

Hvað varðar efni hugsanlegs stjórnarskrárákvæðis um umhverfismál í íslensku stjórnarskránni benti AJ á þrjá meginþætti sem eðlilegt væri að taka tillit til. Í fyrsta lagi þátttökuréttindin, þ.e. um rétt manna til að hafa áhrif á ákvarðanir sem varða umhverfið, í öðru lagi sjálfbær þróun og í þriðja lagi, tilvísun í líffræðilegrar fjölbreytni. Í þessu sambandi væri hugtakið „sjálfbær þróun“ nokkurs konar yfirhugtak sem rétt væri að telja fyrst sem meginmarkið, en á eftir kæmu hin tvö. Síðan yrði inntak hugtakanna sem er mjög víðtækt skýrt nánar í greinargerð. Þá lagði AJ áherslu á að framsetning umhverfisákvæðis hlyti að felast á því að lýsa yfir þessum markmiðum, en jafnframt yrði tilgreint í stjórnarskrárákvæðinu að nánar skyldi mælt fyrir um þessi efni í lögum. Eftir sem áður hefur því löggjafinn svigrúm til þess að ákveða hvaða leiðir skuli fara til þess að ná þessum markmiðum. Þannig

myndi stjórnarskrárákvæðið ekki búa til sjálfstæðar efnisreglur, en þó gera dómstólum kleift að meta t.d. hvort stjórnarvaldsákvæðanir eða löggjöf fer bersýnilega gegn þessum grundvallarmarkmiðum.

Í lok fundar var ákveðið að kanna hvort vinnuhópur nær að funda aftur fyrir páska og tillaga gerð um miðvikudaginn 12. apríl kl. 8.30. Fleira ekki gert. Fundi slitið kl. 9.30

#### **Fundargerð (4) vinnuhóps um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál**

Ár 2006, miðvikudaginn 12. apríl, kl. 8.30 kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu.

Fundinn sátu Bjarni Benediktsson, Guðjón Arnar Kristjánsson, Össur Skarphéðinsson og Björg Thorarensen sem ritaði fundargerð þessa.

Rætt var um hvornig best væri að gera tillögur til stjórnarskrárnefndar varðandi framhald við vinnu um stjórnarskrárákvæði á þessu sviði. Ákveðið var að fela BTh að gera frumdrög að nýjum og breyttum stjórnarskrárákvæðum um efnið með hliðsjón af þeim umræðum sem hafa orðið á síðustu fundum vinnuhópsins. Í þeim umræðum var m.a. litið til nýlegra stjórnarskrárbreytinga varðandi þessi málefni í Noregi og Finnlandi. Eru tillögur vinnuhópsins í meginatriðum tvíþættar:

1. Tillaga yrði gerð um tvö ný ákvæði varðandi umhverfismál og auðlindir í VII. kafla stjórnarskrárinnar aftan við 78. gr. um sjálfstjórn sveitarfélaga. Rætt var um helstu efnisatriði sem ættu að koma fram þar. Í fyrra ákvæðinu yrði fjallað um réttindi og markmið tengd umhverfinu; Þar yrði fjallað um rétt til umhverfis sem tryggi heilbrigði og líffræðilega fjölbreytni, sjálfbæra þróun og nýtingu náttúruauðlinda til hagsældar fyrir þjóðina og komandi kynslóðir og loks um rétt almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og til að hafa áhrif á ákvarðanir sem varða umhverfið. Í seinna ákvæðinu yrði lýst yfir að náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti séu þjóðareign og að veita megi heimild til afnota og hagnýtingar á þeim gegn gjaldi auk þess sem fjallað er um hvornig nýta skuli arð af þeim. Ákvæðið byggir í meginráttum á tillögum auðlindanefndar frá árinu 2000. Efni þessara tveggja ákvæða tengist að nokkru leyti og mætti huga að því hvort rétt er að fella þau saman í eitt stjórnarskrárákvæði.
2. Flest erindi sem hafa borist stjórnarskrárnefnd varðandi breytingar á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar lúta að tiltölulega afmörkuðum atriðum í mannréttindaákvæðum og endurspegla hagsmuni þeirra félagasamtaka og einstaklinga sem sent hafi inn erindi. Vinnuhópurinn telur varasamt að breyta afmörkuðum þáttum stjórnarskrárákvæðum um mannréttindi án þess að huga þá samtímis að mörgum öðrum atriðum sem einnig þyrfti að breyta til samræmis, án tillits til þess hvort erindi hafi borist þar um. Í raun þyrfti þá að fara fram ný heildarendurskoðun á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar sem eðlilegra væri að vinna í stærra samhengi. Vinnuhópurinn telur því æskilegt að skoða nánar breytingar sem hefðu almennara gildi. Hann leggur til að í inngangsákvæði í I. kafla stjórnarskrárinnar verði vísað til þess að mannréttindi séu einn hornsteina íslenskrar stjórnskipunar en tillaga þess efnis hefur þegar komið fram í starfi stjórnarskrárnefndar. Jafnframt verði sett ákvæði í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar, sem kæmi á eftir umhverfis- og auðlindaákvæðunum. Þar yrði lýst yfir skyldu stjórnvalda til að virða og tryggja mannréttindi með hliðsjón af alþjóðlegum mannréttindaskuldbindingum sem Ísland er aðili að og að slíkum skuldbindingum skuli komið í framkvæmd samkvæmt lögum.

Ákveðið var að tillögurnar yrðu sendar til vinnuhópsins til frekari skoðunar en síðan verði stefnt að því að leggja þær fram til umræðu á næsta fundi stjórnarskrárnefndar.

Fleira ekki gert. Fundi slitið kl. 9.45.

## Fundargerð (1) vinnuhóps um forseta, ráðherra o.fl.

Ár 2006, þriðjudaginn 21. mars, kl. 17.30, kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um hlutverk og stöðu forseta Íslands og ráðherra o.fl. saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu.

Fundinn sátu: Jón Kristjánsson, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson, Össur Skarphéðinsson og Eiríkur Tómasson sem ritaði fundargerð þessa.

Þetta gerðist:

1. Lögð voru fram ýmis gögn sem varða II. kafla stjórnarskrárinnar og hugsanlegar breytingar á þeim kafla.
2. Rætt var um kjör forseta Íslands. Sammæli er um það í vinnuhópnum að forseti skuli áfram vera þjóðkjörinn og að sitjandi forseti þurfi ekki meðmæli, kjósi hann að bjóða sig fram að nýju. Þá kemur til greina að fækka meðmælendum frá því sem nú er tilskilið, en gera á móti kröfur til að þeir staðfesti meðmælin, t.d. fyrir þar til bæru stjórnvaldi. Einnig kemur til álita að taka upp „írsku aðferðina“ við forsetakjör til að tryggja meiri samstöðu um þann, sem nær kjöri, án þess að kjósa þurfi tvisvar.
3. Þá var rætt um atbeina forseta við myndun ríkisstjórnar. Ljóst er af þingræðisreglunni, sem ástæða er til að festa í stjórnarskrá, að forseti skipar ráðherra og veitir þeim lausn í samræmi við vilja meirihluta Alþingis. Sú hugmynd kom fram að þingið eigi að fá ákveðinn frest, t.d. sex vikur, eftir að ríkisstjórn segir af sér (hvort sem það gerist á grundvelli kosningaúrslita eða af öðrum ástæðum) til að koma saman stjórn sem njóti stuðnings eða a.m.k. hlutleysis meirihluta þingmanna. Að þeim tíma liðnum hafi forseti heimild til að mynda sjálfur ríkisstjórn. Sé slíkri stjórn vottað vantraust skuli sjálfkrafa rjúfa þing, takist ekki að mynda starfhæfa ríkisstjórn þá þegar.
4. Samstaða er um það í vinnuhópnum að forseti sé fyrst og fremst þjóðhöfðingi og hann hafi í krafti þess hlutverks samskipti við þjóðhöfðingja annarra ríkja. Ekki sé gerlegt að takmarka svigrúm forseta til að tjá sig um mál eða skylda hann til að fylgja eða hafa hliðsjón af stefnu þings og ríkisstjórnar á hverjum tíma, enda þótt gera megi ráð fyrir að hann geri það að öðru jöfnu. Þá kemur til greina að kveða á um það í stjórnarskrá að ráðherrar/ríkisstjórn séu í raun æðstu handhafar framkvæmdarvaldsins, nema öðru vísi sé fyrir mælt í stjórnarskrá eða öðrum lögum.

Fleira gerðist ekki.

Fundi slitið kl. 19.20.

## Fundargerð (2) vinnuhóps um forseta, ráðherra o.fl.

Ár 2006, fimmtudaginn 27. mars 2006 klukkan 17.00 kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um hlutverk og stöðu forseta Íslands og ráðherra o.fl. saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu.

Fundinn sátu Jón Kristjánsson, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Krístrún Heimisdóttir í forföllum Össurar Skarphéðinssonar. Þá sátu einnig fundinn Kristján Andri Stefánsson og Páll Þórhallsson sem ritaði fundargerð.

Þetta gerðist:

1. Mismunandi sjónarmið komu fram um það hvernig túlka bæri ákvæði núgildandi stjórnarskrár um völd forseta.

Ekki er ágreiningur um að forsetinn hafi vald samkvæmt núgildandi 26. gr., varðandi stjórnarmyndanir og hugsanlega þingrof.

Einnig komu fram þau viðhorf að ræða þyrfti forsetaembættið í stærra samhengi. Halda þyrfti því til haga að forsetinn gæti haft temprandi áhrif á framkvæmdarvaldið þótt ekki væri verið að leggja til að þetta vald yrði aukið. Menn mættu ekki gleyma því að úthlutun valds til ráðherra t.d. þýddi ekki að ekki mætti vera mótvægi. Aðrir drógu í efa að það gengi upp að hafa tvískipt framkvæmdarvald þar sem annar aðilinn tempraði hinn. Rætt var um hvaða þýðingu undirritun forseta undir til dæmis embættisskipanir hefði. Hvort um hreint formsatriði væri að ræða og þá hvaða afleiðingar synjun hefði.

Rætt var um að ekki ætti að eyða of miklu þúðri í umræðu um það hver réttarstaðan væri nú heldur snúa sér að því hvernig menn vildu að hún væri.

2. Fram kom það viðhorf og var því ekki andmælt að væri hróflað við ákvæðum stjórnarskrár um forseta og ráðherra þá þyrfti að kveða skýrt að orði.

3. Sammæli var um forsetinn ætti ekki að fá aukið pólitískt hlutverk.

Sumir töldu að samt gæti forseti haft hlutverk þegar kæmi að því að standa vörð um grundvallargildi og varna gegn misbeitingu valds.

Þá var rifjað upp frá síðasta fundi að sammæli væri um að forseti skyldi hafa hlutverk við að tryggja starfhæfa ríkisstjórn.

Sammæli var um að forseti ætti einn að undirrita skipunarbréf forsætisráðherra. Það væri óeðlilegt að forsætisráðherra meðundirritaði sitt eigið skipunarbréf. Síðan gæti forsætisráðherra einn undirritað skipunarbréf annarra ráðherra.

Fram kom að rétt kynni að vera að forseti hefði áfram málskotsrétt varðandi nýsamþykkt lög og voru ýmsar útfærslur nefndar í því sambandi án þess að þær væru ræddar til þrautar.

Þá kom fram sú hugmynd að forseti gæti haft hlutverki að gegna við mat á því hvort nauðsyn stæði til útgáfu bráðabirgðalaga.

4. Sammæli var um að ekki væri ástæða til að breyta því fyrirkomulagi að ráðherrar færu með vald hver á sínu sviði. Hins vegar mætti tilgreina að í einstaka tilfellum þyrfti samþykki ríkisstjórnar eins og til dæmis varðandi mikilvæga milliríkjasamninga.

Þá var rætt um hvort það væri æskilegt að ríkisstjórnir hefðu meira svigrúm við ákvörðun fjölda ráðherra en skiptar skoðanir voru um það efni.

Fleira var ekki rætt



### **Fundargerð (3) vinnuhóps um forseta, ráðherra o.fl.**

Ár 2006, fimmtudaginn 1. júní klukkan 17.00 kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um hlutverk og stöðu forseta Íslands og ráðherra o.fl. saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu.

Fundinn sátu Jón Kristjánsson, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson, auk Eiríks Tómassonar sem ritaði fundargerð.

Þetta gerðist:

1. Fundargerð síðasta fundar var lögð fram.
2. Rætt var um dagskrá fyrirhugaðs fundar í stjórnarskrárnefnd 23. júní nk. Formaður taldi nauðsynlegt að halda annan fund í vinnuhópnum fyrir þann fund, þannig að skýrari línur liggi þá fyrir um afstöðu þeirra, sem vinnuhópin myndu, til þeirra atriða sem hópnum er ætlað að fjalla um. Að loknum umræðum var samþykkt að stefna að því að fundurinn verði haldinn 15. júní nk., kl. 17.\*

Fleira var ekki rætt. Fundi slitið kl. 17.50.

---

\* Þessi fundur fór fram en ekki var haldin fundargerð.



**Viðauki 2**

**ÁGRIP AF ÞRÓUN  
STJÓRNARSKRÁRINNAR**

Unnið að beiðni nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands

Desember 2005

ÁGRIP AF ÞRÓUN  
STJÓRNARSKRÁRINNAR<sup>18</sup>

Sérfræðinganefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar:

**Eiríkur Tómasson prófessor**

**Björg Thorarensen prófessor**  
**Gunnar Helgi Kristinsson prófessor**  
**Kristján Andri Stefánsson sendifulltrúi**

Unnið að beiðni nefndar um endurskoðun  
stjórnarskrár lýðveldisins Íslands

Desember 2005

---

<sup>18</sup> Skýrsla þessi er unnin af Gunnari Helga Kristinssyni.

## Efnisyfirlit

<b>1. Inngangur .....</b>	<b>87</b>
<b>2. Stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands (1874–1920) .....</b>	<b>88</b>
<b>3. Stjórnarskrá konungsríkisins Íslands 1920 og þróun hennar (1920–1944).....</b>	<b>92</b>
<b>4. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands 1944 (1944– ).....</b>	<b>96</b>
<b>5. Einstök álitafni .....</b>	<b>109</b>
<b>6. Niðurstaða.....</b>	<b>115</b>

## 1. Inngangur

Þrjár stjórnarskrár hafa tekið gildi á Íslandi. Sú fyrsta var stjórnarskráin 1874 sem veitti Alþingi löggjafarvald og aðskildi þar með löggjafarvaldið í málefnum Íslands að nokkru leyti frá því danska þótt konungur hefði að vísu neitunarvald í löggjafar-málefnum og skipaði helming efri deildar þingsins. Aðra stjórnarskrá sína fengu Íslendingar árið 1920 í kjölfar þess að íslenska ríkið hafði orðið fullvalda árið 1918. Sjálfstæði Íslands að alþjóðalögum var þar með staðreynd þótt ríkið væri áfram í konungssambandi við Danmörku og ríkin tvö hefðu samstarf um ýmis mál. Í samræmi við ákvæði sambandslagasamningsins árið 1918 ákváðu Íslendingar síðan að rjúfa samband ríkjanna að tilskildum tíma liðnum og stofna lýðveldi árið 1944. Við það tækifæri var ríkinu sett ný stjórnarskrá. Þrátt fyrir þrjár stjórnarskrár einkennist samt stjórnskipuleg þróun Íslands af samfellu. Ýmsar breytingar urðu á stjórnarskránum, með setningu stjórnskipunarлага<sup>19</sup>, án þess að ný stjórnarskrá tæki gildi. Eins voru eldri stjórnslög uppistaðan í þeim stjórnarskrám sem tóku gildi 1920 og 1944.

Tilgangur þessarar ritgerðar er einkum tvíþættur. Annars vegar að taka sama yfirlit yfir helstu breytingar á stjórnarskrám Íslands frá 1874 og tillöguflutning um stjórnarskrármálefni á Alþingi. Hins vegar að skoða með hvaða hætti gengið hefur verið til verka við aðlögun stjórnarskrárinnar og kanna hvað einkennt hefur endurskoðunarvinnuna frá því lýðveldisstjórnarskráin var sett 1944. Hluti ritgerðarinnar er fenginn úr riti Gunnars Helga Kristinssonar, *Þróun íslensku stjórnarskrárinnar*, sem út kom 1994 og viðbótum við þann texta sem áætlað er að birta í kennslubók í stjórnmálafræði sem er í smíðum. Hluti efnisins er hins vegar frumsaminn. Við þá vinnu var mikið stuðst við ljósritað safn texta úr Alþingis-tíðindum sem tekið var saman af Mannréttindastofnun Háskóla Íslands árið 2003. Þar hefur verið safnað saman öllum helstu tillögum um stjórnarskrármálefni á Alþingi frá því árið 1874.

---

<sup>19</sup> Orðið stjórnskipunarlæg er hér notað frekar en „stjórnarskipunarlæg“ einkum vegna þess að það er þjálla en bæði afbrigði orðsins koma fyrir í stjórnarskrá. Hliðstætt ósamræmi má finna í stjórnarskránni varðandi „stjórnvöld“ og „stjórnarvöld“.

## 2. Stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands (1874–1920)

Íslendingar fengu sína fyrstu stjórnarskrá árið 1874.<sup>20</sup> Fyrstu eiginlegu stjórnarskrárnar höfðu litið dagsins ljós í Bandaríkjunum og Frakklandi innan við hundrað árum áður og endurspegluðu vaxandi andstöðu við harðstjórn og óheft ríkisvald. Hugmyndagrunnur stjórnarskrárinnar er byggður á ýmsum þáttum frjálslyndrar stjórnmalahugsunar í Evrópu eins og hún þróaðist á átjándu og níttjándu öld. Sérstakar aðstæður hafa hins vegar á Íslandi – eins og í öllum öðrum ríkjum – sett mark sitt á þróun stjórnarskrárinnar.

Afnám einveldisins í Danmörku árið 1848 leiddi til óvissu um stöðu Íslands innan konungsríkisins. Forystumenn Íslendinga litu svo á að samband landanna tveggja hlyti að breytast við þetta því að það hefði grundvallast á konungdæminu og því hlytu Íslendingar sjálfir að fá að ráða grundvallarþáttum sinnar stjórnskipunar. Dönsk stjórnskipun og dönsk lög ættu ekki að ná til Íslands. Á þetta sjónarmið gátu dönsk stjórnvöld ekki fallist. Þau töldu Ísland vera hluta danska ríkisins og að danska stjórnarskráin ætti að ná til Íslands líka. Þessi deila leiddi til þess að breytingar urðu ekki á stjórnskipun Íslands fyrr en nokkrum áratugum eftir afnám einveldisins í Danmörku.

Árið 1871 staðfesti konungur stöðulögin þar sem staða Íslands í danska ríkinu var skilgreind þannig að Ísland væri óaðskiljanlegur hluti Danaveldis með sérstökum landsréttindum. Í kjölfarið voru gerðar miklar breytingar á stjórnsýslu Íslands. Yfir embættismannakerfið á Íslandi var settur landshöfðingi sem hafði að ýmsu leyti víðtækari völd en stiftamtmennt höfðu haft áður. Miðstjórnarvaldið innan embættismannakerfisins var þannig eflt. Á sama tíma voru hins vegar gerðar breytingar á sveitarstjórnarmálum, ekki ósvipaðar ýmsum breytingum sem skömmu áður höfðu komið til framkvæmda í Danmörku og stuðluðu að auknu lýðræði og valddreifingu. Þannig fóru nú hreppsnefndir með málefni hreppanna, sýslunefndir með ýmis af málefnum sýslanna og amtsráð höfðu umsjón með amtsmálefnum. Um málefni hvers kaupstaðar um sig giltu hins vegar sérstök lög.

Í kjölfar stöðulaganna var Íslandi gefin stjórnarskrá um sérmálefni sín á þúsund ára afmæli Íslandsbyggðar, árið 1874. Með henni var Alþingi fengið löggjafarvald í sérmálum Íslands sem takmarkaðist af neitunarvaldi konungs (sem ráðherra fór með). Framkvæmdarvaldið var hins vegar hluti af dönsku stjórnsýslunni og yfir það var settur sérstakur Íslandsráðherra en því embætti gegndi dómsmálaráðherra Dana. Framkvæmdarvald undir yfirstjórn Íslendinga varð ekki til fyrr en með heimastjórn sem komst á 1904. Ekki voru gerðar breytingar á skipan dómsvaldsins á Íslandi í stjórnarskránni 1874 utan það að kveðið var á um almennt hlutverk þess og sérstakt ákvæði fjallaði um brottvikningu dómara sem ekki höfðu umboðsstörf á hendi. Ekkert fyrirheit var að finna í henni um aðskilnað framkvæmdarvalds og dómsvalds sambærilegt við það sem sett hafði verið í dönsku stjórnarskrána 1849. Hæstiréttur Dana var áfram æðsti dómstóll Íslands til 1920 þegar Hæstarétti Íslands var komið á

<sup>20</sup> Sögulegur aðdragandi stjórnarskrárinnar í dönskum stjórnmalum er rakinn af Arnóri Hannibalssyni (1983).



fót. Þær umbætur í dómsmálum, sem komust til framkvæmda í Danmörku á fyrstu áratugum tuttugustu aldar, náðu þannig ekki til Íslands.

Sú stjórnarskrá, sem konungur gaf Íslandi árið 1874, var að miklu leyti samin upp úr dönsku stjórnarskránni. Á Alþingi árin 1867, 1869 og 1871 hafði stjórnin lagt fram stjórnarskráfrumvörp sem í mörgum atriðum líktust stjórnarskránni sem konungur síðan gaf 1874. Ýmislegt í athugasemdum og tillögum Alþingis virðist hafa haft áhrif á útfærslu stjórnarskrárinnar í endanlegri gerð. Hins vegar náðist ekki samkomulag á milli Alþingis og stjórnarinnar um stjórnarskrána sjálfa og var hún því á endanum gefin einhliða af konungi, af „frjálsum fullveldi“ hans, eins og það var orðað. Íslendingar voru ósáttir við þá aðferð sem viðhöfð var við að setja landinu stjórnarskrá. Efnislegur ágreiningur þeirra við ákvæði stjórnarskrárinnar snerti hins vegar fyrst og fremst stöðu framkvæmdarvaldsins.

Samkvæmt stjórnarskránni 1874 skyldi framkvæmdarvaldið vera hjá konungi en hann láta ráðgjafann (ráðherrann) fyrir Ísland framkvæma það vald. Æðsta framkvæmdarvald innanlands skyldi hins vegar vera í höndum landshöfðingja, skipuðum af konungi, sem starfaði á ábyrgð ráðgjafans. Ákvæði stjórnarskrárinnar um með hvaða hætti hægt væri að láta ráðgjafann eða landshöfðingja sæta lagalegri ábyrgð voru óljós og um pólitíska ábyrgð var að ekki að ræða frekar en í Danmörku á þeim tíma. Alþingi hafði 1871 óskað eftir innlendu framkvæmdarvaldi, með aðsetri á Íslandi, þar sem landsstjóri eða jarl framkvæmdi vald konungs og bæri ábyrgð á stjórnarathöfnum.

Krafan um þingræði, í merkingunni stjórn með pólitískt umboð frá þinginu, var ekki meðal meginkrafna þjóðernishreyfingarinnar á níjtjándu öld. Stjórnarábyrgð virðist yfirleitt hafa vísað til lagalegrar ábyrgðar fremur en pólitískrar ábyrgðar fyrir þjóðkjörnu þingi. Ekki var t.d. gerð krafa um þingræði í hinu endurskoðaða stjórnarskráfrumvarpi sem lagt var fyrir Alþingi 1881 og árin þar á eftir. Þingræðiskrafan varð ekki hluti af stjórnarskrárbaráttunni fyrr en með miðluninni 1889 og í kjölfar hennar.<sup>21</sup>

Stjórnarskráin, sem Ísland fékk árið 1874, bar sterkt svipmót þeirrar stjórnarskrár sem þá gildi í Danmörku, þ.e. stjórnarskrárinnar frá 1866. Það á einkum við um störf þingsins, bæði að opinberum fjármálum og löggjöf sem og um mannréttindaákvæði og ýmis meginatriði um dómsvaldið. Meðal þess sem skilur á milli er að ákvæði um þingkosningar voru að ýmsu leyti frábrugðin og það stafaði að hluta til af því að danska þingið starfaði í deildum sem kosnar voru með ólíkum hætti. Einnig má nefna að nánar er fjallað um konungsvaldið og framkvæmdarvaldið yfirleitt í dönsku stjórnarskránni auk þess sem staða landshöfðingja greindi að sjálfsögðu stjórnskipun Íslands frá þeirri dönsku. Íslenska stjórnarskráin var mjög ófullkomin varðandi útnefningu, störf og ábyrgð ráðherra. Sem dæmi má nefna að ekkert ákvæði var í íslensku stjórnarskránni um landsdóm þar sem kæra mætti ráðherra fyrir embættisfærslu þeirra líkt og finna mátti í dönsku stjórnarskránni. Loks vantaði í íslensku stjórnarskrána ákvæði um aðskilnað framkvæmdarvalds og dómsvalds líkt og finna mátti í þeirri dönsku og ákvæðin um trúfrelsi voru ófullkonnari í þeirri íslensku en þeirri dönsku.

<sup>21</sup> Sbr. Odd Didriksen (1968).

Með stjórnarskránni 1874 höfðu Íslendingar fengið nútímalegt stjórnarform á þeirra tíma mælikvarða, þ.e. stjórnarskrárbundna konungsstjórn (þótt það orðalag komi að vísu ekki fyrir í stjórnarskránni). Jafnframt höfðu þeir fengið visst sjálfstæði frá Dönum sem átti eftir að aukast síðar meir. Stjórnskipun sú og stjórnkerfi, sem mótaðist á Íslandi síðari hluta nítjándu aldar og fyrri hluta þeirrar tuttugustu, var hins vegar mjög mótað að danskri fyrirmynd. Það á ekki bara við um stóran hluta stjórnarskrárinnar heldur einnig að ýmsu leyti um stjórnsýsluna, þingið og dómskerfið.

Ýmislegt var fundið að stjórnarskránni sem konungur gaf 1874, einkum hvað varðar skortinn á innlendu framkvæmdarvaldi. Engu að síður þótti leiðtogum sjálfstæðisbaráttunnar það almennt skref í framfaraátt að fá stöðu Íslands gagnvart Danmörku skilgreinda. Í framhaldinu varð það megináhersla sjálfstæðisbaráttunnar að fá innlent framkvæmdarvald þótt hugmyndir manna um með hvaða hætti því skyldi skipað væru um sumt mismunandi eða óljósar. Um meginatriði frjálslyndrar stjórnskipunar, svo sem um skiptingu valdsins og frelsi þjóðfélagsþegnanna, virðist hins vegar takmörkuð umræða hafa átt sér stað. Í rauninni má segja að hugmyndir manna hér á landi hafi gengið út á að gera íslensku stjórnarskrána líkari þeirri dönsku, einnig hvað framkvæmdarvaldið varðar, frekar en ólíkari.

Frá árinu 1881 urðu stjórnarskrármálefni tilefni margháttads tillöguflutnings á Alþingi sem í meginatriðum endurspeglar viðleitni íslenskra stjórnámálamanna til að knýja á um aukin réttindi Íslendinga í sambúðinni við Danmörku, einkum hvað framkvæmdarvaldið varðar.

**Tafla 1. Tillögur á Alþingi um breytingar á stjórnarskránni um hin sjerstaklegu málefni Íslands frá 5. janúar 1874**

- 1881. Þingsályktunartillaga um skipun nefndar til að íhuga stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands og frumvarp nefndar um það efni.
- 1883. Frumvarp til endurskoðaðra stjórnskipulaga um hin sjerstaklegu málefni Íslands.
- 1885. Frumvarp til stjórnskipunarlaganna um hin sjerstaklegu málefni Íslands.
- 1886. Frumvarp til stjórnskipunarlaganna um hin sjerstaklegu málefni Íslands.
- 1887. Frumvarp til stjórnskipunarlaganna um hin sjerstaklegu málefni Íslands. Einnig frumvarp til laga um breytingu á 15. gr. stjórnarskrárinnar um tölu þingmanna í efri og neðri deild alþingis.
- 1889. Frumvarp til stjórnskipunarlaganna um hin sjerstaklegu málefni Íslands. Einnig frumvarp til stjórnskipunarlaganna um breytingu á 14. og 15. gr. stjórnarskrár og annað um afnám fastra eptirlauna.
- 1891. Frumvarp til stjórnskipunarlaganna um hin sjerstaklegu málefni Íslands. Frumvarp til stjórnskipunarlaganna um breytingu á 3., 10. og 25. gr. stjórnarskrárinnar. Frumvarp til laga um breytingu á 14. gr. og 15. gr. stjórnarskrárinnar.
- 1893. Frumvarp til stjórnskipunarlaganna um hin sjerstöku málefni Íslands.
- 1894. Frumvarp til stjórnskipunarlaganna um hin sjerstöku málefni Íslands.
- 1895. Frumvarp til stjórnskipunarlaganna um hin sjerstöku málefni Íslands. Einnig þingsályktanir um stjórnarskrármálið á því þingi.
- 1897. Tvö frumvörp til stjórnskipunarlaganna um breytingar á stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands.
- 1899. Frumvarp til stjórnskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands.
- 1901. Tvö frumvörp til stjórnskipunarlaganna um hin sjerstaklegu málefni Íslands auk þingsályktunartillögu um stjórnarskrármálið.
- 1902. Frumvarp til stjórnskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands.

- 1903. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um breyting á stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands.
- 1907. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um breyting á stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands með áorðnum breytingum.
- 1909. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um breyting á stjórnarskrá. (Sjá einnig frumvarp til laga um samband Danmerkur og Íslands.)
- 1912. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um breyting á stjórnarskrá. Einnig þingsályktunartillaga um stjórnarskrármálið.
- 1913. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um breyting á stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands.
- 1914. Frumvarp til stjórnskipunarlaga um breyting á stjórnarskrá. Einnig þingsályktunartillaga um að skipa nefnd í stjórnarskrármálið.
- 1915. Þingsályktunartillögur um stjórnarskrármál og um staðfestingu stjórnarskrárinnar.
- 1918. Tillögur til þingsályktana um skipan nefnda til að íhuga sjálfstæðismál landsins.

---

Heimild: Alþingistíðindi.

Breytingar á stjórnarskránni náðust þó einungis fram tvisvar, það er 1903 og 1915. Fyrri breytingin varð í tengslum við upphaf heimastjórnar á Íslandi (innlent framkvæmdarvald) en sú síðari þegar almennur kosningarréttur var innleiddur.

### 1903

Þetta ár voru gerðar þær breytingar á stjórnarskránni sem nauðsynlegar voru vegna heimastjórnar á Íslandi. Hér komu inn ákvæði um ráðherra sem vantað hafði í stjórnarskrána frá 1874, alþingismönnum var fjölgað, kosningarréttur karla rýmkaður, auk þess sem nokkrar minniháttar breytingar voru gerðar á einstökum greinum stjórnarskrárinnar.

### 1915

Ýmsum ákvæðum um ráðherra var breytt þetta ár, meðal annars um að fjölga mætti ráðherrum, ákvæði um landsdóm kom inn í stjórnarskrána og ákvæði um rétt embættismanna til eftirlauna við brottvikningu eða flutning milli embætta var fellt út úr stjórnarskrá. Rétturinn til að gefa út bráðabirgðalög var takmarkaður. Konungkjör þingmanna var afnumið en landskjör tekið upp í staðinn til þeirra sex þingsæta í efri deild sem konungur hafði áður skipað í. Kosningarréttur karla og kvenna var gerður almennur nema fyrir sveitarstyrkþega þótt hann skyldi koma til framkvæmda í áföngum, samkvæmt tiltekinni tímaáætlun. Innleitt var ákvæði um að enginn skyldi gjalda til annarrar guðsdýrkunar en þeirrar sem hann sjálfur aðhylltist. Ýmsar smávægilegri breytingar voru jafnframt gerðar á öðrum ákvæðum stjórnarskrárinnar.

### 3. Stjórnarskrá konungsríkisins Íslands 1920 og þróun hennar (1920–1944)

Á þinginu 1919 lagði Jón Magnússon forsætisráðherra fram frumvarp að stjórnarskrá konungsríkisins Íslands. Af umræðum í þinginu má ráða að hann hafi sjálfur skrifað texta stjórnarskrárinnar og haft til hliðsjónar stjórnarskrár ýmissa annarra ríkja. Í framsöguræðu benti hann á að þótt ekki væru gerðar margar breytingar á því skipulagi, sem fyrir væri, þyrfti samt óhjákvæmilega að taka stjórnarskrána til skoðunar enda hvíldi hún nú á grundvelli fullveldisins í stað stöðulaganna frá 1871 áður. Frumvarpið sætti ýmsum breytingum í meðförum þingsins en fæstar voru þó stórvægilegar. Nokkrar deilur urðu um hvort binda ætti kosningarrétt fimm ára búsetuskilyrði og varð sú niðurstaðan þótt ekki hafi verið gert ráð fyrir því í upphaflegu frumvarpi.

Á þinginu 1919 voru gerðar þær breytingar á stjórnarskránni sem leiddu af fullveldi Íslands en samþykkt stjórnarskrá var síðan aftur lögð fram til staðfestingar 1920 og tók þá gildi. Þessar breytingar vörðuðu meðal annars stjórnskipun ríkisins, konungsvaldið, ráðherra og ríkisstjórn. Konungi var falið að gera samninga við önnur ríki. Ákvæði um eftirlaun embættismanna var innleitt á ný. Alþingi skyldi koma saman hvert ár. Fallið var frá tímaáætlun um rýmkuð kosningarréttar og kosningaldur festur við 25 ár. Heimilað var að innleiða hlutfallskosningar í Reykjavík og að fjölga þingmönnum með lögum. Innleitt var sérstakt ákvæði um að útlendingar gætu ekki fengið ríkisborgararétt á Íslandi nema með lögum og að heimildum útlendinga til að eiga fasteignarréttindi hér á landi skyldi skipað með lögum. Ýmsar smávægilegri breytingar voru einnig gerðar þetta ár. Almennt má segja um þær breytingar, sem gerðar voru á stjórnskipaninni 1903, 1915 og 1920, að þær voru mjög í anda dönsku stjórnarskrárinnar og sennilega hefur stjórnarskráin – þrátt fyrir íslenskt fullveldi 1918 – hvorki fyrr né síðar verið líkari þeirri dönsku heldur en eftir breytingarnar 1920.

Ýmsar af þeim ákvörðunum, sem ekki var rætt mikið um í tengslum við stjórnarskrána 1920, vörðuðu engu að síður mikilsverð atriði. Hvergi er í stjórnarskránni minnst á þingræði en fyrsta grein hennar hljóðaði hins vegar svo: „Stjórnskipulagið er þingbundin konungsstjórn.“ Ekkert hliðstætt ákvæði var í stjórnarskránni 1874 og þótt þingræðisreglan hafi verið innleidd 1904 finnst þess hvergi stoð í stjórnarskránni það ár. Ólafur Jóhannesson bendir réttilega á að orðalagið „þingbundin“ lögfesti ekki þingræðisregluna á Íslandi.<sup>22</sup> Þá vaknar engu að síður sú spurning hvaða stjórnskipunarreglu höfundar stjórnarskrárinnar hafi ætlað sér að innleiða með þessu ákvæði. Hvergi í umræðum á Alþingi er að finna viðhlítandi skýringu á þessu orðalagi að öðru leyti en því að í athugasemdum með frumvarpinu er sagt að þessi grein geri „enga efnisbreytingu á þeirri skipan, sem nú er, svo langt sem hún nær.“<sup>23</sup> Í samsvarandi grein dönsku stjórnarskrárinnar á þessum tíma segir „regeringsformen er indskrænkett-monarkisk“ sem í enskum útgáfum stjórnarskrárinnar er kallað „constitutional monarchy“. Stjórnarskrárbundin konungsstjórn á rætur í deilum þings og krúnu í Englandi á sautjándu öld og er mun eldri en hin eiginlega þingræðisregla sem felur í sér að þing geti vikið forystu framkvæmdarvaldsins frá að vild.

<sup>22</sup> Ólafur Jóhannesson 1978: 92.

<sup>23</sup> Alþ. tíð. A, 1919: 104.

Stjórnarskrárbundin stjórn felur í meginatriðum í sér að ríkisstjórn er bundin af lögum og ýmsum ákvörðunum löggjafarvaldsins. Slíka reglu var að finna í dönsku stjórnarskránni frá 1849 þótt þingræði kæmist ekki á í Danmörku fyrr en 1901. Í raun virðist því eðlilegast að líta svo á að orðalagið „þingbundin“ stjórn vísi til þess að framkvæmdarvaldið þurfi að fara að lögum og sé á ýmsan annan hátt bundið ákvörðunum þings (t.d. fjárveitingavaldi þess) en feli ekki í sér þingræðisregluna. Ólafur Lárusson þýðir regluna sem „constitutional government“ í yfirlitsgrein um íslenska stjórnskipun á ensku.<sup>24</sup> Einhver vafi virðist samt leika á þessu því í enskri útgáfu stjórnarskrárinnar á vef stjórnarráðsins er orðalagið „parliamentary government“ (þ.e. þingræðisstjórn) notað<sup>25</sup>. Einnig má færa rök að því að höfundar Lýðveldisstjórnarskrárinnar 1944 hafi talið sig vera að festa þingræðisregluna í stjórnarskrá því í greinargerð með stjórnarskráfrumvarpinu segir um 1. gr. stjórnarskrárinnar: „Hér er sagt, hvert stjórnskipulagið skuli vera. Lýðveldisstjórn kemur í stað konungsstjórnar áður. Eftir sem áður er tekið fram, að stjórnin skuli vera þingbundin og er það nauðsynlegt m.a. til þess, að þingið haldi rétti sínum til áhrifa á skipun og lausn ráðherra.“<sup>26</sup>

Annað sem vekur athygli í umræðum um stjórnarskráfrumvarpið 1919 er að í upphaflegum drögum þess er gert ráð fyrir að afl atkvæða ráði í ríkisstjórn. 13. gr. stjórnarskrárinnar átti samkvæmt upphaflegu frumvarpi að hljóða svo:

*Ráðherrafundi skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og halda ráðherrafund, er einhver ráðherranna óskar að bera þar upp mál. Á fundum þessum ræður afl atkvæða. Fundunum stjórnar sá ráðherra, er konungur hefur kvatt til forsætis, Sá ráðherra, er forsætið skipar, nefnist forsætisráðherra.<sup>27</sup>*

Tillagan um að afl atkvæða réði á ráðherrafundum var gagnrýnd af ýmsum þingmönnum og felld út í lokagerð stjórnarskrárinnar. Benedikt Sveinsson hafði framsögu um álit þingnefndar um málið og sagði þar meðal annars.

*Þá er brtt. við 13. gr. að orðin: „Á fundum þess ræður afl atkvæða“ falli burt. Nefndin var á einu máli um það, að þetta ákvæði gæti tæplega staðist, að afl atkvæða skuli ráða á ráðherrafundum, því að ef svo færi, að forsætisráðherra yrði í minni hluta, mundi hann verða að biðjast lausnar. En það mun þó ekki vera tilætlanin.<sup>28</sup>*

Tillögu sína um að afl atkvæða skyldi ráða á ríkisstjórnarfundum rökstuddi Jón Magnússon svo:

*Ef þetta ákvæði á að falla burtu, þá skil ég satt að segja ekki, að ráðherrafundirnir hafi þá þýðingu, að taka eigi ákvæði um þá í stjórnarskrána.*

<sup>24</sup> Ólafur Lárusson 1946.

<sup>25</sup> <http://government.is/constitution>, skoðað 29. apríl 2005. Í eldri þýðingum Lýðveldisstjórnarskrárinnar er hins vegar orðalagið „constitutional government“ notað, sjá t.d. The Constitution of Iceland (1974) bls. 3.

<sup>26</sup> Alþ.tíð. A 1943: 12.

<sup>27</sup> Alþ.tíð. A 1919: 95.

<sup>28</sup> Alþ.tíð. B 1919: 1458.

*Háttv. frsm. meiri hl. (B.Sv.) talaði um það í ræðu sinni að þetta ákvæði gæti valdið óþægindum, ef báðir hinir ráðherrar yrðu á móti forsætisráðherra. Og hann spurði, hvað þá ætti að gera. Þar er því til að svara, að einu gildir hver af ráðherrunum í hlut á. Sá þeirra sem verður í minni hluta, verður að beygja sig, ef hann telur ágreiningsatriðið ekki mjög mikilvægt. Að öðrum kosti lætur hann ekki undan og biður um lausn. Mjer finnst þetta vera auðskilið mál, og er enda venja hvar sem er.*

*... En vilji menn nú ekki halda þessu ákvæði um afl atkvæða, þá verða þessir ráðherrafrundir ekki annað en samtalsfundir, og verða þá ekki svo merkilegir, að rjett sje að setja um þá ákvæði í stjórnarskrána.<sup>29</sup>*

Umræður um breytingar á stjórnarskrá á þriðja áratug tuttugustu aldarinnar snerust einkum um fækkun ráðherra og þinghald annað hvert ár. Þessar umræður endurspegluðu mikinn sparnaðaranda sem ríkti í þinginu á þessum tíma. Í upphafi fjórða áratugarins var hins vegar kosningakerfið komið á dagskrá og það átti eftir að móta mjög allar umræður um breytingar á stjórnarskrá það sem eftir lifði aldarinnar.

**Tafla 2. Tillögur um breytingar á stjórnarskrá konungsríkisins Íslands 1920-1942**

Þing	Flutningsm.	Meginefni	Afdrif
1923	Magnús Guðms.	Fækkun ráðherra og þinghald annað hvert ár	Fellt
1924	Jónas Jónsson o.fl.	Þinghald annað hvert ár og fækkun ráðherra	Ekki útr.
1924	Jón Magnússon	Þinghald annað hvert ár og fækkun ráðherra	Fellt
1927	Héðinn Valdims.	Jafn kosningarréttur, landið eitt kjördæmi, þing ein málstofa, birting milliríkjasamn. o.fl.	Ekki útr.
1927	Stjórnarfrumvarp	Þinghald annað hvert og lenging kjört.b. í 6 ár	Samþykkt
1927	Tryggvi Þórh.	Þing annað hvert ár	Ekki útr.
1928	Stjórnarfrv. (í samr. v. fyrirmæli stjkskr.)	Sama frv. og samþ. árið áður	Fellt
1931	Stjórnarfrumvarp	Fækkun þingmanna með afnámi landskjörs, lækkun kosningaaldurs	Ekki útrætt
1931	Jón Þorláksson o.fl.	Jafnvægi atkvæða og rýmkun atkvæðisréttar (aldur og sveitarstyrkur)	Tekið af dagskrá
1932	Jón Þorláksson, Jón Baldvinsson, Pétur Magnússon	Jafnvægi atkvæða og rýmkun atkvæðisréttar	Ekki útrætt
1933	Stjórnarfrumvarp	Uppbótarþingsæti, rýmkun atkvæðisréttar	Samþykkt (kosningar)

<sup>29</sup> Alþ. tíð. B 1919: 1488–1489.

1933	Jón Baldvinsson	o.fl. Landið eitt kjördæmi afnám deildarskiptingar Alþingis, rýmkun atkvæðisréttar o.fl.	á milli) Ekki útrætt
1942	Ásgeir Ásgeirsson o.fl.	Kjördæmabreyting	Samþykkt (kosningar á milli)
1942	Stjórnarfrumvarp	Breyting á stjórnarskrá með afbrigðilegum hætti	Samþykkt

---

Heimild: Alþingistíðindi.

Tvisvar voru gerðar breytingar á stjórnarskránni frá 1920 áður en lýðveldis-  
stjórnarskráin 1944 tók við. Meirihluti fékkst fyrir stjórnarskrárbreytingu einnig árið  
1927 en sú breyting hlaut ekki staðfestingu hjá nýju þingi eftir kosningar.  
Breytingarnar 1934 og 1942 voru þessar helstar:

#### 1934

Þær breytingar voru helstar gerðar á stjórnarskránni árið 1934 að kjördæma-  
skipunin var fest í stjórnarskrá, þingmönnum var fjölgað, jöfnunarsæti voru  
tekin upp en landskjör afnumið, kosningarréttur lækkaður í 21 ár, ákvæði um  
að sveitarstýrkþegar skyldu ekki njóta kosningarréttar var afnumið og fjárlög  
skyldu lögð fyrir sameinað þing.

