

## 2. kafli - Stjórnskipunarþróun í Evrópu

*Páll Þórhallsson*

### I. Inngangur

#### 1. Stefnur og straumar

Það er ekki auðvelt að greina ákveðna „stjórnskipunarþróun“ í Evrópu undanfarna áratugi. Stjórnskipuleg fjölbreytni er mikil og umbreytingar eiga sér venjulega rætur innanlands. Tiltekin atriði eru þó einkennandi í stjórnarskipun allra lýðræðis- og réttarríkja: Vernd mannréttinda, lögbundin stjórn, lýðræðisfyriðkomulag, þ.e. réttur borgaranna til að skipta um valdhafa og valddreifing, þ.e. ríkisvaldi er skipt milli nokkurra meginhandhafa til þess að tempra valdið. Frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar má helst greina eftirfarandi þróunardrætti:

- mannréttindaákvæði hafa orðið ítarlegri og félagsleg réttindi hlotið vaxandi viðurkenningu við hlið borgaralegra- og stjórn-málalegra réttinda;
- eftirlit með því að lög samrýmist stjórnarskrá hefur verið eft. Í mörgum ríkjum hafa sérstakir stjórnlagadómstólar verið settir á fót að þýskri fyrirmynd;
- vaxandi alþjóðlegt samstarf hefur kallað á stjórnskipulegar breytingar; þannig hafa verið sett ákvæði sem heimila framsal ríkisvalds að uppfylltum tilteknum skilyrðum;
- í ríkjum Evrópusambandsins hefur verið leitað leiða til að efla löggjafarþingin, m.a. í ljósi dvínandi áhrifa þeirra andspænis sambandinu m.a. með ákvæðum um að bera verði tilteknar ákvarðanir í Evrópu- eða alþjóðamálum undir þingin;
- leitað hefur verið leiða til að auka lýðræðisleg áhrif almennings m.a. með breyttum reglum um kosningar og þjóðaratkvæðagreiðslur;
- aukin vitund um mikilvægi þess að vernda umhverfið endurspeglast undantekningarlítið í nýrri stjórnarskrám.

## 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).

Eins og þegar hefur komið fram segir í Mannréttindayfirlýsingu frönsku byltingarinnar frá 26. ágúst 1789 að í ríki þar sem réttindi og valddreifing eru ekki tryggð sé 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 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 stjórnarskránna. 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.

Uppröðun 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, írska, 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 lagalegur 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 sumar hafa að geyma eins konar heimspekilegan og siðferðislegan grundvöll samfélags og ríkis ýmist í aðfaraorðum eða í fyrstu greinum stjórnarskrárinnar. Þarna getur verið um að ræða vísun í grundvallargildi eins og mannlega reisn (Þýskaland, Ítalía, Svíþjóð o.fl.), frið (Þýskaland, Spánn og Grikkland), lýðræði (Þýskaland, Ítalía o.fl.) og fjölhyggju. Sem dæmi má nefna spænsku stjórnarskrána þar sem segir í 1. gr.: „Spánn er félagslegt og lýðræðislegt ríki sem verndar sem æðstu gildi stjórnskipunar sinnar frelsi, réttlæti, jafnrétti og pólitíska fjölhyggju.“

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. Athafnir handhafa ríkisvalds og einkaaðila fari fram í góðri trú. Þá virði sambandsríkið og kantónurnar þjóðarétt:

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 Stofnsáttmálum **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.

Í nokkrum nýlegum stjórnarskrám er að finna ákvæði um grundvallarhlutverk ríkisvaldsins. Er það í samræmi við þá hugmyndafræði að ríkið eigi ekki einvörðungu að halda að sér höndum og er hlutverk þess skilið mun víðar en svo að það eigi fyrst og fremst að tryggja allsherjarreglu, öryggi þegnanna og framgang réttvísinnar. Þessi nýju ákvæði skapa nokkurs konar tengsl milli mannréttinda og skipulags ríkisvaldsins. Þannig segir í 3. gr. ítölsku stjórnarskrárinnar: „Það er hlutverk lýðveldisins að ryðja úr vegi efnahagslegum og félagslegum hindrunum sem takmarka frelsi og jafnrétti borgaranna og koma í veg fyrir að manneskjan fái náð fullum þroska og að verkalýðurinn geti tekið virkan þátt í hinu stjórn-málalega, efnahagslega og félagslega skipulagi landsins.“

Verður nú vikið nánar að stjórnarskrárákvæðum um tengsl ríkis og kirkju og umhverfisvernd.

## 2. Tengsl ríkis og kirkju – einkum í norrænum stjórnarskrám

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 laga-lega 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 opinber 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 ennfremur 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.

### 3. Umhverfisvernd og eignarhald á auðlindum

#### 3.1 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 heyrir 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 auðvit að er spurning hvaða lagalegu þýðingu slík ákvæði hafa.

Sjaldgæfara er að fjallað sé í stjórnarskrá um eignarhald á auðlindum, meðferð þeirra og nýtingu.

### 3.2 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 heildrænna 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.

**Finnland**, 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 lífræna 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 sameinads 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 í 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 kosningaaldur í 16 ár.

II kafli stofnsáttmála Evrópusambandsins ber nú yfirskriftina „ákvæði um lýðræðislegar meginreglur“. Þar segir meðal annars í 10. gr. að borgar-



arnir 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 í 11. gr. 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.

## 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, Azerbaíjan, 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 er 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 efnit 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 efnit 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 hluti 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 minnst 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 Azerbajjan 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 Fenejjanefnd Evrópuráðsins hefur talið að samþykkisþröskuldar séu æskilegri en þátttökuþröskuldar vegna þess að í síðara tilfellinu sé hætt við að kjósendur séu hvattir til að sitja heima til þess að ógilda kosninguna.<sup>30</sup>

## 2.1 Norðurlönd

**Danska stjórnarskráin** geymir ítarlegt ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslu. Þar segir í 1. mgr. 42. gr. að þegar frumvarp hafi verið samþykkt á þjóðþinginu geti þriðjungur þingmanna innan þriggja vikna krafist þess að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um frumvarpið. Meiri-

<sup>30</sup> CDL-INF (2001) 010, mgr. II.O.

hluti 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 fjárlagafrumvarpi. 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. Finnsla stjórnarskráin gerir einungis ráð fyrir ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu. Segir í 53. grein að taka beri ákvörðum um slíka atkvæðagreiðslu með lögum.

**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 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

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 stjórnarskrárbreytingar.

**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 þjóðaratkvæðagreiðslu um lögina ella taka þau gildi. Þingið getur þó afstýrt þjóðaratkvæðagreiðslunni ef að minnsta kosti þrjú af hverjum fjórum þingmönnum greiða atkvæði með lögnum 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 lögina 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.

## 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 í 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 stjórnmalaleg 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 stjórnmalaleg 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 umhverfisiréttarákvæðið 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 á 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.

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 komið upp hvornig eigi að fara með hin svokölluðu félagslegu réttindi. Öðrum þræði eru réttur til vinnu, lífsviðurværis og húsnæðis, svo dæmi sé tekið, einhver mikilvægustu réttindi fólks og

Því jafnvel hugleiknari en hin svokölluðu borgaralegu og stjórnómálalegu réttindi (tjáníngarfrelsi, félagaafrelsi, fríðhelgi einkalífis 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 stjórnarskráartextum 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 öðlist 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 stjórnarskráreftirlit 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 mismunun. 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 mismunun 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 dómssvald 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 vandamálín 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 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 fengju 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 eru 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 fjögur eða fimm 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 ríkin 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

Þingin eru hvarvetna aðalhandhafi löggjafarvalds en misjafnt er að hvaða marki þau deila því með öðrum. Skipta má löggjafarvaldinu í þrjú 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 annað 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 Ermaechtung im Gesteze bestimmt werden.“ 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.

Viða er einnig að finna heimildir fyrir framkvæmdarvaldið að setja lög til bráðabirgða þegar mikið liggur við, sbr. ákvæði íslensku og dönsku stjórnarskrárinnar.

Þá þekkist 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 stjórnsýsludómstólnum. 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. Sam-

kvæmt 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 að bann sé við afturvirkni).

## 4. Eftirlitshlutverk þingsins

Eftirlitshlutverk þings í víðasta skilningi er þríþætt. 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 dómarnir 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 er 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 álitum 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, umboðsmanns þingsins og ríkisendurskoðenda.