#### 1942

Kosningafyrirkomulagi var breytt með stjórnarskrárbreytingu 1942 og síðar á  
árinu var samþykkt frávik frá ákvæðum stjórnarskrárinnar um stjórnarskrár-  
breytingu sem gerði landsmönnum kleift að samþykkja breytingar á stjórnar-  
skránni vegna sambandsslitanna við Dani í þjóðaratkvæðagreiðslu.

#### 4. Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands 1944 (1944– )

Samkvæmt dansk-íslensku sambandslögunum frá 1918 gátu hvort heldur sem er danska þingið eða Alþingi krafist endurskoðunar sambands ríkjanna eftir árslok 1940. Væri nýr samningur ekki gerður innan þriggja ára gæti hvor aðili um sig krafist þess að hann skyldi úr gildi felldur. Slík ákvörðun krafðist þó  $\frac{2}{3}$  hluta atkvæða í hvorri deild danska þingsins eða í sameinuðu Alþingi og að  $\frac{3}{4}$  hluta kjósenda staðfestu síðan þá ákvörðun í atkvæðagreiðslu þar sem að minnsta kosti  $\frac{3}{4}$  hlutar kjósenda tækju þátt.<sup>30</sup>

Ef einhver vafi lék upphaflega á því í hugum íslenskra stjórnámálanna með hvaða hætti sambandið við Dani ætti að þróast varð sífellt ljósara eftir því sem nær dró þeim dagsetningum, sem tilteknar voru í sambandslögunum, að til sambandsslita myndi koma. Í upphafi árs 1940 skipaði forsætisráðherra nefnd til að semja frumvarp að nýrri stjórnarskrá og hafði hún lokið verki sínu um mitt ár.<sup>31</sup> Ekki varð þó af því að frumvarpið væri lagt fram á Alþingi. Í millitíðinni hafði Danmörk verið hertekin af Þjóðverjum og í kjölfar þess ályktaði Alþingi um yfirtöku Íslendinga á meðferð konungsvalds, utanríkismála og landhelgisgæslu, 10. apríl 1940. Mánuði síðar var Ísland hernumið af Bretum.

Árið 1941 lagði ríkisstjórnin fram á Alþingi þrjár þingsályktunartillögur þar sem lýst var yfir

- að Ísland hefði öðlast rétt til sambandsslita og jafnframt vilja Alþingis til sambandsslita við Danmörku
- að Alþingi myndi kjósa ríkisstjóra til eins árs í senn til að fara með æðsta vald í málefnum ríkisins
- að Alþingi stefndi á Lýðveldisstofnun jafnskjótt og sambandinu við Danmörku yrði formlega slitið.<sup>32</sup>

Í maí 1942 samþykkti Alþingi eftirfarandi þingsályktun:

*Alþingi ályktar að kjósa 5 manna millipinganefnd til þess að gera tillögur um breytingar á stjórnskipunarlægum ríkisins í samræmi við yfirlýsttan vilja Alþingis um, að lýðveldi verði stofnað á Íslandi, og skili nefndin álitinu nógu snemma til þess að málið geti fengið afgreiðslu á næsta Alþingi. Nefndin kys sér sjálf formann. Nefndarkostnaður greiðist úr ríkissjóði.<sup>33</sup>*

<sup>30</sup> Sjá Björn Þórðarson 1951: 343. Þetta þýddi að lágmark 56% af kjósendum á kjörskrá þyrftu að styðja sambandsslit í þjóðaratkvæðagreiðslu.

<sup>31</sup> Sjá Gerðarbók nefndar til að semja frumvarp að nýrri stjórnarskrá 1940, Þjóðskjalasafn, LXI. Það uppkast að stjórnarskrá, sem þessi nefnd samdi, var mjög haft til hliðsjónar í störfum millipinganefndar í stjórnarskrármálinu, sbr. athugasemdir með stjórnarskrárfrumvarpi 1944, Alþingistíðindi A 1944 bls. 10.

<sup>32</sup> Björn Þórðarson 1951: 473.

<sup>33</sup> Alþ. tíð. A, 1942 bls. 548.



Í nefndina voru kosnir tveir fulltrúar frá bæði Sjálfstæðisflokki og Framsóknarflokki en einn frá Alþýðuflokki. Enginn fulltrúi Sósíalístaflokksins var kosinn í nefndina. Virðist ætlun þingsins hafa verið að hraða viðskilnaðinum við Dani og ekki nauðsynlega bíða þess að sá frestur, sem tilskilinn var, í sambandslögnum væri útrunninn. Upp úr miðjum júlí hafði nefndin gengið frá uppkasti að nýrri stjórnarskrá. Þessi áform mættu nokkurri andstöðu innanlands en meiru skipti þó að Bretar og Bandaríkjamenn voru þeim andsnúnir. Voru þau því lögð á hilluna í bili.

Í september 1942 var samþykkt frumvarp til stjórnskipunarlaganna sem heimilaði að breyta stjórnarskránni með afbrigðilegum hætti, þ.e. með samþykkt eins þings og meirihluta kosningarbærra manna í þjóðaratkvæðagreiðslu. „Þó er óheimilt“ eins og segir í stjórnskipunarlögnum „að gera með þessum hætti nokkrar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær, sem beinlínis leiðir af sambandsslitum við Danmörku og því, að Íslendingar taka með stofnun Lýðveldis til fullnustu í sínar hendur æðsta vald í málefnum ríkisins“.<sup>34</sup>

Jafnframt var samþykkt þingsályktunartillaga um fjölgun í stjórnarskrárnefndinni í átta og höfðu þá allir stjórnsmálaflokkar tvo fulltrúa í henni. Nefndin skilaði álitinu sínu og frumvarpi að stjórnarskrá til forsætisráðherra í apríl 1943 en lagði til að gildistaka yrði miðuð við 17. júní 1944 enda væri þá fullnægt þeim tímafresti sem gefin var í sambandslögnum frá 1918. Samstaða var í nefndinni um önnur atriði en heiti forseta (ríkisforseti eða forseti Lýðveldisins) og val á forseta (þingkjörinn eða þjóðkjörinn). Meirihluti nefndarinnar hallaðist að heitinu forseti Lýðveldisins og að hann skyldi þingkjörinn. Vilji nefndarmeirihlutans varð þó ekki ofan á hvað þessi atriði varðar. Heiti embættis forseta er forseti Íslands (þótt forseti Lýðveldisins komi einnig fyrir í stjórnarskrá) og á endanum varð ofan á að hafa forsetann þjóðkjörinn eftir að sú hugmynd hafði fengið frekar dræmar undirtektir hjá almenningi að forsetinn yrði þingkjörinn. Í þinginu var deilt um ýmis fleiri atriði málsins, meðal annars hvort forseti ætti að hafa frestandi synjunarvald við lagasetningu (eins og forsætisráðherra utanþingstjórnarinnar, Björn Þórðarson, lagði til) eða málskotsrétt til þjóðarinnar eins og varð niðurstaðan.

Mikilvæg forsenda þeirrar samstöðu, sem ríkti við afgreiðslu stjórnarskrárinnar 1944, var að hún náði einungis til mjög afmarkaðra þátta stjórnskipunarinnar. Um þetta segir í álitinu millipinganefndarinnar:

*Samkvæmt endursamþykkt þingsályktunartillögunnar um skipun millipinga-nefndarinnar í stjórnarskrármálinu, er gerð var hinn 8. sept. 1942, skilar nefndin með þessu stjórnarskrárfrumvarpi og greinargerð fyrri hluta þess verkefnis, er henni var falið, en mun áfram vinna að seinni hluta verkefnisins, sem sé að „undirbúa aðrar breytingar á stjórnskipulaginu, er þurfa þykir og gera verður á venjulegan hátt“. Má ætla að það starf verði öllu víðtækara og þurfi þar til að afla ýmissa gagna, er nú liggja eigi fyrir, svo og að gaumgæfa reynslu þá, er lýðræðisþjóðir heimsins óefað öðlast í þessum efnum á þeim tímum, sem nú líða yfir mannkynið. Þangað til því verki yrði lokið, ætti sú stjórnarskrá sem hér er lögð fram, að nægja, enda eru ákvæði hennar mestmegnis þau, er nú gilda í stjórnskipunarlögum hins íslenska ríkis, að breyttu hinu æðsta stjórnarformi, frá konungdæmi til lýðveldis o.s.frv.<sup>35</sup>*

<sup>34</sup> Alþ.tíð. A, 1942–3, bls. 60.

<sup>35</sup> Alþ.tíð. A 1944 bls. 11–12.

Þær breytingar, sem gerðar voru á stjórnskipuninni 1944, voru í samræmi við þetta fyrst og fremst að felld voru út ákvæði um konung og innleidd ákvæði um forseta. Hlutverk forseta í stjórnskipun landsins var að flestu leyti mjög sambærilegt við hlutverk konungs áður. Þó voru gerðar vissar breytingar á þessum ákvæðum hér og þar – t.d. voru meiri takmarkanir á synjunarvaldi forseta en áður höfðu verið á neitunarvaldi konungs og eins voru sérstök ákvæði um frávikningu forseta. Að öðru leyti stóð stjórnarskráin óbreytt.

Stjórnarskrárnefndin starfaði, eins og fram kemur í álitum hennar, áfram að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar. Árið 1945 ákvað Alþingi að skipa 12 manna nefnd til ráðgjafar eldri nefndinni og tveimur árum síðar var samþykkt þingsályktunartillaga um skipan nýrrar sjö manna nefndar til að endurskoða stjórnarskrá þar sem starfsemi hinnar fyrri hafði lognast út af. Gerðarbækur stjórnarskrárnefndanna frá þessum tíma er ekki að finna í Þjóðskjalasafni og gögn, sem starfi þeirra tengjast, eru rýr.

Framan af virðist það einkum hafa háð starfi nefndarinnar að stjórnmalaflokkarnir höfðu ekki mótað sér afstöðu í þeim málum sem nefndin átti að fjalla um. Þannig sagði Steingrímur Steinþórsson forsætisráðherra í svari við fyrirspurn um störf nefndarinnar á þingi 1952 að fljótlega hafi það komið í ljós að „fulltrúar hinna pólitísku flokka, sem sæti áttu í nefndinni, höfðu ekki neinar till. fram að bera, vegna þess að þeir, sem sendu þá í nefndina, höfðu ekki gert sér ljóst, hvernig þeir stæðu í málinu. ... Það hefur verið í samráði við ríkisstjórn, að störf þessarar nefndar hafa legið niðri nú alllangan tíma.“<sup>36</sup>

Önnur fyrirspurn kom fram á Alþingi árið 1955 um hvað liði störfum stjórnarskrárnefndarinnar. Í svari sínu sagði Ólafur Thors forsætisráðherra meðal annars:

*Um störf stjórnarskrárnefndarinnar, er skipuð var 14. nóv. 1947 samkv. þáttill. frá 14. maí 1947, er það að segja, að í henni var lengi leitað samkomulags um málið.<sup>37</sup> Hinn 18. nóv. 1952 var svo enn haldinn fundur í þessari stjórnarskrárnefnd. Bjarni Benediktsson, formaður nefndarinnar, afhenti þá nm. þar ákveðnar tillögur um efni nýrrar stjórnarskrár frá þeim Bjarna Benediktssyni, Gunnari Thoroddsen og Jóhanni Hafstein. Skýrði Bjarni Benediktsson síðan opinberlega frá þessum tillögum, og er sú frásögn birt í Morgunblaðinu 22.–24. jan. 1953. Tillögurnar voru nokkuð ræddar á nefndum fundi 18. nóv., og lýkur fundargerðinni þannig: „Að lokum var ákveðið að nefndarmenn létu formann vita, þegar þeir væru búnir að kynna sér tillögur þremminganna og taka afstöðu til þeirra, og skyldi þá kallaður saman fundur að nýju.“*

*Hinn 30. jan. 1953 var haldinn fundur í stjórnarskrárnefndinni. Skýrði formaður þá frá því, að prófessor Ólafur Jóhannesson hefði sagt sig úr nefndinni frá áramótum. Þá skýrði Karl Kristjánsson alþm. frá því, að hann hefði gert tillögur í stjórnarskrármálinu, og afhenti hann nefndarmönnum till.*

<sup>36</sup> Alþ. tíð. D, 1951: 358.

<sup>37</sup> Í nefndina völdust Bjarni Benediktsson, Gunnar Thoroddsen, Ólafur Jóhannesson, Gylfi Þ. Gíslason, Halldór Kristjánsson, Einar Ólgeirsson og Jóhann Hafstein. Varamaður Gylfa var Haraldur Guðmundsson og í stað Halldórs kom síðar Karl Kristjánsson inn í nefndina.

*Þessar vérlitaðar ásamt greinargerð. Samkv. till. skyldi sérstakt stjórnlagagæing kosið til að fjalla um stjórnarskrármálið árið 1956, og skyldi stjórnsmálaflökkum óheimilt að hafa afskipti af framboðum til þingsins. Tillaga þessi var nokkuð rædd, en virtist fá þungar undirtektir. Formaður n., Bjarni Benediktsson, spurði hvort nm. hefðu athugað till. þeirra þremninganna, og taldi æskilegt, að hægt væri að fá botn í málið, áður en þing væri rofið, og beindi því til nm. að koma með ákveðnar brtt., ef þeir gætu ekki fallist á tillögurnar óbreyttar, svo að þannig yrði ef til vill fundinn samkomulagsgrundvöllur allra. Á þessum fundi og síðar hefur reynst ógerlegt að finna slíkan grundvöll og hafa aðrir nm. ekki borið fram neinar ákveðnar efnistillögur. Hefur meðan svo er, verið talið þýðingarlaust að halda áfram fundum í nefndinni, enda engin ósk komið fram um að kveðja hana til fundar.<sup>38</sup>*

Tillögur þær sem Bjarni Benediktsson lagði fram í nóvember 1952 gerði hann síðar að umræðuefni á Varðarfundi í ræðu sem birtist í Morgunblaðinu 22.–24. jan. 1953.<sup>39</sup> Tillögurnar voru í tuttugu liðum og vörðuðu völd forseta, varaforseta, afnám landsdóms, reglur um stjórnarmyndun, aukafjárveitingar, kosningaaðferð, Hæstarétt, ákærvaldið, mannréttindi, sveitarfélög, aðferðir við að breyta stjórnarskrá og ýmislegt fleira.

Ekki verður vart mikilla ummerkja um störf nefndarinnar eftir 1953. Framsóknarmenn héldu því fram í deilum um stjórnarskrárbreytingar 1959 að þótt nefndin hefði ekki starfað héldi hún samt umboði sínu.<sup>40</sup> Í Ríkishandbók Íslands árið 1965 er einnig litið svo á að nefndin sé enn þá til.<sup>41</sup> Gögn hafa hins vegar ekki fundist um störf hennar á þessum tíma.

Þótt stjórnarskrárnefndin frá 1947 næði ekki að skila álitni hefur þó hugmyndin um þá heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar, sem fyrirheit voru gefin um 1944, komið reglulega til tals á Alþingi. Stór hluti þingsályktunartillagna, sem snerta stjórnarskrármálefni, hefur snúist um þetta.

**Tafla 3. Þingsályktunartillögur um stjórnarskrármálefni 1944–2005**

Þing	Flytjendur	Efni	Afdrif
1946	Forsætisráðherra	Nefnd um endursk. stjkskr.	Samþykkt (1947)
1947	Gylfi Þ. Gíslason og Hannibal Valdims.	Endurskoðun stjórnarskrár verði hraðað	Ekki útrædd
1966	Karl Kristjánsson	Nefnd um heildarendursk. stjkskr.	Ekki útrædd
1968	Gísli Guðmundss.	Nefnd um heildarendursk.	Ekki útrædd
1969	Gísli Guðmundss.	Nefnd um heildarendursk.	Ekki útrædd
1970	Gísli Guðmundss.	Nefnd um heildarendursk.	Ekki útrædd
1971	Gunnar Thoroddsen	Nefnd um heildarendursk.	Ekki útrædd
1971	Gils Guðmundsson	Nefnd um heildarendursk.	Ekki útrædd
1971	Allsherjarnefnd	Nefnd um heildarendursk.	Samþykkt (1972)
1982-3	Vilmundur Gylfason	Gerð frv. um aðgr. löggjafarvalds og framkv.	

<sup>38</sup> Alþ.tíð D 1955 bls. 422.

<sup>39</sup> Ræðan birtist líka í Bjarni Benediktsson (1965).

<sup>40</sup> Alþ.tíð A, 1958 bls. 810.

<sup>41</sup> Ríkishandbók Íslands 1965, bls. 253.

1984-5	Guðm. Einarsson o.fl.	Gerð frv. um fylkisstjórnir	Ekki útrætt
1985-6	Guðm. Einarsson o.fl.	Gerð frv. um fylkisstjórnir	Ekki útrætt
2001-2	Sverrir Hermannss. o.fl.	Nefnd um kosningatilögum	Ekki útrætt
2002-3	Össur Skarphéðinss. o.fl.	Endurskoðun stjórnarskrár	Ekki útrætt
2003-4	Guðjón A. Kristjánss. o.fl.	Endurskoðun á kjördæmaskipan	-
2004-5	Össur Skarphéðinss. o.fl.	Endurskoðun stjórnarskrár	-
2004-5	Guðjón A. Kristjánss. o.fl.	Endurskoðun á kjördæmaskipan	-

Heimild: Alþingistíðindi. Ef flutningsmenn eru fleiri en tveir eru aðeins þeir fyrstu taldir upp ef allir eru úr sama flokki.

Árið 1972 var samþykkt þingsályktunartillaga á Alþingi um myndun stjórnarskrárnefndar til að vinna að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar og var sjö manna nefnd kosin af Alþingi til að sinna því verki. Þessi nefnd skilaði miklu starfi fram til 1983 og hún skilaði af sér skýrslum um málið en ekki náðist í henni full samstaða um endanlegar tillögur. Gunnar Thoroddsen forsætisráðherra lagði hins vegar fram stjórnarskrárfrumvarp 1983 í sínu nafni sem byggðist á störfum nefndarinnar. Í frumvarpinu var tekið á mörgum þeirra atriða sem fjallað hafði verið um áratuginn á undan.

Helstu breytingar og nýmæli í stjórnarskrárfrumvarpi 1983:

1. Lýðræði, þingræði og jafnrétti skulu vera grundvallarreglur stjórnskipunarinnar. Stjórnvöld ríkisins fari með vald sitt í umboði þjóðarinnar.
2. Þingræðisreglan staðfest með því að ríkisstjórn skuli njóta stuðnings meiri hluta Alþingis eða hlutleysis. Hún skuli því aðeins mynduð að forseti hafi gengið úr skugga um að meiri hluti þings sé henni ekki andvígur.
3. Hafi viðræður um stjórnarmyndun ekki leitt til nýrrar ríkisstjórnar innan átta vikna er forseta heimilt að skipa ríkisstjórn.
4. Breytt ákvæði um skipun og setningu ríkisstarfsmanna.
5. Samningar Íslands við önnur ríki skulu allir kunngerðir Alþingi.
6. Forseti getur aðeins rofið Alþingi með samþykki þess sjálfs. Þingofsrétturinn þannig verulega þrengdur.
7. Alþingismenn halda umboði sínu til kjördags.
8. Synjunarvaldi forseta breytt. Frumvarp fái ekki lagagildi fyrr en að lokinni þjóðaratkvæðagreiðslu sé það þar samþykkt.
9. Heimild til bráðabirgðalaga þrengd.
10. Alþingi starfi í einni málstofu.
11. Kosningaaldur lækkaður og lögheimilisskilyrði rýmkað.
12. Veruleg breyting gerð á ákvæðum um nefndir Alþingis og vald þeirra.
13. Nýtt fyrirkomulag á endurskoðun ríkisreikninga.
14. Landsdómur lagður niður.
15. Ákvæði um ríkissaksóknara tekin í stjórnarskrá.
16. Skýrt tekið fram að ráðherrar fara með vald forseta nema á tveimur sviðum, við stjórnarmyndanir og staðfestingarneitun.
17. Ákvæði tekin upp um Hæstarétt og dómsmálakafllinn allur gerður ítarlegri.
18. Mannréttindakafllinn gerður miklum mun ítarlegri. Ný mannréttindi tekin upp í kaflann.

19. Mun ítarlegri ákvæði um réttindi sveitarfélaga.
20. Bann við afturvirkni skattalaga.
21. Ákvæði um auðlindir landsins.
22. Ákvæði um náttúruvernd.
23. Ákvæði um heimild til þjóðaratkvæðagreiðslu.
24. Ný ákvæði um það hvernig stjórnarskránni verði breytt.
25. Umboðsmaður eða ármaður Alþingis.
26. Breytingar á kosningafyrirkomulagi.<sup>42</sup>

Sum þeirra atriða, sem var að finna í stjórnarskráfrumvarpinu 1983, hafa komist í framkvæmd fyrir tilstilli almennra laga eða í þeim stjórnarskrárbreytingum sem gerðar voru 1984, 1991 og 1995. Alþingi afgreiddi hins vegar ekki stjórnarskráfrumvarpið í heild sinni og mörg þeirra atriða, sem þar var að finna, eru utan við stjórnarskrá. Stjórnarskrárnefndir störfuðu áfram eftir kosningarnar 1983, 1987 og 1991 en fundir í nefndinni voru þó ekki sérlega tíðir.<sup>43</sup> Um miðjan níunda áratuginn var allmikið rætt um möguleika til að auka persónukjör í nefndinni og nokkur vinna var síðan lögð í það síðari hluta áratugarins að endurskoða að lög um kosningar til Alþingis (þ.e. almenna löggjöf).<sup>44</sup> Í athugasemdum og framsöguræðum, sem voru undanfari stjórnarskrárbreytingarinnar 1991, kemur fram að frumvarpið var samið af nefnd formanna þingflokka að beiðni forseta Alþingis og ekkert kemur fram um að stjórnarskrárnefnd hafi komið þar við sögu.

Hins vegar átti stjórnarskrárnefnd frumkvæði að því að mannréttindakafli stjórnarskrárinnar var endurskoðaður 1994–5.<sup>45</sup> Þannig segir í greinargerð með frumvarpinu um mannréttindakafliann 1994–95:

*Í apríl 1994 sendi stjórnarskrárnefnd formönnum þingflokka tillögur um breytingar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar. Með ályktun Alþingis 17. júní 1994 í tilefni 50 ára lýðveldis á Íslandi var samþykkt að stefnt skyldi að því að ljúka endurskoðun alls VII kafla stjórnarskrárinnar fyrir næstu reglulegar alþingiskosningar. Við endurskoðunina skyldi höfð hliðsjón af áðurgreindum tillögum stjórnarskrárnefndar frá 5. apríl 1994 en einnig skyldi fjalla um önnur ákvæði kaflans, svo sem um skipan skattamála, ríkisborgararétt og stöðu sveitarfélaga. Á síðara stigi var enn fremur ákveðið að taka til endurskoðunar ákvæðin um trúfrelsi í VI kafla.*

*Frumvarpið sem hér liggur fyrir, er í mörgum atriðum sambærilegt við tillögur stjórnarskrárnefndar að því er varðar mannréttindaákvæðin. Þó hafa*

<sup>42</sup> Úr greinargerð með stjórnarskráfrumvarpi Gunnars Thoroddsen, forsætisráðherra, 1983. Alþ.tíð. A, 1982–3: 2731–2.

<sup>43</sup> Samkvæmt minnisblaði frá Gunnari G. Schram í möppu stjórnarskrárnefndar 022-16, B 127 á Þjóðskjalasafni voru fundirnir sem hér segir: 1982: einn, 1983: einn, 1984: fjórir, 1985: þrír, 1986: tveir, 1987: einn, 1988: tveir, 1989: einn, 1990: fjórir, 1991: enginn, 1992: einn, 1993: enginn, 1994: tveir.

<sup>44</sup> Sjá skýrslu formanns nefndarinnar, Matthíasar Bjarnasonar, til forsætisráðherra 10. ágúst 1991. Þjóðskjalasafn. Stjórnarskrárnefnd 022-16, B 34.

<sup>45</sup> Á fundi stjórnarskrárnefndar 31. janúar lagði þannig Gunnar G. Schram fram svohljóðandi tillögu: „Stjórnarskrárnefnd leggur til við ríkisstjórnina að 50 ára afmælis lýðveldisins verði minnst á þann hátt að samin verði sérstök mannréttindayfirlýsing sem hafi að geyma ítrustu frelsis- og grundvallaréttindi Íslendingum til handa. Verði hún samþykkt af Alþingi 17. júní og síðar lögfest í stjórnarskránni í stað VII. kafla núgildandi stjórnlaga.“ Mappa stjórnarskrárnefndar 1988–1994, Þjóðskjalasafn 022-16. B 128.

*þær sætt nokkrum breytingum frá upprunalegri mynd því að formenn þingflokka ákváðu síðla sl. sumar að taka þær til frekari athugunar og fengu til liðs við sig virta lögfræðinga og sérfræðinga á sviði mannréttinda og stjórnskipunar. Tillögurnar hafa enn tekið nokkrum breytingum eftir viðræður formanna þingflokka um málið og umræður í þingflokkum að undanfögnu.<sup>46</sup>*

Um undirbúning að stjórnarskrárbreytingu 1999 segir í frumvarpi:

*Hinn 8. september 1997 skipaði forsætisráðherra nefnd til að endurskoða kjördæmaskipan og tilhögun kosninga til Alþingis. Nefndin var skipuð samkvæmt tilnefningum þingflokka að undangengnu samráði við formenn allra stjórnsmálaflokka sem þá áttu fulltrúa á Alþingi. ... Nefndin skilaði forsætisráðherra skýrslu 6. október 1998 sem hann hefur lagt fyrir Alþingi á yfirstandandi þingi ...<sup>47</sup>*

Nefndin lagði til að formenn stjórnsmálaflokkanna legðu sameiginlega fram frumvarp um breytingu á ákvæðum stjórnarskrár um alþingiskosningar og gekk það eftir.

Reglulega hefur verið spurst fyrir í þinginu um störf stjórnarskrárnefnda þegar slíkar nefndir hafa verið að störfum<sup>48</sup> en auk þessa hafa verið lögð fram lagafrumvörp um þjóðfund eða stjórnlagaping til að fjalla um málefni stjórnarskrárinnar við nokkur tækifæri.<sup>49</sup>

Sú heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar, sem fara átti fram eftir að lýðveldisstjórnarskráin var sett 1944, hefur aldrei farið fram. Einstakar breytingar hafa hins vegar verið gerðar. Sumar þeirra hafa verið mjög afmarkaðar, eins og breyting á kosningaaldri árið 1968 en aðrar víðtækari, eins og breytingar á starfsháttum Alþingis og fleira 1991 og endurskoðaður mannréttindakafli 1995. Eftirfarandi breytingar hafa verið gerðar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

1959

Þetta ár kom til framkvæmda róttæk uppstökkun á kosningakerfinu á Íslandi, við það að átta kjördæmi með hlutfallskosningu leystu gömlu kjördæmin (nema Reykjavík) af hólmi. Þingsætum var fjölgað í 60.

1968

Sú breyting var gerð þetta ár að kosningarréttur var lækkaður í 20 ár og lögheimili á Íslandi kom í staðinn fyrir skilyrði um búsetu á Íslandi undangengin fimm ár.

<sup>46</sup> Alp.tíð. A 1994–5: 2073.

<sup>47</sup> Alp.tíð. A 1998–98: 1788.

<sup>48</sup> Sbr. Hannibal Valdimarsson 1946, Karl Kristjánsson 1951, Gils Guðmundsson 1955, Halldór Blöndal 1974, Gunnar G. Schram 1985, Ólafur Þ. Þórðarson 1986.

<sup>49</sup> Sbr. frumvarp 1985 frá þm. BJ um þjóðfund sem var endurfl. á næsta þingi. Einnig frv. Jóns Braga Bjarnasonar 1988 og frv. Jóhönnu Sigurðardóttur um stjórnlagaping 1994.

1984

Breyting var gerð á kosningafyrirkomulagi með stjórnarskrárbreytingu þetta ár og fól það í sér m.a. fjölgun þingsæta í 63 og breytingu á úthlutunarreglum milli kjördæma og flokka. Kosningaaldur var lækkaður niður í 18 ár. Ekki var lengur gerð krafa um óflekkað mannorð sem skilyrði fyrir kosningarrétti, hins vegar var slík krafa gerð varðandi kjörgengi.

1991

Þær breytingar voru gerðar á stjórnarskránni þetta ár sem nauðsynlegar voru vegna afnáms deildaskiptingar Alþingis og aðskilnaðar umboðsvalds og dómsvalds í héraði. Breytt var ákvæðum um þingtíma, kvaðningu Alþingis til funda, frestun þess, sem og um þingrof. Sérstakri grein um reglulegar alþingiskosningar var bætt við. Þá voru hert ákvæði um gildistíma bráðabirgðalaga. Ýmsar smávægilegri breytingar voru þar að auki gerðar á nokkrum greinum stjórnarskrárinnar.

1995

Tvenn stjórnskipunarlög tóku gildi þetta ár. Annars vegar var áskilið að endurskoðun á fjárreiðum ríkisins skyldi fara fram á vegum Alþingis (43. gr.) en hins vegar voru mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar endurskoðuð og nær öllum greinum hennar 63–78 breytt nokkuð. Mannréttinasáttmáli Evrópu og aðrir alþjóðlegir mannréttinasamningar voru einkum hafðir til fyrirmyndar í því efni. Var áhersla lögð á borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi en ýmis félagsleg réttindi voru einnig útfærð nánar, t.d. um rétt manna til að semja um starfskjör og önnur réttindi tengd vinnu. Í sumum tilvikum var fyrst og fremst um orðalagsbreytingar að ræða eða að efni annarrar löggjafar var tekið inn í stjórnarskrá. Í sumum tilvikum voru þó ákvæðin rýmkuð verulega og eflað, t.d. um tjáningarfrelsið og friðhelgi einkalífs, en einnig var nokkrum nýjum réttindum bætt við. Meðal merkustu breytinganna var tilkoma almennrar jafnræðisreglu í stjórnarskrána en einnig má nefna ýmis nýmæli um ríkisborgararétt, refsingar, réttindi barna og bann við afturvirkni skattalaga. Eins var bætt við ákvæði um sveitarstjórnir að tekjustofnar þeirra skyldu ákveðnir með lögum.

1999

Enn var kosningafyrirkomulagið á dagskrá 1999. Horfið var frá þeirri kjördæmaskipan sem innleidd var 1959 og tiltekið að kjördæmi skyldu vera sex eða sjö og mörk þeirra ákveðin í lögum (ekki í stjórnarskrá) nema í Reykjavík og nágrenni þar sem heimilt er að fela landskjörstjórn að ákveða kjördæmamörk. Með þessari breytingu var kosningakerfið einfaldað mjög verulega og jöfnuður í vægi atkvæða aukinn (þótt vægið sé að vísu enn talsvert ójafnt, landsbyggðarkjördæmunum í hag). Sú athyglisverða nýbreytni er tekin upp að krafist er  $\frac{2}{3}$  meirihluta til að breyta lögum um kjördæmamörk og tilhögun á úthlutun þingsæta en til að breyta stjórnarskránni sjálfri þarf sem kunnugt er ekki nema einfaldan meirihluta á Alþingi (tvisvar, með kosningum á milli að vísu).

Tillögur að breytingum á stjórnarskrá hafa hins vegar verið um mun fleiri atriði en þau sem Alþingi hefur afgreitt sem stjórnskipunarlög.

**Tafla 4. Tillögur að breytingum á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands**

Þing	Flutningsm.	Meginefni	Afdrif
1946	Hermann Jónasson	Stjórnalagaþing	Ekki útrætt
1948	Páll Zóphóníasson	Stjórnalagaþing	Rökst. dagskr.
1958/59	Ólafur Thors, Emil Jónsson, Einar Olgeirsson o.fl.	Kjördæmaskipan	Samþykkt (tvisvar kosningar á milli)
1962	Einar Olgeirsson, Hannibal Valdimarsson	Eignarréttur Íslendinga á faste. og náttúruauðæfum	Ekki útrætt
1963	Einar Olgeirsson, Hannibal Valdimarsson	Eignarréttur Íslendinga á faste. og náttúruauðæfum	Ekki útrætt
1965	Einar Olgeirsson, Ragnar Arnalds	Lækkun kosningaldurs í 21 ár	Ekki útrætt
1966	Einar Olgeirsson, Ragnar Arnalds	Lækkun kosningaldurs í 21 ár	Ekki útrætt
1966	Stjórnarfrumvarp	Lækkun kosningaldurs í 20 ár	Samþykkt (tvisvar kosningar á milli)
1967	Ragnar Arnalds, Magnús Kjartanss.	Kosningaaldur, þjóðaratkvæði, framsal valds til alþjóðastofnana, eignarréttur Íslend. á fasteignum og náttúruauðæfum, félagsleg réttindi, friðlýst land	Ekki útrætt
1970	Magnús Kjartanss., Jónas Árnason	Þjóðaratkvæði, kosningaaldur, framsal valds til alþjóðastofnana, eignarréttur Íslend., félagsl. réttindi, friðlýst land	Ekki útrætt
1973-4	Benedikt Gröndal	Afnám deilda-skiptingar Alþingis	Vísað til ríkisstjórnar
1976-7	Ragnar Arnalds o.fl.	Náttúruauðlindir sameign þjóðarinnar	Ekki útrætt
1976-7	Benedikt Gröndal o.fl.	Afnám deilda-skipt. Alþingis	Ekki útrætt
1977-8	Ragnar Arnalds o.fl.	Náttúruauðlindir sameign þjóðarinnar	Ekki útrætt
1977-8	Benedikt Gröndal o.fl.	Afnám deilda-skipt. Alþingis aldurs	Ekki útrætt
1977-8	Ragnar Arnalds	Lækkun kosningaldurs	Ekki útrætt
1978-9	Oddur Ólafsson	Kjördæmabreyting	Ekki útrætt
1978-9	Gunnlaugur Stefánss.	Lækkun kosningaldurs	Ekki útrætt
1978-9	Finnur Torfi Stefánsson	Afnám deilda-skipt. Alþingis	Ekki útrætt



1978-9	Gunnlaugur Stefánss.	Þm. ekki laun f. önnur störf	Ekki útrætt
1978-9	Ólafur Ragnar Grímsson	Lækkun kosninga- aldurs	Ekki útrætt
1978-9	Matthías Á. Mathiesen, Geir Hallgrímsson	Bann við afturvirkum skattareglum	Ekki útrætt
1980-1	Matthías Á. Mathiesen, Geir Hallgrímsson	Bann við afturvirkum skattareglum	Ekki útrætt
1981-2	Matthías Á. Mathiesen, Geir Hallgrímsson	Bann við afturvirkum skattareglum	Ekki útrætt
1982-3	Gunnar Thoroddsen	Ný stjórnarskrá	Ekki útrætt
1982-3	Vilmundur Gylfason o.fl.	Afnám heimildar til útg. bráðab. laga	Ekki útrætt
1982-3/ 1983-4	Geir Hallgrímsson, Steingr. Hermannss., Svavar Gestsson, Magnús H. Magns.	Kosningakerfi, fjölgun þingsæta, lækkun kosninga- aldurs	Samþykkt (tvisvar kosningar á milli)
1983-4	Guðmundur Einarss., Kristín S. Kvaran	Eftirlitshlutverk þingnefnda, þm. vinni ekki umboðsstörf, ráðherrar ekki atkvæðisrétt á Alþingi	Ekki útrætt
1983-4	Guðmundur Einarss., Kristín S. Kvaran	Afnám þingrofsréttar afnám heimildar til útg. bráðabirgðalaga	Ekki útrætt
1984-5	Guðmundur Einarss., Kristófer Már Kristinsson	Afnám þingrofsréttar, afnám heimildar til útg. bráðabirgðalaga	Ekki útrætt
1984-5	Kristófer Már Kristinsson, Guðm. Einarsson	Þingmenn vinni ekki umboðsstörf, ráðherrar ekki atkvæðisr. á Alþingi	Ekki útrætt
1984-5	Guðm. Einarsson, Kristófer Már Kristinsson	Eftirlitshlutverk þingnefnda	Ekki útrætt
1985-6	Kristín S. Kvaran	Ráðh. ekki atkvæðisrétt á Alþingi	Ekki útrætt
1985-6	Ragnar Arnalds o.fl.	Sameign á náttúruauðlindum	Ekki útrætt
1985-6	Ólafur Þ. Þórðarson	Ný stjórnarskrá unnin af samt. um jafnrétti milli landshluta	Ekki útrætt
1986-7	Kristín S. Kvaran	Þingseta ráðherra	Ekki útrætt
1986-7	Ólafur Þ. Þórðarson	Ný stjórnarskrá	Ekki útrætt
1986-7	Guðm. Einarsson	Rannsóknarnefndir Alþ. o.fl.	Ekki útrætt
1986-7	Guðm. Einarsson o.fl.	Þingrof og bráðabirgðal.	Ekki útrætt
1988-9	Auður Eiríksdóttir	Þjóðaratkvæði um stjórnarskrárbreytingar	Ekki útrætt
1988-9	Páll Pétursson, Guðrún Helgadóttir, Kjartan Jóhannsson, Kristín Einarsdóttir, Aðalh. Bjarnfreðsd., Sighv. Björgvs., Hjör. Guttormsson	Deildaskipting Alþingis o.fl.	Ekki útrætt
1989-90	Jóhann A. Jónsson	Þjóðaratkv. um stjkskr.breyt.	Ekki útrætt
1989-90	Páll Pétursson,	Deildaskipting Alþingis	Ekki útrætt

	Guðrún Helgadóttir, Árni Gunnarsson, Kristín Einarsdóttir, Aðalh. Bjarnfreðsd., Sighv. Björgvs., Hjörll. Guttormsson		
1990-1	Kristín Einarsd. o.fl.	Útgáfa bráðabirgðalaga	Ekki útrætt
1990-1	Stefán Valgeirsson	Þjóðaratkv. um stjkskr.breyt	Ekki útrætt
1990-1	Ásg. Hannes Eiríkss.	Alþingiskosningar o.fl.	Ekki útrætt
1990-1/ 1991-2	Ól. G. Einarsson, Páll Pétursson, Málmfr. Sigurðard., Stefán Valgeirsson	Deildaskipting Alþingis o.fl.	Samþykkt tvisvar (kosningar á milli – endurfl. af) fulltr. allra þfl.)
1992-3	Steingr. Herms., Ól. Ragnar Grímss., Kristín Einarsdóttir, Páll Pétursson, Ingibj. S. Gísladóttir, Ragnar Arnalds	Aukinn þingmeirihl. vegna framsals fullveldis	Vísað til ríkisstj.
1992-3	Ragnar Arnalds, Steingr. Herms., Ingibj. S. Gísladóttir, Ól. Ragnar Grímss., Páll Pétursson, Kristín Einarsdóttir	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Vísað til ríkisstj.
1993-4	Kristín Einarsd. o.fl.	Bráðabirgðalög	Vísað til ríkisstj.
1994-5	Jóhanna Sigurðard.	Stjórnlagáþing	Ekki útrætt
1994-5	Stjórnarfrumvarp	Same. þjóðar á nytjastofnum	Ekki útrætt
1994-5/ 1995-6	Geir H. Haarde, Finnur Ingólfsson, Sigurbj. Gunnarss., Ragnar Arnalds, Kristín Ástgeirsd.	Mannréttindaákvæði	Samþykkt tvisvar 1995 m. kosningum á milli
1994-5/ 1995-6	Geir H. Haarde, Finnur Ingólfsson, Sigurbj. Gunnarss., Ragnar Arnalds, Jóna Valg. Kristjd.	Endursk. ríkisreikninga, kjördagur	Samþykkt tvisvar – kosningar á milli
1995-6	Siv Friðleifsdóttir	Þingseta ráðherra	Ekki útrætt
1995-6	Ásta R. Jóhannesd. o.fl.	Kosning forseta	Ekki útrætt
1995-6	Hjálmar Árnason Bryndís Hlöðversd., Guðm. Á. Stefánss., Ísólfur Gylfi Pálmas., Magnús Stefánss., Ólafur Örn Haraldss., Vilhjálmur Egilss.	Bráðabirgðalög	Ekki útrætt
1995-6	Jóhanna Sigurðard. Svanfríður Jónasd.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Ekki útrætt
1995-6	Jón Baldvin Hannibalsson o.fl.	Kjördæmaskipan	Ekki útrætt
1996-7	Ragnar Arnalds o.fl.	Eignarréttur á náttúruauðl. og landi	Ekki útrætt
1996-7	Guðný Guðbjörnsd. o.fl.	Sameign nytjastofna	Ekki útrætt
1997-8	Guðný Guðbjörnsd. o.fl.	Sameign nytjastofna	Ekki útrætt
1997-8	Jóhanna Sigurðard. Svanfríður Jónasd.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Ekki útrætt

1997-8	Ragnar Arnalds o.fl.	Eignarréttur á náttúruauðl. og landi	Ekki útrætt
1997-8	Jóhanna Sigurðard., Ásta R. Jóhannesd.	Stjórnlagáþing	Ekki útrætt
1998-9	Siv Friðleifsdóttir	Þingseta ráðherra	Ekki útrætt
1998-9	Jóhanna Sigurðard., Svanfríður Jónasd., Össur Skarphs.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Ekki útrætt
1998-9	Guðný Guðbjörnsd. o.fl.	Sameign nytjastofna	Ekki útrætt
1999-00	Jóhanna Sigurðard. o.fl.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Ekki útrætt
1998-9/ 1990-00	Davíð Oddsson, Halldór Ásgrímsson, Sighvatur Björgvs., Margrét Frímanssd., Kristín Halldórsd.	Kjördæmaskipan	Samþykkt tvisvar 1999 – kosningar á milli (endurfl. af fors.ráðh.)
2000-1	Jóhanna Sigurðard. o.fl.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Ekki útrætt
2002-3	Jóhanna Sigurðard. o.fl.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	Ekki útrætt
2001-2	Guðm. Á. Stefánss. o.fl.	Landið eitt kjördæmi	Ekki útrætt
2002-3	Guðm. Á. Stefánss. o.fl.	Landið eitt kjördæmi	Ekki útrætt
2003-4	Kristinn H. Gunnarss.	Bráðabirgðalög, þingseta ráðherra	Ekki útrætt
2004-5	Kristján L. Möller o.fl.	Kosningaaldur	-
2004-5	Pétur H. Blöndal	Afnám forsetaembættis	-
2004-5	Siv. Friðleifsd., Kristinn H. Gunnarss., Margrét Frímanssd., Pétur H. Blöndal, Gunnar Örlygsson	Þingseta ráðherra	-
2004-5	Guðm. Á. Stefánss. o.fl.	Landið eitt kjördæmi	-
2004-5	Jóhanna Sigurðard. o.fl.	Þjóðaratkvæðagreiðslur	-
2004-5	Helgi Hjörvar o.fl.	Samráð v. Alþ. um stuðning við stríð	-

Rétt er að geta þess að inn í töfluna vantar ýmsar sértillögur sem ekki náðist samstaða um í nefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar 1983.

Ef flutningsmenn eru fleiri en tveir eru aðeins þeir fyrstu taldir upp ef allir eru úr sama flokki.

Ekki er í töflunni gerð grein fyrir flytjendum á endurfluttum stjórnarskráfrumvörpum sem samþykkt hafa verið á fyrra þingi þótt þeir geti verið aðrir en upprunalegir flytjendur.

Nokkur frumvörp um þjóðfund til samningar stjórnarskrá, sem lögð voru fram á níunda áratugnum, koma ekki fram í töflunni vegna þess að um venjuleg lagafrumvörp var að ræða en ekki frumvörp til stjórnskipunarlags.

Tillöguflutningur í stjórnarskrármálefnum hefur gengið nokkuð í bylgjum en tillöguflutningur er mun ríkara einkenni tímans frá því um 1960 en árána þar á undan. Einnig virðast stjórnarandstöðuþingmenn almennt mun virkari í tillöguflutningi um þetta efni heldur en stjórnarþingmenn.