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 umberi hana. Þingræði er ekki við lýði 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 fyrr en tveimur 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 ákvorðunum 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 módel 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 aðal-handhafa 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, Úkraínu, Armeníu, Azerbaidjan og Georgíu. 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 fjögur til sjö ár. Það er sjö ár á Írlandi og var það sömuleiðis í Frakklandi þar til fyrir skemmstu að það var stytta í fimm ár. Kjörtímabilið er einnig í lengra lagi í Finnlandi og Austurríki eða sex ár. Í Bandaríkjunum hins vegar er kjörtímabilið ekki nema fjögur ár. Í sumum ríkjum eins og Bandaríkjunum, Írlandi, Austurríki, Portúgal, Finnlandi og nú síðast Frakklandi eru einnig lagðar takmarkanir við því að forseti geti setið lengur en tvö kjörtímabil í einu.

Algennt 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 aldurskilyrði 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 fyrsta sæti er litið til atkvæða í annað 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 lögin 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 lögin og konungur undirritaði þau ekki.

Ítarleg ákvæði eru um þetta efni í **finnsku stjórnarskránni**. Þar segir í 77. gr. að forseti hafi þrjá mánuði til að undirrita lög og geti hann á því tímabili aflað álits Hæstaréttar og æðsta stjórnarsýsludómstólsins á lögnum. Ef forseti staðfesti ekki lögin þá fari þau aftur til umfjöllunar í þinginu. Samþykki þingið lögin 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. Þessi þróun endurspeglast með skýrum hætti í **finnsku stjórnarskránni** frá árinu 2000. Samkvæmt 61. gr. kys þingið forsætisráðherra eftir samráð milli þingflokkanna. Hlutverk forseta er þar að tilkynna þinginu formlega hver sé forsætisráðherraefni eftir að hafa ráðfært sig við forseta þingsins og þingflokkanna 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 ákvörðunum 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 dómarar 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 nútímallegri stjórnarskrá. Uppbygging dómskerfis er ákaflega mismunandi frá einu ríki til annars. Til dæmis má geta þess að stjórnarsýsludómstólar 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 verið 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 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 steypst saman í einn kafla ákvæðum um dómstóla og stjórnarsýsluna. 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 til hliðar lagaákvæði ef það stríðir augljóslega gegn stjórnarskránni (11. kafli 14. gr.). Þetta ákvæði kom inn í sænsku stjórnarskrána árið 1979. Æðsti stjórnarsýsludómstóllinn 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 sem 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 stjórnarsýsludómstóllinn 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 þar til fyrir skemmstu hafði fremur takmörkuðu hlutverki að gegna, þ.e. það gat einungis gefið álit á stjórnskipulegu gildi laga áður en þau gengju í gildi. 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 stjórnarskráreffirlit með höndum.

Hugmyndin um sérstakan stjórnlagadómstól er gjarnan rakin til austurríska lögspekingsins Hans Kelsens en slíkum 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 stjórnarskráreffirliti 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 færri dómstólum þessi völd. Í raun er þarna um eldra fyrirkomulag stjórnarskráreffirlits 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. Eineðliskenningunni 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 ríkisvaldi til fjölþjóðlegra stofnana. Þessi ákvæði eru ýmist almenn 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 Befrielse der efter denne Grundlov ellers tilligge Statens Myndigheder, dog ikke Befrielse 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 gjælder 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 forsætisráðherra 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 lúti 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 jafnframt 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. Hugsunin er sú að með stjórnarskrárbreytingum megi ekki kollvarpa grundvelli stjórnskipunarinnar. 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. Lengst er líklega gengið í portúgölsku stjórnarskránni (288. gr.) þar sem telur upp í fjórtán atriði sem ekki má breyta eins og fullveldi þjóðarinnar, almennum kosningarétti og sjálfstæði dómstóla en einnig réttindi launþega og verkalyðsfélaga.

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 1/4 í Litháen). Sums staðar þekktist það einnig að þjóðin geti knúið fram meðferð stjórnarskrárbreytinga með því að 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 nýkjörið þing 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 eins og fyrr segir.

## 3. Ákvæði í stjórnarskrám nokkurra annarra Evrópuríkja

Stjórnarskrá **Austurríkis** (42. - 44. gr.) gerir greinarmun á því hversu langt stjórnarskrárbreytingar ganga. Þannig mælir hún svo fyrir að til



stjórnarskrárbreytinga þurfi almennt samþykki 2/3 hluta þingmanna. Auk þess ber að leggja svokallaða 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 þess 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 samþykkta frumvarps getur minnihluti þingmanna (1/5), 500.000 kjósendur eða fimm 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.