Nokkra hugmynd um þær áherslur sem ríkt hafa við endurskoðun lýðveldisstjórnarskrárinnar má fá með því að skoða á hvaða greinum hennar gerðar hafa verið breytingar.

**Tafla 5. Breytingar á greinum stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands eftir köflum**

Kafli	Efni kafla	Fjöldi gr. í kafla	Fjöldi gr. sem breytt hefur verið	Fjöldi óbreyttra gr.
I	Stjórnskipun	2	0	2
II	Forsetakosningar, forseti og ríkisstjórn	28	6	22
III	Þingkosningar	4	4	0
IV	Störf Alþingis	24	17	7
V	Dómsvaldið	3	1	2
VI	Kirkja og trúfrelsi	3	2	1
VII	Mannréttindi/ stjórnarskrárbreyt.	15	15	0
SAMTALS		79	45	34

Ath.: Í þessu yfirliti er sleppt 80. gr. og 81. gr. stjórnarskrárinnar 1944 og ákvæði um stundarsakir. 80. gr. fjallaði um niðurfellingu eldri stjórnarskrár, 81. gr. um innleiðingu Lýðveldisstjórnarskrárinnar en ákvæði um stundarsakir fjallar um sérstök tímabundin frávik frá stjórnarskrá.

Þeir kaflar stjórnarskrárinnar, sem hafa verið endurskoðaðir rækilega samkvæmt þessu yfirliti, eru kaflar III um þingkosningar, IV um störf Alþingis og VII um mannréttindi. Öðrum köflum hefur minna verið breytt. Þannig hefur kafla I aldrei verið breytt neitt, kafla II var breytt í vissum mæli 1991, mest til að taka mið af afnámi deildaskiptingar Alþingis, kafla V um dómsvaldið hefur nær ekkert verið breytt (orðinu hæstaréttardómarar bætt við 1991) en ein af þremur greinum kafla VI um kirkju og trúfrelsi var endurskoðuð 1995.

## 5. Einstök álitæfni

Engin leið er að gera með viðhlítandi hætti grein fyrir þeim álitæfnum, sem til umræðu hafa komið, í tengslum við endurskoðun stjórnarskrárinnar frá því lýðveldisstjórnarskráin var lögfest árið 1944. Hér á eftir verður þó gerð stuttlega grein fyrir helstu viðfangsefnum sem hafa orðið tilefni tillöguflutnings á lýðveldistímanum eða umfjöllunarefni stjórnarskrárnefnda.

### Alþingi – störf þess

Hugmyndir um afnám deildaskiptingar Alþingis má rekja allt aftur til 1952. Ýmsar tillögur komu fram um það efni á áttunda og níunda áratug tuttugustu aldarinnar en deildaskiptingin var að lokum afnumin með stjórnarskrárbreytingu árið 1991. Þá var einnig breytt samkomudegi Alþingis sem lengi hafði verið til umræðu (a.m.k. frá 1952). Í tillögum Bjarna Benediktssonar frá 1952 er gert ráð fyrir að Hæstarétti í stað Alþingis verði falið að ganga úr skugga um kjörgengi þingmanna og lögmati kosninga. Þá hafa verið fluttar tillögur um eftirlitshlutverk þingnefnda, aukastörf þingmanna, atkvæðisrétt ráðherra á þingi og fleira.

### Alþjóðastofnanir – milliríkjasamningar

Tillögur, sem miða að því að skilgreina hvaða skilyrði þurfi að uppfylla til að heimilt sé að framselja vald til alþjóðastofnana, hafa komið fram nokkrum sinnum. Sú fyrsta leit dagsins ljós 1968. Í tillögu, sem ýmsir af leiðtogum stjórnarandstöðunnar lögðu fram árið 1992, er gert ráð fyrir að 21. gr. stjórnarskrárinnar orðist svo: „Forseti Íslands gerir samninga við önnur ríki. Þó getur hann enga slíka samninga gert ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða á hvers konar fullveldisrétti í íslenskri lögsögu, framsal einhvers hluta ríkisvalds til fjölþjóðlegrar stofnunar eða samtaka eða ef þeir horfa að öðru leyti til breytinga á stjórnarhöfum ríkisins nema samþykki Alþingis komi til. Slíkt þingmál telst því aðeins samþykkt að þrír fjórðu alþingismanna greiði því atkvæði.“<sup>50</sup>

Fulltrúar Alþýðubandalags í stjórnarskrárnefndinni 1983 vildu sjá í stjórnarskránni ákvæði um friðlýsingu Íslands og um stefnumál Íslands á alþjóðavettvangi. Á Alþingi 2005 kom fram frumvarp um að samráð við Alþing þyrfti fyrir stuðningi við stríð.

### Auðlindir – eignarréttur

Eignarréttur á auðlindum og skyld málefni hafa í nokkur skipti verið tilefni tillöguflutnings um breytingar á stjórnarskrá. Á sjöunda áratugnum miðaði tillöguflutningur einkum að því að tryggja íslenskt þjóðerni þeirra sem ættu fasteignir og náttúruauðæfi hér á landi en eftir að deilur hófust um eignarhald á auðlindum sjávarútvegs á níunda áratugnum hefur tillöguflutningur frekar miðað að því að festa sameign þjóðarinnar á slíkum auðlindum í stjórnarskrá.

### Bráðabirgðalög

Reglulega hafa komið fram hugmyndir um að takmarka rétt ríkisstjórnar til setningar bráðabirgðalaga. Nokkuð var komið til móts við þau sjónarmið árið 1991 þegar ríkisstjórn var gert að fá slík lög samþykkt innan sex vikna frá því Alþingi kemur saman ella falli þau úr gildi. Í nokkur skipti eftir að það var gert hafa engu að síður

<sup>50</sup> Alþ.tíð. A, 1992–3: 679.

komið fram tillögur um að takmarka þennan rétt ríkisstjórna enn frekar, t.d. í tillögu frá 1996 (gildi einungis þegar ekki er hægt að kalla þing saman).

### **Dómstólar – hæstiréttur – réttarkerfi**

Hugmyndir hafa lengi verið uppi um að fjalla á ítarlegri hátt um dómssvaldið í stjórnarskrá en núverandi ákvæði eru mjög komin til ára sinna eins og fram hefur komið. Um þessi atriði er fjallað í tillögum Bjarna Benediktssonar frá 1952 og nýr dómsmálakafli er í stjórnarskrádrögum Gunnars Thoroddsens frá 1983. Í síðarnefndu tillögunum er kveðið á um stöðu Hæstaréttar sem æðsta dómstóls, sjálfstæði ríkissaksóknara og dómenda og valdsvið dómstóla.

### **Eftirlitshlutverk þingsins**

Tillögur um eftirlits- og rannsóknarhlutverk þingnefnda voru einkum áhugamál þingmanna Bandalags jafnaðarmanna á níunda áratugnum. Ýmsar breytingar hafa reyndar orðið á starfsskilyrðum þingnefnda eftir það þótt þær birtist ekki nema að litlu leyti í stjórnarskrá.

### **Fjárhags- og skattamál**

Ýmiss konar tillögur um breytingar á stjórnarskrá hafa varðað meðferð fjárhagsvalds og skattamál, þar á meðal um afturvirka skatta, endurskoðun ríkisreiknings, aukafjárveitingar og fleira. Árið 1995 var samþykkt stjórnarskrárbreyting um að endurskoðun ríkisreiknings skuli fara fram „á vegum Alþingis og í umboði þess“. Eins var það ár samþykkt með mannréttindakaflanum bann við afturvirkri skattheimtu.

Í tillögum Bjarna Benediktssonar frá 1952 er að finna ýmsar tillögur í skattamálum sem miða að meiri festu í fjármálum ríkisins. Þar á meðal er tillaga um að öll ríkisstjórnin þurfi að samþykkja aukafjárveitingar (eins og bráðabirgðalög) og að Alþingi geti ekki átt frumkvæði að hækku fjárlaga, heldur þurfi slíkt að koma frá ríkisstjórn.

### **Fjöldi þingmanna**

Tillögur hafa stundum komið fram um að fækka þingmönnum – en einungis tillögur um fjölgun þingmanna hafa hlotið framgang. Breytingar á kosningakerfi hafa oftast haft fjölgun þingmanna í för með sér – þó ekki breytingin 1999.

### **Forseti og forsetavald**

Forsetavald er meðal þeirra atriða sem mest hafa verið rædd í tengslum við hugsanlega endurskoðun stjórnarskrárinnar. Á fyrstu árum lýðveldisins aðhylltist hópur fólks í ýmsum stjórnmálaflokkum forsetaræði á Íslandi að bandarískri fyrirmynd. Það hefði þýtt að þingræði væri afnumið og forseti fengi sjálfur það vald sem honum er í raun neitað um í 13. og 14. gr. stjórnarskrárinnar. Þessar hugmyndir fengu þó ekki brautargengi eins og kunnugt er. Aðrar tillögur um forsetavald hafa einkum gengið út á að skilgreina betur en gert er hlutverk forseta við stjórnarmyndanir og rétt hans til að mynda ríkisstjórn hafi myndun stjórnar mistekist á Alþingi (sjá t.d. tillögur Bjarna Benediktssonar 1952 og Gunnars Thoroddsens 1983).

Tillögur hafa nokkrum sinnum komið fram um breytta tilhögun forsetakjörs. Þannig lögðu sjálfstæðismenn til 1952 að viðhafa skyldi forsetakjör í tveimur umferðum ef enginn hlyti meirihluta í fyrstu umferð og eins hefur Ólafur Þ. Harðarson (1995–7)

bent á írsku leiðina – þar sem kjósendur raða frambjóðendum þótt kosið sé í einni umferð – sem hugsanlega fyrirmynd forsetakosninga á Íslandi.

### **Handhafar forsetavalds**

Bjarni Benediktsson taldi athugandi að annaðhvort forseti Hæstaréttar eða forseti sameinaðs Alþingis yrði varaforseti.<sup>51</sup> Gunnar G. Schram (1977) bendir á að það fyrirkomulag, sem ríki á Íslandi um handhafa forsetavalds, sé nær einsdæmi og að ýmsu leyti gallað (bls. 69–70). Um þetta var fjallað nokkuð í aðdraganda að endurskoðun stjórnarskrárinnar fram til 1983 en í tillögum Gunnars Thoroddsens það ár er þó ekki horfið frá þeirri skipan sem nú er að finna í 8. gr. stjórnarskrárinnar.

### **Kirkjuskipan**

Kirkjuskipan hefur þá sérstöðu meðal ákvæða stjórnarskrárinnar að henni má breyta með lögum þótt slíka ákvörðun þurfi að vísu að staðfesta í þjóðaratkvæðagreiðslu. Tillögu um að rjúfa tengsl ríkis og kirkju er þess vegna hægt að samþykkja sem einföld lög frá Alþingi en krefst ekki stjórnarskrárbreytingar.

### **Kosningakerfi – kjördæmaskipting**

Kosningakerfið og kjördæmaskipanin hafa verið viðvarandi viðfangsefni tillagna um stjórnarskrárbreytingar á lýðveldistímanum og raunar var kosningafyrirkomulagið orðið að einu helsta deiluefni íslenskra stjórn mála mun fyrr. Breytingar á kosningakerfinu voru meginefni þeirra stjórnarskrárbreytinga sem tóku gildi 1934, 1942, 1959, 1984 og 1999. Þróunin hefur verið í þá veru að auka jafnvægi atkvæða en tillögur hafa reglulega komið frá jafnaðarmönnum um að gera landið allt að einu kjördæmi, alveg frá 1927, og í seinni tíð hafa frjálslyndir einnig flutt tillögur í þá veru.

### **Kosningarréttarskilyrði**

Umræður um kosningarréttarskilyrði á lýðveldistímanum hafa einkum snúið að lækkun kosningaaldurs. Kosningaaldur var lækkaður í 20 ár árið 1968 og 18 ár 1984. Eina tillagan um frekari lækkun, sem fram hefur komið, snýr að því að tryggja þeim sem verða 18 ára á kosningarári atkvæðisrétt við Alþingiskosningar.

### **Lagasynjun – staðfesting laga**

Tillögur um breytingar á málskotsréttinum hafa ekki verið margar enda töldu margir ólíklegt að honum yrði beitt eða jafnvel að hann væri til staðar.<sup>52</sup> Bjarni Benediktsson taldi athugandi árið 1952 að breyta honum í frestandi synjunarvald – þ.e. að lög falli úr gildi ef forseti neitar að staðfesta þau. Hann taldi fyrirkomulag stjórnarskrárinnar 1944 hafa markast af því að hún hafi verið samin þegar „forsetastjórn“ sat að völdum og menn hafi við þær aðstæður ekki viljað efla völd forseta og stjórnar frá því sem var. (Mbl. 22.–24. jan. 1953) Í tillögum Gunnars Thoroddsens 1983 er hins vegar gert ráð fyrir að forseti geti kallað fram þjóðaratkvæðagreiðslu áður en til undirskriftar komi og sé þá heimilt að neita að staðfesta lög hafi þau verið felld í þjóðaratkvæðagreiðslu.

<sup>51</sup> Mbl. 22.–24. jan. 1953.

<sup>52</sup> Sbr. Þór Vilhjálmsson (1994).

### Landsdómur

Í tillögum sjálfstæðismanna frá 1952–3 er gert ráð fyrir að Hæstiréttur dæmi í stað landsdóms í málum sem Alþingi höfðar gegn ráðherra.<sup>53</sup> Slíka tillögu er einnig að finna í stjórnarskráfrumvarpi Gunnars Thoroddsens 1983.

### Lýðræði

Orðið lýðræði kemur hvergi fyrir í núgildandi stjórnarskrá (frekar en ýmis önnur lykilhugtök stjórnskipunarinnar eins og þingræði, ríkisstjórn, hæstiréttur). Í stjórnarskráfrumvarpi Gunnars Thoroddsens árið 1983 er gert ráð fyrir að 1. gr. hennar hljóði svo:

*Ísland er frjálst og fullvalda lýðveldi.  
Lýðræði, þingræði og jafnrétti eru grundvallarreglur stjórnskipunar Íslands.  
Handafar ríkisvaldsins fara með vald sitt í umboði þjóðarinnar.<sup>54</sup>*

### Mannréttindaákvæði

Umræðu um endurskoðun mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar má rekja allt aftur til ársins 1952. Mannréttindakafli stjórnarskrárinnar var endurskoðaður 1995. Ekki hafa komið fram frumvörp um breytingar á mannréttindaákvæðum (í þröngum skilningi) síðan þá.

### Persónukjör

Í stjórnarskrárnefndinni um miðjan níunda áratuginn var allnokkuð rætt um leiðir til að auka möguleika á persónukjöri við Alþingiskosningar á Íslandi.

### Ráðherrar – þingseta þeirra

Tillögur um að ráðherrar eigi ekki atkvæðisrétt á Alþingi hafa alloft komið fram. Slíkar tillögur voru m.a. bornar fram að þingmönnum Bandalags jafnaðarmanna á níunda áratugnum en í seinni tíð einkum af þingmönnum Framsóknarflokksins (og reyndar fleirum, sbr. tillaga 2004).

### Stjórnarmyndanir

Engin ákvæði eru nú í stjórnarskrá um með hvaða hætti forseti uppfyllir ákvæði 15. gr. stjórnarskrárinnar um að hann skipi ráðherra og veiti þeim lausn, ákveði tölu þeirra og skipti störfum með þeim. Tillögur hafa komið fram um að skýra hlutverk forsetans í þessu efni (sjá um grein um forseta og forsetavald) en ekki hlotið afgreiðslu. Þótt vald forseta til að hafa áhrif á stjórnarmyndanir sé að öðru jöfnu takmarkað af þingræðisreglunni er það óumdeilt að þegar stjórnarmyndun gengur treglega getur forsetinn haft viss áhrif.<sup>55</sup>

### Stjórnarskrárbreytingar – endurskoðun stjórnarskrár

Þótt almennt gildi um stjórnarskrárbreytingar á Íslandi að þær þurfi samþykki tveggja þinga með kosningum inn á milli er samt lýðveldisstjórnarskráin 1944 sett með afbrigðilegum hætti, þ.e. með samþykki Alþingis og staðfestingu í þjóðar-atkvæðagreiðslu. Í nokkur skipti hafa komið fram tillögur um að gera samþykkt í

<sup>53</sup> Mbl. 22.–24. jan. 1953.

<sup>54</sup> Alþ.tíð. A, 1982–3: 2721.

<sup>55</sup> Sjá t.d. Ólaf Jóhannesson (1978) bls. 146.



Þjóðaratkvæðagreiðslu að skilyrði fyrir því að stjórnarskrárbreytingar geti tekið gildi. Þær tillögur hafa ekki hlotið afgreiðslu.

Hugmyndir um stjórnlagabing eða þjóðfund til að endurskoða stjórnarskrána hafa reglulega skotið upp kollinum allt frá því verið var að undirbúa sjálfa lýðveldisstjórnarskrána. Á bak við þá ósk hefur jafnan legið sú hugmynd að hraða heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar eða jafnvel að takmarka áhrif stjórnsmálaflokkanna á hana. Um þetta atriði sagði Bjarni Benediktsson 1953: „Ég hef haft nokkra tilhneigingu til að vera fylgjandi þjóðfundi, en skilyrði fyrir gagnsemi slíks þjóðfundar tel ég vera það, að til hans yrði kosið með öðrum hætti en til Alþingis nú. Ef sama kosningafyrirkomulag ætti að vera, tel ég, að þjóðfundur sé þýðingarlítill. Ég verð að játa, að ef menn á annað borð hafa komið sér saman um kosningafyrirkomulag til þjóðfundar, þá eru svo miklar líkur til, að það kosningafyrirkomulag verði hið sama og menn að lokum ákveða um kjördæmaskipun og kosningu til Alþingis, að segja má, að þá sé þjóðfundur gagnslítill.“<sup>56</sup>

### Sveitarfélög

Stjórnarskráin segir fátt um sveitarfélög annað en að einhver sveitarfélög skuli vera til en um sjálfstæði þeirra og tekjustofna skuli fjallað í lögum. Lengi hefur verið rætt um að styrkja grundvöllinn undir sjálfstjórn sveitarfélaga í stjórnarskrá. Í tillögum Gunnars Thoroddsens 1983 var gert ráð fyrir nokkuð ítarlegri ákvæðum um sveitarfélög en þau sem fyrir voru, þar á meðal um rétt íbúa til að krefjast almennrar atkvæðagreiðslu um málefni sveitarfélagsins.

Á níunda áratugnum lögðu þingmenn Bandalags jafnaðarmanna í nokkur skipti fram þingsályktunartillögur um gerð frumvarps um fylkisstjórnir.

### Umhverfisvernd

Hvergi er fjallað um umhverfisvernd í núgildandi stjórnarskrá. Í tillögum Gunnars Thoroddsens árið 1983 var gerð tillaga um að 80. gr. stjórnarskrárinnar hljóðaði svo:

*Vernda skal náttúru landsins og auðlindir þess svo ekki spillist líf eða land að nauðsynjalausu.*

*Landsmönnum öllum skal tryggður réttur til eðlilegrar nýtingar landsins til útivistar. Nánar skal fjallað um rétt þennan í lögum.*

### Þingrofsréttur

Meðferð þingrofsréttarins var í vissum mæli umdeildur á Íslandi – ekki síst eftir þingrofið 1931 og ef til vill líka 1974. Forseti fer samkvæmt texta stjórnarskrárinnar með þingrofsvaldið sem þýðir að forsætisráðherra hefur það í sínum höndum að ákveða þingrof ef svo ber undir. Á 24. gr. stjórnarskrárinnar voru gerðar vissar breytingar 1991 sem takmörkuðu vald forsætisráðherra til að senda þingið heim í trássi við vilja meirihluta þess með því að þingmenn skulu halda umboði sínu til kjördags. Sá möguleiki er til staðar að stjórn, sem misst hefur meirihlutastuðning þingsins, beiti þingrofi. Meirihluti þings gæti lýst vantrausti á slíka stjórn eftir að þingrof hefði verið boðað því að þingmenn halda samkvæmt breytingunni 1991 umboði sínu til kjördags.<sup>57</sup> Á það gæti jafnvel reynt hvort nýr þingmeirihluti hefði heimild til að afturkalla þingrof þótt slíkt hafi ekki gerst hingað til. Í tillögum Gunnars

<sup>56</sup> Bjarni Benediktsson (1965), bls. 201.

<sup>57</sup> Sbr. Gunnar G. Schram (1999), bls. 262.

Thoroddsens árið 1983 var skýrar kveðið á um takmörkun þingrofsréttarins með því að samþykki þingsins sjálfs var gert að skilyrði fyrir þingrofi.

### **Þingræðisreglan**

Hugmyndir hafa komið fram um að nefna þingræðisregluna skýrum orðum í stjórnarskránni, m.a. í stjórnarskrárfrumvarpi Gunnars Thoroddsens 1983 en í núverandi stjórnarskrá leikur vafi á því hvort orðalagið „þingbundin stjórn“ feli þingræðisregluna í sér. Á níunda áratugnum beitti Bandalag jafnaðarmanna sér fyrir afnámi þingræðis á Íslandi án þess þó að vilja hverfa að forsetaræði. Samkvæmt tillögum þeirra skyldi forsætisráðherra kosinn beinni kosningu og hann mynda ríkisstjórn óháð vilja Alþingis.

### **Þjóðaratkvæðagreiðslur**

Tillögur um þjóðaratkvæðagreiðslur hafa verið reglulega á dagskrá umræðunnar um stjórnarskrána frá því á sjöunda áratug tuttugustu aldarinnar. Flestar hafa slíkar tillögur gengið út á að tiltekið hlutfall kjósenda gæti knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslur um lög frá Alþingi eða skorað á forseta að beita málskotsrétti. Tillögugerðin hefur snúist um hlutfall kjósenda á bilinu  $\frac{1}{5}$  til  $\frac{1}{3}$ . Einnig hefur komið fram tillaga um að þriðjungur þingmanna gæti knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu um löggjöf, líkt og í Danmörku.

Í tillögum stjórnarskrárnefndarinnar 1983 er lagt til að ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur hljóði svo: „Fjórðungur alþingiskjósenda getur óskað eftir því að fram fari ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla um einstök málefni. Um framkvæmd slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu skal nánar mælt í lögum.“

## 6. Niðurstaða

1. Áhersla hefur yfirleitt verið lögð á að þróa stjórnarskrána í samstöðu helstu stjórn málaafla. Í raun má segja að eina grein stjórnarskrárinnar, sem breytt hefur verið í andstöðu við nokkurn hluta þingmanna, hafi verið 31. grein hennar sem fjallar um fyrirkomulag alþingiskosninga. Aðrar stjórnarskrárbreytingar hafa verið unnar í samstöðu helstu stjórn málaafla. Forsenda þeirrar samstöðu hefur verið að stjórnarskrárbreytingarnar hafa fjallað um vel afmarkaða þætti stjórnskipunarinnar.
2. Mikill fjöldi tillagna um breytingar á stjórnarskránni hefur komið fram á Alþingi og á öðrum vettvangi á þeim rösklega sex áratugum sem lýðveldisstjórnarskráin hefur verið í gildi. Nokkur hluti þeirra hefur náð fram að ganga en stór hluti hefur þó ekki náð inn í stjórnarskrá. Sumar þessara tillagna hafa verið allróttækar en aðrar hafa snúist um þröng tæknileg atriði. Mjög umfangsmikið verk væri að öllum líkindum að ná pólitískri samstöðu um öll þau atriði sem hafa komið til skoðunar á lýðveldistímanum.
3. Tilraunir til heildarendurskoðunar stjórnarskrárinnar hafa allar mistekist. Engin einhlít skýring er sennilega til á því hvers vegna svo sé. Mikill fjöldi ólíkra hugmynda samfara áherslu á að ná samstöðu er þó sennilega stór hluti af skýringunni. Í stað þeirrar heildarendurskoðunar, sem segja má að einkennt hafi endurskoðunarstarf stjórnarskrárinnar frá 1944 til 1983, hefur í seinni tíð verið lögð áhersla á afmarkaðri þætti endurskoðunarvinnunnar. Þannig var kosninga-fyrirkomulagið viðfangsefni stjórnarskrárbreytinga 1984 og 1999, deildaskipting Alþingis og fleira 1991 og mannréttindaákvæði og fleira 1995.
4. Breytingar á stjórnarskránni hafa einkum tekið til þingkosninga, starfa Alþingis og mannréttindaákvæða í stjórnarskrá. Allir þessir þættir hafa verið endurskoðaðir fremur nýlega, á árabílinu 1991 til 1999. Hugsanlegt er að samstaða geti tekist um frekari endurskoðun þessara kafla stjórnarskrárinnar en gera má ráð fyrir – miðað við hve stutt er síðan þeir voru til meðferðar – að margt af því sem samstaða er um hafi náðst fram. Einnig virðist ólíklegt að víðtæk samstaða sé í sjónmáli um samband ríkis og kirkju.
5. Lítið er hægt að álykta af þeim gögnum, sem hér hafa verið til skoðunar, í hvaða mæli ágreiningur ríkir um I., II. og V. kafla stjórnarskrárinnar. Deilur um þingræði hafa ekki verið fyrirferðarmiklar frá því um miðjan níunda áratuginn. Tillöguflutningur síðustu fimmtán ár, sem lýtur að þessum köflum, hefur einkum snúist um þjóðaratkvæðagreiðslur og þingsetu ráðherra þótt fleiri atriði hafi komið við sögu, þar á meðal alþjóðasamskipti. Á fyrri tíð hafa hins vegar ýmis önnur atriði verið til skoðunar, þar á meðal almenn lýsing stjórnskipunarinnar (lýðræði), hlutverk forseta við stjórnarmyndanir, synjunarvald forseta, ákvarðanataka ríkisstjórna, ákærvaldið, dómstólarnir og hlutverk þeirra, landsdómur og fleira.

## Heimildaskrá

*Alþingistíðindi.*

Arnór Hannibalsson (1983). „Sögulegur bakgrunnur íslensku stjórnarskrárinnar“, *Tímarit lögfræðinga*, 33:2, bls. 73–87.

Bjarni Benediktsson (1965). „Endurskoðun stjórnarskrárinnar“, *Land og lýðveldi I* (Reykjavík: Almenna bókafélagið) bls. 177–202. Einnig birt í Mbl., 22.–24. jan. 1953.

Björn Þórðarson 1951. *Alþingi og frelsisbaráttan* (Reykjavík: Alþingissögufundur).

Gerðarbók nefndar til að semja frumvarp að nýrri stjórnarskrá 1940, Þjóðskjalasafn, LXI.

Gunnar Helgi Kristinsson 1994. *Þróun íslensku stjórnarskrárinnar* (Reykjavík: Félagsvísindastofnun).

Gunnar G. Schram 1977. „Um endurskoðun stjórnarskrárinnar“, *Tímarit lögfræðinga*, 27. árg. 2. hefti, bls. 67–103.

Gunnar G. Schram 1999. *Stjórnskipunarréttur* (Reykjavík: Háskólaútgáfan)

Odd Didriksen 1968. „Krafan um þingræði í Miðlun og Benedikzku 1887–94“, *Saga*, VI árg.: 3–80.

Ólafur Þ. Harðarson 1995–7. „Kjör þjóðhöfðingja: Geta Íslendingar lært af Írum?“, *Íslensk félagsrit*, 7.–9. árg., bls. 87–99.

Ólafur Jóhannesson 1978. *Stjórnskipun Íslands* (Reykjavík: Iðunn).

Ólafur Lárusson 1946. „Constitution and law“ í *Iceland*, 4. útg. (Þorst. Þorsts. ritstýrði) (Reykjavík: Landsbanki Íslands) 47–66.

*Ríkishandbók Íslands 1965.* (Reykjavík: Menningarsjóður).

Stjórnarskrárnefndir – ýmis gögn. Þjóðskjalasafn 022-16, möppur B 127, B 128, B 34, B87 og fleiri gögn.

*The Constitution of Iceland* (1974) (Reykjavík: The Office of the Prime Minister).

Þór Vilhjálmsson 1994. „Synjunarvald forsetans“ í *Afmælisrit. Gaukur Jörundsson sextugur 25. september 1994* (Reykjavík: Bókaútgáfa Orators) bls. 609–636.

**Viðauki 3**

**SKÝRINGAR VIÐ  
STJÓRNARSKRÁ LÝÐVELDISINS ÍSLANDS**

Unnið að beiðni nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands

Desember 2005

# SKÝRINGAR VIÐ STJÓRNARSKRÁ LÝÐVELDISINS ÍSLANDS<sup>58</sup>

Sérfræðinganefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar:

**Eiríkur Tómasson prófessor**

**Björg Thorarensen prófessor**  
**Gunnar Helgi Kristinsson prófessor**  
**Kristján Andri Stefánsson sendifulltrúi**

Unnið að beiðni nefndar um endurskoðun  
stjórnarskrár lýðveldisins Íslands

Desember 2005

Skýringar við einstakar greinar stjórnarskrárinnar

---

<sup>58</sup> Ekki vannst tími til að fjalla að þessu sinni nema um I., II. og V. kafla stjórnarskrárinnar. Skýringarnar unnu Eiríkur Tómasson, Björg Thorarensen og Kristján Andri Stefánsson.

## I. kafli

### 1. gr. Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn.

*Tilurð:* Þessi grein var tekin upp í stjórnarskrána við stofnun lýðveldis 1944 en í stjórnarskránni frá 1920 sagði: „Stjórnskipulagið er þingbundin konungsstjórn.“ Samsvarandi ákvæði var ekki að finna í stjórnarskránni frá 1874 enda var Ísland ekki sjálfstætt ríki samkvæmt henni.

*Skýring:* Með „lýðveldi“ er fyrst og fremst vísað til þess að þjóðhöfðinginn skuli vera forseti, kjörinn af þegnum með beinum eða óbeinum hætti, en ekki konungur sem hlýtur þá stöðu að erfðum. Í lýðveldi er og kjörið þjóðþing sem fer með löggjafarvald eða er að minnsta kosti aðalhandhafi þess.

Höfundar frumvarpsins að lýðveldisstjórnarskránni virðast hafa litið svo á að með því að kveða á um það, eins og í eldri stjórnarskrá, að hér á landi skuli vera „þingbundin stjórn“ væri verið að stjórnarskrárhelga þingræðið. Þetta er þó ekki einhlít skýring, heldur getur með þessu orðalagi verið vísað til þess eins að ráðherrar skuli vera háðir Alþingi með einhverjum hætti, t.d. með því að standa þinginu reikningsskil gjörða sinna. Þingræðisreglan er ekki orðuð í stjórnarskránni, heldur byggist hún á stjórnskipunarvenju og er því jafn rétt há ákvæðum stjórnarskrárinnar sjálfrar þannig að henni verður ekki breytt eða hún afnumin nema með stjórnarskrárbreytingu. Reglan felur það í sér að þeir einir geta gegnt ráðherraembætti sem meirihluti þingsins vill styðja eða að minnsta kosti þola í embætti. Í orðalaginu „þingbundin stjórn“ er jafnframt talið felast að Alþingi sé ekki aðeins aðalhandhafi löggjafarvaldsins, heldur ráði einnig miklu um landstjórn og stjórnarstefnu, t.d. með því að hafa með höndum fjárstjórnarvald, þ.e. vald til að ákveða tekjur ríkisins og gjöld.

*Helstu heimildir:*

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 12.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 81-82, 84-85, 27-28, 93 og 138-139.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 24-25, 36 og 149-150.

### 2. gr. Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið. Dómendur fara með dómsvaldið.

*Tilurð:* Þessi grein hefur staðið svo til óbreytt í stjórnarskránni frá 1920, að öðru leyti en því að 1944 kom forseti í stað konungs í 1. og 2. másl. hennar. Vísi að þessu ákvæði var að finna í 1. mgr. 1. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 en fyrirmynd þess er sótt til 2. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

*Skýring:* Hér er mælt fyrir um greiningu ríkisvaldsins í þrjá þætti, í samræmi við kenningu franska stjórnspekingsins Montesquieus um það efni. Ekki er skilgreint hvað einkennir hvern þessara þriggja valdþátta og jafnvel hefur því verið haldið fram að löggjafinn geti tekið ákvarðanir um nánast hvaða atriði sem honum sýnist, jafnvel þótt



þær ákvarðanir séu að öðru jöfnu teknar af handhöfum framkvæmdarvalds og dómssvalds. Nú er hins vegar almennt litið svo á að löggjafinn geti ekki leyst úr ágreiningi, sem heyrir undir dómstólana samkvæmt hefðbundinni skilgreiningu á eðli dómssvaldsins, eða tekið einstakar ákvarðanir sem eru á forræði forseta og ráðherra samkvæmt stjórnarskránni.

Vegna þess að handhöfum framkvæmdarvalds og dómssvalds er að öðru jöfnu skylt að fara eftir settum lögum í störfum sínum, sbr. m.a. 61. gr. stjkskr., má segja að löggjafinn sé æðstur handhafa hins þríþætta ríkissvalds.

Í fyrirmælunum um þrígreiningu ríkissvaldsins eru fólgnar skorður við því að löggjafinn geti framselt vald sitt til stjórnvalda, þ.e. handhafa framkvæmdarvaldsins, með því að heimila þeim að setja almennar reglur um efni sem skipað skal með lögum, annaðhvort samkvæmt beinum fyrirmælum stjórnarskrárinnar eða eftir eðli máls. Þótt löggjafinn megi fela stjórnvöldum að leysa úr réttarágreiningu á tilteknum sviðum má löggjafinn ekki ganga svo langt að fá þeim fullnaðarúrskurðarvald um ágreining sem heyrir undir dómstólana samkvæmt hefðbundinni skilgreiningu á eðli dómssvaldsins, sbr. H 1991, 1690 og H 1994, 748.

Þegar kveðið er á um að Alþingi og forseti fari saman með löggjafarvaldið er einkum átt við það að forseti þurfi að staðfesta lagafrumvörp, sem þingið hefur samþykkt, til þess að þau öðlist gildi sem lög, sbr. 26. gr. stjkskr. Samkvæmt þeirri grein getur forseti neitað að staðfesta lagafrumvarp sem þingið hefur samþykkt. Frumvarpið fær þó engu að síður lagagildi en leggja skal það undir þjóðaratkvæði svo fljótt sem kostur er til að fá skorið úr um lagagildi þess til frambúðar.

Enda þótt mælt sé fyrir um að forseti og „önnur stjórnarvöld“ skuli fara með framkvæmdarvaldið leiðir það af 1. mgr. 13. gr. og 14. gr. stjkskr., þar sem segir að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt og þeir beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, að það eru ráðherrar sem í reynd eru æðstu handhafar framkvæmdarvaldsins, hver á sínu sviði. Framkvæmdarvaldið er að öðru leyti á hendi annarra stjórnvalda, eftir því sem fyrir er mælt í lögum.

Þótt gert sé ráð fyrir að ríkissvaldið greinist í þrennt og mismunandi valdhafar fari með hvern þátt þess um sig hefur 2. gr. stjkskr. ekki verið skilin á þann veg að skilja verði skýrt á milli handhafa hvers valdþáttar fyrir sig. Þannig leiðir það af þingræðisreglunni að skilin milli löggjafarvalds annars vegar og framkvæmdarvalds hins vegar eru hvergi nærri eins skýr og ætla mætti af orðalagi greinarinnar. Þá er það langalgengast hér á landi að ráðherrar komi úr hópi þingmanna og fari þar með bæði með löggjafar- og framkvæmdarvald. Enn fremur hefur Hæstiréttur ekki fallist á að skýra beri greinina á þann veg að sami maður megi ekki fara í senn með framkvæmdar- og dómssvald, sbr. H 1985, 1290 og H 1987, 356. Sú skipan getur hins vegar brotið í bága við fyrirmæli 1. mgr. 70. gr. stjkskr. um rétt til málsmeðferðar fyrir sjálfstæðum og óvilhöllum dómstóli, sbr. 8. gr. stjkskl. nr. 97/1995, og má því vissulega draga í efa fordæmisgildi umræddra hæstaréttardóma. Samkvæmt 2. mgr. 34. gr. stjkskr. eru hæstaréttardómarar ekki kjörgengir til Alþingis, sbr. 8. gr. stjkskl. nr. 56/1991. Það þýðir að sami maður getur ekki samtímis farið með löggjafarvald sem þingmaður og dómssvald sem hæstaréttardómari.

Þess má geta að ákvæði 2. gr. stjkskr. eru almennt talin setja skorður við því að unnt sé að framselja ríkissvald til erlendra alþjóða- eða fjölþjóðastofnana enda er ekki að finna í stjórnarskránni ákvæði sem veitir heimild til slíks framsals.

*Helstu heimildir:*

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 82-84, 111-112, 282-290, 334-337, 365-373 og 393-397.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 25-27, 121-122, 293-297, 347-349, 386-390, 393-400, 422-425, 431-432, 440 og 531-532.

## II. kafli

### 3. gr. Forseti Íslands skal vera þjóðkjörinn.

*Tilurð:* Þessi grein var tekin í stjórnarskrána 1944 við stofnun lýðveldis og þar með embættis forseta Íslands, eins og reyndar 4. – 8. gr. stjkskr. sem áttu sér heldur ekki neina hliðstæðu í eldri stjórnarskrám meðan Ísland var konungsríki.

*Skýring:* Í greininni er mælt fyrir um tvennt. Annars vegar að heiti forsetaembættisins skuli vera forseti Íslands. Hins vegar að þjóðkjörin skuli vera í embættið. Hvoru tveggja var breytt í þessa veru í meðferð þingsins 1944, að tillögu sameinaðrar stjórnarskrárnefndar efri og neðri deildar Alþingis. Frumvarp ríkisstjórnarinnar, sem byggðist á tillögum þingkjörinnar millipinganefndar, hafði upphaflega gert ráð fyrir að sameinað Alþingi kysi forseta enda yrði „minni truflun af kosningu nýs forseta en vera mundi, ef hann væri kosinn með alþjóðaratkvæði“. Í athugasemdum við frumvarpið sagði enn fremur að vel færi á því að Alþingi kysi forsetann þar sem ætlunin væri sú að það héldi sama valdi á málefnum ríkisins og það hefði haft og forseti yrði því háður með svipuðum hætti og konungur hefði í framkvæmd verið.

Sameinaðar stjórnarskrárnefndir efri og neðri deildar þingsins lögðu á hinn bóginn til að frá því yrði horfið og forsetinn yrði þess í stað þjóðkjörinn. Var þetta meginbreytingartillaga nefndarinnar og til komin vegna þess að hún þótti vera í samræmi við vilja og óskir „mikils þorra þjóðarinnar“, eftir því sem næst yrði komist.

Þá þótti nefndinni best viðeigandi að forsetinn yrði kenndur við landið og gleggst til aðgreiningar frá forsetum Alþingis og forsetum einstakra félaga. Þessi nafngift var því tekin upp í 2. og 3. gr. en ekki fylgt eftir í öðrum ákvæðum þar sem hann er oftast nefndur forseti lýðveldisins en annars forseti, ýmist með eða án ákveðins greinis. Eðlilegt væri að samræma orðalag í stjórnarskránni að þessu leyti.

*Helstu heimildir:*

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 12 og þskj. 71, bls. 166.

### 4. gr. Kjörgengur til forseta er hver 35 ára gamall maður, sem fullnægir skilyrðum kosningarréttar til Alþingis, að fráskildu búsetuskilyrðinu.

*Skýring:* Þessi grein tilgreinir kjörgengisskilyrði forseta, þ.e. almenn jákvæð hæfisskilyrði sem maður verður að uppfylla til að geta tekið við forsetaembættinu og haldið því. Kjörgengisskilyrðin eru tæmandi talin í þessari grein og óheimilt væri að bæta við þau með almennum lögum.

Samkvæmt stjórnarskrá er hver sá kjörgengur við forsetakjör sem náð hefur 35 ára aldri og uppfyllir skilyrði til að kjósa í alþingiskosningum, að frátöldu búsetuskilyrðinu. Um aldursmarkið sagði í athugasemdum við stjórnarskrárfrumvarpið að ekki þætti hlýða að yngri maður gæti orðið forseti því að til starfans þyrfti, auk margs annars, „lipurð og mannþekkingu, sem ekki fæst nema með nokkrum aldri“.

Ákvæðið er eyðuákvæði að því leyti að það lýsir ekki sjálft hvers efnis skilyrðin eru, heldur vísar um það þangað sem skilyrði kosningarréttar í alþingiskosningum eru ákveðin. Þeim er um allt, sem hér skiptir máli, lýst í 33. gr. stjkskr., eins og henni hefur

verið breytt með 2. gr. stjksl. nr. 65/1984, en þá voru felld brott tvö skilyrði sem ráða má af lögskýringargögnum að stjórnarskrárgjafinn hafi látið sig nokkru varða að giltu um kjörgengi forsetaefnis og gerðu kröfu til lögræðis, áður fjárræðis, og óflekkaðs mannorðs. Eftir standa því einungis tvö skilyrði, þ.e. um 18 ára aldur og íslenskan ríkisborgararétt, en krafa um lögheimili hér á landi á ekki við samkvæmt niðurlagi 4. gr.

Kjörgengisskilyrði alþingismanna eru ákveðin í 34. gr. stjkskr., sbr. 3. gr. stjksl. nr. 65/1984 og 8. gr. stjksl. nr. 56/1991, en þau eru að því leyti strangari en kjörgengisskilyrði forseta að alþingismönnum ber að hafa óflekkað mannorð og mega ekki vera hæstaréttardómarar. Eðlilegt sýnist vera að hafa samræmi milli kjörgengisskilyrða alþingismanna og forseta.

*Helstu heimildir:*

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 12-13.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 116-118.

**5. gr. Forseti skal kjörinn beinum, leynilegum kosningum af þeim, er kosningarrétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst 1500 kosningarbærra manna og mest 3000. Sá, sem flest fær atkvæði, ef fleiri en einn eru í kjöri, er rétt kjörinn forseti. Ef aðeins einn maður er í kjöri, þá er hann rétt kjörinn án atkvæðagreiðslu. – Að öðru leyti skal ákveða með lögum um framboð og kjör forseta, og má þar ákveða, að tiltekin tala meðmælenda skuli vera úr landsfjórðungi hverjum í hlutfalli við kjósendatölu þar.**

*Skýring:* Þessi grein lýsir inntaki þjóðkjörs forseta sem 3. gr. stjkskr. mælir fyrir um. Í upphaflegu stjórnarskrárfurvarpi hafði þessi grein lýst tilhögun þingkjörs forseta en til samræmis við tillögu sameinaðra stjórnarskrárnefnda um þjóðkjör hans í stað þingkjörs var henni gerbreytt í meðferð þingsins. Varð niðurstaðan sú að sá væri rétt kjörinn forseti er fengi flest atkvæði ef fleiri en einn væru í kjöri.

Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. er löggjafanum eftirlátið að mæla með lögum fyrir um framboð og kjör forseta að öðru leyti en því sem ákveðið er í stjórnarskránni sjálfri. Um framboð og kjör forseta gilda samnefnd lög nr. 36/1945, með síðari breytingum, en almennt vísa þau um allt, sem ekki þarf sérákvæða við, til laga um alþingiskosningar.

Auk þess að uppfylla kjörgengisskilyrði skv. 4. gr. stjkskr. geta þeir einir verið í kjöri sem hafa meðmæli minnst 1500 kosningarbærra manna og mest 3000, sbr. 2. másl. 1. mgr. 5. gr. Þá er í síðari málsgrein heimilað að áskilja með lögum að tiltekinn fjöldi þessara meðmælenda skuli vera úr öllum landsfjórðungum að jafnri tiltölu við fjölda kjósenda í hverjum þeirra, sbr. 3. gr. laga nr. 36/1945.

Þegar litið er til mannfjöldabreytinga og búsetuþróunar í landinu er ljóst að þessi skilyrði eru að minnsta kosti ekki jafnströng og þegar þau voru upphaflega sett og að langflestir meðmælendur hljóta nú að koma úr Sunnlendingafjórðungi en fæstir úr Austfirðingafjórðungi. Skipting landsins í fjórðunga er hvorki skilgreind nánar í stjórnarskrá eða lögum nr. 36/1945. Í framkvæmd er hins vegar fyrir því löng venja að draga þau eins og umboðsstjórnarsvæði dönsku konungsstjórnarinnar voru mörkuð fram til 1904 í ömt. Sú skipting mun hafa byggst á mörkum landsfjórðunganna frá um 965, með síðari breytingum, en það munu vera fyrstu landfræðilegu mörkin í sögu íslenskrar stjórnskipunar, dregin til dómsagnar og framfærslu. Ytri mörk þessara fjórðunga voru áður auðkennd með tilvísun í gömlu sýslumörkin en hafa, eftir að þau

voru aflögð, verið dregin með því að tilgreina þau sveitarfélög sem teljast til hvers fjórðungs um sig. Sá galli er reyndar á þessari fjórðungaskiptingu að hún fer ekki saman við skiptingu landsins í kjördæmi, sbr. nú 6. gr. laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis. Kjördæmaskiptingin skiptir í þessu tilliti máli vegna þess að yfirkjörstjórn í hverju kjördæmi ber að staðreyna að meðmælendur séu kosningarbærir innan viðkomandi kjördæmis og gefa út vottorð þar að lútandi. Hentugast væri því að mörk fjórðunga og kjördæma færu saman þannig að vottorð um kosningarbærni í tilteknu kjördæmi fæli jafnframt í sér vottorð um kosningarbærni í tilteknum fjórðungi. Þar eð uppruna meðmæla og staðsetningu í fjórðungi er þó hægt að staðreyna með tilliti til þess sveitarfélags þar sem meðmælandi á lögheimili, hefur þó ekki þótt bera beina nauðsyn til að raska þeim mörkum sem fjórðungunum hafa frá forni fari verið dregin, eins og afmörkun samkvæmt kjördæmum myndi óhjákvæmilega hafa í för með sér.

Af 4. másl. 1. mgr. 5. gr. leiðir að atkvæðagreiðsla í forsetakjöri fer ekki fram nema fleiri en einn frambjóðandi sé í kjöri sem uppfyllir kjörgengisskilyrði 4. gr. stjkskr. og hefur tilskilinn fjölda meðmæla að baki sér, sbr. 2. másl. 1. mgr. 5. gr. Að öðrum kosti er sá rétt kjörinn forseti sem uppfyllir þessi skilyrði, án atkvæðagreiðslu.

*Helstu heimildir:*

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 71, bls. 166-167.

Alþingistíðindi 1944 B, d. 59-60.

**6. gr. Kjörtímabil forseta hefst 1. ágúst og endar 31. júlí að 4 árum liðnum. Forsetakjör fer fram í júní- eða júlímánuði það ár, er kjörtímabil endar.**

*Skýring:* Kjörtími forseta er samkvæmt þessari grein fjögur ár. Í athugasemdum við þetta ákvæði í upphaflegu stjórnarskrárfrumvarpi var getum leitt að því að með því að hafa kjörtímabilið þetta langt ykjust líkur fyrir aukinni reynslu forseta í starfi og truflanir af tíðum forsetaskiptum yrðu minni. Eftir að þjóðkjör forseta var ákveðið var nauðsynlegt að binda upphaf og lok kjörtímabils hans við ákveðnar dagsetningar og urðu þessar fyrir valinu með það fyrir augum að kosningar til embættisins gætu þá farið fram að vori. Aðrar ástæður eru ekki færðar fyrir því að setja forseta inn í embætti þennan dag. Í samræmi við þessa grein er í 1. másl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 36/1945 um framboð og kjör forseta Íslands, sbr. 1. gr. laga nr. 6/1984, ákveðið að forsetakjör fari fram síðasta laugardag í júnímánuði fjórða hvert ár.

*Helstu heimildir:*

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 13.

Alþingistíðindi 1944 B, d. 60.

**7. gr. Nú deyr forseti eða lætur af störfum, áður en kjörtíma hans er lokið, og skal þá kjósa nýjan forseta til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu.**

*Skýring:* Greinin mælir fyrir um hvernig með skuli fara ef forseti deyr eða lætur af störfum af öðrum orsökum áður en kjörtími hans er á enda runninn, svo sem við afsögn eða brottvikningu skv. 11. gr. stjkskr. Í því tilviki ber samkvæmt þessu ákvæði að kjósa annan forseta en kjörtímabil hans getur þó aldrei varað lengur en til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu. Ekki er tilskilið hvenær þessar kosningar skuli fara fram enda

sýnist af lögskýringargögnum mega ráða að stjórnarskrárgjafinn hafi viljað veita nokkurt svigrúm í þessu skyni ef sæti forseta skyldi losna á þeim tíma sem óheppi-  
legur er til forsetakosninga. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 36/1945 skal  
forsætisráðherra ákveða kjördag þegar svo ber undir og er þá lögboðið að það skuli  
vera innan árs frá því að tilefni til þess stofnast.

*Helstu heimildir:*

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 71, bls. 167.

8. gr. **Nú verður sæti forseta lýðveldisins laust eða hann getur ekki gegnt  
störfum um sinn vegna dvalar erlendis, sjúkleika eða af öðrum ástæðum, og  
skulu þá forsætisráðherra, forseti ...<sup>1)</sup> Alþingis og forseti hæstaréttar fara með  
forsetavald. Forseti ...<sup>1)</sup> Alþingis stýrir fundum þeirra. Ef ágreiningur er þeirra í  
milli, ræður meiri hluti.**

<sup>1)</sup> Stjksl. nr. 56/1991, 1. gr.

*Skýring:* Í þessari grein er handhöfn valds forseta Íslands falin æðstu handhöfum  
hinna þriggja greina ríkisvaldsins, framkvæmdarvalds, löggjafarvalds og dómsvalds,  
þegar forseta nýtur ekki við af nánar tilgreindum ástæðum.

Ekki eru ákvæði um hver eigi ákvörðunarvald um það hvenær handhafar  
forsetavalds taka við störfum forseta. Í framkvæmd taka þeir alltaf við meðferð  
forsetavalds í fjarveru forseta utanlands og er það auglýst sérstaklega bæði í  
Lögbirtingablaði og Stjórnartíðindum, sem og að hann sé kominn heim og tekinn við  
stjórnarstörfum á ný. Vafalaust yrði sami háttur hafður á ef forseti myndi forfallast  
vegna alvarlegs sjúkleika eða af öðrum ástæðum enda hefur framgangur stjórnar-  
athafna ekki verið látinn tefjast vegna þess að forseti sé ófær um að sinna þeim. Á  
hinn bóginn skal áréttað að handhafar taka aldrei við meðferð forsetavalds þegar hann  
er fjarri setri sínu eða skrifstofu innanlands, sbr. 12. gr. stjkskr., enda telst hann bær til  
að sinna stjórnarstörfum hvar sem hann kann að vera staddur innan endimarka  
ríkisins.

Samkvæmt 2. másl. greinarinnar skal forseti Alþingis stýra fundum  
handhafanna. Í samræmi við það stýrir hann fundum ríkisráðs þegar það kemur saman  
undir forsæti handhafanna, sbr. að breyttu breytanda 6. gr. tilskipunar um starfsreglur  
ríkisráðs, nr. 82/1943. Utan ríkisráðs hefur hins vegar ekki tíðkast að handhafar komi  
saman til formlegra funda eða reynt hafi á afl atkvæða þeirra enda eru þeir ábyrgðar-  
lausir af stjórnarathöfnum öllum á sama hátt og forseti, sbr. 13. gr. stjkskr. Sé einhver  
handhafanna forfallaður eða fjarstaddur utanlands ganga varamenn í þeirra stað, þ.e.  
varaforseti Hæstaréttar, varaforsetar Alþingis í rétttri töluröð og sá ráðherranna sem í  
þeim tilvikum gegnir störfum fyrir forsætisráðherra, en þegar bæði hann og forseti eru  
fjarstaddir á sama tíma er staðganga fyrir hann útveguð með atbeina forseta, sbr. 15.  
gr. stjkskr., og auglýst í Lögbirtingablaði og Stjórnartíðindum.

*Helstu heimildir:*

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 124-126.

Pétur Kr. Hafstein: Um handhafa forsetavalds, Tímarit lögfræðinga, 4. hefti 1990, bls.  
243-255.

9. gr. **Forseti lýðveldisins má ekki vera alþingismaður né hafa með höndum launuð störf í þágu opinberra stofnana eða einkaafyrirtækja. – Ákveða skal með lögum greiðslur af ríkisfé til forseta og þeirra, sem fara með forsetavald. Óheimilt skal að lækka greiðslur þessar til forseta kjörtímabil hans.**

*Tilurð:* Fyrri málsgrein þessa ákvæðis er frá 1944, eins og niðurlag síðari málsgreinar, en fyrri hluti þeirrar málsgreinar er sambærilegur því sem áður hafði gilt um konung.

*Skýring:* Í 1. mgr. 9. gr. er kveðið á um það hvaða störfum forseti megi ekki sinna samhliða forsetaembættinu. Í rauninni er ákvæðið eðlisskytt almennt neikvæðum hæfisreglum, sem svo eru nefndar, en þær miða að því að draga fyrir fram úr líkum á eða koma í veg fyrir að þeir sem þær eiga við um lendi oft í aðstæðum sem til þess eru fallnar að hafa ómálefnaleg áhrif á störf þeirra eða skapa hagsmunaárekstra sem eru ósamrýmanlegir störfum þeirra.

Ákvæðið stendur ekki í vegi fyrir því að forseti gegni ólaunuðum trúnaðarstörfum á borð við mannúðarstörf eða vinni sem vísindamaður eða listamaður að rannsóknum eða listsköpun. Enn fremur aftrar ákvæðið því ekki að forseti geti notið arðs af eignum sínum, þ. á m. atvinnufyrirtækjum, jafnvel þótt hann megi ekki hafa þar fast starf.

Í 2. mgr. 9. gr. er fjallað um laun forseta. Annars vegar er þar mælt fyrir um að þau skuli greidd af ríkisfé. Hins vegar að þau megi ekki skerða eftir að kjörtímabil hans er hafið. Um lögjafarástæður fyrir síðarnefnda ákvæðinu segir í lögskýringargögnum að því væri ætlað að hindra að fjárhagslegum þvingunarráðum verði beitt gegn forseta eða Alþingi reyni eftir á með þessum hætti að ná sér niðri á forseta. Tekið er fram að ákvæðið tryggi forseta ekki fyrir kaupmáttarbreytingum krónunnar.

Um laun forseta hafa lengst af gilt sérstök lög, sbr. nú lög nr. 10/1990 um laun forseta Íslands. Samkvæmt þeim er forseta auk launa tryggður ókeypis bústaður, ljós og hiti og endurgreiddur útlagður kostnaður vegna rekstrar embættis hans. Með hliðsjón af síðari málslið 2. mgr. 9. gr. verður einnig að telja óheimilt að draga úr hlunnindum af þessu tagi á miðju kjörtímabili forseta. Sama á við um eftirlaunaréttindi forseta. Ákvæði um þau hafa nú verið flutt í lög nr. 141/2003 um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara, en tóku með tilliti til sitjandi forseta ekki efnislegum breytingum. Forseti var lögum samkvæmt áður undanþeginn öllum opinberum gjöldum og sköttum. Því var breytt með lögum nr. 84/2000 um afnám lagaákvæða um skattfrelsi forseta Íslands, sem öðluðust gildi við upphaf nýs kjörtímabils forseta 1. ágúst 2000.

*Helstu heimildir:*

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 13.

Alþingistíðindi 1999–2000 A, þskj. 1388, bls. 6091–6092.

Alþingistíðindi 2003–2004 A, þskj. 635 (vefslóð Alþingis).

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 128–129.

Gunnar Helgi Kristinsson, Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 66–67.

10. gr. **Forsetinn vinnur eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni, er hann tekur við störfum. Af eiðstaf þessum eða heiti skal gera tvö samhljóða frumrit. Geymir Alþingi annað, en þjóðskjalasafnið hitt.**

*Tilurð:* Greinin tók á sig þessa mynd 1944 en samsvarar annars grein sem upphaflega var tekin í stjórnarskrá 1915 og tók síðan smávægilegum breytingum 1920.

*Skýring:* Upphafsákvæðið áréttar trúnaðar- og hollustuskyldu forseta við þann grundvöll sem stjórnskipun ríkisins er reist á og felur í sér loforð hans um að virða hana á kjörtímanum. Ákvæðið er að þessu leyti sambærilegt því sem gildir um aðra embættismenn ríkisins, sbr. síðari málslíð 2. mgr. 20. gr. stjkskr. Eins og greinin er fram sett er eið- eða heitvinningin forsenda þess að forseti megi taka við embætti og fái kjörbréf sitt afhent. Er hún enda mikilvægur liður í embættistöku forseta og athöfn af því tilefni byggð í kringum þessa tvo atburði.

Í framkvæmd er útbúið heit að viðlögðum drengskap og ekki er kunnugt um að forsetaefni hafi í raun átt val um það eða eiðstaf. Í þessu sambandi er rétt að benda á að nýir þingmenn eiga ekki lengur kost á að vinna eið að stjórnarskránni frekar en drengskaparheit eftir breytingu sem gerð var á 47. gr. stjkskr. með 16. gr. stjkskl. nr. 56/1991.

Ekki er kunnugt um ástæður fyrir því að ástæða er talin til að gera tvö samhljóða frumrit af þessari yfirlýsingu en mismunandi vörslustöðum þeirra, sbr. lokamálslið, er e.t.v. ætlað að auka líkur á að annað varðveitist ef hitt skyldi glatast. Öllum skjölum, sem Alþingi varðveitir, ber þó að skila til Þjóðskjalasafns innan 30 ára frá tilurð þeirra skv. 5. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands.

*Helstu heimildir:*

Alþingistíðindi 1944 A, bls. 13.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 121-122.

Gunnar Helgi Kristinsson, Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 67.

**11. gr. Forseti lýðveldisins er ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum. Svo er og um þá, er störfum hans gegna. – Forseti verður ekki sóttur til refsingar, nema með samþykki Alþingis. – Forseti verður leystur frá embætti, áður en kjörtíma hans er lokið, ef það er samþykkt með meiri hluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu, sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi  $\frac{3}{4}$  hluta þingmanna ...<sup>1)</sup> Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja mánaða, frá því að krafan um hana var samþykkt á Alþingi, og gegnir forseti eigi störfum, frá því að Alþingi gerir samþykkt sína, þar til er úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru kunn. – Nú hlýtur krafa Alþingis eigi samþykki við þjóðaratkvæðagreiðsluna, og skal þá Alþingi þegar í stað rofið og efnt til nýrra kosninga.**

<sup>1)</sup>Stjkskl. nr. 56/1991, 2. gr.

*Tilurð:* Greinin var tekin upp í stjórnarskrána 1944 og hefur staðið þar óbreytt síðan, að frátöldum orðalagsbreytingum sem voru gerðar árið 1991 vegna afnáms deildaskiptingar Alþingis. Greinin á sér að hluta til samsvörun við 10. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920, þar sem var mælt fyrir um að konungur væri ábyrgðarlaus og friðhelgur, en sú grein var samhljóða 18. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

*Skýring:* Greinin mælir fyrir um ábyrgð forseta Íslands sem annars handhafa framkvæmdarvaldsins skv. 2. gr. stjkskr. Af því er ljóst að forsetinn verður ekki dreginn til ábyrgðar, hvorki refsingar né skaðabóta, vegna stjórnarathafna sinna. Það sama gildir um handhafa forsetavalds sem inna af hendi stjórnarathafnir í fjarveru forseta. Verður að skoða ákvæði þetta í samhengi við 13. gr. stjkskr. um að ráðherrar



framkvæmi vald forseta, 14. gr. stjkskr. sem mælir fyrir um að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum og 19. gr. stjkskr. um að undirskrift forseta undir stjórnareriendi veiti þeim gildi þegar ráðherra riti undir þau með honum.

Ábyrgðarleysi forseta takmarkast við stjórnarathafnir hans og því yrði unnt að koma fram skaðabótaábyrgð á hendur honum eftir almennum reglum vegna annarra athafna. Um refsíábyrgð forsetans vegna annarra athafna gildir hins vegar sérregla 2. mgr. 11. gr. en samkvæmt því verður hann ekki sóttur til refsingar nema með samþykki Alþingis. Verði samþykki veitt verður opinbert mál rekið gegn forseta fyrir almennum dómstólum og eftir þeim reglum sem gilda um meðferð opinberra mála. Aldrei hefur reynt á að tillaga um samþykki Alþingis skv. 2. mgr. hafi verið borin fram.

Í 3. og 4. mgr. 11. gr. er fjallað um skilyrði þess að forseti verði leystur frá embætti áður en kjörtíma hans er lokið í tilvikum þar sem hann hefur ekki sjálfur óskað lausnar frá embætti. Er hér höfð í huga sú aðstaða að ótækt þyki að forseti gegni lengur embætti, t.d. ef hann gerist sekur um refsiverða háttsemi, verður andlega vanheill eða djúpstæður pólitískur ágreiningur hefur orðið milli forseta annars vegar og ríkisstjórn eða Alþingi hins vegar. Stjórnarskrárákvæðið mælir ekki fyrir um að neinn tilskilinn fjöldi þingmanna þurfi til að setja fram slíka kröfu. Komi hún fram eru skilyrði frávikningar forseta bundin þrenns konar fyrirvörum: Í fyrsta lagi að aukinn meirihluti þingmanna samþykki hana, í öðru lagi að hún verði samþykkt með meirihluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu og loks að fáist ekki slíkt samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslunni að þing verði rofið og efnt til nýrra kosninga.

Skilyrðið um samþykki  $\frac{3}{4}$  hluta þingmanna felur í sér að ekki verði hvatvíslega ráðist í slíka ákvörðun. Má álykta af orðalaginu að hér sé átt við  $\frac{3}{4}$  af heildarfjölda þingmanna eða 47 þingmenn en ekki aðeins  $\frac{3}{4}$  af þeim fjölda sem venjulega þarf til þess að Alþingi sé ályktunarbært skv. 53. gr. stjkskr. Forseti lætur af störfum þegar samþykkt Alþingis þessa efnis hefur verið gerð en skylt er að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu innan tveggja mánaða frá því krafan var samþykkt. Verði frávikning forseta samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslunni verður forsetinn leystur frá embætti skv. 3. mgr. 11. gr. Myndu handhafar forsetavalds gegna störfum forseta þar til niðurstaða um það liggur fyrir.

Þjóðaratkvæðagreiðslan, sem fjallað er um í 3. mgr. 11. gr., er eitt fjögurra tilvika þar sem stjórnarskráin mælir fyrir um þjóðaratkvæði. Eru hin tilvikin talin í 26. gr. stjkskr. um þjóðaratkvæðagreiðslu í kjölfar þess að forseti synji lagafrumvarpi staðfestingar, 2. mgr. 79. gr. stjkskr. sem fjallar um breytingar á kirkjuskipan ríkisins skv. 62. gr. stjkskr. og 81. gr. stjkskr. um að stjórnarskráin skuli samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu. Slík atkvæðagreiðsla fór fram árið 1944 og hefur 81. gr. því eðli málsins samkvæmt ekki þýðingu þaðan í frá.

Er 3. mgr. 11. gr. frábrugðin hinum tveimur virku stjórnarskrárákvæðunum um þjóðaratkvæðagreiðslu að því leyti að hún kveður skýrt á um að atkvæðagreiðslan skuli fara fram innan ákveðins tímafrests, eða tveggja mánaða, og hún tilgreinir að meirihluta atkvæða þurfi til þess að samþykkja að forseti verði leystur frá embætti. Ætla má að hér sé átt við meirihluta greiddra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslunni. Um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru ekki frekari fyrirmæli í stjórnarskránni en ætla má að löggjafinn gæti sett um hana sérstök lög.

Samkvæmt þessu verður forseti varanlega leystur frá embætti sínu ef meirihluti þeirra sem þátt taka í þjóðaratkvæðagreiðslu um frávikningu hans greiðir henni atkvæði sitt. Ber þá að efna til forsetakosninga samkvæmt fyrirmælum 7. gr. stjkskr. og skal kjósa nýjan forseta til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu fráfarandi forseta.

Verði frávíkingning forseta ekki samþykkt í þjóðatkvæðagreiðslunni skal Alþingi þegar rofið og efnt til nýrra kosninga, sbr. 4. mgr. stj. skr. Með gagnályktun frá niðurlagi 3. mgr. má ganga út frá því að forseti taki aftur við embætti sínu þegar þessi niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar liggur fyrir og gegni því til loka kjörtímabilsins. Það kemur þá í hans hlut með atbeina forsætisráðherra að rjúfa þing eins og endranær á við um þingrof samkvæmt 24. gr. stj. skr.

Krafa um frávíkingningu forseta hefur aldrei verið borin fram á Alþingi.

*Helstu heimildir:*

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 13.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 373-387.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 373-392.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 68-69.

Skýrsla starfshóps ríkisstjórnarinnar um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar, 2004.

**12. gr. Forseti lýðveldisins hefur aðsetur í Reykjavík eða nágrenni.**

*Tilurð:* Greinin var tekin upp í stjórnarskrána 1944.

*Skýring:* Embættisbústaður forseta er að Bessastöðum en skrifstofa hans hefur frá árinu 1996 verið í húsinu Staðastað við Sóleyjargötu í Reykjavík. Þarfnast greinin ekki frekari skýringa.

*Helstu heimildir:*

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 14.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 70.

**13. gr. Forsetinn lætur ráðherra framkvæma vald sitt. – Ráðuneytið hefur aðsetur í Reykjavík.**

*Tilurð:* Fyrirmynd þessarar greinar er 9. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 þar sem mælt var fyrir um að konungur hefði hið æðsta vald í öllum málefnum með þeim takmörkunum sem stjórnarskráin setti og léti hann ráðherra framkvæma vald sitt. Þar sagði jafnframt að ráðuneytið hefði aðsetur í Reykjavík. Eins og sjá má þá hefur fyrri málsgreinin verið styttn verulega. Kjarni þessa stjórnarskrárákvæðis kom reyndar inn í stjórnarskrána með 1. gr. stj. skl. nr. 16/1903 samhliða breytingum sem gerðar voru vegna heimastjórnarinnar þegar framkvæmdarvaldið var flutt til Reykjavíkur frá Kaupmannahöfn og ráðherra skyldi tala og rita íslenska tungu og bera ábyrgð gagnvart Alþingi.

*Skýring:* Greinin er eitt af kjarnaákvæðum stjórnarskrárinnar um æðstu handhöfn framkvæmdarvaldsins, valdsvið forseta og verkaskiptingu hans og ráðherra. Ber að skoða hana í samhengi við 11. gr. stj. skr. um að forseti sé ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum, sem áður er rakin, 14. gr. stj. skr. um að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum og 19. gr. stj. skr. um að undirskrift forseta lýðveldisins undir lögjafarmál eða stjórnarerindi veiti þeim gildi er ráðherra ritar undir þau með honum. Vegna þessarar framsetningar stjórnarskrárinnar á störfum framkvæmdar-

valdsins eru eftirfarandi ákvæði II. kafla stjkskr., sem fjalla um ýmis störf forseta, í raun rétttri lýsing á störfum ráðherra og þeim valdheimildum sem stjórnvöldum er ætlað að hafa með hendi. Ákvæði 1. mgr. 13. gr. stendur í nánnum tengslum við 14. gr. stjkskr. enda hlýtur það almennt að vera forsenda þess að ráðherrar geti borið þá ábyrgð sem þar greinir að þeir fari jafnframt með yfirstjórn stjórnarsýslunnar.

Er athugunarefni, við endurskoðun ákvæða þessa kafla, hvort ekki sé rétt að orða ákvæði um handhöfn framkvæmdarvaldsins og yfirstjórn stjórnarsýslunnar með skýrari hætti þannig að þau endurspegli betur á hvers hendi hún raunverulega er. Atbeini forseta er aðeins formlegur en ráðherrar eru raunverulegir handhafar þess valds sem forseta er falið í stjórnarskránni. Ljóst er að athafnir ráðherra, sem atbeina forseta þarf til, eru þó aðeins lítil hluti starfa sem þeir hafa með höndum. Í lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969 og samnefndri reglugerð nr. 3/2004 er nánar fjallað um skipulag þess og verkaskiptingu milli ráðherra.

Í H 1998, 4552 var sú ákvörðun umhverfisráðherra að flytja starfsemi Landmælinga Íslands til Akraness dæmd ólögumæt, m.a. með vísun til 2. mgr. 13. gr., þar sem ráðherra hafði ekki aflað sér lagaheimildar fyrir flutningi stofnunarinnar frá Reykjavík til Akraness. Í kjölfar dómsins var lögum um Stjórnarráð Íslands breytt og segir nú í 9. gr. þeirra að ráðherra kveði á um aðsetur stofnunar sem undir hann heyrir nema á annan veg sé mælt í lögum.

*Helstu heimildir:*

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 122-124.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 130-133.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 70-71.

**14. gr. Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherra-ábyrgð er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál.**

*Tilurð:* Greinin hefur staðið í núverandi mynd frá 1944. Sérákvæði um ráðherraábyrgð kom fyrst inn í stjórnarskrá með 2. gr. stjkskl. nr. 16/1903 í tengslum við stofnun heimastjórnar en þar sagði að Alþingi gæti kært ráðherrann fyrir embættisrekstur hans eftir reglum sem nánar yrði skipað fyrir um með lögum. Var landsdómur settur á fót með lögum nr. 11/1905 en fyrst var mælt fyrir um landsdóm í stjórnarskránni með breytingum sem gerðar voru á henni með stjkskl. nr. 12/1915. Uppruna ákvæðisins má reyndar rekja til 3. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 sem mælti fyrir um það hvernig lagaleg ábyrgð skiptist milli ráðgjafans fyrir Ísland og landshöfðingja.

*Skýring:* Greinin mælir fyrir um að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum og er almenna löggjafanum falið að ákveða nánar skilyrði og inntak þessarar ábyrgðar. Þá er það á valdi Alþingis að kæra ráðherra fyrir embættisrekstur hans og getur forseti Íslands ekki leyst ráðherra undan saksókn né refsingu sem landsdómur hefur dæmt nema með samþykki Alþingis, sbr. 29. gr. stjkskr.

Með ráðherraábyrgð í þessu stjórnarskrárákvæði er átt við svokallaða lagalega ábyrgð ráðherra á embættisverkum sínum. Í henni felst refsí- og bótaábyrgð ráðherra vegna embættisbrota gagnstætt hinni þinglegu eða pólitísku ábyrgð sem ráðherrar bera gagnvart Alþingi á grundvelli þingræðisreglunnar. Af orðalagi 14. gr. er jafnframt

ljóst að hin lagaleg ábyrgð er persónuleg og hvílir eingöngu á ráðherra en verður ekki beint gegn ríkisstjórn í heild sinni.

Fyrirmæli 14. gr. hafa verið útfærð nánar með lögum nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð og lögum nr. 3/1963 um landsdóm. Í lögum um ráðherraábyrgð er m.a. mælt fyrir um efnisþætti ráðherraábyrgðar, skilyrði sakfellingar og viðurlög en brot á lögum varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Samkvæmt 13. gr. laganna um landsdóm skal ákvörðun Alþingis um málshöfðun gegn ráðherra gerð með þingsályktun og skulu kæruatriðin nákvæmlega tiltekin í þingsályktuninni enda er sókn málsins bundin við þau. Jafnframt kýs Alþingi mann í starf saksóknara til að sækja málið af sinni hendi og annan til vara. Þá kýs Alþingi fimm manna þingnefnd með hlutfallskosningu til þess að fylgjast með málinu og vera saksóknara til aðstoðar. Samkvæmt lögum skulu 15 dómara eiga sæti í landsdómi eins og nánar er kveðið á um í 2. gr. þeirra. Landsdómur hefur aldrei verið kallaður saman þar sem Alþingi hefur aldrei samþykkt að höfða mál gegn ráðherra út af embættisrekstri hans.

Það er umhugsunarefni hvort þetta fyrirkomulag varðandi refsíðabyrgð ráðherra vegna embættisbrota hæfir breyttu lagaumhverfi frá því að reglurnar voru fyrst settar og hvort rök séu fyrir því að laga þær að reglum almenna dómskerfisins.

*Helstu heimildir:*

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 14.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 122-124.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 170-184.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 72-73.

Starfsskilyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnslu, 1999.

**15. gr. Forsetinn skipar ráðherra og veitir þeim lausn. Hann ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim.**

*Tilurð:* Greinin hefur staðið óbreytt í stjórnarskránni frá 1920 þegar Ísland varð fullvalda ríki, að öðru leyti en því að 1944 kom forseti í stað konungs. Greinin átti sér samsvörun í 13. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1866.

*Skýring:* Samkvæmt þessari grein og með hliðsjón af 13. og 19. gr. stjkskr. skipar forseti ráðherra með atbeina forsætisráðherra eða eftir atvikum forsætisráðherraefnis þegar ný ríkisstjórn er mynduð. Af þingræðisreglunni, sem gerð er grein fyrir í skýringum með 1. gr. stjkskr. hér að framan, leiðir hins vegar að forseti hefur ekki óbundnar hendur um það hverjum hann felur að mynda ríkisstjórn, heldur er hann bundinn af vilja meirihluta Alþingis í því efni. Sama gildir um þann sem tekur að sér að mynda stjórn að beiðni forseta. Eftir að ríkisstjórn hefur verið veitt lausn og ef ekki tekst á skömmum tíma að mynda nýja stjórn sem nýtur stuðnings meirihluta Alþingis, ber forseta samkvæmt þingræðisreglunni að fela þeim stjórnarmyndunarumboð sem líklegastur er til að geta myndað stjórn sem meirihluti Alþingis vill styðja. Ef stjórnarmyndun tekst ekki með þeim hætti getur komið til þess að mynduð verði ríkisstjórn sem ekki styðst beinlínis við meirihluta þingsins, hvort sem hún er skipuð þingmönnum, þ.e. minnihlutastjórn sem svo hefur verið nefnd, eða mönnum utan þings, þ.e. utanþingsstjórn. Ríkisstjórn verður þó ávallt að víkja ef Alþingi vottar henni vantraust.

Segja má að afskipti forseta af stjórnarmyndun, einkum ef það dregst nokkurn tíma að mynda starfhæfa ríkisstjórn, sé eina dæmið um það samkvæmt íslenski stjórnskipun að forseti geti gripið til jákvæðra athafna, sem haft geta pólitíska þýðingu, án atbeina ráðherra. Engar fastmótaðar venjur hafa skapast um það hér á landi hvernig forseti skuli bera sig að við aðstæður sem þessar þótt hann sé, sem fyrir segir, bundinn af þingræðisreglunni. Af þeirri ástæðu kæmi vissulega til greina að setja ítarlegri ákvæði um myndun ríkisstjórnar í stjórnarskrá, þ. á m. hvert ætti að vera hlutverk forseta í því sambandi.

Af þingræðisreglunni leiðir að venjulega er það í reynd sá flokkur eða þeir flokkar sem að ríkisstjórn standa sem ráða því hverjir veljast til ráðherradóms. Ráðherrar þurfa ekki að fullnægja neinum sérstökum hæfisskilyrðum, umfram það sem almennt tíðkast um embættismenn.

Um formhlið á skipun ráðherra er fátt eitt að segja. Hún fer fram í ríkisráði eins og aðrar embættaveitingar sem atbeina forseta þarf til enda telst skipun ráðherra til mikilvægra stjórnarráðstafana, sbr. 2. mgr. 16. gr. stjkskr. og 5. gr. tilskipunar nr. 82/1943 um starfsreglur ríkisráðs. Tillaga um skipun ráðherra er borin upp af forsætisráðherra eða forsætisráðherraefni, ef um nýtt ráðuneyti er að ræða, og meðundirritar hann jafnt eigin skipunarbréf sem skipunarbréf annarra ráðherra. Gerð er krafa til að viðtakandi ráðherra undirriti drengskaparheit á sama hátt og aðrir embættismenn, sbr. 2. mgr. 20. gr. stjkskr., áður en þeir fá skipunarbréf sín afhent. Á sama hátt beiðist forsætisráðherra lausnar fyrir sína hönd og annarra ráðherra með tillögu sem borin er upp í ríkisráði.

Eftir að stjórnslög nr. 37/1993 tóku gildi 1. janúar 1994 hefur tíðkast að ráðherrar víki sæti í málum ef einhver þeirra vanhæfisástæðna, sem getið er í 1. mgr. 3. gr. laganna, á við um tengsl þeirra við tiltekið mál. Í þeim tilvikum er annar ráðherra settur með atbeina forseta til að fara með málið og taka ákvörðun í því. Forfallist ráðherra um lengri tíma vegna sjúkleika eða af öðrum ástæðum hefur og tíðkast að leita eftir atbeina forseta til að setja annan ráðherra í hans stað en séu forföll eða fjarvistir skammvinnar, svo sem vegna utanfara, hefur verið látið nægja að færa bókun um staðgöngu í gerðabók ríkisstjórnar. Í seinni tíð eru þær færðar á grundvelli skriflegra tilkynninga frá viðkomandi ráðherra sem ber þá jafnframt ábyrgð á að tilnefna staðgengil í sinn stað. Föst venja er fyrir því að staðganga fyrir reglulegan ráðherra er alltaf falin öðrum ráðherra enda kæmi ekki annað til greina þegar hinn óformlegri háttur er hafður á bókun staðgöngu.

Eftir að síðari málslið 15. gr. var breytt í núverandi horf árið 1920 var gengið út frá því, að danskri fyrirmynd, að ríkisstjórn hefði í raun stjórnskipulega heimild til þess að ákveða fjölda ráðherra og skipta með þeim störfum þótt forsætisráðherra þyrfti til þess formlegan atbeina konungs, síðar forseta. Ráðuneytum í Stjórnarráði Íslands fjölgaði smátt og smátt eftir því sem leið á 20. öld og voru ný ráðuneyti stofnuð samkvæmt ákvörðun þeirrar ríkisstjórnar sem var við völd hverju sinni, að frátöldu utanríkisráðuneytinu sem sett var á stofn með lögum nr. 31/1941. Í H 1954, 439 komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að fyrirmælum þágildandi laga um meðferð opinberra mála, þess efnis að ákærvaldið heyrði undir einn og sama ráðherra, yrði ekki breytt nema með skýrri heimild í lögum. Þar af leiðandi yrði það ekki gert með forsetaúrskurði. Þótt ekki sé alveg ljóst hvernig skýra beri þennan dóm hefur upp frá þessu ríkt nokkur óvissa um það hvort og þá að hve miklu leyti ríkisstjórn er bundin af fyrirmælum laga um skiptingu starfa milli ráðherra.

Nú er svo fyrir mælt í lögum nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands hver ráðuneytin skuli vera, sbr. 1. mgr. 4. gr. þeirra. Samkvæmt 2. mgr. þeirrar greinar má ekki setja á stofn ný ráðuneyti né leggja þau af sem fyrir eru nema með lögum. Í 5. gr. laganna

segir enn fremur að þegar skipt sé störfum með ráðherrum skuli hvert ráðuneyti lagt óskipt til eins og sama ráðherra. Málefnum skuli skipt milli ráðuneyta eftir ákvæðum reglugerðar er forseti setur samkvæmt tillögu forsætisráðherra „enda sé þess jafnan gætt, að ráðuneyti lúti málefni, sem eðli sínu samkvæmt eiga þar heima,“ sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna.

Með lögum nr. 73/1969 má segja að heimild ríkisstjórnar, þ.e. forsætisráðherra með atbeina forseta, til að ákveða fjölda ráðherra og skipta störfum með þeim sé takmörkuð á tvo vegu: Annars vegar með því að fjöldi ráðuneyta og heiti þeirra er ákveðið í lögum. Með því að áskilja að hvert ráðuneyti skuli óskipt lagt til eins og sama ráðherra er jafnframt komið í veg fyrir að ráðherrar verði fleiri en ráðuneytin eru enda virðast löggin ekki gera ráð fyrir því að ráðherra verði skipaður án ráðuneytis. Ekkert mælir hins vegar á móti því að sami ráðherra fari með fleiri en eitt ráðuneyti og þannig geta ráðherrar verið færri en ráðuneytin eins og raunin hefur og orðið. Þessar takmarkanir hafa ætíð verið virtar og ekki verður séð að stjórnskipulegt gildi þeirra hafi nokkru sinni verið dregið í efa. Hins vegar hefur löggjafinn takmarkað möguleika ríkisstjórnar, þ.e. forsætisráðherra, á að skipta verkum með ráðuneytum og þar með ráðherrum með því að kveða svo á um að við skiptingu málefna milli þeirra skuli þess gætt að skipa málum í ráðuneyti sem eðli sínu samkvæmt eiga þar heima. Með þessu móti má halda því fram að svigrúm ríkisstjórnar til að skipta verkum með ráðherrum sé bundið óþarflega sterkum böndum. Þessu tengt er það álitaefni hvort málefni, sem lög fela tilteknum ráðherra eða ráðuneyti að fara með, verði flutt til annars ráðherra eða ráðuneytis án þess að lögum sé breytt í þá veru. Löggjafinn hefur sýnilega talið sig bærán til að mæla fyrir um það undir hvaða ráðherra eða ráðuneyti tiltekin mál skuli heyra og hefur sá skýringarkostur, að lög geti þannig bundið hendur ríkisstjórnar, nokkra stoð í H 1954, 439 sem áður er getið. Hins vegar ríkir nokkur óvissa um þetta atriði í ljósi hins fortakslausa ákvæðis í 15. gr. þar sem segir að forseti ákveði tölu ráðherra og skipti með þeim störfum.

*Helstu heimildir:*

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 132-144.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 143-157.

Agnar Kl. Jónsson: Stjórnarráð Íslands 1904–1964.

Ásmundur Helgason: Stjórnarráð Íslands 1964–2004.

**16. gr. Forseti lýðveldisins og ráðherrar skipa ríkisráð, og hefur forseti þar forsæti. – Lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði.**

*Tilurð:* Greinin hefur staðið efnislega óbreytt í stjórnarskránni frá 1920, þegar Ísland varð fullvalda ríki, að öðru leyti en því að 1944 kom forseti í stað konungs, auk þess sem gerðar voru nokkrar aðrar minni háttar breytingar á greininni.

*Skýring:* Samkvæmt þessari grein skulu lög og aðrar mikilvægar stjórnarathafnir bornar upp fyrir forseta í ríkisráði. Að meginstefnu til er þar um að ræða flest þau verkefni sem forseta eru falin samkvæmt stjórnarskrá en leiðbeiningar um hvaða stjórnarathafnir teljist að öðru leyti svo mikilvægar að þær eigi erindi í ríkisráð er að finna í sérstakri tilskipun nr. 82/1943 um starfsreglur ríkisráðs. Stærsta flokkinn fylla lagafrumvörp og þingsályktunartillögur ríkisstjórnarinnar sem lagðar eru fyrir Alþingi á grundvelli 25. gr. stjkskr. Þá má nefna staðfestingu þeirra lagafrumvarpa sem þingið

hefur samþykkt og fullgildingu eða staðfestingu fjölþjóðlegra samninga, svo að tekin séu dæmi um þau mál sem afgreidd eru formlega í ríkisráði.

Segja má að ríkisráð komi reglulega saman tvisvar sinnum á ári, þ.e. á gamlársdag að loknu haustþingi og eftir þingfrestun að vori. Þar að auki eru fundir haldnir við stjórnarskipti og að jafnaði þegar breytingar verða á skipan ráðherraembættanna. Með því að fundir þess eru ekki fleiri en þetta er það í reyndinni svo að flest þau mál, sem bera á upp fyrir forseta í ríkisráði, eru borin upp fyrir hann utan ríkisráðs fyrir milligöngu ríkisráðsritara eða fulltrúa hans. Á fundunum sjálfum er síðan leitað endurstaðfestingar á þeim afgreiðslum sem þannig hafa farið fram utan fundar. Fundarefni eru því að jafnaði meira og minna fyrirsjáanleg og fundirnir undirbúnir í samræmi við það. Í samræmingarskygni gaf forsætisráðuneytið árið 1993 út leiðbeiningar og skýringar við meðferð mála í ríkisráði með fyrirmyndum af ríkisráðsafgreiðslum sem fylgt hefur verið síðan.

*Helstu heimildir:*

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 149-153.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 162-165.

**17. gr. Ráðherrafundi skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og ráðherrafund halda, ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Fundunum stjórnar sá ráðherra, er forseti lýðveldisins hefur kvatt til forsætis, og nefnist hann forsætisráðherra.**

*Tilurð:* Greinin var fyrst tekin upp í stjórnarskrána 1920 og hefur staðið óbreytt upp frá því. Þó kom forseti í stað konungs 1944. Ástæðan fyrir því að ákvæði af þessu tagi, sem hefur t.d. aldrei verið í dönsku stjórnarskránni, var tekið í stjórnarskrána á sínum tíma virðist hafa verið sú að ráðherrafundum hafi verið ætlað að koma að verulegu leyti í stað ríkisráðsfunda sem horfur voru á að yrðu fáir þar sem konungur var búsettur í Danmörku og samgöngur milli landanna voru ekki með sama hætti og nú er.

*Skýring:* Ráðherrafundir eða ríkisstjórnarfundir eru með allt öðru sniði en fundir ríkisráðs og eru að sjálfsögðu haldnir oftar, að jafnaði tvisvar í viku meðan þing situr en vikulega meðan þing situr ekki. Ákvæði stjórnarskrár um fundarefni eru að vísu svipuð og um ríkisráð en í reynd eru þau vitaskuld miklu fleiri og fjölbreyttari en þar kemur fram. Samkvæmt íslenskri stjórnskipun er ríkisstjórnin ekki fjölskipað stjórnvald eða stjórnsýslunefnd í þeim skilningi að hún taki eiginlegar stjórnvaldsákvæðanir nema lög mæli sérstaklega svo fyrir sem er aðeins í algerum undantekningartilvikum.

Megintilgangur ríkisstjórnarfundanna er fyrst og fremst að skapa ráðherrum vettvang fyrir það pólitíska samráð sem nauðsynlegt er að hafa um stjórn landsins og stefnumótun á hverjum tíma. Af því leiðir að ráðherrarnir hljóta að taka þar upp öll þau mál er þeir telja sig þurfa pólitískan stuðning við eða að minnsta kosti nauðsynlegt að ráðgast við aðra ráðherra um. Mál eru yfirleitt lögð fram skriflega og kynnt í meginatriðum af viðkomandi ráðherra. Framlagning mála og tillögur ráðherra eru færðar til bókar, svo og niðurstaða þeirra, en umræður eru ekki bókaðar nema þess sé sérstaklega óskað. Er þá litið svo til að umræða eigi að geta farið fram óþvingað og án þess að vera tekin niður, m.a. til þess að ráðherrar geti óhikað sagt það sem þeim býr í brjósti hverju sinni án þess að það sé fært á spjöld sögunnar.

*Helstu heimildir:*

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 153-154.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 166-167.

**18. gr. Sá ráðherra, sem mál hefur undirritað, ber það að jafnaði upp fyrir forseta.**

*Tilurð:* Þessi grein var umorðuð 1944 og verður ekki skilin til fulls nema hún sé skoðuð í samhengi við X. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 þar sem gert var ráð fyrir að annar ráðherra en sá sem mál hefði undirritað gæti borið það upp fyrir konung en bæri þá ekki ábyrgð á því að öðru en leyti en að það væri rétt flutt.

*Skýring:* Ákvæðið leiðir af eðli máls og þarfnast ekki sérstakrar skýringar.

**19. gr. Undirskrift forseta lýðveldisins undir löggjafarmál eða stjórnarerindi veitir þeim gildi, er ráðherra ritar undir þau með honum.**

*Tilurð:* Greinin hefur staðið svo til óbreytt í stjórnarskránni frá 1920, að öðru leyti en því að 1944 kom forseti í stað konungs.

*Skýring:* Greinina ber að skoða í samhengi við önnur ákvæði II. kafla stjkskr. Í samræmi við 13. gr. stjkskr. leiðir af þessari grein að þær athafnir forseta, sem þar er getið, verða ekki virkar nema ráðherra leggi þeim atbeina sinn. Helstu verkefni forseta, sem talin eru í stjórnarskránni, þar sem meðundirritunar ráðherra er þörf skv. 19. gr., eru eftirfarandi: Skipun og lausn ráðherra skv. 15. gr., embættisskipanir skv. 20. gr., samningagerð við önnur ríki skv. 21. gr., ákvörðun um að stefna saman Alþingi skv. 22. gr. og heimild til að fresta fundum þess skv. 23. gr., þingrof skv. 24. gr., framlagning stjórnarfrumvarpa og annarra samþykktu fyrir Alþingi skv. 25. gr., útgáfa bráðabirgðalaga skv. 28. gr., niðurfelling saksóknar skv. 29. gr. og veiting undanþágu frá lögum skv. 30. gr.

Þar sem 19. gr. mælir fyrir um að undirskrift forseta öðlist aðeins gildi þegar ráðherra ritar undir löggjafarmál eða stjórnarerindi með honum hefur forseti ekki frumkvæði að því að bera þau upp, heldur kemur það ævinlega frá ráðherra. Forseti verður þó ekki þvingaður til að rita undir slíkt erindi, neiti hann því.

*Helstu heimildir:*

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 130-132.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 170-184.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 77.

Sigurður Línadal: Stjórnskipuleg staða forseta Íslands, Skírnir 166. ár (haust 1992), bls. 425-439.

**20. gr. Forseti lýðveldisins veitir þau embætti, er lög mæla. – Engan má skipa embættismann, nema hann hafi íslenskan ríkisborgararétt. Embættismaður hver skal vinna eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni. – Forseti getur vikið þeim frá embætti, er hann hefur veitt það. – Forseti getur flutt embættismenn úr einu embætti í annað, enda missi þeir einskis í af embættistekjum sínum, og sé þeim**



**veittur kostur á að kjósa um embættaskiptin eða lausn frá embætti með lögmaeltum eftirlaunum eða lögmaeltum ellistyrk. – Með lögum má undanskilja ákveðna embættismannaflokka auk embættismanna þeirra, sem taldir eru í 61. gr.**

*Tilurð:* Greinin hefur staðið óbreytt í stjórnarskránni frá 1920, að öðru leyti en því að 1944 kom forseti í stað konungs. Upprunalega var samsvarandi ákvæði að finna í 4. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 og var það í meginatriðum sama efnis og þessi grein þótt orðalagið væri frábrugðið. Það sótti aftur fyrirmynd til 22. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

*Skýring:* Frá árinu 1944 hafa lög og reglur um málefni embættismanna og annarra starfsmanna ríkisins tekið stakkaskiptum og má segja að 20. gr. endurspegli ekki fyllilega þann raunveruleika sem fram kemur í nágildandi löggjöf á þessu sviði. Eftir sem áður stendur þó óbreytt það markmið ákvæðisins að því er ætlað að stuðla að ákveðnu sjálfstæði embættismanna gagnvart þeim sem veita embættin.

Fyrirmæli stjórnarskrárinnar um embættismenn eru nánar útfærð í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins sem leystu af hólmi fyrstu heildarlögin um það efni, nr. 38/1954. Ákvæði laga nr. 70/1996 taka ekki til forseta Íslands, ráðherra eða alþingismanna og gilda aðeins að hluta til um hæstaréttar- og héraðsdómara, sbr. 1. gr. þeirra.

Stjórnarskráin geymir ekki fyrirmæli um það hverjir skuli teljast embættismenn, að öðru leyti en því að hún tilgreinir ráðherra í 15. gr. og fleiri ákvæðum II. kafla og dómara í ákvæðum V. kafla. Því væri óheimilt að fella niður þessi embætti með almennum lögum. Að öðru leyti er löggjafanum falið að setja reglur um það hverjir teljast embættismenn og jafnframt hverjir þeirra eru forsetaskipaðir sbr. 1. mgr. 20. gr. Samkvæmt 22. gr. laga nr. 70/1996 telst aðeins lítil hluti starfsmanna ríkisins til embættismanna en þar eru taldir nokkrir æðstu embættismenn ríkisins, auk þess sem almennt er vísað til forstöðumanna ríkisstofnana og ríkisfyrirtækja. Enn fremur teljast lögreglumenn, tollverðir og fangaverðir til embættismanna og er það í raun fjölmennasti hópur þeirra. Embættismenn einir njóta þeirrar réttarstöðu sem mælt er fyrir um í 2.- 4. mgr. 20. gr. stjkskr. en þar er um að ræða ríkari réttindi og öryggi í starfi og um leið ríkari skyldur en hvíla á öðrum ríkisstarfsmönnum. Nánar er kveðið á um réttindi og skyldur embættismanna í II. hluta laga nr. 70/1996. Eru þeir skipaðir tímabundið til fimm ára í senn, þó að frátöldum dómurum og ríkissaksóknara þar sem skipun í þau embætti er ótímabundin.

Við skýringu á 20. gr. stjkskr. ber að hafa í huga að í samræmi við þá stefnu, sem hrint var í framkvæmd með lögum nr. 70/1996, að völd og ábyrgð skuli fara sýnilega saman, var atbeini forseta við skipun embættismanna almennt felldur brott. Ráðherra veitir því þau embætti, er undir hann heyra, í nær öllum tilvikum. Forseti skipar nú aðeins í þrenns konar embætti, auk ráðherra skv. 15. gr. stjkskr., en það eru embætti hæstaréttardómara, biskupsins yfir Íslandi og vígslubiskupa. Þegar fjallað er um heimild forseta til að víkja embættismönnum frá eða flytja þá úr einu embætti í annað í 3. og 4. mgr. 20. gr. er í ljósi þessara breytinga átt við heimild hlutaðeigandi ráðherra eða annars veitingarvaldshafa til að taka þessar ákvarðanir. Dómstólar hafa staðfest að leggja beri gildandi lög um skipunarvald ráðherra til grundvallar þegar um ræðir flutning eða lausn embættismanna sem voru skipaðir af forseta í gildistíð eldri laga, sbr. H 1999, 1885.

Samkvæmt 2. mgr. 20 gr. skal engan skipa embættismann nema hann hafi íslenskan ríkisborgararétt. Þá skal hver embættismaður vinna eið eða drengskaparheit

að stjórnarskránni. Drengskaparheitið gefur til kynna sérstakar trúnaðar- og hollustuskyldur embættismanna gagnvart stjórnarskránni.

Embættismaður verður skipaður til að gegna ákveðnu embætti. Stjórnarskráin hefur verið túlkuð svo að hún veiti öllum embættismönnum sérstaka vernd ef á að flytja þá úr einu embætti í annað áður en skipunartíma þeirra lýkur, sbr. 4. mgr. 20. gr. Þannig er skylt að veita embættismanni kost á að hætta með lögmaeltum eftirlaunum í stað þess að þiggja nýja starfið svo og að hann missi einskis í af embættistekjum taki hann við nýja starfinu, sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 21. júní 1996 og H 2001, 1885.

Í 5. mgr. 20. gr. segir að undanskilja megi með lögum ákveðna flokka embættismanna auk embættismanna, sem taldir eru í 61. gr., þ.e. héraðs- og hæstaréttardómara. Það hefur hins vegar ekki verið gert, en eins og áður segir gilda sérstakar reglur um skipun og lausn ráðherra skv. 15. gr. stjkskr.

*Helstu heimildir:*

Alþingistíðindi 1995-1996 A, þskj. 650, bls. 3142-3143 og 3151-3155.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 341-355.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 355-372.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 78.

**21. gr. Forseti Lýðveldisins gerir samninga við önnur ríki. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhöfum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til.**

*Tilurð:* Greinin hefur staðið óbreytt í stjórnarskránni frá 1920 þegar Ísland varð fullvalda ríki, að öðru leyti en því að 1944 kom forseti í stað konungs.

*Skýring:* Samkvæmt þessari grein er það verkefni stjórnvalda að gera samninga við önnur ríki og þurfa þau ekki að leita eftir heimild þingsins í því skyni nema svo standi á sem þar greinir. Forseti Lýðveldisins er formlega sá sem gerir samninga við önnur ríki en algengt er meðal ríkja að þjóðhöfðingi hafi þetta hlutverk sem æðsti handhafi framkvæmdarvalds. Eins og á við um önnur ákvæði II. kafla stjkskr. er vald forseta til að gera samninga við önnur ríki þó aðeins formlegt og er að öllu leyti framkvæmt af ráðherra skv. 13. gr. stjkskr. og þarf því meðundirritun hans til þess að undirskrift forseta fái gildi, sbr. 19. gr. stjkskr. Samningsgerðin sjálf er í höndum utanríkisráðherra, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands og 6. tölul. 14. gr. reglugerðar nr. 3/2004 um Stjórnarráð Íslands.

Með samningi í skilningi 21. gr. er átt við hvers konar samkomulag Íslands við annað ríki eða alþjóðastofnun hvort heldur tvíhliða eða marghliða sem ætlað er að kveða á um þjóðréttarleg réttindi eða skyldur íslenska ríkisins. Algengt er að gerð milliríkjasamninga, einkum marghliða samninga sem gerðir eru á vegum alþjóðastofnana, eigi sér langan aðdraganda. Fulltrúar íslenska ríkisins, sem taka þátt í samningsgerð, verða oft að hafa í höndum sérstök heimildarskjöl frá utanríkisráðherra sem kveða á um umboð þeirra til samningsgerðar fyrir hönd ríkisins. Stundum fer sendiherra Íslands eða fastafulltrúi Íslands hjá alþjóðastofnun, í því landi þar sem samningafundur fara fram, með samningagerð. Ef um er að ræða tvíhliða samninga milli ríkja getur hún átt sér stað með orðsendingaskiptum milli sendiherra eða utanríkisráðherra aðildarríkjanna.

Utanríkisráðherra hefur í krafti stöðumboðs síns heimild til að skuldbinda ríkið í eigin nafni og getur jafnvel skuldbundið ríkið að þjóðarétti með einhliða yfirlýsingum. Í framkvæmd eru dæmi þess að minni háttar samningar, t.d. viðskipta-samningar við önnur ríki sem eru gerðir til skamms tíma eða samningar sem fara fram með skiptum á orðsendingum, hafi ekki fengið staðfestingu forseta. Þá hefur verið litið svo á að aðrir fulltrúar ríkisins en utanríkisráðherra hafi takmarkaðar heimildir til að gera samninga við stofnanir annarra ríkja á ýmsum sérsviðum, einkum samstarfssamninga um tiltekin viðfangsefni. Slíkar heimildir eru þó túlkaðar þröngt og eru þá byggðar á stöðumboði viðkomandi stjórnvalds en ná ekki til eiginlegra þjóðréttarsamninga.

Samþykkt texta þjóðréttarsamnings að lokinni samningsgerð hefur ekki bindandi áhrif fyrir íslenska ríkið en að henni lokinni tekur við annað ferli þar sem þjóðréttarleg skuldbinding ríkisins stofnast og ákvæði 21. gr. stj.skr. kemur fyrst til skjalanna. Gerist það venjulega í tveimur skrefum, þ.e. með undirritun og fullgildingu (staðfestingu). Eftir að utanríkisráðherra eða sá sem fengið hefur umboð frá honum til samningsgerðar hefur undirritað samninginn hefst undirbúningur að því að fullgilda hann. Það getur falist í því að gera nauðsynlegar ráðstafanir, eins og að breyta lögum til að uppfylla samningsskuldbindingar og að afla samþykkis Alþingis til fullgildingarinnar skv. 21. gr. sé þörf slíks samþykkis. Skipta má fullgildingunni sjálfri í tvö skref, þ.e. annars vegar stjórnskipulega fullgildingu, sem lýtur að því að uppfylla það skilyrði stjórnarskrárinnar að afla staðfestingar forseta, og hins vegar fullgildingu á vettvangi þjóðaréttar, en það felst í því að ríki skilar fullgildingarskjali til alþjóðastofnunar eða samningsaðila sem veitir samningnum formlegt þjóðréttarlega skuldbindingargildi.

Ef þjóðréttarsamningur felur í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða horfir til breytinga á stjórnarhögum ríkisins er skylt skv. 21. gr. að leita samþykkis Alþingis fyrir fullgildingu hans og væri ríkisstjórninni óheimilt að leita eftir fullgildingu samnings áður en slíkt samþykki liggur fyrir. Hefur aðalreglan verið sú að sé samþykki Alþingis þörf er þess leitað þegar samningsgerðinni er lokið, texti samningsins liggur fyrir og hefur verið undirritaður. Ákvæðið hefur hins vegar ekki verið túlkað svo að þingið verði fyrir fram að veita samþykki sitt til tiltekinna samningsgerðar eða afmarka fyrir fram hvert efni samnings á að vera.

Með afsali á landi er átt við að ríkið afsali sér yfirráðarétti sínum á landi með milliríkjasamningi en ákvæðið á hins vegar ekki við þótt yfirfærsla verði á eignarétti, t.d. við sölu jarðar í eigu ríkisins. Þá hefur orðalagið „kvaðir á landi eða landhelgi“ verið skýrt svo að með því sé átt við takmörkuð yfirráð annars ríkis yfir landi eða landhelgi. Því verða t.d. samningar, sem fela í sér rétt erlendra ríkja til fiskveiða eða nýtingu annarra auðlinda í íslenskri efnahagslögsögu, taldir fela í sér kvaðir í skilningi 21. gr. og verður að leita samþykkis Alþingis áður en slíkir samningar eru staðfestir.

Hugtakið „stjórnarhagir“ í 21. gr. hefur orðið tilefni til ýmissa vangaveltna. Má hugsanlega túlka það svo að eingöngu sé átt við breytingu á málefnum sem skipað er í stjórnarskrá en þeirri skýringu hefur þó verið hafnað sem of þröngri. Í því sambandi er rétt að geta þess að enn sem komið er hefur aðild Íslands að milliríkjasamningi ekki kallað á breytingar á stjórnarskránni þótt aðild að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið hafi vakið upp ýmsar umræður um þau efni. Á síðustu áratugum hefur skapast sú venja að leitað hefur verið samþykkis Alþingis þegar þjóðréttarskuldbindingar samnings verða ekki uppfylltar nema með breytingum á lögum. Er þá sá skilningur lagður til grundvallar að slíkir samningar horfi í reynd til breytinga á stjórnarhögum. Loks eru dæmi þess að ríkisstjórn hafi leitað eftir samþykki Alþingis

ef talið er að um mikilvægt pólitískt málefni sé að ræða. Það er hins vegar umfram þá skyldu sem leidd verður af fyrirmælum 21. gr.

Þegar samþykkis Alþingis er leitað skv. 21. gr. leggur utanríkisráðherra fram tillögu til þingsályktunar um að Alþingi veiti ríkisstjórninni heimild til þess að fullgilda viðkomandi samning. Skuldbindingum samkvæmt slíkum samningi þarf síðan að fylgja eftir með viðeigandi lagabreytingum, að frumkvæði þess ráðherra er málið heyrir undir. Dæmi eru um að í slíku frumvarpi sé í senn leitað eftir heimild til þess að fullgilda samning og mælt fyrir um lögfestingu hans, eins og sjá má í 1. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Það telst hins vegar til undantekninga að þjóðréttarsamningar séu lögfestir hér á landi í heild sinni.

Að fengnu samþykki Alþingis skv. 21. gr. getur staðfesting forseta og utanríkisráðherra á milliríkjasamningnum átt sér stað. Í kjölfarið fer fram fullgilding samningsins samkvæmt reglum þjóðaréttar og stofnast þjóðréttarleg skuldbinding ríkisins samkvæmt samningnum venjulega við það tímamark nema síðari gildistöku-dags sé getið í samningnum sjálfum.

*Helstu heimildir:*

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 373-381.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 373-392.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 79-80.

**22. gr. [Forseti lýðveldisins stefnir saman Alþingi eigi síðar en tíu vikum eftir almennar alþingiskosningar. Forsetinn setur reglulegt Alþingi ár hvert.]<sup>1)</sup>**

<sup>1)</sup> Stjksl. nr. 56/1991, 3. gr.

*Tilurð:* Þessari grein var gerbreytt 1991, samhliða því að deildaskipting Alþingis var afnumin og ýmsar aðrar breytingar gerðar á starfsháttum þingsins, m.a. í því skyni að draga úr áhrifum ríkisstjórnarinnar á starfstíma þingsins. Þannig var 35. gr. stjkskr. breytt í þá veru að Alþingi skyldi koma saman 1. október ár hvert eða næsta virkan dag þar á eftir og standa til jafnlengdar næsta árs, sbr. 9. gr. stjksl. nr. 56/1991. Með þessari breytingu voru úrelt og felld niður þau ákvæði 22. gr., sem staðið höfðu í stjórnarskránni frá 1920, að konungur og síðar forseti tæki ákvörðun um það hvenær þinginu skyldi slitið og að það skyldi kallað saman til aukafunda þegar nauðsyn væri til.

*Skýring:* Í fyrri málslíð 22. gr. felst skylda til að kveðja Alþingi saman innan tíu vikna frá kjördegi, án tillits til þess hvort sérstakt tilefni sé til þinghalds eða hvort tekist hafi að koma saman nýrri ríkisstjórn, hafi hin fyrri tapað þingstyrk sínum. Skylda til þessa hvílir á forsætisráðherra og myndi það varða hann ábyrgð ef hann gerði það ekki.

Síðari málslíðinn ber að skýra með hliðsjón af fyrirmælum 35. gr. um samkomudag reglulegs Alþingis 1. október ár hvert eða næsta virkan dag ef hann ber upp á helgidag. Samkomudeginum má þó breyta með lögum. Í 22. gr. hafði áður verið kveðið berum orðum á um að forseti stefndi saman Alþingi ár hvert. Af því ákvæði þótti leiða þá embættisskyldu forsætisráðherra að bera upp fyrir forseta tillögu um að Alþingi yrði kvatt saman til fundar á þeim degi sem 35. gr. segði til um ef sérlög hefðu ekki verið sett um annan samkomudag. Í samræmi við þetta gaf forseti samkvæmt tillögu forsætisráðherra út forsetabréf um samansteftnu þingsins hinn lögboðna dag, sem birt var í Stjórnartíðindum og Lögbirtingablaði, auk þess sem þingmönnum var tilkynnt bréfléga hvenær þing skyldi koma saman. Í framkvæmd og

samkvæmt lýsingum fræðimanna hafði þingsetningarathöfnin síðan verið fólgin í því að alþingismenn söfnuðust saman í sal Alþingis að aflokinni guðsþjónustu í dómkirkjunni og hlýddu á forseta lesa upp bréf sitt er stefndi þinginu saman og lýsti það sett.

Þegar orðalagi 22. gr. var breytt 1991 vaknaði eðlilega sú spurning í hverju breytingin ætti að vera fólgin. Í athugasemdum við 3. gr. frumvarps til stj. nr. 56/1991 er breytt orðalag 22. gr. skýrt svo: „Nýtt orðalag þessarar greinar leiðir af þeirri meginbreytingu á störfum Alþingis að það stendur allt árið. Forseti lýðveldisins stefnir Alþingi saman, svo sem verið hefur, að loknum almennum kosningum og mun jafnframt setja reglulegt þing ár hvert 1. október. Þessi breyting þýðir að hefðbundnar þinglausnir, þar sem forseti Íslands slítur þinginu, falla niður.“

Af þessu að dæma lutu breytingar á greininni fyrst og fremst að því að fella niður þinglausnir en ekki er vikið sérstaklega að því hvað fólgið sé í því nýmæli í síðari málslið hennar að forseti setji Alþingi. Í framkvæmd hefur engin breyting orðið á því hvernig staðið er að setningu þingsins frá því sem áður var.

*Helstu heimildir:*

Alþingistíðindi 1990–91 A, þskj. 556, bls. 3048 og 3050.

Alþingistíðindi 1990–91 B, d. 3080 og 3088-3089.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 243-247.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 251-255.

**23. gr. Forseti lýðveldisins getur frestað fundum Alþingis tiltekinn tíma, þó ekki lengur en tvær vikur og ekki nema einu sinni á ári. Alþingi getur þó veitt forseta samþykki til afbrigða frá þessum ákvæðum. – [Hafi Alþingi verið frestað getur forseti lýðveldisins eigi að síður kvatt Alþingi saman til funda ef nauðsyn ber til. Forseta er það og skylt ef ósk berst um það frá meiri hluta alþingismanna.]<sup>1)</sup>**

<sup>1)</sup> Stj. nr. 56/1991, 4. gr.

*Tilurð:* Fyrri málsgrein þessarar greinar hefur staðið í meginráttum óbreytt í stjórnarskránni allt frá 1874. Samkvæmt 7. gr. stjórnarskrárinnar 1874 gat konungur „frestað fundum hins reglulega alþingis um tiltekinn tíma, en samt ekki lengur en 4 vikur, nema alþingi samþykki það, og ekki nema einu sinni á ári“. Heimild konungs til að fresta þingfundum var breytt 1920 þannig að hún var látin ná til allra funda Alþingis, auk þess sem frestun mátti ekki standa lengur en tvær vikur. Við lýðveldisstofnunina 1944 kom forseti síðan í stað konungs. Síðari málsgreinin var hins vegar tekin upp í stjórnarskrána 1991.

*Skýring:* Aðstæður voru allt aðrar en þær eru nú þegar konungi var veitt vald til þess að fresta fundum Alþingis, með fyrrgreindum skilyrðum, í allt að fjórar vikur. Á þeim tíma átti þingið stjórnarskrárvarinn rétt til að sitja í sex vikur og síðar í átta vikur með breytingu á stjórnarskránni 1903. Umrætt stjórnarskrárákvæði var, að minnsta kosti öðrum þræði, hugsað til þess að veita þinginu starfsfrið enda hefði ófyrirleitinn stjórn, með fulltingi konungs, annars getað gert að engu þann rétt þingsins að fá að sitja í tiltekinn tíma með því að ákveða þingfrestun um ótiltekinn eða óhæfilega langan tíma.

Ákvæðinu frá 1874 var hins vegar aldrei beitt og til þingfrestunar samkvæmt ákvæðinu frá 1920 kom fyrst árið 1930 þegar leyft var að fresta fundum Alþingis með ályktun í sameinuðu þingi 16. apríl til 26. júní það ár. Óljóst er hvort og þá hvernig

ákvæðinu hefur verið beitt síðan en líkast til hefur fundum þingsins aldrei verið frestað með forsetaúrskurði án samþykkis þess sjálfs.

Með breytingum á starfsháttum og starfstíma Alþingis, sem gerðar voru 1991, er svo beinlínis gert ráð fyrir að þingstörfum ljúki á vorin með frestun fundar í skilningi 1. mgr. 23. gr., þ.e. með samþykki þingsins sjálfs. Samkvæmt þeirri málsgrein er forseta einum veitt vald til að fresta fundum þingsins í merkingu ákvæðisins en hvorki þinginu sjálfu né forseta þess. Þó er ljóst að forseti Alþingis hefur einatt látið líða svo virka daga, stundum marga í einu, að engir fundir hafa verið haldnir. Þar er hins vegar ekki um að ræða þá frestun þingfunda sem í stjórnarskránni greinir.

Með því að áskilja að frestun geti einungis varað í tiltekinn tíma var komið í veg fyrir að konungur gæti sent þingmenn heim án fyrirvara um framhald þinghalds. Í ákvæðinu felst því jafnframt að til þess að talað verði um þingfrestun í skilningi þess verður fyrsti framhaldsfundur að loknum fresti að vera ákvæðinn.

Þar sem ætla má að þingfrestun hafi aldrei átt sér stað samkvæmt einhliða úrskurði þjóðhöfðingja, heldur ávallt að undangengnu samþykki Alþingis, sem jafnframt hefur verið álitid fela í sér samþykki til afbrigða frá framangreindum skilyrðum, er óþarfi að fjalla frekar um 1. mgr. 23. gr. Hins vegar er vissulega ástæða til að taka hana, svo og greinina í heild, til endurskoðunar.

Réttaráhrif þingfrestunar eru þau að störf þingsins stöðvast í bili en verða svo tekin upp aftur eins og við þau var skilið þegar fundir hefjast að nýju samkvæmt þeirri dagskrá er sett var næst á undan frestuninni, hafi dagskrá þá verið sett. Sérreittindi þingmanna falla almennt niður, sbr. 1. mgr. 49. gr. stjkskr. meðan frestun varir. Samkvæmt 2. mgr. 23. gr. er heimilt að kveðja þing í fresti saman ef nauðsyn ber til. Þá er það skylt ef ósk berst um það frá meirihluta alþingismanna. Upp kann því að koma sú staða að forsætisráðherra sé skylt að beita sér fyrir að þing komi saman enda þótt hann hafi sjálfur ekki metið stöðu mála svo að nauðsyn beri til þess.

*Helstu heimildir:*

Alþingistíðindi 1990-91 A, þskj. 556, bls. 3048 og 3050.

Alþingistíðindi 1930 B, d. 2468-2477.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 245-246.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 253-254.

**24. gr. Forseti lýðveldisins getur rofið Alþingi, og skal þá stofnað til nýrra kosninga, [áður en 45 dagar eru liðnir frá því er gert var kunnugt um þingrofið],<sup>1)</sup> enda komi Alþingi saman eigi síðar en [tíu vikum]<sup>1)</sup> eftir, að það var rofið. [Alþingismenn skulu halda umboði sínu til kjördags.]<sup>1)</sup>**

<sup>1)</sup> Stjkskl. nr. 56/1991, 5. gr.

*Tilurð:* Þingrofsákvæði var tekið í stjórnarskrána 1874, að danskri fyrirmynd, og hélst greinin að mestu leyti óbreytt fram til 1991, að öðru leyti en því að forseti kom í stað konungs 1944. Þær breytingar, sem þá voru gerðar, lúta að því (1) að stofnað skal til kosninga innan 45 daga frá því að gert er kunnugt um þingrof, (2) að Alþingi á að koma saman innan tíu vikna frá þingrofi og (3) að þingmenn halda umboði sínu til kjördags.

*Skýring:* Samkvæmt 1. mgr. 31. gr. stjkskr., sbr. 1. gr. stjkskl. nr. 77/1999, eru alþingismenn kosnir til fjögurra ára í senn. Þó skal upphaf og lok kjörtímabils miðast við sama vikudag í mánuði, sbr. 45. gr. stjkskr. eins og henni var breytt með 15. gr.

stjksl. nr. 56/1991. Eftir að þessi skýringarregla var tekin í stjórnarskrá verður annar kjördagur aðeins ákveðinn með þingrofi.

Stjórnarskráin geymir þrjú þingrofsákvæði. Auk hinnar almennu þingrofsheimildar í 24. gr. gera önnur ákvæði ráð fyrir skyldu til þingrofs í tveimur tilvikum, annars vegar þegar þing hefur samþykkt stjórnarskrárbreytingu, sbr. 1. mgr. 79. gr., og hins vegar ef frávikning forseta er ekki samþykkt við þjóðaratkvæðagreiðslu, sbr. 3. og 4. mgr. 11. gr. Enda þótt hvorugt þessara ákvæða skírskoti með beinum hætti til 24. gr. og kveði því ekki sjálf á um atbeina forseta, frest til að stofna til kosninga að nýju eða um umboð þingmanna til kjördags, hefur framkvæmd þingrofs skv. 1. mgr. 79. gr. að minnsta kosti ávallt verið með sama hætti og þar greinir. Ætla verður að sama myndi eiga við um þingrof skv. 4. mgr. 11. gr. Þingið rofnar með öðrum orðum ekki af sjálfu sér, jafnvel þótt þau skilyrði skapist sem í þessum ákvæðum greinir.

Með 5. gr. stjksl. nr. 56/1991 var skeytt nýju ákvæði við 24. gr., í 2. málsl. hennar, þar sem kveðið er á um að alþingismenn haldi umboði sínu til kjördags. Í greinargerð með frumvarpi til stjksl. nr. 56/1991 er ákvæðið einungis skýrt með þeim orðum að það tryggi að landið verði aldrei þingmannslaust. Áður var þeirri venju fylgt að taka ákvörðun um þingrof annars vegar og kjördag hins vegar en hvort tveggja tíðkaðist að gerð væri tillaga til forseta um þessar tvær ákvarðanir í einu lagi eða tvönnu. Eftir breytinguna 1991 hefur ákvæðið verið skýrt þannig að tilgreina verði kjördag í tilkynningu um þingrof, þ.e. hvenær það taki gildi. Annars sé þingrofið markleysa. Ákvörðun um þingrof og kjördag fellur því saman skv. 24. gr. eins og henni hefur nú verið breytt.

Heimild til þingrofs skv. 24. gr. er ekki bundin neinum skilyrðum samkvæmt orðanna hljóðan. Stjórnlagافرæðingar hafa þó stundum reynt að setja henni einhverjar skorður með almennum efnisrökum. Nokkur dæmi eru hins vegar um að þingrofi hafi verið beitt til að komast hjá óþægilegum kjördegi. Þótt sú þingrofsástæða hafi áður verið talin vafasöm helgast hún því nú orðið að minnsta kosti af langri og athuga-semdalausri venju.

Jafnframt hefur þingrofsboðskapur, sem birtur er sitjandi þingi, ekki áhrif á störf þess fyrr en á kjördegi nema það samþykki sjálft að fundum þess verði áður frestað, sbr. 1. mgr. 23. gr. stjkskr.

*Helstu heimildir:*

Alþingistíðindi 1990–91 A, þskj. 556, bls. 3048 og 3050–3051.

Alþingistíðindi 1990–91 B, d. 3080 og 3089–3090.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 247–255.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur 1999, bls. 255–263.

Bjarni Benediktsson: Þingrof á Íslandi, Afmælisrit helgað Einari Arnórssyni sextugum, 1940, bls. 9–32.

**25. gr. Forseti lýðveldisins getur látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykkt.**

*Tilurð:* Þessi grein hefur staðið óbreytt í stjórnarskránni frá 1874, að öðru leyti en því að forseti kom í stað konungs 1944.

*Skýring:* Réttur ríkisstjórnar til að eiga frumkvæði að lagasetningu á Alþingi byggist á heimild forseta samkvæmt þessari grein til að leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og

annarra samþykkt. Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. stjkskr. er þessi frumkvæðisréttur forseta í raun í höndum ráðherra, hvers og eins á sínu sviði.

Á grundvelli þessa ákvæðis eru öll stjórnarfrumvörp og stjórnartillögur lagðar fyrir Alþingi með atbeina forseta eftir að um þau hefur verið fjallað í ríkisstjórn, sbr. 16. gr. stjkskr. og eftir atvikum 1. og 2. mgr. 2. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands. Í framkvæmd er því fylgt nákvæmlega eftir og reyndar hefur ríkisstjórnin lengi haft það verklag að leita ekki eftir heimild forseta í þessu skyni fyrr en þingflokkar stjórnarflokkanna hafa lokið meðferð sinni en samþykki ríkisstjórnar er að jafnaði gert með skilyrði um samþykki þeirra. Slíkt er þó að sjálfsgöðu ekki skilyrði fyrir því að frumvörp og önnur mál verði lögð fram skv. 25. gr.

Með 10. gr. stjkskl. nr. 56/1991 var 38. gr. stjkskr. um frumkvæðisrétt þingmanna í hvorri þingdeild breytt í samræmi við afnám deildaskiptingar Alþingis. Um leið var tekið upp í 38. gr. ákvæði um frumkvæðisrétt ráðherra, án frekari skýringa og án þess að til þess bæri neina nauðsyn samkvæmt framangreindu. Hefur framkvæmd 25. gr. heldur ekkert breyst þrátt fyrir þessa breytingu á 38. gr. Þó er ljóst eftir breytinguna að ráðherra hefur heimild til að flytja frumvörp til laga og aðrar tillögur, án fulltingis ríkisstjórnar, jafnvel þótt hann sé ekki jafnframt þingmaður.

Þýðing 25. gr. er líklega sú ein að eins og hún hefur verið framkvæmd stuðlar hún að nánara pólitísku samráði um stjórnarfrumvörp og aðrar tillögur sem fluttar eru í nafni ríkisstjórnar. Enga stjórnskipulega nauðsyn ber á hinn bóginn til þess að bera slík frumvörp og tillögur upp fyrir forseta.

*Helstu heimildir:*

Alþingistíðindi 1990–91 B, d. 3091.

**26. gr. Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi. Nú synjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, og fær það þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu. Lög falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu.**

*Tilurð:* Greinin var tekin upp í stjórnarskrána við stofnun lýðveldis 1944 og svarar að hluta til ákvæðis sem verið hafði í eldri stjórnarskrám þar sem m.a. var mælt svo fyrir að staðfesting konungs þyrfti til þess að lagafrumvarp, sem Alþingi hafði samþykkt, fengi lagagildi. Konungur hafði þó ekki beitt þessu stjórnarskrárvarða synjunarvaldi sínu um langt árabil.

*Skýring:* Í upphafi greinarinnar er mælt svo fyrir að hvert það lagafrumvarp, sem Alþingi hefur samþykkt, skuli lagt fyrir forseta Íslands til staðfestingar innan tiltekins tíma og veiti staðfesting forseta því lagagildi. Það ákvæði þarfnast í sjálfu sér ekki frekari skýringa. Á hinn bóginn hefur verið ágreiningur um það hvernig skýra beri síðari hluti greinarinnar þar sem gert er ráð fyrir að forseti geti neitað að staðfesta lagafrumvarp, sem þingið hefur samþykkt, með þeim afleiðingum sem greinir í niðurlagi hennar.

Í skýringum við 26. gr. frumvarpsins til lýðveldisstjórnarskrár, sem síðar var samþykkt í megindráttum óbreytt, var m.a. svo að orði komist: „Ekki hefur þótt fært að veita forseta algert synjunarvald, eins og konungur hefur haft. Forseta er einungis



fenginn réttur til að skjóta lagafrumvörpum Alþingis undir alþjóðaratkvæði. 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.“

Fyrstu sex áratuginna frá því að Lýðveldi var sett á stofn beitti forseti ekki því valdi sem honum er, að minnsta kosti í orði kveðnu, fengið í 26. gr. stjkskr. Hefur fræðimenn greint á um það hvort forseti geti beitt þessu valdi upp á sitt eindæmi eða hvort hann þurfi atbeina ráðherra til þess.

Þau rök hafa einkum verið færð fyrir fyrri skýringarkostinum að hann sé í samræmi við orðalag 26. gr. og leiði reyndar einnig af því ákvæði 2. gr. stjkskr. að Alþingi og forseti fari saman með löggjafarvaldið. Því til viðbótar hefur verið vísað til fyrrgreindra ummæla í greinargerð með frumvarpi til stjórnarskrárinnar og loks bent á þá staðreynd að forseti sé þjóðkjörinn og þiggi því umboð sitt beint frá þjóðinni á sama hátt og alþingismenn.

Þau rök, sem beitt hefur verið gegn því að forseti geti synjað lagafrumvarpi staðfestingar án atbeina ráðherra, eru fyrst og fremst þau að slíkt gangi í berhögg við ýmis önnur stjórnarskrárákvæði, svo sem 1. mgr. 13. gr. þar sem segir að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt. Enn fremur hefur verið vísað til þeirrar staðreyndar að meðan konungur hafði vald til að synja lagafrumvarpi staðfestingar hafi hann ekki gert það nema samkvæmt tillögu ráðherra. Þar sem árið 1944 hafi aðeins mátt gera þær breytingar á stjórnarskránni, sem leiddi beinlínis af sambandslitum við Dani og stofnun Lýðveldis, hafi verið óheimilt að gera þá grundvallarbreytingu á íslenski stjórnskipun að þjóðhöfðinginn færi með synjunarvaldið, einn og óstuddur. Slíkt samrýmist heldur ekki þingræðinu og stjórnskipulegri stöðu Alþingis.

Árið 2004 ákvað forseti í fyrsta sinn frá Lýðveldisstofnun að neita að staðfesta lagafrumvarp sem Alþingi hafði áður samþykkt og gerði það án atbeina ráðherra. Sú staðreynd rennir stoðum undir þann skýringarkost að hann geti beitt því valdi að neita að staðfesta lagafrumvarp, sem þingið hefur samþykkt, upp á sitt eindæmi með þeim afleiðingum sem kveðið er á um í síðari hluta 26. gr. stjkskr.

Þegar forseti hafði synjað lagafrumvarpinu staðfestingar í umrætt skipti reis ágreiningur um það hvort Alþingi geti breytt lagafrumvarpi, sem það hefur áður samþykkt og öðlast hefur lagagildi við synjun forseta, áður en það er borið undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar, með þeim afleiðingum að ekkert verði úr slíkri atkvæðagreiðslu. Fór svo að þingið felldi lögin úr gildi með því að samþykkja nýtt lagafrumvarp. Staðfesti forseti það frumvarp sem lög og var ekki efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu um frambúðargildi þeirra laga sem þannig höfðu verið felld úr gildi.

Enn fremur ríkir um það ágreiningur hvernig þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjkskr. skuli hagað. Vegna þess að þar er ekki mælt á annan veg halda sumir því fram að skýra beri greinina þannig að afl atkvæða skuli jafnan ráða úrslitum um það hvort lögin skuli staðfest eða þeim synjað, án tillits til þátttöku í atkvæðagreiðslunni. Af þeim sökum sé ekki unnt að setja nein skilyrði fyrir gildi slíkrar atkvæðagreiðslu, t.d. um lágmarkspátttöku í henni, um aukinn meirihluta atkvæða né um að tiltekið hlutfall atkvæðisbærra manna þurfi að greiða atkvæði gegn lögnum til þess að þau teljist fallin úr gildi. Aftur á móti eru aðrir þeirrar skoðunar að löggjafanum sé heimilt að setja skilyrði á borð við þessi enda séu þau hófleg og samræmist lýðræðislegum markmiðum stjórnarskrárinnar og feli ekki heldur í sér neins konar fyrirfarandi tálmun á beitingu atkvæðisréttar.

Mælt er svo fyrir í upphafi 26. gr. stj. skr. að leggja skuli lagafrumvarp, sem Alþingi hefur samþykkt, fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar „eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt“ en enginn slíkur tímafrestur er tilgreindur að því er varðar það hvenær þjóðaratkvæðagreiðsla í kjölfar synjunar forseta skuli fara fram. Einungis segir að það skuli gerast „svo fljótt sem kostur er“. Samkvæmt því er ljóst að hraða ber framkvæmd atkvæðagreiðslunnar svo sem kostur er. Hefur umrætt ákvæði verið skýrt svo að slík atkvæðagreiðsla megi almennt ekki fara fram fyrr en liðnar eru að minnsta kosti fjórar vikur frá því að synjun forseta liggur fyrir og að jafnaði skuli efnt til hennar innan tveggja mánaða frá því tímamarki. Þó má deila um þetta eins og mörg önnur efnisatriði 26. gr.

Í ljósi þess væri þörf á að orða greinina með skýrari hætti en nú er gert ef hún á að standa áfram í stjórnarskránni.

*Helstu heimildir:*

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 15.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 122-123 og 298-301.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 131-135 og 302-305.

Sigurður Línadal: Stjórnskipuleg staða forseta Íslands, Skírnir 166. ár (haust 1992), bls. 425-439, og Forseti Íslands og synjunarvald hans, Skírnir 178. ár (vor 2004), bls. 203-237.

Þór Vilhjálmsson: Synjunarvald forsetans, Afmælisrit til heiðurs Gauki Jörundssyni sextugum, 1994, bls. 609-636.

Þórður Bogason: . . . og ég staðfest þau með samþykki mínu, Forseti Íslands og löggjafarvaldið, Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum, 2002, bls. 555-582.

Eiríkur Tómasson: Hvernig á að skýra fyrirmæli 2. gr. stjórnarskrárinnar um að Alþingi og forseti Íslands fari saman með löggjafarvaldið? Úlfljótur 2004, 3. tbl., bls. 333-342.

Skýrsla starfshóps ríkisstjórnarinnar um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar, 2004.

**27. gr. Birta skal lög. Um birtingarháttu og framkvæmd laga fer að landslögum.**

*Tilurð:* Greinin hefur staðið óbreytt frá 1944. Ákvæði um birtingu laga var að finna í 2. mgr. 10. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 en samkvæmt því skyldi konungur annast um að lögin yrðu birt og að þeim yrði fullnægt. Fyrirmynd þess ákvæðis var sótt í 29. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

*Skýring:* Markmið þessarar greinar er að tryggja almennt réttaröryggi og þá grundvallarreglu í réttarríki að lögin séu aðgengileg þeim sem eiga að fylgja þeim en forsenda þess er að þeim sé efni þeirra kunnugt. Þá felur reglan einnig í sér að almenningur geti fylgst með því hvort handhafar ríkisvaldsins, ekki síst dómara, fari að lögum í störfum sínum.

Með lögum nr. 11/1877 um birting laga og tilskipana voru fyrst sett fyrirmæli um birtingu laga í prentuðu máli en fyrir þann tíma voru lög birt með upplestri þeirra í heyranda hljóði á Alþingi og síðar í Landsyfírréttinum eftir að Alþingi var lagt niður árið 1800. Samkvæmt fyrrgreindum lögum varð birting laga og tilskipana í prentuðu

riti, Stjórnartíðindum fyrir Ísland, skuldbindandi í stað kynningar í heyranda hljóði. Með lögum nr. 64/1943 voru sett fyrstu heildarlögin um birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Þau voru nýlega leyst af hólmi með lögum nr. 15/2005 um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað.

Allt frá 1943 hafa bæði lög og stjórnvaldsfyrirmæli verið birt í þessum tveimur ritum. Í A-deild Stjórnartíðinda hafa þannig verið birt öll lög, sem og tilskipanir, opin bréf og önnur fyrirmæli sem gefin eru út af æðsta handhafa framkvæmdarvalds. Í B-deildinni eru birtar reglugerðir, ýmis erindisbréf, samþykktir og auglýsingar framkvæmdarvaldsins, bæði ráðuneyta og annarra stjórnvalda og opinberra stofnana. Í C-deildinni eru birtir samningar við önnur ríki og auglýsingar um gildi þeirra. Sérreglur gilda um birtingu EES-reglna en við birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla í Stjórnartíðindum, sem ætlað er að lögleiða þær, er almennt heimilt að vísa til EES-viðbættis við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins og telst birting þar að þessu leyti jafngild hinn almennu birtingaraðferð (svonefnd tilvísunaraðferð).

Birta skal öll lög, án tillits til efnis þeirra eða forms, þ.e. jafnt stjórnarskipunarlög, almenn lög og bráðabirgðalög svo að dæmi séu tekin. Þá hefur verið talið að jafnvel þótt forseti synji lagafrumvarpi staðfestingar skv. 26. gr. stjkskr. beri að birta þau eins og önnur lög enda öðlast frumvarpið lagagildi þrátt fyrir synjunina, að minnsta kosti um sinn.

Birting laga er ekki þáttur í lagasetningunni en þó er hún óhjákvæmilegt skilyrði fyrir framkvæmd laga og almennri gildistöku þeirra. Í 27. gr. er ekki nánar fjallað um birtingarhátt eða réttaráhrif birtingar en almenna löggjafanum er ætlað að setja nánari fyrirmæli þar um. Þau nýmæli urðu með samþykkt fyrrgreindra laga nr. 15/2005 að heimilt verður birta Stjórnartíðindi, þ.m.t. sett lög í A-deild þeirra, eingöngu á rafrænu formi. Þessi breytta tilhögun byggist á þeirri forsendu 27. gr. að lögin skuli vera aðgengileg öllum þeim sem eftir þeim eiga að fara og að allir geti með sanngirni kynnt sér lögin. Er litið svo á að það eigi við eins og aðstæðum er nú háttáð í þjóðfélaginu þar sem almennt aðgengi er að rafrænum upplýsingaveitum á vegum ríkisins. Tíðkast hefur að birta öll lög og stjórnvaldsfyrirmæli á slíkum upplýsingaveitum um nokkurra ára skeið án þess að nein réttaráhrif hafi verið tengd slíkri birtingu. Í lögum nr. 15/2005 er skilgreint nánar hvenær birting á rafrænu formi telst hafa átt sér stað.

Af 27. gr. verður dregin sú ályktun að óbirtum lögum verði ekki beitt. Þá getur birtingin almennt aðeins haft áhrif fram í tímann en ekki afturvirk áhrif. Má einnig um þetta atriði vísa til sérreglna stjórnarskrárinnar um bann við afturvirkni refsilaga, sbr. 69. gr. og H 1997, 2446, og bann við afturvirkni skattalaga, sbr. 2. mgr. 77. gr. Í almennri löggjöf um birtingu laga er að finna ítarlegar reglur um gildistöku laga og stjórnvaldsfyrirmæla, svo sem hvort þar skuli tiltekinn ákveðinn gildistökudagur eða við hvaða dag skuli miða gildistöku sé hans ekki getið í lögnum eða fyrirmælunum sjálfum.

#### *Helstu heimildir:*

Alþingistíðindi 2004-2005 A, þskj. 191 (vefslóð Alþingis).

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 355-364.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 403-412.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 85.

Sigurður Línal: Um birtingu laga og annarra fyrirmæla auk nokkurra athugasemda um gildistöku. Útfljótur, 2. tbl. 2004, bls. 233-284.

Álit umboðsmanns Alþingis frá 9. janúar 1998 í máli nr. 2151/1997.

28. gr. Þegar brýna nauðsyn ber til, getur forsetinn gefið út bráðabirgðalög [er Alþingi er ekki að störfum].<sup>1)</sup> Ekki mega þau þó ríða í bág við stjórnarskrána. Ætíð skulu þau lögð [fyrir Alþingi þegar er það er saman komið á ný].<sup>1)</sup> – [Samþykki Alþingi ekki bráðabirgðalög, eða ljúki ekki afgreiðslu þeirra innan sex vikna frá því að þingið kom saman, falla þau úr gildi.]<sup>1)</sup> – Bráðabirgðafjárlög má ekki gefa út, ef Alþingi hefur samþykkt fjárlög fyrir fjárhagstímabilið.

<sup>1)</sup>Stjksl. nr. 56/1991, 6. gr.

*Tilurð:* Ákvæði 1. mgr. þessarar greinar stendur að mestu leyti óbreytt frá stjórnarskránni 1874 en það var upphaflega þýðing á 30. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Þó kom forseti að sjálfsgöðu í stað konungs 1944 og síðan voru tvær minni háttar breytingar gerðar á málsgreininni með stjksl. nr. 56/1991. Annars vegar var breytt eldra skilyrði um að bráðabirgðalög mætti gefa út „milli þinga“ en þess í stað mælt fyrir um að þau megi gefa út þegar Alþingi „er ekki að störfum“. Hins vegar var kveðið á um að þau skuli ætíð lögð „fyrir Alþingi þegar er það er saman komið á ný“. Tengdist þetta hvort tveggja þeim breytingum sem gerðar voru á starfstíma og starfsháttum Alþingis og áður er gerð grein fyrir.

Með stjksl. nr. 12/1915 bættust síðari málsgreinarnar tvær við (en minni háttar orðalagsbreytingar voru gerðar á þeim 1920 og 1944). Með stjksl. nr. 56/1991 var 2. mgr. 28. gr. breytt í núverandi horf þar sem sett er það skilyrði að Alþingi hafi samþykkt frumvarp til staðfestingar á bráðabirgðalögum innan sex vikna frá því að þing kemur saman á ný eftir að bráðabirgðalög hafa verið gefin út. Ella falli þau úr gildi.

*Skýring:* Með því að veita forseta Íslands heimild til útgáfu bráðabirgðalaga í 28. gr. er sú undantekning gerð frá almennum reglum stjórnarskrárinnar um lagasetningu að slík lög eru ekki sett af Alþingi, heldur af forseta. Þótt greinin mæli fyrir um að forsetinn gefi út bráðabirgðalög verður slíkt eins og endranær aðeins gert að frumkvæði og á ábyrgð ráðherra skv. 13., 14. og 19. gr. stjkskr. Þótt ríkisstjórn ráði því þannig í reynd hvenær bráðabirgðalög verða gefin út og hvert efni þeirra er gæti forseti synjað um að skrifa undir lögina og þar með komið í veg fyrir útgáfu þeirra. Eru þó engin dæmi þess að forseti hafi neitað að skrifa undir bráðabirgðalög.

Þegar fyrsta stjórnarskráin tók gildi árið 1874 kom Alþingi ekki saman nema annað hvert ár og var auk þess örðugt að kalla saman aukathing með skömmum fyrirvara. Við þær aðstæður var eðlilega mikilvægt að stjórnarskráin veitti heimild til þess að grípa mætti til lagasetningar án atbeina þingsins. Til þess að sporna við misnotkun þessa úrræðis af hálfu handhafa framkvæmdarvalds var þó sett það skilyrði að brýna nauðsyn þurfi jafnan að bera til slíkrar lagasetningar. Enn fremur þurfa tvö önnur skilyrði að vera uppfyllt til þess að bráðabirgðalög verði gefin út, þ.e. að þau brjóti ekki í bága við stjórnarskrána og að Alþingi sé ekki að störfum.

Síðastgreinda skilyrðið er ófrávíkjanlegt. Með því er vísað til þess tíma þegar Alþingi er frestað að vori eða um jól og áramót ellegar frá því að umboð alþingismanna falla niður á kjördegi og þar til nýtt þing kemur saman. Ekki hefur verið deilt um skýringu á þessu skilyrði frá því að 28. gr. var breytt 1991.

Skilyrðið um brýna nauðsyn hefur hins vegar oft orðið tilefni deilna enda hlýtur það að ráðast af mati hverju sinni hvenær svo brýn þörf sé á lagasetningu að ekki megi bíða þar til þing kemur aftur saman. Framkvæmd við útgáfu bráðabirgðalaga sýnir að ekki hefur alltaf verið farið strangt í sakirnar í þessum efnum. Í fræðikenningum hefur til skamms tíma verið litið svo á að bráðabirgðalöggjafinn, þ.e. ráðherra, eigi endanlegt mat um það hvort skilyrðið um brýna nauðsyn sé uppfyllt, að

viðlagðri ábyrgð. Þar með geti dómstólar ekki endurskoðað það mat. Þetta viðhorf hefur verið að breytast hin síðari ár ef marka má nýlega hæstaréttardóma þar sem reynt hefur á gildi bráðabirgðalaga. Í þeim dómsúrlausnum hafa stundum tvinnast saman álitaefni um það hvort brýna nauðsyn hafi borið til lagasetningarinnar og hvort lögin hafi gengið of nærri stjórnarskrárvernduðum réttindum, svo sem eignarréttindum. Má í því sambandi nefna tvo dóma, H 1992, 1962 og H 1995, 2417. Ekki verður annað ráðið af ummælum dómenda í síðarnefnda dóminum en að þeir telji að dómstólar geti tekið til endurskoðunar það mat bráðabirgðalöggjafans að brýna nauðsyn hafi borið til útgáfu bráðabirgðalaga til að koma í veg fyrir að þessi afbrigðilega heimild til lagasetningar verði misnotuð. Hins vegar liggur ljóst fyrir að dómstólar endurskoða ekki þau pólitísku markmið sem stefnt er að með útgáfu bráðabirgðalaga, t.d. á vettvangi efnahags- og atvinnumála. Gilda um þetta sambærileg sjónarmið og endranær þegar dómstólar leggja mat á það hvort almenn löggjöf samrýmist ákvæðum stjórnarskrárinnar. Er bannið við því að bráðabirgðalög megi ekki brjóta í bága við stjórnarskrána auk þess sérstaklega áréttað í 1. mgr. 28. gr.

Bann 3. mgr. 28. gr. við því að bráðabirgðafjárlög verði gefin út má einkum rekja til reynslunnar af misnotkun heimildarinnar í Danmörku á tímum minnihlutastjórnar Estrups í lok 19. aldar þar sem ríkisstjórnin greip til þess úrræðis að gefa út bráðabirgðafjárlög ár eftir ár vegna þess að fjárlög fengust ekki samþykkt í danska þinginu. Hafa ekki vaknað sérstök álitaefni hér á landi varðandi beitingu þessa ákvæðis.

Bráðabirgðalögum er samkvæmt hljóðan sinni aðeins ætlað að gilda um stundarsakir og ber að leggja þau fyrir Alþingi er það kemur saman að nýju. Hafi frumvarp um frambúðargildi bráðabirgðalaganna ekki verið samþykkt af Alþingi innan sex vikna frá því tímamarki falla þau úr gildi. Tímafrestur þessi, sem tekinn var upp 1991, er til að leggja áherslu á mikilvægi þess að almenni löggjafinn taki afstöðu til efnis bráðabirgðalaga sem fyrst. Að auki hafa möguleikar ríkisstjórnar til þess að stjórna í krafti laga, sem sett eru með svo afbrigðilegum hætti, verið þrengdir til muna. Þótt bráðabirgðalög falli úr gildi vegna þessa eða þau fást ekki samþykkt á Alþingi, breytir það þó ekki réttaráhrifum þeirra frá því að þau voru gefin út og þar til þau falla úr gildi.

Á tímabilinu 1944–1991, og reyndar einnig fyrir þann tíma, kom alloft til útgáfu bráðabirgðalaga. Hefur slík lagasetning ósjaldan orðið tilefni pólitískra deilna. Eftir 1991 hefur fækkað mjög þeim tilvikum þar sem bráðabirgðalög hafa verið gefin út.

#### *Helstu heimildir:*

Alþingistíðindi 1990-1991 A, þskj. 556, bls. 3048-3050.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 323-333.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 309-322.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 86-87.

Bjarni Benediktsson: Bráðabirgðalög og afstaða Alþingis til útgáfu þeirra, Afmælisrit helgað Ólafi Lárussyni, 1955, bls. 35-44.

**29. gr. Forsetinn getur ákveðið, að saksókn fyrir afbrot skuli niður falla, ef ríkar ástæður eru til. Hann náðar menn og veitir almenna uppgjöf saka. Ráðherra getur hann þó eigi leyst undan saksókn né refsingu, sem landsdómur hefur dæmt, nema með samþykki Alþingis.**

*Tilurð:* Kjarna þessarar greinar var að finna í 12. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 og sótti hún fyrirmynd til 31. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 en samkvæmt henni náðaði konungur menn og veitti almenna uppgjöf saka. Í 24. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 bættist við heimild til að fella niður saksókn fyrir afbrot. Einnig var þá tekinn upp síðasti málsliðurinn til samræmis við ákvæði stjórnarskrárinnar um ráðherra-ábyrgð og setningu laga um landsdóm. Greinin hefur staðið óbreytt frá 1944 þegar forseti kom í staðinn fyrir konung.

*Skýring:* Ætla mátti við fyrstu sýn að forseti Íslands hefði samkvæmt þessu stjórnarskrárákvæði víðtækt vald til þess að grípa inn í meðferð ákærvalds og náða menn af refsingum. Á hinn bóginn verður að skoða ákvæðið í ljósi sögulegs uppruna þess. Það er sprottið úr umhverfi þar sem konungur hafði raunveruleg og virk völd til þess að leysa menn undan ströngum refsingum því að lög veittu á þeim tíma fá úrræði á borð við þau sem má finna í núgildandi lögum, svo sem reynslulausn og skilorðs-bindingu refsingar til að milda áhrif refsidóma. Þá á við, eins og endranær í umfjöllun um störf forseta, að ráðherra, þ.e. dómsmálaráðherra, verður að eiga frumkvæði að ákvörðunum þeim sem 29. gr. tekur til, sbr. 13. gr. stjkskr., og ber ábyrgð á þeim eins og öðrum stjórnarathöfnum, sbr. 14. gr. stjkskr.

Niðurfelling saksóknar með ákvörðun forseta er að mestu aflögð enda samræmist það ekki þeim sjónarmiðum að ríkissaksóknari skuli sem æðsti handhafi ákærvalds njóta sjálfstæðis í störfum sínum. Niðurfelling saksóknar, þ. á m. frestun hennar, er virkt úrræði innan refsivörslukerfisins samkvæmt lögákvæðnum skilyrðum og er ákvörðunin í höndum handhafa ákærvalds, sbr. 113. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála, sbr. og 56. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Í 3. mgr. 113. gr. laga nr. 19/1991 segir að telji ríkissaksóknari ástæðu til að falla frá saksókn, en vafa leika á heimild sinni til þess, geti hann óskað eftir að dómsmálaráðherra geri tillögu til forseta Íslands um niðurfall saksóknar skv. 29. gr. stjkskr. Ekki er vitað til þess að ríkissaksóknari hafi nokkurn tíma notfært sér þessa heimild sína.

Þar sem 29. gr. tilgreinir engin skilyrði fyrir niðurfellingu saksóknar mátti ætla að forsetinn sé ekki bundinn af lögákvæðnum skilyrðum sem sett hafa verið fyrir þessu úrræði. Hins vegar má slá því föstu að miðað við nútímahugmyndir um sjálfstæði ákærvaldsins gagnvart æðstu handhöfum framkvæmdarvalds myndi forseti eða með öðrum orðum ráðherra, sem framkvæmir vald hans, ekki beita því nema við mjög afbrigðilegar aðstæður. Engin dæmi eru um að það hafi verið gert síðustu áratugi.

Þótt um náðunarvald forseta skv. 29. gr. gildi einnig breytt sjónarmið hefur engum öðrum aðila en honum verið falið það vald með lögum. Í reynd fer dómsmálaráðherra með náðunarvaldið og starfar sérstök stjórnskipuð nefnd, svonefnd náðunarnefnd, á vegum dómsmálaráðuneytisins. Nefndin getur mælt með því við ráðherra að þeir sem hlotið hafa fangelsisdóma verði náðaðir, að ströngum skilyrðum uppfylltum, t.d. vegna heilsufarsástæðna.

Með almennri sakaruppgjöf er átt við það að forseti geti fellt niður sakir á hendur ótilgreindum hópi manna, án tillits til þess hvort dæmt hafi verið í máli þeirra. Segja má að heimild til slíkrar sakaruppgjafar hafi litla raunhæfa þýðingu. Þó er ekki útilokað að á hana geti reynt. Þannig má benda á örfá dæmi þess frá lýðveldisstofnun að hópi manna hafi verið veitt sakaruppgjöf vegna brota sem tengst hafa pólitískum deilumálum í þjóðfélaginu, t.d. þeim sem dæmdir voru vegna óeirðanna sem brutust út á Austurvelli árið 1949 þegar Alþingi fjallaði um aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu, sbr. H 1952, 190.

*Helstu heimildir:*

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 381-387.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 412-418.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 88.

**30. gr. Forsetinn veitir, annaðhvort sjálfur eða með því að fela það öðrum stjórnvöldum, undanþágur frá lögum samkvæmt reglum, sem farið hefur verið eftir hingað til.**

*Tilurð:* Þetta ákvæði var upphaflega að finna í 13. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 og var það sniðið eftir 32. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Nokkrar orðalagsbreytingar voru gerðar á því 1920 og 1944, þ. á m. kom forseti í stað konungs við lýðveldisstofnunina.

*Skýring:* Rökin að baki þessu ákvæði eru að öllu leyti söguleg. Þau rök eiga rætur að rekja til þess að þegar skilið var á milli löggjafar- og framkvæmdarvalds við afnám einveldis um miðja 19. öld þótti nauðsynlegt að veita konungi þessa heimild í dönsku stjórnarskránni. Ástæða þess var sú að á einveldistímanum voru mörg lagaboð orðin gömul og úrelt en á sama tíma veitti löggjöfin sjálf lítið svigrúm til undanþágna. Því höfðu mótast ákveðnar reglur og venjur um að konungur gæti veitt undanþágur frá lögum og það er til þessara reglna sem vísað er til í stjórnarskrárákvæðinu.

Þar sem greinina var upphaflega að finna í stjórnarskránni frá 1874 hefur almennt verið litið svo á að undanþáguheimildir, sem byggjast á henni, takmarkist við reglur sem höfðu mótast um slíkar undanþágur fyrir þann tíma. Af þeim sökum er óhætt að fullyrða að þetta stjórnarskrárákvæði þjóni ekki lengur neinum tilgangi enda má segja að það stríði gegn þeirri meginreglu sem talin er gilda í íslenski stjórnskipun að stjórnvöldum beri að fara að settum lögum og megi ekki veita undanþágur frá ákvæðum þeirra nema til þess sé sérstök lagaheimild.

*Helstu heimildir:*

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 387-389.

## V. kafli

### 59. gr. Skipun dómsvaldsins verður eigi ákveðin nema með lögum.

*Tilurð:* Greinin hefur staðið efnislega óbreytt frá stjórnarskránni 1874 og hefur orðalag hennar einungis verið fært til nútímalegra horfs. Fyrirmynd greinarinnar er 74. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

*Skýring:* Samkvæmt greininni verður skipun dómsvaldsins ekki ákveðin nema með lögum, þ.e. settum lögum. Þótt þetta hugtak, skipun dómsvaldsins, sé óljóst tekur það væntanlega til þess hversu mörg dómstig skuli vera hér á landi, hverjir dómstólarnir skuli vera, hvort einn dómari eða fleiri skuli sitja í dómi og annarra slíkra meginatriða um dómstólaskipun og meðferð dómsmála. Þar af leiðandi geta stjórnvöld ekki tekið ákvarðanir um þessi atriði. Þá tryggir greinin um leið sjálfstæði dómstóla gagnvart handhöfum framkvæmdarvalds.

Hins vegar er ekki mælt fyrir um það í stjórnarskránni hvernig skipun dómsvaldsins skuli háttáð, t.d. hvorki að hér á landi skuli vera tvö dómstig né að Hæstiréttur sé æðsti dómstóll landsins. Í 8. gr. stjkskr. er reyndar svo fyrir mælt að forseti Hæstaréttar skuli fara með forsetavald í fjarveru eða forföllum forseta Íslands, ásamt forsætisráðherra og forseta Alþingis, og skv. 2. mgr. 34. gr. eru hæstaréttardómarar ekki kjörgengir til Alþingis. Af þessum ákvæðum má draga þá ályktun að samkvæmt stjórnarskránni skuli vera til dómstóll með þessu heiti og að hann skuli fara með æðsta dómsvald í landinu. Að öðru leyti hefur löggjafinn frjálssar hendur um það hvernig dómstólaskipun og meðferð dómsmála er fyrir komið.

Nú er mælt fyrir um dómstólaskipun landsins í lögum nr. 15/1998 um dómstóla og um meðferð mála fyrir dómstólum í lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála, lögum nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála og öðrum réttarfarslögum.

#### *Helstu heimildir:*

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 276-277.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 287-288 og 527.

### 60. gr. Dómendur skera úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Þó getur enginn, sem um þau leitar úrskurðar, komið sér hjá að hlýða yfirvaldsboði í bráð með því að skjóta málinu til dóms.

*Tilurð:* Greinin hefur staðið efnislega óbreytt frá stjórnarskránni 1874 en orðalagi hennar hefur lítillega verið breytt. Fyrirmynd greinarinnar er 77. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 þar sem m.a. kemur fyrir orðalagið „Øvrighedsmyndighedens Grændser“ sem var upphaflega þýtt „embættistakmörk yfirvaldanna“.

*Skýring:* Þrátt fyrir orðalagið hefur greinin verið skýrð svo að dómstólar eigi ekki aðeins úrskurðarvald um það hvort stjórnvöld hafi farið út fyrir valdmörk sín, heldur skeri þeir úr ágreiningi um lögmati og jafnvel réttmæti hvers kyns stjórnvaldsákvarðana. Fyrirmæli 1. mgr. 70. gr. stjkskr. um að öllum beri réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli hafa jafnframt verið túlkuð þannig að í þeim felist réttur til þess að bera ákvarðanir stjórnvalda undir dómstóla.



Þótt dómstólar geti fjallað um stjórnvaldsákvörðanir, að uppfylltum kröfum um aðild, kröfugerð og önnur slík réttarfarsatriði, er ekki þar með sagt að þeir geti endurskoðað alla þætti þeirra. Enginn vafi leikur á því að dómstólar eiga óskorað úrskurðarvald um það hvort form ákvörðunar samrýmist lögum og hvort rétt hafi verið staðið að töku ákvörðunar og undirbúningi hennar, þ. á m. hvort stjórnvald hafi verið bært að taka þá ákvörðun sem um er að ræða og hvort starfsmaður eða nefndarmaður hafi verið hæfur til þess að taka þátt í meðferð málsins innan stjórnvisslunnar. Dómstólar geta enn fremur leyst úr því hvort efni ákvörðunar sé lögmætt, þ. á m. hvort það stjórnvald, sem ákvörðun hefur tekið, hafi skýrt lög á réttan hátt. Þá ber dómendum að gæta að því hvort ákvörðun sé réttmæt í lagalegum skilningi, t.d. hvort lögmæt og málefnaleg sjónarmið hafi búið að baki henni. Þó er ljóst að úrskurðarvaldi dómenda eru takmörk sett, t.d. verða þeir að una efnislegu og sérfræðilegu mati þar til bærst stjórnvalds, svo framfarlega sem að baki liggja lögmæt og málefnaleg sjónarmið.

Samkvæmt framansögðu er dómstólum fengið úrskurðarvald um sum atriði er varða ákvarðanir stjórnvalda. Komist dómstólar að þeirri niðurstöðu að slík ákvörðun brjóti í bága við lög í rýmri merkingu geta þeir, að uppfylltum vissum skilyrðum, fellt ákvörðunina úr gildi. Hins vegar hafa þeir takmarkaða heimild til þess að breyta ákvörðun eða taka nýja ákvörðun í stað þeirrar sem felld hefur verið úr gildi.

Í niðurlagi 60. gr. er tekið fram að það fresti ekki framkvæmd stjórnvaldsákvörðunar þótt hún sé borin undir dómstóla.

#### *Helstu heimildir:*

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 426-432.

Eiríkur Tómasson: Takmarkanir á úrskurðarvaldi dómenda skv. 60. gr. stjórnarskrárinnar, Úlfljóttur 1984, 4. tbl., bls. 182-217.

Eiríkur Tómasson: Embættistakmörk yfirvalda, Afmælisrit til heiðurs Gauki Jörundssyni sextugum, 1994, bls. 205-242.

**61. gr. Dómendur skulu í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögnum. Þeim dómendum, sem ekki hafa að auk umboðsstörf á hendi, verður ekki vikið úr embætti nema með dómi, og ekki verða þeir heldur fluttir í annað embætti á móti vilja þeirra, nema þegar svo stendur á, að verið er að koma nýrri skipun á dómstólana. [Þó má veita þeim dómara, sem orðinn er fullra 65 ára gamall, lausn frá embætti, en hæstaréttardómarar skulu eigi missa neins í af launum sínum.]<sup>1)</sup>**

Stjksl. 56/1991, 26. gr.

*Tilurð:* Greinin hefur staðið nánast óbreytt frá stjórnarskránni 1874 þótt stafsetning hafi verið færð til nútímans. Eina efnisbreytingin, sem gerð hefur verið á henni, var gerð með 26. gr. stjksl. nr. 56/1991 þar sem niðurlagsákvæðið um að dómara skyldu ekki missa neins í af launum sínum var einskorðað við hæstaréttardómara en það hafði tekið til allra dómara áður.

*Skýring:* Í upphafi greinarinnar segir að dómendur skuli einungis fara eftir lögnum í störfum sínum. Hér er átt við lög í víðtækri merkingu, þ.e. ekki aðeins sett lög, heldur hvers kyns réttarreglur, skráðar sem óskráðar. Þetta þýðir jafnframt að dómendur eru óbundnir af fyrirmælum löggjafans eða stjórnvalda um það hvernig þeir skuli dæma í einstökum dómsmálum.

Síðari hluta greinarinnar er ætlað að koma í veg fyrir að óbeinum þvingunar-ráðstöfunum verði beitt gagnvart dómendum eftir að þeir hafa verið skipaðir til starfa. Tilvísunin til dómenda, sem ekki hafa að auki umboðsstörf á hendi, á varla lengur við þar sem embættisdómarar fara ekki lengur með stjórnsýslu samhliða dómstörfum.

Samkvæmt 61. gr. verður hæstaréttar- og héraðsdómurum ekki vikið úr embætti nema með dómi en þar er um að ræða undantekningu frá reglunni í 3. mgr. 20. gr. stjkskr. þar sem segir að forseti Íslands getið vikið þeim frá embætti er hann hefur veitt það. Þó hefur ákvæðið verið skýrt svo að forseti geti, með atbeina ráðherra, vikið dómara úr embætti um stundarsakir en ekki fyrir fullt og allt, sbr. H 1989, 1627.

Í 61. gr. er enn fremur svo fyrir mælt að dómarar verði ekki heldur fluttir í annað embætti á móti vilja þeirra nema þegar svo stendur á að verið er að koma nýrri skipun á dómstólana. Þegar svo stendur á mætti þó því aðeins flytja dómara í annað embætti að skilyrðum 4. mgr. 20. gr. stjkskr. yrði fullnægt.

Samkvæmt framansögðu hefur verið litið svo á að embættisdómarar séu skipaðir í embætti sín til óákveðins tíma, sbr. 1. mgr. 4. gr. og 1. mgr. 12. gr. laga nr. 15/1998 um dómstóla. Samt sem áður verður dómari leystur frá embætti af veitingarvaldshafa þegar hann er orðinn 65 ára. Sé um að ræða hæstaréttardómara skal hann þó halda óbreyttum launum. Niðurlagsákvæði 61. gr. hefur þó verið skýrt á þann veg að allir dómarar verði að láta af störfum þegar þeir ná 70 ára aldri eins og aðrir embættismenn.

*Helstu heimildir:*

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 277-281.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 288-291.

**Viðauki 4**

# **STJÓRNSKIPUNARÞRÓUN**

## **Í EVRÓPU**

Unnið að beiðni nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands

Febrúar 2007

# STJÓRNSKIPUNARÞRÓUN

## Í EVRÓPU<sup>59</sup>

Sérfræðinganefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar:

**Eiríkur Tómasson prófessor**

**Björg Thorarensen prófessor**  
**Gunnar Helgi Kristinsson prófessor**  
**Kristján Andri Stefánsson sendiherra**

Unnið að beiðni nefndar um endurskoðun  
stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands

Febrúar 2007

---

<sup>59</sup> Páll Þórhallsson ritari stjórnarskrárnefndar lagði til efni í þessa samantekt. Þá lásu Ragnhildur Helgadóttir prófessor og Arnar Þór Jónsson lögfræðingur yfir handrit og gáfu ýmsar góðar ábendingar.

## EFNISYFIRLIT

<b>I Inngangur</b> .....	<b>159</b>
1. Sagan .....	159
2. Form, efni og uppbygging stjórnarskrár .....	160
3. Afmörkun efnis .....	161
<b>II. Ákvæði um grundvallargildi og stjórnarform</b> .....	<b>161</b>
1. Inngangur .....	161
2. Tengsl ríkis og kirkju .....	162
4. Umhverfisvernd og eignarhald á auðlindum.....	163
<b>III Lýðræði</b> .....	<b>166</b>
1. Almenn.....	166
2. Fulltrúalýðræði- Beint lýðræði .....	168
<b>IV Mannréttindi</b> .....	<b>171</b>
1. Inngangur .....	171
2. Norrænn réttur.....	171
3. Önnur ríki.....	172
<b>V Löggjafarþing og löggjöf</b> .....	<b>173</b>
1. Inngangur .....	173
2. Umboð þings .....	174
3. Löggjöf.....	176
4. Eftirlitshlutverk þingsins.....	177
5. Annað.....	179
<b>VI Framkvæmdarvald og meðferð þess</b> .....	<b>179</b>
1. Inngangur .....	179
2. Embætti og hlutverk þjóðhöfðingja .....	180
3. Ríkisstjórn og ráðherrar .....	181
<b>VII Dómsvald og meðferð þess</b> .....	<b>182</b>
1. Inngangur .....	182
2. Ákvæði í norrænum stjórnarskrám .....	183
3. Önnur ríki.....	184
<b>VIII UTANRÍKISMÁL</b> .....	<b>184</b>
1. Staða þjóðaréttarins að landsrétti .....	184
2. Tilurð þjóðréttarsamninga.....	185
3. Alþjóðleg samvinna að öðru leyti .....	185
4. Samráð við þing í utanríkismálum.....	186
<b>IX. Stjórnarskrárbreytingar</b> .....	<b>187</b>
1. Inngangur .....	187
2. Ákvæði í norrænum stjórnarskrám .....	187
3. Ákvæði í stjórnarskrám nokkurra annarra Evrópuríkja .....	188

## I Inngangur

### 1. Sagan

Fyrstu stjórnarskrárnar í nútímaskilningi komu fram á 18. öld. Fram að því voru það einkum venjur sem mótuðust í tímans rás sem sögðu til um stöðu valdhafa og rétt þegnanna.<sup>60</sup> Elsta núgildandi stjórnarskrá í vestrænu lýðræðisríki er sú bandaríska frá 1778. Ekkert Evrópuríki getur státað af svo langri samfelldri stjórnskipunarsögu. Í samanburði við stjórnskipulegan stöðugleika Bandaríkjanna, virkar Evrópa sem nokkurs konar tilraunastofa í stjórnarskrárfræðum. Í Frakklandi einu hafa þannig verði í gildi á annan tug stjórnarskráa frá byltingunni 1789 til okkar daga.

Elsta núgildandi stjórnarskrá í Evrópu eru sú norska en hún hefur einungis sætt takmörkuðum breytingum frá því hún var samþykkt 17. maí 1814. Aðrar núgildandi stjórnarskrár sem að stofni til eru frá 19. öld eru sú belgíska (1831) og sú lúxembúrgíska (1868).

Flestar evrópskar stjórnarskrár eru frá tímabilinu eftir stríð og endurspegla því frekar nútímalegar stjórnskipunarhugmyndir. Þannig urðu ítalska (1947) og þýska stjórnarskráin (1949) til rétt eftir stríð og markast af viðleitni til að festa lýðræðið rækilega í sessi á rústum nasisma og fasisma. Þá má nefna að ríki Suður-Evrópu sem snerust til lýðræðisáttar á áttunda áratugnum settu sér nýja stjórnarskrá af því tilefni (Grikkland 1975, Portúgal 1976 og Spánn 1978). Flest fyrrverandi kommúnistaríki Austur-Evrópu hafa endurskoðað stjórnarskrár sínar frá grunni síðustu 20 árin.

Ofangreindar stjórnarskrár urðu til í kjölfar mikilla pólitískra umbrotatíma. Í öðrum ríkjum hafa verið settar nýjar stjórnarskrár (eða þær endurskoðaðar í veigamiklum atriðum) án þess að svo væri. Má nefna Danmörku (1953), Svíþjóð (1974), Holland (1982) og í seinni tíð Sviss (2000) og Finnland (2000). Í Austurríki var sett á fót stjórnlagabing sem starfaði í tvö ár (2003-2005). Ekki náðist samkomulag um breytingartillögur og hefur formaður stjórnlagabingsins lagt fram tillögu í eigin nafni.

Bretland hefur sérstöðu því þar er engin eiginleg stjórnarskrá heldur byggist stjórnskipunin á venjum og almennum lögum.

Það er ekki auðvelt að greina tiltekna „stjórnskipunarþróun“ í Evrópu undanfarna áratugi. Stjórnskipuleg fjölbreytni er mikil. Umbótastarf á sér venjulega rætur innanlands og fylgir ekki sameiginlegri alþjóðlegri stefnu. Tiltekin atrði eru þó auðvitað sameiginleg öllum vestrænum lýðræðis- og réttarríkjum: Vernd mannréttinda, lögbundin stjórn, lýðræðisfyrirkomulag, þ.e. réttur borgaranna til að skipta um valdhafa, og valddreifing, þ.e. ríkisvaldi er skipt milli nokkurra meginhandhafa til þess að tempra valdið. Helst má greina eftirfarandi þróunardrætti undanfarna áratugi:

- mannréttindaákvæði hafa orðið ítarlegri; á meðan stjórnarskrár 19. aldarinnar voru oftast fáorðar um mannréttindi þá gegnir öðru máli um þær stjórnarskrár sem orðið hafa til eftir 1945; félagsleg réttindi hafa hlotið vaxandi viðurkenningu við hlið borgaralegra- og stjórnsmálalegra réttinda;

<sup>60</sup> Þekkt eru einnig dæmi um ritaða gjörninga sem lögðu kvaðir á konung gagnvart þegnum sínum, sbr. Gamla sáttmála.

- eftirlit með því að lög samrýmist stjórnarskrá hefur verið eflt, í mörgum ríkjum hafa sérstakir stjórnlagadómstólar verið settir á fót að þýskri fyrirmynd, þá hefur verið skerpt á slíku eftirliti í norrænum rétti, sbr. stjórnarskrár-breytingar í Finnlandi og Svíþjóð og breytta dómaframkvæmd í Danmörku;
- vaxandi alþjóðlegt samstarf hefur kallað á stjórnskipulegar breytingar; þannig hafa verið sett ákvæði sem heimila framsal ríkisvalds að uppfylltum tilteknum skilyrðum;
- leitað hefur verið leiða til að efla löggjafarþingin, m.a. í ljósi dvínandi áhrifa andspænis Evrópusambandinu; birtist þetta til dæmis í sameiningu þingdeilda til að auka skilvirkni og ákvæðum um að bera verði tilteknar ákvarðanir í Evrópu- eða alþjóðamálum undir þingin;
- leitað hefur verið leiða til að auka lýðræðisleg áhrif almennings; þótt erfitt sé að tala um almenna þróun er óhætt að fullyrða að þegar á annað borð hefur verið breytt reglum um kosningar og þjóðaratkvæðagreiðslur þá er það yfirleitt til þess að útvíkka slík réttindi;
- aukin vitund um mikilvægi þess að vernda umhverfið endurspeglast undantekningarlítið í nýlegri stjórnarskrám.

Drög að stjórnarskrársáttmála Evrópusambandsins fela einnig í sér margar athyglisverðar nýjungar en þess ber að sjálfsögðu að geta að hann geymir fyrst og fremst grundvallarreglur um sambandið sem yfirþjóðlega stofnun og kemur ekki í staðinn fyrir stjórnarskrár aðildarríkjanna.<sup>61</sup>

Ef horft er til Norðurlandanna sérstaklega þá má vekja athygli á því að í Noregi hafa umbætur undanfarinna ára og áratuga beinst að því að uppfæra ákvæði um mannréttindi, tjáningarfrelsi og umhverfisvernd, í Svíþjóð var tekið af skarið um að konungur hefði enga hlutdeild í framkvæmdarvaldi, í Finnlandi fór fram heildarendurskoðun þar sem mannréttindakaflinn var uppfærður, þingið eflt og völd forseta minnkuð.

## 2. Form, efni og uppbygging stjórnarskrár

Flestar stjórnarskrár Evrópuríkja eru eitt heildstætt skjal. Frá því eru undantekningar. Þannig samanstendur sænska stjórnarskráin af fjórum mismunandi grundvallartextum (regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetslagen og successionsordningen).

Í Mannréttindayfirlýsingu frönsku byltingarinnar frá 26. ágúst 1789 sagði að í ríki þar sem réttindi og valddreifing væru ekki tryggð væri í raun engin stjórnskipun. Þarna birtist hugmynd um að tilteknir þættir þurfi að vera fyrir hendi þannig að hægt sé að tala um nútímalega stjórnskipun. Þótt stjórnarskrár Evrópuríkja séu fjölbreyttar þá eru tilteknir efnisþættir í þeim flestum. Fyrst má nefna ákvæði um stjórnarform ríkisins og grundvallarreglur lýðræðisins. Í öðru lagi eru ákvæði um grundvallarréttindi borgaranna veigamikill hluti af nútímalegri stjórnarskrá og því er þau gjarnan að finna

<sup>61</sup> Framtíð sáttmálans er í mikilli óvissu eftir að hann var felldur í þjóðaratkvæðagreiðslu í Frakklandi og Hollandi.



í upphafi stjórnarskrár, einkum í þeim nýrri. Það er breytilegt frá einu landi til annars hversu ítarleg þessi ákvæði eru og fer oftast eftir aldri stjórnarskráanna. Þannig er listinn gjarnan mjög rækilegur í stjórnarskrám ríkja Austur-Evrópu. Í frönsku stjórnarskránni og þeirri ítölsku svo dæmi séu tekin eru ákvæðin um grundvallarréttindi mun fábrotnari. Í þriðja lagi má svo nefna ákvæði um æðstu handhafa ríkisvalds, þ.e. þjóðhöfðingja, ríkisstjórn, þing og dómstóla og samspil þeirra á milli. Í sumum löndum er skipað saman ákvæðum sem eiga við um hvern meginhandhafa ríkisvalds. Í öðrum löndum ræðst skiptingin meira af meginverkefnum ríkisins, þ.e. löggjöf, framkvæmd laga, dómstörfum og samskiptum við erlend ríki.

Uppróðun kafla í stjórnarskrá getur einnig gefið vísbendingu um valdahlutföll milli æðstu stofnana ríkisins. Í frönsku stjórnarskránni til dæmis er tiltölulega rækilegur kafli um forsetann hafður á undan köflunum um ríkisstjórn og þing. Í ítölsku, austurrísku, sænsku og þýsku stjórnarskránum koma ákvæðin um þing hins vegar á undan ákvæðum um þjóðhöfðingja og ríkisstjórn.

Lengd stjórnarskrár er ákaflega breytileg frá einu landi til annars. Hollenska stjórnarskráin með 142 greinar er þannig í meðallagi löng. Portúgalska stjórnarskráin hins vegar með 298 greinar er líkast til með þeim lengstu. Danska stjórnarskráin og sú franska með 89 greinum hvor eru hins vegar með þeim styttri.

Sumar stjórnarskrár hafa formála eins og til dæmis sú þýska, írsku, og franska sem dregur saman mikilvægustu atriðin sem varða grundvöll stjórnskipunarinnar eða afmörkun ríkisins og sjálfsmynd þjóðarinnar, sbr. þá tyrknesku og írsku. Slíkir formálar eru ekki í norrænu stjórnarskránum.

### 3. Afmörkun efnis

Í þeirri greinargerð sem hér fer á eftir verður víða leitað fanga um athyglisverð stjórnarskrárákvæði og reynt að greina þróun. Fyrst og fremst eru skoðuð efni sem hafa þýðingu á Íslandi en horft fram hjá öðrum viðfangsefnum sem kunna samt að vera snar þáttur í stjórnskipun viðkomandi ríkis (til dæmis ákvæði um landvarnir eða ákvæði í sambandsríki um valdmörk sambandsins og aðildarríkja þess).

Rétt er að hafa í huga við slíkan samanburð að norrænu ríkin hafa að sumu leyti sérstöðu miðað við önnur Evrópuríki. Þar má nefna tilvist þjóðkirkju á meðan aðskilnaður ríkis og kirkju er víðast hvar við lýði á meginlandinu, mikilvægi umboðsmanns þjóðþinganna að því er varðar eftirlit með framkvæmdarvaldinu og þá staðreynd að ekki hafa verið settir á fót sérstakir stjórnlagadómstólar.

## II. Ákvæði um grundvallargildi og stjórnarform

### 1. Inngangur

Margar stjórnarskrár geyma ákvæði um stjórnarform ríkisins og helstu meginreglur stjórnskipunarinnar og jafnvel nokkurs konar heimspekilegan og siðferðislegan grundvöll ríkisins.

Algeng eru ákvæði um uppsprettu ríkisvalds. Þannig segir í 1. grein **sænsku stjórnarskrárinnar** (Regeringsformen) að “allt almannavald stafar frá þjóðinni” og ennfremur að sænskt lýðræði sé byggt á “frjálsri skoðanamyndun og almennum og

jöfnum kosningarétti”. Í finnsku stjórnarskránni, 2. grein, segir: “ríkisvald er í höndum þjóðarinnar en þingið er fulltrúi hennar”. Þá er þar einnig ákvæði um að í lýðræði felist réttur einstaklinga til að taka þátt í og hafa áhrif á þróun þjóðfélagsins og lífsskilyrða.

Annað atriði sem gjarnan er að finna í upphafsákvæðum stjórnarskrár er að meðferð ríkisvalds byggist á lögum, sbr. 2. gr. finnsku stjórnarskrárinnar og 1. gr. sænsku stjórnarskrárinnar. Um þetta er nú ítarlegt ákvæði í 5. gr. svissnesku stjórnarskrárinnar þar sem segir að athafnir ríkisins verði að byggjast á lögum og vera innan marka laga, þá verði þær að þjóna almannahagsmunum og megi ekki ganga lengra en nauðsyn krefur:

Art. 5 Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns

<sup>1</sup> Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.

<sup>2</sup> Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

<sup>3</sup> Staatliche Organe und Private handeln nach Treu und Glauben.

<sup>4</sup> Bund und Kantone beachten das Völkerrecht.

Gott dæmi um upptalningu á helstu grundvallargildum í nútíma lýðræðisríki er finna í stjórnarskrársáttmála **Evrópusambandsins** í 2. gr.:

The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.

Fróðlegt er að bera ofangreinda klausu saman við innganginn að **bandarísku stjórnarskránni** (1787) en hann hljóðar svo:

We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.

Verður nú vikið nánar að stjórnarskrárákvæðum um tengsl ríkis og kirkju og umhverfisvernd.

## 2. Tengsl ríkis og kirkju

Í mörgum stjórnarskrám er vísað til kristilegrar menningararfleifðar. Þannig er talað um ábyrgð stjórnarskrárgjafans þýska „ frammi fyrir guði og mönnum“ (formáli að þýsku stjórnarskránni) á meðan það er sérstaklega tekið fram í formála að frönsku stjórnarskránni að ríkið sé “hlutlaust í trúarefnum”.

Ríkiskirkja hefur verið við lýði á Norðurlöndum og sér þessa stað í stjórnarskrám þessara ríkja. Samkvæmt 2. grein norsku stjórnarskrárinnar er evangelísk lúterstrú opinber ríkistrú þar í landi. Jafnframt segir þar að foreldrar sem séu lútherstrúar verði

að ala börn sín upp í sömu trú. Að mati fræðimanna hefur þetta síðastnefnda ákvæði ekki lengur neina lagalega þýðingu.

Í dönsku stjórnarskránni er ákvæði í 4. gr. sem er mjög líkt því íslenska í 62. gr. stjórnarskrárinnar og segir þar að hin evangelíska lúterska kirkja sé hin opinbera kirkja í Danmörku og skuli ríkisvaldið styðja hana sem slíka.

Í sænsku og finnsku stjórnarskránum hafa verið stigin skref til að losa um tengsl milli ríkis og kirkju. Þannig segir í sænsku stjórnarskránni: „Föreskrifter om trossamfund meddelas i lag. I lag skall också meddelas föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund.“ (Regeringsformen gr. 8.6.) Í finnsku stjórnarskránni, 76. gr., segir að mæla skuli fyrir um skipulag og stjórn evangelísku lútersku kirkjunnar í kirkjulögum.

Sé litið til nokkurra annarra ríkja má nefna að jafnvel þótt víða sé vitnað til æðri máttarvalda í írsku stjórnarskránni þá segir þar enn fremur í 44. gr. að ríkinu sé bannað að styðja tiltekin trúarbrögð. Í ítölsku stjórnarskránni eru sérstök ákvæði um kaþólsku kirkjuna en þau kveða á um sjálfstæði hennar gagnvart ríkisvaldinu. Í pólsku stjórnarskránni er kveðið á um jafnrétti allra trúfélaga og að samband ríkis og kaþólsku kirkjunnar byggist á samningum við Vatíkanið.

#### **4. Umhverfisvernd og eignarhald á auðlindum**

##### **4.1 Inngangur**

Mörg ríki hafa á undanförunum árum og áratugum tekið ákvæði um umhverfisvernd upp í stjórnarskrá (Noregur, Svíþjóð, Finnland, Sviss og Frakkland en einnig Grikkland, Króatía, Spánn, Ungverjaland og Tékkland). Þegar þau ákvæði eru skoðuð kemur í ljós að margar leiðir eru færar og svara þarf ýmsum spurningum áður en ákvæði í þessa veru eru útfærð.

Taka þarf afstöðu til þess hversu víðfeðmur umhverfisrétturinn á að vera: Er átt við vernd umhverfis, náttúru, lífríkis, sjálfbærrar þróunar, auðlinda og jafnvel þjóðararfsins (sbr. 20. gr. finnsku stjórnarskrárinnar)? Á jafnframt að stjórnarskrárbinda réttinn til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál?

Þá má geta 2. gr. finnsku stjórnarskrárinnar þar sem segir: „Lýðræði felur í sér rétt einstaklinga til að taka þátt í og hafa áhrif á þróun þjóðfélagsins og lífsskilyrða sem þeir búa við.“ Þarna er vísað til „lífsskilyrða“ og virðist nærtækt að náttúran og umhverfið heyri þar undir. Samkvæmt þessu eru umhverfisvernd og möguleikar manna til vitneskju um umhverfismál og til að hafa áhrif á ákvarðanir um umhverfismál mikilvægur þáttur í nútímaskilningi á lýðræði.

Er um almenna stefnuyfirlýsingu að ræða fyrst og fremst eða rétt einstaklinga sem framfylgja má frammi fyrir dómstólum? Spyrja má hvort stefnuyfirlýsingar hafi mikla þýðingu ef þær færa einstaklingum engan beinan rétt. Líklega verður að svara því játandi því þær geta hafa áhrif við túlkun almennra laga og þegar þarf að taka matskenndar ákvarðanir. Þær hafa þannig áhrif á vægi sjónarmiða.

Á einungis að kveða á um rétt eða á einnig að mæla fyrir um skyldur? Í sumum stjórnarskrárákvæðunum er lögð áhersla á ábyrgð einstaklinganna á umhverfi sínu.

Það virðist skynsamleg og eðlileg nálgun en auðvitað er spurning hvaða lagalegu þýðingu slík ákvæði hafa.

Sjaldgæfara er að fjallað sé í stjórnarskrá um eignarhald á auðlindum, meðferð þeirra og nýtingu.

#### 4.2 Dæmi um stjórnarskrárákvæði

Ákvæði um umhverfisvernd hafa verið tekin upp í stjórnarskrár nokkurra Evrópuríkja að undanfögnu eins og rakið er hér að neðan. Þá hefur úkraínska ákvæðið sérstöðu af því að það tekur með beinum hætti á eignarhaldi náttúruauðlinda.

**Noregur**, grein 110b sem tekin var upp í stjórnarskrá árið 1992:

Sérhver maður á rétt til heilnæms umhverfis og náttúru þar sem gróska og fjölbreytni eru vernduð. Nýta ber náttúruauðlindir á grundvelli heilðrænna langtímasjónarmiða þar sem réttur komandi kynslóða er einnig tekinn til greina.

Til þess að standa vörð um rétt sinn á grundvelli ofangreindrar málsgreinar, eiga borgarar rétt á að fá upplýsingar um ástand náttúrulegs umhverfis og áhrif fyrirhugaðra eða yfirstandandi framkvæmda á náttúruna.

Stjórnvöld skulu gefa út nánari fyrirmæli um framkvæmd þessara meginreglna.

**Finland**, 20. grein stjórnarskrárinnar frá árinu 2000:

Ábyrgð á umhverfinu

Náttúran og fjölbreytileiki lífríkisins, umhverfið og þjóðararfurinn eru á ábyrgð allra.

Stjórnvöld skulu keppa að því að tryggja öllum rétt til heilnæms umhverfis og möguleikann á að hafa áhrif á ákvarðanir sem varða þeirra eigin lífrænt umhverfi.

**Evrópusambandið**, 97. grein stjórnarskrársáttmálans frá árinu 2004:

Náttúruvernd

Náttúruvernd á háu stigi og bætt umhverfi verða að vera hluti af stefnu Sambandsins. Tryggja verður hvort tveggja í samræmi við meginregluna um sjálfbæra þróun.

**Frakkland**, hinn svokallaði umhverfisverndarsáttmáli (La Charte de l'environnement) var tekinn upp í stjórnarskrána með ákvörðun sameinaðs þings 1. mars 2005:

- „1. Sérhver maður á rétt á að lifa í heilsusamlegu umhverfi þar sem ríkir jafnvægi.
2. Sérhverjum manni ber skylda til að taka þátt í vernd og umbótum umhverfisins.
3. Sérhverjum manni ber skylda til að tilkynna fyrirfram í samræmi við lög um aðgerðir sem geta skaðað umhverfið, eða draga að öðrum kosti úr skaðlegum áhrifum.

4. Sérhverjum manni ber að stuðla að því að bæta úr skaða sem hann veldur umhverfinu, samkvæmt nánari ákvæðum í lögum.

5. Þegar framkvæmdir geta skaðað umhverfið með alvarlegum og óafturkræfum hætti ber stjórnvöldum að sjá til þess í samræmi við varúðarregluna að áhætta sé metin og að dregið sé úr henni eftir fremsta megni.

6. Stefna stjórnvalda á að stuðla að sjálfbærri þróun. [...]

7. Sérhver maður á rétt, innan marka laga, á aðgangi að upplýsingum um umhverfið í fórum stjórnvalda og þátttöku í ákvörðunum sem hafa áhrif á umhverfið.

[8.-10. grein]“

### **Svíþjóð, 2. grein stjórnarskrárinnar frá 1974:**

„[...] Stjórnvöldum ber að stuðla að sjálfbærri þróun sem leiðir til góðs umhverfis fyrir núverandi og komandi kynslóðir.

[...]“

### **Sviss, 73. og 79. grein stjórnarskrárinnar frá árinu 2000:**

#### 73. grein

Sambandsríkið og kantónurnar skulu stefna að því að koma á langvinnu jafnvægi milli náttúrunnar, einkum hvað varðar getu hennar til endurnýjunar, og nýtingar af hálfu mannsins.

#### 79. grein

Sambandsríkið skal móta meginreglur um fiskveiðar og skotveiðar í því augnamiði að vernda fjölbreytni fiskjar, villibráðar og fugla.

### **Úkraína, 13. grein stjórnarskrárinnar**

Jörðin, málmar, loftið, vatn og aðrar náttúrulegar auðlindir innan yfirráðasvæðis Úkraínu, landgrunnsins og efnahagslögsögunnar lúta eignarrétti úkraínsku þjóðarinnar. Handhafar ríkisvalds og héraðsstjórna fara með þennan rétt í umboði þjóðarinnar innan þeirra marka sem dregin eru í stjórnarskránni.

Hverjum borgara er heimilt að nýta eignir þessar í samræmi við lög.

Eign fylgir ábyrgð. Notkun eigna má ekki skaða aðra einstaklinga eða samfélagið.

[...]

### III Lýðræði

#### 1. Almenn

Í sumum nýlegum stjórnarskrám eru ákvæði um rétt almennings til þátttöku í lýðræðislegu þjóðfélagi. Bera þau vott um þann skilning að í lýðræðislegum rétti felist fleira en réttur til að taka þátt í kosningum. Líta má svo á að réttur almennings til upplýsinga sé þáttur þessum rétti, þannig öðlist almenningur betri forsendur til að mynda sér skoðun á gerðum stjórnvalda. Þá má geta þess að þróun hefur verið í þá átt að veita útlendingum sem hafa fasta búsetu í viðkomandi landi kosningarétt, að minnsta kosti í sveitarstjórnarkosningum. Komið hefur til umræðu sums staðar að lækka kosningaldur í 16 ár.

VI kafli stjórnarskrársáttmála Evrópusambandsins ber yfirskriftina “lýðræðisleg tilvera sambandsins”. Þar segir meðal annars í 46. gr. að borgararnir eigi rétt á að taka þátt í lýðræðislegri tilveru sambandsins. Taka beri ákvarðanir með eins opnum hætti og eins nærri borgurunum og hægt er. Stjórnsmálaflokkarnir eru sagðir stuðla að evrópskri stjórnsmálavitund og að vilji borgaranna komi fram. Þá segir þar að stofnanir Evrópusambandsins skuli gefa borgurunum og félagasamtökum kost á að láta í ljós og skiptast opinberlega á skoðunum um öll athafnasvið sambandsins. Þá eigi stofnanirnar að viðhalda opnum, gegnsæjum og reglulegum samræðum við félagasamtök og samfélagið.

Ennfremur er mælt fyrir um rétt borgaranna til að fá tiltekin málefni tekin til umfjöllunar með það að augnamiði að settar verði um þau bindandi lagareglur. Þarf að minnsta kosti ein milljón manna frá nokkrum aðildarríkjum að standa að slíku frumkvæði.

Loks eru ákvæði í þessum kafla ESB-stjórnarskrárinnar um aðgang almennings að opinberum skjölum. Segir þar meðal annars að til þess að stuðla að góðum stjórnarháttum og tryggja þátttöku samfélagsins skuli stofnanir sambandsins starfa með eins opnum hætti og hægt er.

#### 2. Fulltrúalýðræði – beint lýðræði

Beint lýðræði þar sem borgararnir réðu sameiginlegum málum sjálfir til lykta með atkvæðagreiðslu án milligöngu kjörinna fulltrúa myndi vafalaust teljast tærasta form lýðræðisins. Í raunveruleikanum eru hins vegar fá eða engin dæmi um að landi sé stjórnað með þessum hætti. Hins vegar hafa mörg ríki tekið upp ýmis form beins lýðræðis til styrkingar eða aðhalds með fulltrúalýðræðinu. Eins og alkunna er þá er þjóðaratkvæðagreiðsla hvergi algengari en í Sviss. En það er kannski síður vitað að beint lýðræði er einnig mjög tíðkað í Bandaríkjunum í hinum einstöku ríkjum (100-200 atkvæðagreiðslur um einstök málefni á ári að meðaltali) og eins á sveitarstjórnarstigi (10-15.000 atkvæðagreiðslur á ári). Bandaríska stjórnarskráin gerir hins vegar ekki ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslum á alríkisgrundvelli.

Flokka má þjóðaratkvæðagreiðslur eftir ýmsum leiðum. Hvað efni áhrærir geta þær einkum varðað stjórnarskrá, sett lög, aðild að alþjóðasáttmálum eða tiltekin mikilvæg

málefni (d. kirkjuskipun skv. 62. og 79. gr. íslensku stjórnarskrárinnar). Þá er misjafnt hvort þjóðaratkvæðagreiðslur eru bindandi eða ráðgefandi.

Gagnlegt er að flokka þjóðaratkvæðagreiðslu út frá því hvernig hún verður framkölluð. Hægt er að tala um sjálfkrafa þjóðaratkvæðagreiðslur þegar skylt er að halda þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekinn texta, t.d. eftir að hann hefur verið samþykktur á þingi. Þetta er ekki óalgengt varðandi stjórnarskrárbreytingar. Í sumum ríkjum verða allar stjórnarskrárbreytingar að fara í þjóðaratkvæði (Andorra, Armenía, Azerbaidjan, Danmörk, Írland og Sviss) sem gerir það að verkum að þjóðin er í raun stjórnarskrárgjafinn. Í Austurríki og á Spáni er það einungis heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar sem alltaf er skylt að bera undir þjóðaratkvæði. Annars staðar þekkist það að eingöngu þurfi að bera breytingar á tilteknum mikilvægum ákvæðum stjórnarskrárinnar undir þjóðaratkvæði (Eistland, Lettland og Litháen).

Önnur mikilvæg efni sem skylt er að halda þjóðaratkvæðagreiðslu um eru til dæmis breytingar á kosningaaldri í Danmörku, breyting á kirkjuskipan á Íslandi og aðild að yfirþjóðlegum samtökum í Sviss.

Sumar þjóðaratkvæðagreiðslur verða ekki haldnar nema að frumkvæði yfirvalda. Í sumum ríkjum er forsetanum þannig heimilt að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu (dæmi Tyrkland þar sem forsetinn getur vísað lögum til þjóðaratkvæðis sem hann hefur áður sent til baka til þingsins en þingið hefur samþykkt að nýju með 2/3 meirihluta, Albanía enda komi fram um það beiðni frá a.m.k. 50.000 kjósendum, Ísland varðandi nýsamþykkt lög frá Alþingi, Króatía enda meðundirriti forsætisráðherrann slíka ákvörðun). Í öðrum ríkjum getur þingið ákveðið að efnt skuli til þjóðaratkvæðagreiðslu (d. Finnland og Svíþjóð) og sums staðar hefur jafnvel minnihluti þingmanna (t.d. í Danmörku 1/3 þingmanna, á Spáni 10% af hvorri þingdeild) þennan rétt.

Sjaldgæfara er hins vegar að efnt sé til þjóðaratkvæðagreiðslu að frumkvæði kjósenda. Hér verður að greina á milli annars vegar þjóðaratkvæðagreiðslu um texta sem þegar hefur hlotið afgreiðslu af hálfu yfirvalda og svokallaðs “þjóðarfrumkvæðis” hins vegar þar sem hluti kjósenda getur lagt til texta sem ekki hefur enn hlotið neina formlega afgreiðslu.

Frumkvæði kjósenda í þessum skilningi hefur verið þróað hvað mest í Sviss en það þekkist einnig í Albaníu, á Ítalíu, Litháen, Lettlandi, Makedóníu og Möltu. Þá þekkist afbrigði af slíku í Póllandi, Portúgal og Ungverjalandi þar sem huti kjósenda getur lagt til við yfirvöld að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram án þess þó að yfirvöld séu skuldbundin til að verða við þeirri kröfu.

Ekki verður farið hér nánar út í ýmsar reglur sem gilda um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu eins og til dæmis varðandi það hvernig leggja beri mál fyrir atkvæði (skýrleiki spurninga, meginreglan um efnislega samstöðu, þ.e. að ekki sé ætlast til að kjósendur samþykki allar tillögur eða hafni þeim öllum nema efnisleg tengsl séu á milli þeirra o.fl.). Þó er rétt að minnast á reglur um þátttöku- eða samþykkisskilyrði sem sums staðar þekkjast.

Í Búlgaríu, Króatíu, á Ítalíu, Möltu, í Lettlandi (nema varðandi stjórnarskrá, sjá síðar), Litháen, Rússlandi, Makedóníu er þess krafist að meirihluti kjósenda taki þátt í atkvæðagreiðslu til þess að hún sé bindandi. Í Azerbaidjan er krafist þátttöku að

minnsta kosti 25% kjósenda. Í Póllandi og Portúgal gildir að ef þátttaka er undir 50% telst atkvæðagreiðslan ráðgefandi en ekki bindandi.

Samþykkisskilyrði er að finna í Ungverjalandi (fjórðungur kjósenda), Albaníu og Armeníu (þriðjungur kjósenda) og Danmörku (40% varðandi stjórnarskrárbreytingar; a.m.k. 30% þurfa að vera á móti til að fella nýsamþykkt lög úr gildi). Stundum eru gerðar sérstaklega ríkar kröfur varðandi stjórnarskrárbreytingar, sbr. Lettland þar sem áskilið er samþykki 50% kjósenda varðandi slíkar breytingar.

Þess má geta að Feneyjanefnd Evrópuráðsins hefur talið að samþykkisþröskuldar séu æskilegri en þátttökuþröskuldar vegna þess hætt er við að kjósendur séu hvattir til að sitja heima til þess að ógilda kosninguna.<sup>62</sup>

## 2.1 Norðurlönd

Danska stjórnarskráin geymir ítarlegt ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslu. Þar segir í 1. mgr. 42. greinar að þegar frumvarp hafi verið samþykkt á þjóðþinginu geti þriðjungur þingmanna innan þriggja vikna krafist þess að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um frumvarpið. Meirihluti þings getur í því tilfalli ákveðið að draga frumvarp til baka. Ef til þjóðaratkvæðagreiðslunnar kemur þá þarf einfaldur meirihluti að greiða atkvæði gegn frumvarpinu enda sé um að ræða kosningaþátttöku að minnsta kosti 30% allra á kjörskrá. Sumum frumvörpum er ekki hægt að skjóta til þjóðaratkvæðagreiðslu eins og til dæmis fjárlagafrumvörpum. Ekki hefur mikið reynt á þetta ákvæði stjórnarskrárinnar. Aðeins einu sinni hefur komið til þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt kröfu minnihluta þingmanna og þá voru viðkomandi lög felld (jarðalög). Annað dæmi sem nefnt hefur verið er að jafnaðarmannastjórn hafi hætt við það árið 1977 að setja lög um kjarnorkuver vegna hótunar tilskilins fjölda þingmanna um að grípa til þjóðaratkvæðagreiðslu.

Í finnsku stjórnarskránni, 2. grein, er mjög almennt ákvæði um að í lýðræði felist réttur einstaklinga til að taka þátt í og hafa áhrif á þróun þjóðfélagsins og lífsskilyrða. Þá segir í 14. grein (kosninga- og þátttökuréttur) að yfirvöld skuli stuðla að möguleikum fyrir einstaklinginn til að taka þátt í félagsmálum og hafa áhrif á ákvarðanir sem varða hann. Finnska stjórnarskráin gerir einungis ráð fyrir ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu. Segir í 53. grein að taka beri ákvörðum um slíka atkvæðagreiðslu með lögum – það þýðir væntanlega að meirihluti þingmanna þarf að óska eftir henni.

Í sænsku stjórnarskránni eru í 8. kafla Regeringsformen ákvæði um ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur sem segir lítið annað en að ákveða eigi fyrirkomulag þeirra með almennum lögum.

## 2.2 Önnur ríki

Sviss hefur löngum verið kallað vaggja hins beina lýðræðis. Í svissnesku stjórnarskránni frá árinu 2000 eru ítarleg ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur. Ákvæði 138. og 139. greinar kveða á um rétt almennings (100.000 kjósendur að lágmarki) til

<sup>62</sup> CDL-INF (2001)010, mgr. II.O.



að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um endurskoðun stjórnarskrárinnar. Þá eru í 140. grein ákvæði um að halda verði þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á stjórnarskránni, aðild að fjölþjóðlegum hernaðarbandalögum eða yfirþjóðlegum stofnunum, og áriðandi lög sem byggjast ekki á heimild í stjórnarskránni og hafa gildistíma sem er lengri en eitt ár. Þá getur almenningur (a.m.k. 50.000 kjósendur) samkvæmt 141. grein krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um löggjöf:

#### Art. 141 Fakultatives Referendum

<sup>1</sup> Verlangen es 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses, so werden dem Volk zur Abstimmung vorgelegt:

- a. Bundesgesetze;
- b. dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt;
- c. Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen;
- d. völkerrechtliche Verträge, die:
  1. unbefristet und unkündbar sind;
  2. den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen;
  3. wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.

Samkvæmt 142. grein gildir einfaldur meirihluti þeirra sem taka þátt í kosningunni. Í sumum tilfellum þarf samþykki bæði meirihluta kjósenda og meirihluta kantóna til að lög taki gildi.

Í írsku stjórnarskránni er ákvæði í 27. grein um að tiltekinn hluti þingmanna (meirihluti efri deildar og að minnsta kosti þriðjungur neðri deildar í sameiningu) geti beint þeirri ósk til forseta landsins að hann undirriti ekki lög sem þingið hefur samþykkt enda séu þau svo mikilvæg fyrir þjóðina að það beri að leita eftir afstöðu hennar í þjóðaratkvæðagreiðslu. Forsetinn tekur ákvörðun um hvort efnt verði til slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu að höfðu samráði við ríkisstjórnina. Í þjóðaratkvæðagreiðslu þarf einfaldan meirihluta til að fella lög enda sé um að ræða að minnsta kosti þriðjung allra á kjörskrá. Þessu ákvæði hefur eingöngu verið beitt um stjórnarskrár-breytingar.

Í ítölsku stjórnarskránni segir í 75. grein að halda beri þjóðaratkvæðagreiðslu um lög ef borin er fram um það tillaga af 500.000 kjósendum hið minnsta eða fimm héraðsráðum. Fjárlög, skattalög og lög um sakaruppgjöf og náðun eru þó undanskilin. Þjóðaratkvæðagreiðslan getur snúist um afnám laga í heild eða að hluta. Tillagan um afnám laga telst samþykkt ef meirihluti þátttakenda í kosningunni greiðir atkvæði með henni enda hafi kjörsókn verið meiri en 50%.

Þá er óvenjulegt ákvæði í 71. grein þar sem segir að almenningur geti lagt frumvarp fyrir þingið ef að minnsta kosti 50.000 kjósendur standa þar að baki. Engin trygging er að sjálfsögðu fyrir því að slíkt frumvarp verði samþykkt.

Í **lettnesku stjórnarskránni** er athyglisvert fyrirkomulag á þjóðaratkvæðagreiðslu. Þar segir í 72. grein að forsetinn geti dregið það í allt að tvo mánuði að undirrita lög og hann verði að gera það ef að minnsta kosti þriðjungur þingmanna krefst þess. Komi fram um það ósk frá að minnsta kosti 10% kjósenda ber að efna til þjóðaratkvæða-

greiðslu um lögin ella taka þau gildi. Þingið getur þó afstýrt þjóðaratkvæðagreiðslunni ef að minnsta kosti þrjú af hverjum fjórum þingmönnum greiða atkvæði með lögunum í endurtekinni atkvæðagreiðslu um þau. Lög af vissu tagi eins og fjárlög og skattalög eru undanskilin. Einnig eru undanskilin lög sem samþykkt hafa verið í öndverðu af 2/3 hlutum þingmanna hið minnsta. Í þjóðaratkvæðagreiðslunni þarf meira en 50% kjörsókn og einfaldan meirihluta þeirra sem taka þátt til þess að fella lög úr gildi.

Þá er rétt að nefna að samkvæmt 78. grein geta 10% kjósenda farið fram á það við forsetann að hann leggi tilbúið frumvarp til laga eða til breytinga á stjórnarskránni fyrir þingið. Ef þingið samþykkir ekki lögin eða breytir frumvarpinu þá ber að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu.

**Þýsk stjórnskipun** gerir ekki ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslum. Þegar núgildandi stjórnarskrá var sett var hvers kyns beinu lýðræði hafnað enda talið að þjóðin hefði ekki nauðsynlegan lýðræðislegan þroska.

Árið 2002 lögðu þáverandi ríkisstjórnarflokkar (jafnaðarmenn og græningjar) fram frumvarp til breytinga á stjórnarskránni sem hefði heimilað þjóðaratkvæðagreiðslur í afmörkuðum tilfellum. Frumvarpið náði ekki fram að ganga þar sem það hlaut ekki brautargengi í efri deild þingsins, Sambandsráðinu.

Í athugasemdum með frumvarpinu segir að beint lýðræði sé líklegt til að hvetja til aukinnar lýðræðislegrar vitundar hjá almenningi og að hann verði reiðubúinn til að axla aukna samfélagslega ábyrgð.

Frumvarpið gerði ráð fyrir möguleikanum á svokölluðu þjóðarfrumkvæði. Í þjóðarfrumkvæði felst að 400.000 kjósendur að lágmarki geta krafist þess að tiltekið lagafrumvarp eða stjórnarskrárfrumvarp ásamt skýringum verði tekið til umfjöllunar í þinginu. Frumvarp af þessu tagi gæti fjallað um öll málefni nema fjárlög, skatta, laun opinberra starfsmanna, réttarstöðu þingmanna og dauðarefsingar. Ef viðkomandi frumvarp er ekki orðið að lögum 8 mánuðum síðar geta trúnaðarmenn þjóðarfrumkvæðisins byrjað að safna fylgi fyrir því að fram fari þjóðaratkvæðagreiðsla. Til þess að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu þarf undirskriftir að minnsta kosti 5% kjósenda innan sex mánaða. Náist sá undirskriftafjöldi þarf þjóðaratkvæðagreiðslan að fara fram innan sex mánaða. Þingið getur ákveðið að í sömu þjóðaratkvæðagreiðslu verði einnig kosið um þess eigin tillögu. Frumvarp telst samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu með einföldum meirihluta enda hafi að minnsta kosti 20% kjósenda tekið þátt. Ef frumvarp breytir stjórnarskránni þarf hins vegar samþykki 2/3 hluta þeirra sem greiða atkvæði enda hafi að minnsta kosti 40% kjósenda tekið þátt.

Í frumvarpinu var ákvæði um að afla mætti bindandi álits stjórnlagadómstólsins á því hvort viðkomandi lagafrumvarp stæðist gagnvart stjórnarskránni að kröfu ríkisstjórnar sambandslýðveldisins, ríkisstjórnar sambandslands eða þriðjungs þingmanna.

## IV Mannréttindi

### 1. Inngangur

Eins og fyrr segir þá eru ákvæði um mannréttindi einn veigamesti þátturinn í nútímalegri stjórnarskrá. Rétt er í byrjun að fara örfáum orðum um hugtakanotkun. Hefð er fyrir því íslenskum stjórnskipunarrétti að vísa til þeirra réttinda sem borgurunum er tryggð í stjórnarskrá sem mannréttinda. Erlendis er hins vegar gjarnan talað um grundvallarréttindi í þessu sambandi til aðgreiningar frá mannréttindum sem tryggð eru í helstu alþjóðasamningum á því sviði.

Eðli þeirra réttinda sem tryggð eru í stjórnarskrá getur verið misjafnt. Hægt er að flokka réttindin á marga vegu. **Í fyrsta lagi** má greina á milli réttinda eftir því hvort dómstólar geti byggt á þeim niðurstöðu eða ekki. Reyndar draga sumir í efa að réttindi sem ekki er hægt að fá fulltingi dómstóla fyrir séu eiginleg réttindi. Nær væri að tala um markmið sem ríkinu beri að stefna að. Má taka sem dæmi 22. gr. hollensku stjórnarskrárinnar þar sem segir: “Stjórnvöld skulu grípa til aðgerða til að bæta heilsu almennings.” **Í öðru lagi** má flokka réttindi út frá því hvert sé hlutverk ríkisins við að framfylgja þeim. Þar má greina aðallega á milli annars vegar frelsisréttinda þar sem ríkinu ber fyrst og fremst að halda að sér höndum og hins vegar tilkallsréttinda þar sem ríkinu ber að láta eitthvað í té. Þessi skipting fer að nokkru leyti saman við skiptingu í stjórnsmálaleg og borgaraleg réttindi annars vegar og félagsleg réttindi hins vegar. Til viðbótar vilja sumir meina að réttindi til þátttöku í starfsemi ríkisins séu sérstakur flokkur réttinda sem og réttindi sem tengjast réttlátri málsmeðferð. Eins er algengt að tala um mismunandi kynslóðir réttinda og er þá gjarnan vísað til réttar til friðar og heilnæms umhverfis sem nýjustu kynslóðarinnar í þeim efnum.

### 2. Norrænn réttur

Mismunandi aldur norrænu stjórnarskránna kemur vel í ljós þegar borin eru saman ákvæði þeirra um mannréttindi. Þannig geyma danska og norska stjórnarskráin fremur fábrotin mannréttindaákvæði og vernda að meginstefnu til aðeins borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi.

Jafnréttisákvæði **finnsku stjórnarskrárinnar** í 6. gr. er ítarlegra en íslenska ákvæðið að því leyti að talað er um heilsu og fötlun sem þætti sem ekki má nota eina og sér til að réttlæta mismunun. Hins vegar er ekki getið ýmissa annarra þátta sem koma fyrir í íslenska ákvæðinu eins og efnahags og ætternis. Þá er í finnsku jafnréttisgreininni einnig ákvæði um rétt barna.

Í finnsku stjórnarskránni er einnig ákvæði um “kosninga- og þátttökuréttindi”. Þar segir í 14. gr. m.a. að útlendingar sem hafi fasta búsetu í Finnlandi njóti kosningaréttar í sveitarstjórnarkosningum. Ennfremur segir þar að stjórnvöld skuli “stuðla að tækifærum fyrir einstaklinginn til að taka þátt í félagslífi og hafa áhrif á ákvarðanir sem snerta hann”.

Þá er vert að nefna tjáningarfrelsisákvæðið í 12. gr. sem segir m.a.: “Skjöl og gögn í vörslu stjórnvalda eru öllum aðgengileg nema birting þeirra hafi af brýnum ástæðum verið takmörkuð með lögum.”

Þótt **Norðmenn** hafi farið mjög varlega í að breyta stjórnarskránni frá 1814 þá hafa verið gerðar markverðar breytingar er varða réttindaákvæði hennar til viðbótar við

umhverfisréttarákvæðið í gr. 110b sem fyrr var nefnt. Í tengslum við lögfestingu Mannréttindasáttmála Evrópu árið 1994 var svohljóðandi ákvæði bætt við stjórnarskrána:

Grein 110. c.

Det paaligger Statens Myndigheder at respektere og sikre Menneskerettighederne.

Nærmere Bestemmelser om Gjennemførelsen af Traktater herom fastsættes ved Lov.

Árið 2004 var svo tjáningarfrelsisákvæði norsku stjórnarskrárinnar endurskoðað. Með nokkurri vissu má fullyrða að leitun sé að jafn ítarlegu stjórnarskrarákvæði um tjáningarfrelsi ef undan eru skilin ákvæðin í sænsku stjórnarskránni. Norska ákvæðið hljóðar nú svo:

100. gr.

Ytringsfrihed bør finde Sted.

Ingen kan holdes retslig ansvarlig paa andet grundlag end Kontrakt eller andet privat Retsgrundlag, for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op mod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse. Det retslige Ansvar bør være foreskrevet i Lov.

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

Forhaandscensur og andre forebyggende Forholdsregler kunne ikke benyttes, medmindre det er nødvendigt for at beskytte Børn og Unge imod skadelig Paavirkning fra levende Billeder. Brevcensur kan ei sættes i Værk uden i Anstalter.

Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde. Uppl.réttur

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.

### 3. Önnur ríki

Eins og fyrr segir þá er það eitt helsta einkenni nútímalegrar stjórnarskrár að geyma ítarleg ákvæði um réttindi borgaranna. Fyrirmyndir eru gjarnan sóttar til helstu

alþjóðasamninga. Til dæmis má víða merkja í stjórnarskrám Austur-Evrópuríkja orðalag sem sótt er til Mannréttindasáttmála Evrópu.

Víða hefur það álitamál uppi hvernig eigi að fara með hin svokölluðu félagslegu réttindi. Öðrum þæði eru réttur til vinnu, lífsviðurværis og húsnæðis svo dæmi sé tekið einhver mikilvægustu réttindi fólks og því jafnvel hugleiknari en hin svokölluðu borgaralegu og stjórnsmálalegu réttindi (tjáningarfrelsi, félagafrelsi, friðhelgi einkalífs o.s.frv.). Á hinn bóginn er mikil tregða til að viðurkenna réttindi með lagalega skuldbindandi hætti sem kosta fjárútlát af hálfu ríkisvaldsins.

Í sumum nýlegum stjórnarskrártextum er þetta vandamál leyst með því að hafa sérstaka kafla um “félagsleg markmið”, sbr. t.d. 3. kafla **svissnesku stjórnarskrárinnar** frá árinu 2000. Þar segir að sambandsríkið og kantónurnar skuli kosta kapps um að tryggja að allir njóti almannatrygginga, heilbrigðisþjónustu, hentugs húsnæðis, menntunar og aðstoðar samfélagsins þegar eitthvað bjátar á vegna aldurs, fötlunar, veikinda, slysa, atvinnuleysis o.s.frv. Jafnframt er tekið fram að ákvæði þessi leiði ekki til þess að einstaklingar öðist lagalega bindandi rétt til framlaga af hálfu ríkisins.

Það þarf samt ekki að þýða að ákvæði af þessu tagi hafi enga lagalega þýðingu. Í löndum þar sem stjórnarskrárefirlit af hálfu dómstóla er hvað þróaðast geta dómstólar í vissum tilfellum lagt almennt mat á löggjöf án þess að réttindi tiltekinna einstaklinga ættu í hlut. Þannig gæti reynt á hvort aðgerðir stjórnvalda væru í samræmi við stefnuyfirlýsingar af þessu tagi.

Réttindaskrá **Evrópusambandsins** sem er hluti af stjórnarskrársáttmálanum sker sig einkum úr miðað við til dæmis íslensku, dönsku og norsku stjórnarskrána vegna þeirra félagslegu réttinda sem þar eru talin upp. Má nefna verkfallsrétt og réttinn til ókeypiss atvinnumiðlunar.

Í framhaldi af fullgildingu Kvennasáttmála Sameinuðu þjóðanna hafa nokkur ríki farið þá leið að kveða í stjórnarskrá á um athafnaskyldu stjórnvalda til að afnema mismunum. Má þar nefna þýsku, finnsku og grísku stjórnarskrána. Í Þýskalandi er það orðað svo að stjórnvöld skuli stuðla að raunverulegu jafnrétti kynjanna og grípa til aðgerða til að eyða þeirri mismunum sem nú viðgengst. Með breytingum á grísku stjórnarskránni frá 2001 eru stjórnvöld nú skuldbundin til að afnema misrétti, sérstaklega misrétti gagnvart konum. Í Finnlandi er aftur á móti sérstaklega vísað til jafnréttis á vinnumarkaði og tilgreint að nánar skuli kveðið á um leiðir til að tryggja jafnrétti kynjanna í lögum.

## V Löggjafarþing og löggjöf

### 1. Inngangur

Oft er sett jafnaðarmerki á milli “þings” og “löggjafa” og orðin notuð eins og um samheiti væri að ræða. Sú orðanotkun er auðvitað ekki fjarri lagi en hún er samt ekki fyllilega nákvæm. Þing deila yfirleitt löggjafarvaldi sínu með öðrum stofnunum ríkisins og þau gegna fleiri hlutverkum heldur en eingöngu löggjafarhlutverkinu. Ekki

þarf heldur að fara lengra aftur en til 18. aldar til að rekast á þing sem höfðu dómsvald en ekki löggjafarvald eins og var raunin í Frakklandi fyrir byltingu.

Í upphafi voru þingin ráðgjafarsamkundur fyrir konung. Það var mikilvægt skref í þróun þinga þegar meðlimir þeirra losuðu sig undan því að vera bundnir af fyrirmælum frá þeim sem tilnefndu þá. Það er einmitt viðurkennt í mörgum nútíma stjórnarskrám að þingmenn séu frjálsir að því að ráðstafa atkvæði sínu að vild og að þeir séu í raun fulltrúar þjóðarinnar allrar, sbr. 48. gr. ísl. stjkskr.

Það var í Bretlandi sem þinginu óx fyrst fiskur um hrygg. Það fékk vaxandi hlutdeild í löggjafarvaldi konungs. Jafnframt þróaðist ábyrgð ríkisstjórnar gagnvart þinginu. Hið svokallaða þingræði varð til. Lykillinn að þeim blómatíma þjóðþinganna sem hófst á seinni hluta 19. aldar og stendur enn er sú staðreynd að það var almennt viðurkennt sem hin eina sanna fulltrúasamkunda allrar þjóðarinnar og að engar mikilvægar ákvarðanir í þjóðmálum yrðu teknar án atbeina hennar.

Undanfarna áratugi hefur samt vaxið umræða um að þingin séu í kreppu. Talað er um flokksaga sem heftir frelsi þingmanna til að gera það sem samviskan býður þeim, ósæmileg ítök hagsmunasamtaka, að þingmenn hafi fjarlægst umbjóðendum sína og að framkvæmdarvaldið noti þingin sem hreina afgreiðslustofnun. Til að bæta gráu ofan á svart eiga þing Evrópusambandsríkjanna – að minnsta kosti – við það að etja að löggjafarvald hefur í vaxandi mæli færst til yfirþjóðlegra stofnana. Sú staðreynd að hvarvetna eru vandamálin sem þingin glíma við svipuð bendir til þess að þetta séu engin tilfallandi vandamál heldur miklu fremur kerfislæg. En hvað er til ráða? Auðvitað kann að vera svigrúm fyrir meira beint lýðræði en samt virðist útilokað að það geti komið að neinu verulegu leyti í stað fulltrúalýðræðis þegar kemur að því að ráða fram úr þeim flóknu úrlausnarefnum sem nú koma til kasta þinganna. Fulltrúalýðræðið er eftir allt illskásta stjórnarformið sem stendur til boða.

Viðfangsefni stjórnskipunarréttarins í byrjun 21. aldar virðist því vera ekki síst að benda á leiðir til að renna styrkari stoðum undir tvö meginhlutverk þinganna, þ.e. löggjöf (3) og eftirlit með framkvæmdarvaldinu (4). En fyrst verður hugað að nánar að grundvelli þess umboðs sem þingin hafa (2).

## 2. Umboð þings

Flestar stjórnarskrár mæla svo fyrir um að þingmenn séu *frjálsir og óbundnir gagnvart kjósendum*. Hugsunin, sem rekja má til hugmynda um að fullveldið sé hjá þjóðinni, er sú að þingmenn séu valdir sem fulltrúar *allrar þjóðarinnar* og taki ákvarðanir í umboði hennar því hún er ófær um það sem slík af praktískum ástæðum. Þessi regla um að þingmenn séu frjálsir og eingöngu bundnir af samvisku sinni á erfitt uppdráttar gagnvart flokksaganum sem einkennir störf nútímaþinga. Auðvitað er samt ekki hægt að banna þingmönnum að gangast af fúsum og frjálsum vilja undir flokksaga. Sums staðar hafa verstu birtingarform flokksagans verið talin stríða gegn stjórnarskrá (dæmi eru frá sumum löndum að það hafi tíðkast að formenn þingflokka fengu frá nýjum þingmönnum afsagnarbréf sem hægt var að draga upp úr þússi sínu hvenær sem á þurfti að halda ef menn lutu ekki flokksaga).

Til eru efri deildir þinga þar sem frelsi þingmanna er ekki viðurkennt. Á það við um sambandsráðið í Þýskalandi sem samanstendur af fulltrúum ríkisstjórna sambandslandanna sem tilnefna þá og afturkalla.

Frelsi þingmanna helgast af því að þeir eru *kosnir með lýðræðislegum hætti*. Allir ríkisborgarar njóta kosningaréttar (konur og karlar án undantekningar nema hvað varðar aldur, hugsanlega að menn hafi ekki verið sviptir borgaralegum réttindum og búsetu). Þótt kosningin sé bein og kosningarétturinn jafn þá eru reglur um útreikning sæta mjög mismunandi. Sum staðar eru slíkar reglur í stjórnarskrá eins og í Belgíu, Írlandi og Austurríki. Annars staðar er það löggjafinn sem setur þær eins og í Frakklandi. Í mörgum Evrópuríkjum gildir *hlutfallskerfi*, þ.e. að allir flokkar fá sæti í hlutfalli við fylgi sitt (sums staðar hefur verið sett lágmark – 5% í Þýskalandi til dæmis). Ókosturinn er sá að fylgið getur dreifst á mjög marga flokka og það getur verið erfitt að mynda stöðugan meirihluta. *Meirihlutakerfi* er við lýði annars staðar eins og í Bretlandi þar sem sá listi sem fær flest atkvæði í hverju kjördæmi fær öll sætin í sinn hlut. Þannig verður til öflugur og stöðugur meirihluti á þingi en litlu flokkarnir bera skarðan hlut frá borði. Sigurvegarinn ræður þannig þegar upp er staðið yfir fleiri sætum á þingi heldur en raunverulegt kjörfylgi hans segir til um. Meirihlutakerfi með tveimur umferðum getur lagfært að nokkru leyti þessa skekkju, eins og í Frakklandi, þar sem til þess að öðlast sæti þarf annað hvort hreinan meirihluta í fyrstu umferð eða þátttöku í kosningabandalagi í annarri umferð. Til að kosningar séu lýðræðislegar er yfirleitt talað um að þurfi almennan kosningarétt og kjörgengi, leynilegar kosningar, takmarkað kjörtímabil en hins vegar ekki gerðar kröfur um jafnt vægi atkvæða né að neinu tilteknu kosningakerfi sé fylgt.

Í **sænsku stjórnarskránni** er ákvæði um að í þingkosningum skuli kjósendur ekki einungis eiga þess kost að greiða tilteknum flokki atkvæði sitt heldur einnig að láta í ljósi stuðning við tiltekinn frambjóðanda, sbr. 1. gr. 3. kafla Regeringsformen.

Umboð þingmanna er hvarvetna takmarkað í tíma. *Lengd kjörtímabils* ræðst annars vegar af þeirri nauðsyn að gefa þingmönnum færi á að hrinda stefnumálum sínum í framkvæmd en hins vegar þarf auðvitað reglulega að leggja verk þeirra í dóm kjósenda. Í raun er kjörtímabil þingmanna víðast hvar 4 eða 5 ár.

Rétturinn til þingrofs er venjulegast í höndum þjóðhöfðingjans, formlega séð að minnsta kosti, þótt sums staðar hafi þingið sjálft þennan rétt. Gjarnan er litið á þingrofsréttinn sem mikilvægan þátt í að tryggja hæfilegt jafnvægi milli ólíkra valdaaðila.

Frá fornu fari hafa þingin verið *deildaskipt*. Önnur deildin hefur þá gjarnan verið valin með sérstökum hætti. Í sambandsríkjum eru til dæmis fulltrúar þeirra iðulega í annarri þingdeildinni. Bretland sker sig úr að því leyti að lávarðadeildin er samsett af mönnum sem erfa réttinn til sætis, eru tilnefndir til æviloka eða teljast til æðstu manna kirkjunnar. Á Írlandi eru meðlimir efri deildarinnar, Seanad Eireann, tilnefndir af æðri menntastofnunum. Í Bandaríkjunum byggir hugmyndin um deildaskipt þing á hugmynd um valddreifingu og þar eru valddreifing og takmörkun valds taldar vera grunnástæður þess að hafa slíkt kerfi.

Vissulega hafa menn spurt sig hvort deildaskipting sem ekki styðst lengur við nein sérstök rök um mismunandi lýðræðislegt umboð eigi rétt á sér. Norrænu ríki utan Noregur hafa dregið sínar ályktanir af þessu og afnumið deildaskiptinguna á undanförunum áratugum. Er reyndar einnig til umræðu í Noregi að afnema deildaskiptinguna.

### 3. Löggjöf

Þing eru hvarvetna aðalhandhafi löggjafarvalds en misjafnt er að hvaða marki þau deila því með öðrum. Skipta má löggjafarvaldinu í 3 þrep, þ.e. (1) réttur til frumkvæðis að löggjöf, (2) athugun og umræða og loks (3) staðfesting og birting. Á meðan fyrsta þrepið er venjulegast í höndum ríkisstjórnar og það síðasta á valdi þjóðhöfðingja þá er það 2. þrepið, þungamiðjan í löggjafarferlinu, sem fellur í skaut þingsins.

Ekki má heldur gleyma því að *framkvæmdarvaldið hefur yfirleitt heimild til að setja reglur* á grundvelli almennra laga. Þessi heimild er afmörkuð í 80. grein **Þýsku** stjórnarskrárinnar þar sem segir: „Dabei muessen Inhalt, Zweck und Ausmass der erteilten Ermaechtingung im Gesteze bestimmt weredn.” Sums staðar eins og í **Frakklandi** hefur framkvæmdarvaldið sjálfstæða heimild til lagasetningar sbr. 34. og 37. gr. stjórnarskrárinnar. Þar er talið upp á hvaða sviðum þingið hefur löggjafarvald og tekið fram að á öðrum sviðum sem ekki eru tilgreind sérstaklega setji framkvæmdarvaldið reglur. Hér á landi er ekki um aðrar slíkar takmarkanir að ræða en þær sem leiðir af einstökum lagaáskilnaðarreglum í stjórnarskrá eða lögum og svo af 2. gr. stjkskr.

Víða er einnig að finna heimildir fyrir framkvæmdarvaldið að setja lög til bráðabirgða þegar mikið liggur við, sbr. ákvæði íslensku og dönsku stjórnarskrárinnar.

Þá þekktist það að löggjafarvald sé *framselt þingnefndum* sbr. “litlu lögin” (leggine) á **Ítalíu** og sambærilegt fyrirkomulag á Spáni.

**Sænska stjórnarskráin** mælir fyrir um (18. gr.) að sett skuli á fót lagaráð þar sem sitja dómara úr Hæstarétti og æðsta stjórnarsýsludómstólnum. Er hlutverk þeirra að gefa álit á lagafrumvörpum að beiðni ríkisstjórnarinnar eða þingnefndar. Ráðið á einkum að skoða:

- hvernig frumvarpið samrýmist stjórnarskránni og lagakerfinu almennt;
- innra samræmi í lagafrumvarpi;
- hvernig frumvarpið stenst kröfur um lögbundið ríkisvald
- hvernig frumvarpið samrýmist þeim tilgangi sem sagður er búa að baki og loks
- hvaða vandamál séu líkleg til að koma upp þegar að beitingu laganna kemur.

Samkvæmt 83. gr. **norsku stjórnarskrárinnar** getur þingið fengið álit Hæstaréttar á löggjafarmálum. Það hefur þó ekki gerst síðan 1945.

Athyglisverð regla er í 41. gr. **dönsku stjórnarskrárinnar** þar sem segir að fresta beri þriðju og síðustu umræðu um frumvarp í 12 virka daga ef 2/5 hlutar þingmanna hið minnsta krefjast þess. Hefur þessari heimild verið beitt nokkrum sinnum. Rétt er að nefna að nokkrar undantekningar eru frá þessari heimild minnihlutans til að “kaupa sér tíma”.

Athyglisvert er að umræður eru ekki nema tvær um lagafrumvörp samkvæmt 41. gr. **finnsku stjórnarskrárinnar**, sbr. einnig 72. gr. Samkvæmt 72. gr. verða að líða að minnsta kosti þrjú dagar milli fyrstu og annarrar umræðu. Stjórnlaganefnd þingsins ber að gefa álit á því hvort lagafrumvörp standist gagnvart stjórnarskránni og alþjóðlegum mannréttindasamningum, skv. 74. gr.



Evrópusamstarfið gerir það að verkum að þjóðþingin hafa misst forræði á mörgum málaflokkum. Reynt hefur verið í ýmsum löndum Evrópusambandsins að vega upp á móti þessu með því að binda í stjórnarskrá að *ríkisstjórnin ráðfæri sig við þjóðþingið* áður en ákvarðanir eru teknar um afstöðu til lagasetningar á Evrópuvísu.

Kröfur til lagasetningar hafa aukist. Ekki er þó algengt að bundið sé í stjórnarskrá hvaða kröfur lög eigi að uppfylla aðrar en þær að vera í samræmi við stjórnarskrá (t.d. að þau skuli vera almenn og bann við afturvirkni).

#### 4. Eftirlitshlutverk þingsins

Eftirlitshlutverk þings í víðasta skilningi er þrjúþætt. Í fyrsta lagi valdið til að velja aðra handhafa ríkisvalds, í öðru lagi valdið til að krefja þá svara um frammistöðu sína og í þriðja lagið valdið til að svipta aðra handhafa ríkisvalds embætti.

##### 4.1. Val á öðrum handhöfum ríkisvalds

Í mörgum ríkjum velur þingið forseta ríkisins. Þetta er raunin í Þýskalandi, á Ítalíu og í Grikklandi. Það er svo einkenni þingræðis að ríkisstjórn getur ekki setið nema hún hafi stuðning meirihluta þingmanna. Misjafnt er hvort þessi stuðningur þarf að koma fram með formlegum hætti þegar ný ríkisstjórn tekur við völdum (þ.e. hvort þingræðið er jákvætt eða neikvætt). Þótt skipun forsætisráðherra í embætti sé yfirleitt í höndum þjóðhöfðingja getur hann vegna þingræðisreglunnar ekki annað en fylgt vilja þingsins í því sambandi.

Þá er misjafnt eftir löndum hvort ráðherrar sitja á þingi, sbr. að í **norsku** stjórnarskránni er ákvæði (62. gr.) um að ráðherrar megi ekki jafnframt vera þingmenn.

Í sumum ríkjum hefur þingið hlutverki að gegna við val á dómendum í stjórnlagadómstól. Allir dómaramir í þýska stjórnlagadómstólnum eru þannig valdir af þýska þinginu. Í öðrum löndum eins og Ítalíu, Austurríki, Spáni og Portúgal velur þingið hluta dómenda í slíkan dómstól.

Eins kemur þingið yfirleitt með einum eða öðrum hætti nærri vali á dómurum við sérdómstóla, ef þeir eru á annað borð til, sem hafa það hlutverk að dæma um ábyrgð ráðherra og þjóðhöfðingja ef því er að skipta, sbr. lög um landsdóm nr. 3/1963.

##### 4.2. Réttur til að grennslast fyrir um hvernig aðrir handhafar ríkisvalds sinna starfi sínu

Þarna er komið að kjarnanum í eftirlitshlutverki þingsins. Eftirlitið er í formi fyrirspurna til ráðherra, kröfu um skýrslur og jafnvel rannsóknarnefnda. Víðast hvar þarf meirihluta þingmanna til skipunar rannsóknarnefnda sem dregur nokkuð úr virkni þessa úrræðis. Annars staðar getur minnihluti þingmanna krafist þess að slíkar nefndir séu settar á fót, sbr. 44. gr. **þýsku** stjórnarskrárinnar (fjórðungur þingmanna) og 178. gr. **portúgölsku** stjórnarskrárinnar (fimmtungur þingmanna enda hafi viðkomandi þingmenn ekki áður á sama þingi farið fram á rannsókn). Í drögum að nýrri

austurrískri stjórnarskrá er einnig gert ráð fyrir rétti minnihluta þingmanna að þessu leyti.

Réttur þingmanna til að krefja ráðherra svara um málefni sem varða almenning er stjórnarskrárbundinn í **Danmörku**, sbr. 53. gr. Þá er í dönsku stjórnarskránni ákvæði um rannsóknarnefndir sem er sambærilegt því íslenska.

Þá er *umboðsmanns þingsins* getið í norsku, dönsku, sænsku og finnsku stjórnarskránni. Ítarlegast eru ákvæðið í þeirri finnsku:

38. grein

Þingið skipar umboðsmann og tvo menn honum til aðstoðar til fjögurra ára. Skulu þeir hafa afburða þekkingu á lögum. ..

Þingið getur, að fengnu álit stjórnlaganefndarinnar, vikið umboðsmanni úr embætti áður en skipunartími hans er úti ef sérlega þung rök mæla með því, enda sé sú ákvörðun studd með atkvæðum að minnsta kosti 2/3 þeirra sem greiða atkvæði.

Sérstakur kafli er í **sænsku** stjórnarskránni, 12. kafli Regeringsformen, sem heitir “Eftirlit af hálfu þings”. Er þar fjallað um ábyrgð ráðherra og hlutverk stjórnlaganefndar þingsins í því sambandi. Nefndin hefur samkvæmt 1. gr. 12. kafla aðgang að fundargerðum ríkisstjórnar og öllum skjölum sem þeim tengjast. Þá eru einnig ákvæði um spurningar til ráðherra af hálfu þingmanna, umboðsmann þingsins og ríkisendurskoðendur.

Sömuleiðis er að finna í finnsku stjórnarskránni ítarleg ákvæði um aðhald þingsins með framkvæmdarvaldinu og rétt þingmanna til upplýsinga.

#### **4.3. Réttur til að víkja öðrum handhöfum ríkisvalds úr embætti**

Í þingræði felst að ríkisstjórnin er háð þinginu og getur ekki setið nema meirihluti þess styðji hana eða að minnsta kosti umbera hana. Þingræði er ekki við lýði í í Bandaríkjunum því þar er forsetinn, höfuð ríkisstjórnarinnar, kjörinn beinni kosningu.

Í **dönsku stjórnarskránni** er þingræðisreglan lögfest. Þar segir í 15. gr. :

Stk. 1. Ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sit mistillid til ham.

Stk. 2. Udtaler Folketinget sin mistillid til statsministeren, skal denne begære ministeriets afsked, medmindre nyvalg udskrives. Et ministerium, som har faaet et mistillidsvotum, eller som har begæret sin afsked, fungerer, indtil et nyt ministerium er udnævnt. Fungerende ministre kan i deres embede kun foretage sig, hvad der er fornödent til embedsforretningernes uforstyrrede förelse.

Þingræðisreglan kemur einnig fyrir í 3. gr. **finnsku stjórnarskrárinnar** þar sem segir: „Framkvæmdarvald er í höndum forseta lýðveldisins og ríkisstjórnar, en meðlimir hennar verða að njóta trausts þingsins.“

Þingræðisreglan birtist einnig í sænsku stjórnarskránni þar sem talað er um að ríkisstjórnin sé ábyrg gagnvart þingi (Regeringsformen, gr. 1.6).

Eins og fyrr segir er það kjarninn í þingræðinu að ríkisstjórn er ekki vært nema meirihluti þings styðji hana eða þoli í embætti. Þegar þessi stuðningur er ekki lengur fyrir hendi getur meirihluti þings knúið ríkisstjórn eða einstaka ráðherra til afsagnar. Víða eru þessum rétti settar nokkrar skorður. Slíkar skorður geta t.d. verið í formi frests (ekki má skv. 2. mgr. 67. gr. þýsku stjórnarskrárinnar greiða atkvæði um vantrauststillögu fyrir en 2 sólarhringum eftir að hún kemur fram) eða kröfu um lágmarksfjölda flutningsmanna (10% þingmanna í Svíþjóð, Þýskalandi, Frakklandi og á Ítalíu). Frægt er það fyrirkomulag í Þýskalandi að kanslaranum verður ekki vikið frá nema eftirmaður hans verði kosinn um leið (67. gr. um svokallað konstruktives Misstrauensvotum).

## 5. Annað

Það er sérstakt við norska stjórnskipun að þing situr í fjögur ár og verður ekki rofið þess á milli, sbr. 71. gr.

Þá er einnig í finnsku stjórnarskránni athyglisvert ákvæði um að mál falli ekki niður milli þinga nema þegar kosningar hafa verið haldnar í millitíðinni, sbr. 49. gr. Þetta er önnur regla en hér á landi. Ennfremur segir þar í 50. gr. að þingnefndir megi halda opna fundi þegar verið er að safna upplýsingum um mál til undirbúnings ákvarðanatöku.

## VI Framkvæmdarvald og meðferð þess

### 1. Inngangur

Í flestum vestrænum lýðræðisríkjum er framkvæmdarvaldið mun meira en nafnið kynni að benda til. Í stað þess að láta sér nægja að framfylgja ákvörðunum sem aðrir hafa tekið er framkvæmdarvaldið miðpunktur ákvarðanatöku. Framkvæði að lagasetningu og stefnumótun kemur iðulega þaðan. Það má finna ýmsar skýringar á þessari þróun. Þingræðið, sem í orði kveðnu gerir framkvæmdarvaldið háð stuðningi meirihluta þings, leiðir í raun oftast til þess að framkvæmdarvaldið fellur saman við þingmeirihlutann. Þessu til viðbótar má nefna að framkvæmdarvaldið hefur úr meiri mannafla og fjármunum að spila heldur en þingið til þess að beita valdi sínu.

Þótt framkvæmdarvaldinu hafi þannig vaxið mjög ásmegin þýðir það ekki að það sé almáttugt. Það verður stöðugt að hafa samráð við og leita samninga við ólík stjórn málaöfl og ýmsa hagsmunahópa undir eftirliti almenningsálitsins auk aðhalds af hálfu þings og dómstóla.

Ákvæði um framkvæmdarvald og meðferð þess eru fyrirferðarmikil í stjórnarskrám nútímaríkja. Greina má tvö mólur í því sambandi eftir því hvort um einn eða tvo meginhandhafa framkvæmdarvalds er að ræða. Bandaríkin eru helsta dæmið um ríki þar sem einungis er um einn aðalhandhafa framkvæmdarvalds að ræða, þ.e. forsetann.

Hitt módelið er algengara í Evrópu þar sem framkvæmdarvaldið skiptist milli þjóðhöfðingja, sem arftaka einveldis, og ráðherra sem bera ábyrgð gagnvart þinginu.

## 2. Embætti og hlutverk þjóðhöfðingja

### 2.1. Inngangur

Lýðræðisríkjum má skipta í grófum dráttum í tvennt eftir því hvort þau eru lýðveldi þar sem þjóðhöfðingi er kosinn beint af þjóðinni eða af þingi landsins eða eftir því hvort þjóðhöfðinginn er konungur, fursti eða prins þar sem tignin erfist frá einni kynslóð til annarrar. Sviss fellur ekki inn í þessa flokkun vegna þess að ráðherrar skiptast þar á að gegna embætti þjóðhöfðingja. Það er því nærtækast að bera Ísland saman við önnur lýðveldi. Gjarnan er það svo í alþjóðlegum samanburði að forseti sem kosinn er beinni kosningu af þjóðinni hefur meiri völd en þjóðhöfðingjar almennt. Helgast það meðal annars af því að í þeim tilfellum hefur forsetinn lýðræðislegt umboð sem er ekki síðra en umboð það sem þingmenn njóta. Þetta á við um Bandaríkin, ýmis ríki Suður-Ameríku, Frakkland, Portúgal og ýmis ríki Austur-Evrópu eins og Rússland, Úkraína, Armenía, Azerbaidjan og Georgía. Til eru nokkrar undantekningar frá þessu, þ.e. ríki þar sem forsetinn gegnir fyrst og fremst táknrænu hlutverki þótt hann sé kosinn beinni kosningu. eru Austurríki, Írland og Ísland gjarnan nefnd í því samhengi. Staða forseta þar er líkari stöðu forseta í ríkjum þar sem hann er kosinn af þingi landsins eins og í Þýskalandi til dæmis eða stöðu konungs. Það er einnig ljóst að breytingar á finnsku stjórnarskránni árið 2000 miðuðu að því að draga heldur úr völdum forsetans.

### 2.2. Kosningar - Kjörtímabil

Kjörtímabil forseta er yfirleitt á bilinu 4-7 ár. Það er 7 ár á Írlandi og var það sömuleiðis í Frakklandi þar til fyrir skemmstu að það var stýtt í 5 ár. Kjörtímabilið er einnig í lengra lagi í Finnlandi og Austurríki eða 6 ár. Í Bandaríkjunum hins vegar er kjörtímabilið ekki nema 4 ár. Í sumum ríkjum eins og Bandaríkjunum, Írlandi, Austurríki, Portúgal og Finnlandi eru einnig lagðar takmarkanir við því að forseti geti setið lengur en tvö kjörtímabil í einu.

Algengt er að setja hærri aldursmörk fyrir frambjóðendur en á við um framboð til þings eða annarra embætta, eða 35 ár í Bandaríkjunum, Portúgal, Írlandi og Austurríki. Engin aldursskilyrði er að finna í finnsku og frönsku stjórnarskránum.

Kosningakerfin eru líka mismunandi. Í Frakklandi, Austurríki og Finnlandi eru þannig haldnar tvær umferðir ef enginn einn frambjóðandi nær hreinum meirihluta í fyrstu umferð. Þá er írska fyrirkomulagið athyglisvert, þ.e. að kjósendur forgangsraða frambjóðendum þegar þeir kjósa og ef enginn nær hreinum meirihluta samkvæmt atkvæðum í 1. sæti er litið til atkvæða í 2. sætið til að fá fram úrslit og svo koll af kolli. Hliðstætt fyrirkomulag er notað í þingkosningum.

### 2.3. Staðfesting löggjafar

Víðast hvar er það hlutverk þjóðhöfðingja að staðfesta löggjöf. Í því felst að staðfesta að lögin hafi orðið til með stjórnskipulega réttum hætti og að þau megi birta, að þau megi ganga í gildi og að þeim megi beita.

Segja má að við eðlilegar aðstæður sé það orðið nánast formsatriði víða að staðfesta löggjöf. Í Danmörku hefur það ekki gerst síðan 1865 að konungur neiti að undirrita

lög. Samkvæmt **norsku stjórnarskránni**, 78. gr. getur konungur neitað að undirrita lög. Er í því tilfelli óheimilt að bera löginn upp við hann aftur á sama þingi. Unnt er að yfirvinna neitun konungs ef frumvarp er samþykkt á þremur þingum með tvennum kosningum á milli skv. 79. gr. Þessi ákvæði gegndu miklu hlutverki á 19. öld en hafa litla sem enga praktíska þýðingu lengur. Þó reyndi á 78. gr. árið 1975 þegar konungur lét undir höfuð leggjast að undirrita lög um sáttanefnd sem setja átti á fót til að afstýra vinnudeilu. Áður en til undirritunar kom höfðu aðilar náð samningum. Ekki var lengur þörf fyrir löginn og konungur undirritaði þau ekki.

Ítarleg ákvæði eru um þetta efni í **finnsku stjórnarskránni**. Þar segir í 77. gr. að forseti hafi 3 mánuði til að undirrita lög og geti hann á því tímabili aflað álits Hæstaréttar og æðsta stjórnarsýsludómstólsins á lögnum. Ef forseti staðfesti ekki löginn þá fari þau aftur til umfjöllunar í þinginu. Samþykki þingið löginn óbreytt þá taki þau gildi án staðfestingar forseta.

Þarna er því ekki um neitunarvald að ræða heldur fremur vald til að fresta gildistöku laga. Meginþýðing þessa valds, sem hefur verið í stjórnarskránni frá 1919, er að þannig skapast möguleiki á að afla álits Hæstaréttar eða æðsta stjórnarsýsludómstólsins á lögum áður en þau ganga í gildi.

Samkvæmt 26. gr. **írsku stjórnarskrárinnar** getur forseti landsins fengið álit Hæstaréttar á því hvort nýsamþykkt lög stríði gegn stjórnarskránni. Þessari heimild hefur verið beitt þó nokkrum sinnum og í tæplega helmingi tilvika taldi rétturinn að breytinga væri þörf á hinum samþykktu texta.

#### 2.4. Hlutverk við myndun ríkisstjórnar

Eitt af þeim hlutverkum sem þjóðhöfðingi hefur víða haft er ákveðið frumkvæði við myndun ríkisstjórnar. Þróunin hefur hins vegar orðið sú að ef ljóst er hver hafi unnið kosningar eða fyrir liggur að kominn sé starfhæfur meirihluti þá gengur þjóðhöfðinginn ekki gegn því. Í finnsku stjórnarskránni var þessi þróun meira að segja útfærð við breytingarnar árið 2000. Samkvæmt 61. gr. kýs þingið forsætisráðherra eftir samráð milli þingflokka. Hlutverk forseta er þar að tilkynna þinginu formlega hver sé forsætisráðherraefni eftir að hafa ráðfært sig við forseta þingsins og þingflokka og áður en gengið er til kosningar. Að þeim loknum skipar forsetinn forsætisráðherra í embætti.

Samkvæmt **sænsku stjórnarskránni** eru ákvarðanir um veitingu umboðs til stjórnarmyndunar í höndum þingforseta, sbr. 2.-4. gr. 6. kafla Regeringsformen. Konungur hefur því í raun ekki nein völd lengur og hefur eingöngu hlutverk sem fulltrúi þjóðar sinnar og ríkis.

### 3. Ríkisstjórn og ráðherrar

#### 3.1. Inngangur

Það er einkennandi fyrir stjórnarskrár seinni tíma að ríkisstjórnir og ráðherrar fá meiri athygli heldur en raun ber vitni í stjórnarskrám 19. aldar.

Ákvæði **finnsku stjórnarskrárinnar** eru lærdómsrík að þessu leyti. Þar er til dæmis kveðið á um að ráðherrar í ríkisstjórn beri í sameiningu ábyrgð á ákvorðunum hennar

nema þeir hafi látið bóka mótmæli í fundargerð, sbr. 60. gr. Þá eru þar ákvæði um skyldur forsætisráðherra, 66. gr., og reglur um ákvarðanatöku á ríkisstjórnarfundum, sbr. 67. gr.

### 3.2. Ráðherraábyrgð

Greina má á milli hinnar pólitísku og hinnar lagalegu ábyrgðar. Þar sem þingræði er við lýði gildir að ríkisstjórnir koma fram sem ein heild og ráðherrar bera í sameiningu pólitíska ábyrgð á verkum hennar. Hver ráðherra verður því að verja gerðir ríkisstjórnarinnar eða segja af sér ella.

Hin lagalega ábyrgð vegna refsiverðs athæfis er annars eðlis en víða er að finna um hana ákvæði í stjórnarskrám. Ákvæði **dönsku stjórnarskrárinnar** um ráðherraábyrgð, 16. gr., er mjög líkt því íslenska nema að auk þingsins hefur konungur einnig ákærvald.

Samkvæmt **sænsku stjórnarskránni** dæmir Hæstiréttur landsins í málum sem varða embættisfærslu ráðherra, sbr. 3. gr. 12. kafla. Ákærvald er í höndum stjórnlaganefndar þingsins.

**Finnska stjórnarskráin** geymir ítarlegar reglur um ráðherraábyrgð í gr. 114-116. Skipta má ferlinu í þrjú þrep. Ákvörðun um rannsókn á meintu broti er tekin af þinginu að kröfu að minnsta kosti 10 þingmanna. Stjórnlaganefnd þingsins tekur svo ákvörðun um hvort telja megi að lög hafi verið brotin. Ef svo er getur þingið ákveðið með einföldum meirihluta hvort viðkomandi ráðherra er ákærður frammi fyrir sérstökum dómstóli þar sem eiga sæti fimm dómarmen úr æðstu dómstólum landsins og fimm þingmenn. Síðast reyndi á þessi ákvæði árið 1993 og var ráðherra þá fundinn sekur.

### 3.3. Hæfiskröfur til ráðherra

Í nýjustu norrænu stjórnarskránum eru ákvæði um hæfiskröfur til ráðherra. Þannig segir 9. gr. 6. kafla **sænsku stjórnarskrárinnar** (Regeringsformen) að ráðherra megi ekki gegna neinu öðru starfi í þágu hins opinbera eða einkaaðila. Þá megi hann ekki aðhafast neitt það sem gæti skaðað traust almennings á honum.

Í **finnsku stjórnarskránni** eru svipaðar reglur nema hvað því er bætt við að ráðherra skuli þegar eftir að hann tekur við embætti skýra þinginu frá eigna- og hagsmunatengslum sem skipt geta máli við mat á störfum hans.

## VII Dómsvald og meðferð þess

### 1. Inngangur

Frelsi nær ekki fram að ganga nema dómsvaldið sé aðskilið frá löggjafar- og framkvæmdarvaldi, skrifaði Montesquieu í riti sínu Anda laganna.

Ákvæði um meðferð dómsvalds eru mikilvægur þáttur í hverri nútímalegri stjórnarskrá. Uppbygging dómskerfis er ákaflega mismunandi frá einu ríki til annars.

Til dæmis má geta þess að stjórnsludómstólar eru við lýði í Finnlandi og Svíþjóð og mörgum ríkjum sunnar í álfunni eins og Frakklandi og Þýskalandi. Þeir þekkjast hins vegar ekki í Noregi, Danmörku og Íslandi. Þá hafa sérstakir stjórnlagadómstólar verið settir á fót í mörgum Evrópuríkjum er hafa það hlutverk meðal annars að dæma um hvort lög stríði gegn stjórnarskrá. Vegna hins mikla valds sem stjórnlagadómstólar hafa hefur sérstök rækt verið lögð við að kveða á um sjálfstæði þeirra í stjórnarskrá. Jafnvel þótt æðstu dómstólar á Norðurlöndum gegni að sumu leyti svipuðu hlutverki við stjórnarskráeftirlit endurspeglast það ekki nema að litlu leyti í stjórnarskrárákvæðum þessara ríkja.

## 2. Ákvæði í norrænum stjórnarskrám

**Norska stjórnarskráin** geymir fremur fátækleg ákvæði um Hæstarétt landsins. Þeim mun ítarlegri eru ákvæðin um Ríkisréttinn sem dæmir í málum sem höfðuð eru gegn ráðherrum, hæstaréttardómurum og þingmönnum fyrir brot í opinberu starfi. Hefur verið haft á orði í Noregi að minni þörf sé á Ríkisréttinum nú heldur en áður en þingræði var innleitt. Ekki hefur verði ákært frammi fyrir Ríkisréttinum síðan 1926-1927.

Ákvæði **dönsku stjórnarskrárinnar** um dómstóla eru mjög svipuð þeim íslensku. Helsti munurinn er sá í fyrsta lagi að þegar dómara er vikið úr embætti eftir að hann nær 65 ára aldri þá nýtur hann einungis óskertra launa þangað til eftirlaunaaldri er náð en ekki til æviloka eins og á Íslandi. Þá er einnig að finna ákvæði um kviðdóm í dönsku stjórnarskránni. Ennfremur er rétt að nefna að í dönsku stjórnarskránni má finna meginreglur um Ríkisréttinn, í 59. og 60. gr., en hann dæmir um ráðherraábyrgð, eins og Landsdómur hér. Ekki alls fyrir löngu var Ríkisrétturinn kallaður saman í fyrsta skipti í langan tíma. Var það árið 1994 þegar dómsmálaráðherra landsins var dæmdur fyrir brot á lögum um ráðherraábyrgð í hinu svokallaða Tamílamáli.

Í **sænsku stjórnarskránni** er steipt saman í einn kafla ákvæðum um dómstóla og stjórnslu. Ber það vott um nokkuð annan skilning á hlutverki og stöðu dómstóla heldur en í Noregi, Danmörku og á Íslandi. Um sjálfstæði dómstóla segir þar að hvorki stjórnvöld né þingið geti ákveðið hvernig dómstóll skuli leysa úr tilteknu máli (11. kafli, 2. gr.). Ennfremur eru ákvæði um að ekki megi víkja fastráðnum dómara úr embætti nema i) hann hafi sýnt með refsiverðu athæfi eða endurtekinni vanrækslu að hann sé ekki fær um að gegna starfinu eða ii) hann hafi náð eftirlaunaaldri. Dómari má bera ákvörðun um brottvikningu undir dómstóla.

Ólíkt vestnorrænu stjórnarskránum er í sænsku stjórnarskránni ákvæði um að dómstólum beri að víkja beri til hliðar lagaákvæði ef það stríðir augljóslega gegn stjórnarskránni (11. kafli 14. gr.). Þetta ákvæði kom inn í sænsku stjórnarskrána árið 1979. Æðsti stjórnsludómstóllinn hefur tvisvar talið að almenn lög stríddu gegn stjórnarskránni og oftast þegar í hlut hafa átt reglugerðir framkvæmdarvaldsins. Árið 1996 taldi Hæstiréttur í fyrsta skipti að reglugerð væri andstæð stjórnarskránni og árið 2000 varð sama niðurstaða í máli ser varðaði almenn lög.

Í **finnsku stjórnarskránni** segir um skipun dómara einfaldlega að embættisdómarar séu skipaðir af forseta í samræmi við lög. Ekki megi víkja dómara úr embætti nema með dómi. Þá er athyglisvert að bæði Hæstiréttur og æðsti stjórnsludómstóllinn mega leggja til lagaumbætur við ríkisstjórnina eins og tekið er fram í 99. gr.

Loks er svipað ákvæði (106. gr.) og í sænsku stjórnarskránni um að telji dómstóll í tilteknu dómsmáli að beiting lagaákvæðis myndi augljóslega stríða gegn stjórnarskránni þá beri að víkja því til hliðar. Ákvæðið kom nýtt inn í stjórnarskrána árið 2000 og hefur síðan reynt einu sinni á þessa heimild, en þá var lagasetning um friðun húsa talin andstæð eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.

### 3. Önnur ríki

Stjórnlagadómstólar hafa verið settir á fót í fjölmörgum Evrópuríkjum eins og Þýskalandi, Austurríki, Ítalíu, Spáni og Portúgal. Einnig starfar svokallað stjórnlagaráð í Frakklandi sem deila má um hvort sé eiginlegur stjórnlagadómstóll því einstaklingar geta ekki leitað þangað. Þá hafa stjórnlagadómstólar verið stofnaðir í flestum Austur-Evrópuríkjum eins og Ungverjalandi, Tékklandi, Rússlandi, Slóveníu, Slóvakíu, Póllandi og svo mætti lengi telja. Eistland er undantekning en þar hefur verið stofnuð sérstök deild í Hæstarétti sem hefur stjórnarskrárefirlit með höndum.

Hugmyndin um sérstakan stjórnlagadómstól er gjarnan rakin til austurríska lögspekingins Hans Kelsens en slíkur dómstól var komið á fót í **Austurríki** árið 1920. Það er því athyglisvert að kynna sér þær umræður sem staðið hafa þar í landi undanfarin ár um stjórnarskrárumbætur, þar á meðal um breytingar á fyrirkomulagi eftirlits með því hvort lög samrýmist stjórnarskrá. Samkvæmt drögum að nýrri stjórnarskrá sem formaður stjórnlagabingsins lagði fram í ársbyrjun 2005 er lagt til að heimildir stjórnlagadómstólsins verði rýmkaðar. Hægt verði að leita til stjórnlagadómstólsins vegna aðgerðaleyfis löggjafans (240. gr.). Þannig verði hægt að fá ríkið dæmt fyrir stjórnarskrárbrot ef löggjafinn hefur látið undir höfuð leggjast að setja lög sem nauðsynleg væru til að tryggja stjórnarskrárvarin réttindi.

Í Bandaríkjunum, Kanada, og flestum Suður-Ameríkuríkjum er stjórnarskrárefirliti hagað með svipuðum hætti og á Norðurlöndum, þ.e. almennir dómstólar hafa það með höndum. Þar er slíkt eftirlit talið eðlisþáttur í dómsvaldinu og ekki endilega þörf á stjórnarskrárákvæðum er færi dómstólum þessi völd. Í raun er þarna um eldra fyrirkomulag stjórnarskrárefirlits að ræða heldur en það sem tíðkast víðast á meginlandi Evrópu.

## VIII UTANRÍKISMÁL

### 1. Staða þjóðaréttarins að landsrétti

Það er mikilvægt atriði í stjórnskipun hvers ríkis að tekin sé afstaða til þess hver séu tengsl innanlandsréttar og þjóðaréttar. Fylgja ríki þar ýmist svokallaðri eineðliskenningu eða tvíeðliskenningu. Eineðliskenningu er fylgt í Frakklandi, Benelúxlöndunum, Sviss, Spáni, Portúgal og Grikklandi svo dæmi sé tekið. Tvíeðliskenningin er hins vegar við lýði á Norðurlöndum, Þýskalandi, Austurríki, Ítalíu, Bretlandi og Írlandi.

Í tveimur Evrópuríkjum, þ.e. Hollandi og Austurríki, eru alþjóðasamningar taldir hafa stöðu ofar eða jafnfætis stjórnarskránni. Þessi formlega staða endurspeglast samt ekki endilega í raunverulegum áhrifum þjóðaréttarins á innanlandsrétt. Ráðast þau ekki síst af því hversu viljugir dómstólar eru að taka tillit til þjóðaréttarins í úrlausnum sínum. Í Frakklandi og Grikklandi eru alþjóðasamningar taldir hafa stöðu ofar lögum en skör lægra en stjórnarskrá.



## 2. Tilurð þjóðréttarsamninga

Hefð er fyrir því að gerð alþjóðasamninga sé í höndum framkvæmdarvaldsins. Undirbúningur samninga og undirskrift er samkvæmt þessu í höndum þjóðhöfðingja, ríkisstjórnar eða beggja. Þingin eiga hins vegar í vaxandi mæli hlut að máli. Þarf iðulega samþykki þeirra áður en sáttmáli verður fullgiltur af hálfu ríkis, að minnsta kosti í mikilvægum málum. Í Bretlandi og Hollandi þarf samþykki þings við öllum alþjóðasáttmálum.

## 3. Alþjóðleg samvinna að öðru leyti

Frá því seinni heimsstyrjöldinni lauk hafa verið tekin upp í margar stjórnarskrár ákvæði sem heimila framsal á ríkisvald til fjölþjóðlegra stofnana. Þessi ákvæði eru ýmist almennt eða sértæk.

Gott dæmi um almennt ákvæði um framsal ríkisvalds er í **dönsku stjórnarskránni**, 20. grein:

Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden samarbejde.

Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal paa fem sjettedele af Folketingets medlemmer. Opnaas et saadant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i parag. 42 fastsatte regler.

Sambærilegt ákvæði í **finnsku stjórnarskránni**, 94. grein, hljóðar svo:

Ákvörðun um að samþykkja eða segja upp alþjóðlegri skuldbindingu er tekin með meirihluta greiddra atkvæða [í þinginu]. Hins vegar, ef tillagan varðar stjórnarskrána eða breytingu á landamærum ríkisins, þá ber að taka slíka ákvörðun með fulltingi að minnsta kosti 2/3 hluta þeirra sem greiða atkvæði.

Alþjóðleg skuldbinding má ekki stofna lýðræðislegum grundvelli stjórnarskrárinnar í hættu.

Almennt ákvæði um þetta efni var tekið upp í **norsku stjórnarskrána** árið 1962. Það hljóðar svo (93. gr.)

For at sikre den internationale Fred og Sikkerhed eller fremme international Retsorden og Samarbejde kan Stortinget med tre Fjerdedeles Flertal samtykke i, at en international Sammenslutning som Norge er tilsluttet eller slutter sig til, paa et sagligt begrænset Omraade, skal kunne udöve Beføjelser der efter denne Grundlov ellers tilligge Statens Myndigheder, dog ikke Beføjelse til at forandre denne Grundlov. Naar Stortinget skal give sit Samtykke, bör, som ved Behandling af Grundlovsforslag, mindst to Trediedele af dets Medlemmer være tilstede.

Bestemmelserne i denne Paragraph gjælde ikke ved Deltagelse i en international Sammenslutning, hvis Beslutninger har alene rent folkeretslig Virkning for Norge.

Í **Svíþjóð** er hins vegar ákvæði sem vísar sérstaklega til Evrópusambandsins, sbr. 5. gr. 10. kafla Regeringsformen

5 § Inom ramen för samarbete i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 2 §.

#### 4. Samráð við þing í utanríkismálum

Í vaxandi mæli er farið að taka á því í stjórnarskrá að færa þinginu rétt til að fylgjast með og hafa áhrif á utanríkisstefnu ríkisstjórnarinnar. Á þetta ekki síst við um Evrópumálin þar sem mikilvægir þættir ríkisvalds hafa verið framseldir til yfirþjóðlegrar stofnunar.

Um þetta efni er ákvæði í **sænsku stjórnarskránni**. Þar segir í 6. gr. 10. kafla að:

6 § Regeringen skall fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen.

Regeringen skall fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden, som kan få betydelse för riket, och överlägga med nämnden om dessa så ofta det erfordras. I alla utrikesärenden av större vikt skall regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske.

Í **finnsku stjórnarskránni** segir um sama efni í 97. gr.:

Utanríkismálanefnd þingsins fær frá ríkisstjórninni þegar þess er krafist, og endranær þegar nauðsyn krefur, skýrslur um utanríkis- og varnarmál. Að sama skapi fær allsherjarnefnd þingsins skýrslur um undirbúning annarra mála í Evrópusambandinu...

Þá kemur einnig fram í sömu grein að forsætisráðherrann skuli láta þinginu eða þingnefnd í té upplýsingar um málefni sem eru til umræðu í ráðherraráði Evrópusambandsins áður en ákvarðanir eru teknar.

## IX. Stjórnarskrárbreytingar

### 1. Inngangur

Þar sem stjórnarskráin er æðst laga og felur í sér grundvallar leikreglur samfélagsins þá er eðlilegt að breytingar á henni líti öðrum reglum en lagabreytingar yfirleitt. Er þetta líka raunin í flestum ef ekki öllum ríkjum sem búa við ritaða stjórnarskrá. Þrjár meginleiðir eru tíðkaðar við stjórnarskrárbreytingar. Ýmist er þá krafist aukins meirihluta á þingi fyrir stjórnarskrárbreytingum, þjóðaratkvæðagreiðslu eða þá að þing sé rofið og efnt til kosninga áður en breytingar eru endanlega samþykktar. Þessum leiðum er stundum blandað saman. Til viðbótar má nefna að stundum er áskilið að viss tími líði á milli umræðna á þingi til þess að afstýra því að jafnmikilvægar breytingar séu afgreiddar í flýti.

Reglur sem þessar hafa það að markmiði að tryggja vissan stjórnskipulegan stöðugleika og jafnramt að sem breiðust sátt sé um grundvallarreglur samfélagsins. Hins vegar má segja að ekki sé heldur æskilegt að of erfitt sé að breyta stjórnarskrá. Hætt er við að stjórnarskráin verði þá ekki lengur í takt við raunveruleikann. Til hliðar við hana kunna að þróast óskráðar venjur sem erfitt er að henda reiður á.

Í sumum stjórnarskrám eru hlutar hennar undanþegnir endurskoðun. Þetta á við um norsku stjórnarskrána að því er varðar “anda” og “meginreglur” hennar (112. gr.) án þess þó að nákvæmlega sé afmarkað hvaða ákvæði falli þar undir né hverjar séu réttarlegar afleiðingar slíks ákvæðis. Í þýsku stjórnarskránni er gengið skrefi lengra og kveðið á um (í 3. mgr. 79. greinar) að ekki megi breyta skiptingu sambandsríkisins í sambandslönd, þátttöku þeirra í löggjafarferlinu né ákvæðum 1.-20. greinar stjórnarskrárinnar um grundvallarréttindi. Í ítölsku og frönsku stjórnarskránum eru ákvæði um að ekki megi afnema lýðveldi þar í löndum. Þá eru í frönsku og spænsku stjórnarskránni ákvæði um að henni verði ekki breytt á ófriðartímum.

Í flestum Evrópuríkjum er frumkvæðisrétturinn til að hrinda af stað stjórnarskrárbreytingum sá sami og gildir um almenn lagafrumvörp. Þó er til í dæminu að tiltekinn lágmarksfjöldi þingmanna þurfi að standa að slíku frumvarpi til þess að það sé tekið á dagskrá (d. 1/20 þingmanna í Lettlandi, 1/5 í Eistlandi og ¼ í Litháen). Sums staðar þekkist það einnig að þjóðin geti knúið fram meðferð stjórnarskrárbreytinga með því hluti kjósenda skrifi undir slíka tillögu (d. Ítalía, Lettland og Litháen).

### 2. Ákvæði í norrænum stjórnarskrám

Samkvæmt **dönsku stjórnarskránni** (88. gr.) öðlast breytingar á henni ekki gildi nema þær séu samþykktar af tveimur þingum með kosningum á milli auk þjóðaratkvæðagreiðslu. Er áskilið að meirihluti þátttakenda í slíkri þjóðaratkvæðagreiðslu, þó aldrei færri en 40% kosningabærra manna, greiði atkvæði með breytingum. Síðasta stjórnarskrárbreyting var gerð árið 1953.

Ný **finnsk** stjórnarskrá gekk í gildi 1. mars 2000. Höfðu breytingarnar verið í undirbúningi frá árinu 1995 þegar dómsmálaráðherra setti á fót vinnuhóp sem hafði það verkefni að gera stjórnskipun landsins nútímalegri. Hvað stjórnarskrárbreytingar áhrærir (73. gr.) gildir að ef frumvarp til breytinga á stjórnarskránni hefur verið

samþykkt í tveimur umræðum á þingi þá beri að bíða með þriðju umræðu uns nýtt þing kemur saman í kjölfar þingkosninga. Þurfa 2/3 þingmanna að samþykkja frumvarpið óbreytt við þá umræðu til þess að breytingarnar taki gildi. Ef 5/6 hlutar þingmanna sem taka þátt í atkvæðagreiðslu samþykkja að um brýnar breytingar sé að ræða má fara beint í lokaumræðu frumvarps án þess að bíða þingkosninga.

Þá geymir finnska stjórnarskráin einnig allsérstæða heimild til að samþykkja lítils háttar undanþágur frá stjórnarskránni í formi almennra laga enda sé fylgt sömu málsmeðferð og við stjórnarskrárbreytingar.

Samkvæmt **sænsku stjórnarskránni** (gr. 8.15. í regeringsformen) taka breytingar á stjórnarskránni ekki gildi nema frumvarp hafi verið samþykkt óbreytt af tveimur þingum með þingkosningum á milli. Þjóðaratkvæðagreiðsla um frumvarpið skal fara fram samhliða þingkosningum ef tillaga um slíkt kemur fram og hún fær samþykki a.m.k. þriðjungs þingmanna. Tillagan fellur ef meirihluti þeirra sem taka þátt greiða atkvæði gegn henni og um er að ræða meira en 50% af þeim sem greiða gild atkvæði við þingkosningarnar. Annars tekur þingið tillöguna til lokaafgreiðslu.

Samkvæmt **norsku stjórnarskránni** (112. grein) ber að leggja tillögur að stjórnarskrárbreytingum fram á þingi í síðasta lagi á þriðja ári eftir kosningar og ekki má samþykkja þær fyrr en að loknum næstu kosningum þar á eftir. Við afgreiðslu tillagnanna verða að minnsta kosti tveir þriðju þingmanna að sitja þingfund og taka breytingar á stjórnarskránni ekki gildi nema frumvarp hafi verið samþykkt með 2/3 meirihluta. Ekki má gera breytingar sem varða meginreglur stjórnarskrárinnar og anda hennar.

### 3. Ákvæði í stjórnarskrám nokkurra annarra Evrópuríkja

Stjórnarskrá **Austurríkis** (42. - 44. gr.) mælir svo fyrir að til stjórnarskrárbreytinga þurfi samþykki 2/3 hluta þingmanna. Auk þess ber að leggja heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar fyrir þjóðina í atkvæðagreiðslu, en það er ekki áskilið varðandi aðrar breytingar sem ganga skemmra nema þriðjungur þingmanna í annarri hvorri þingdeildinni krefjist þess.

Í **Belgíu, Hollandi og Lúxemborg** verður stjórnarskránni breytt með svipuðum hætti og samkvæmt íslensku stjórnarskránni. Ef fram kemur yfirlýsing studd af meirihluta þingmanna um að til standi að breyta stjórnarskránni er þing rofið. Breytingarnar eru svo teknar fyrir á nýkjörnu þingi. Til þessa að breytingarnar öðlist gildi þarf samþykki 2/3 þingmanna.

Samkvæmt **frönsku** stjórnarskránni (89. gr.) eru tvær leiðir færar við stjórnarskrárbreytingar. Ef báðar þingdeildir samþykkja frumvarp er það borið undir þjóðaratkvæði og öðlast gildi ef einfaldur meirihluti þeirra sem kjósa eru því fylgjandi. Ekki þarf hins vegar að bera frumvarp undir þjóðaratkvæði ef forsetinn hefur kallað saman báðar þingdeildir og 3/5 hlutar greiddra atkvæða eru fylgjandi frumvarpinu. Hefur þessi síðari leið verið mun oftast notuð.

Í 46. – 47. gr. **írsku** stjórnarskrárinnar er það áskilið að til þess að stjórnarskrárbreytingar öðlist gildi þurfi samþykki beggja þingdeilda auk þjóðaratkvæðagreiðslu. Nægir að einfaldur meirihluti þeirra sem greiða atkvæði séu fylgjandi breytingunni. Í lögum um þjóðaratkvæðagreiðslur eru ákvæði um að óháð

nefnd skuli koma á framfæri upplýsingum við kjósendur um það málefni sem til úrlausnar er í atkvæðagreiðslunni.

Samkvæmt **ítölsku** stjórnarskránni (138. gr.) þarf stjórnarskrárbreyting að hljóta samþykki í báðum þingdeildum, fram þurfa að fara tvær umræður í hvorri deild og minnst þrjú mánuðir að líða á milli þeirra. Innan þriggja mánaða frá birtingu hins samþykktu frumvarps getur minnihluti þingmanna (1/5), 500.000 kjósendur eða 5 héraðsráð krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um tillögurnar. Í slíkri þjóðaratkvæðagreiðslu dugir einfaldur meirihluti gildra atkvæða. Ekki er unnt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu ef frumvarp hefur hlotið samþykki 2/3 hluta þingmanna í hvorri deild.

Samkvæmt **svissnesku** stjórnarskránni (192.-195. gr.) þarf samþykki sambandsþingsins, meirihluta þátttakenda í þjóðaratkvæðagreiðslu og meirihluta kantóna sambandsríkisins til þess að stjórnarskrárbreytingar öðlist gildi. Frumkvæðið að slíkum breytingum getur komið frá kjósendum (minnst 100.000) eða sambandsþinginu.

Mismunandi reglur gilda að nokkru leyti eftir því hvort um heildarendurskoðun er að ræða eða breytingar sem ganga skemmra. Svissneska stjórnarskráin sætti heildarendurskoðun nýverið og tók hin nýja stjórnarskrá gildi 1. janúar 2000 og höfðu breytingarnar verið í undirbúningi í rúma tvo áratugi. Var hin nýja stjórnarskrá samþykkt með 59,2% greiddra atkvæða en þátttaka var 36%.

**Þýska** stjórnarskráin (79. gr.) mælir einfaldlega svo fyrir um að til þess að stjórnarskrárbreytingar öðlist gildi þurfi samþykki beggja þingdeilda með 2/3 hlutum atkvæða. Eins og áður segir eru vissir þættir hennar óbreytanlegir og gætir stjórnlagadómstóllinn í Karlsruhe að því að eftir því sé farið.