

Forsætisráðuneytið

Endurskoðun stjórnarskrár 2018-2021

Samantekt um stöðu þeirra málefna sem á að taka fyrir á tímabilinu
2018-2021 og atriði til umræðu

04/04/2018

Inngangsorð

Í skjali þessu er í stuttu máli gerð grein fyrir stöðu þeirra sex málefna sem ætlunin er að taka fyrir við endurskoðun stjórnarskrár á tímabilinu 2018-2021 samkvæmt minnisblaði forsætisráðherra, dags. 5. mars 2018. Farið er yfir gildandi rétt, þróun erlendis og helstu tillögur sem fram hafa komið í þeirri vinnu sem áður hefur verið ráðist í varðandi endurskoðun stjórnarskrárinnar. Í lok umfjöllunar um hvert málefni er varpað fram atriðum sem formenn flokkanna þurfa að ræða og taka afstöðu til.

Málefni

1. Þjóðaratkvæðagreiðslur á grundvelli undirskrifa
2. Framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu
3. Auðlindir
4. Umhverfisvernd
5. Breytingar á stjórnarskrá
6. II. kafli stjórnarskrárinnar um forseta lýðveldisins og meðferð framkvæmdavalds

1 Þjóðaratkvæðagreiðslur á grundvelli undirskrifta

1.1 Inngangur

Bein þátttaka kjósenda við setningu laga og töku ákvarðana um mikilvæg málefni sem varða hag almennings hefur færst í vöxt á undanförunum áratugum í Evrópu og annars staðar. Mjög misjafnt er þó hversu langt er gengið í þessu efni.

Það sem einkum mælir með auknum heimildum til þjóðaratkvæðagreiðslna er að þannig er áréttað að allt ríkisvald sprettur frá þjóðinni, möguleikar á beinni þátttöku almennings í stjórnámálum aukast og fyrirkomulag af þessu tagi getur falið í sér heilbriggt aðhald með fulltrúalýðræðinu. Á móti hefur verið bent á að stoðir fulltrúalýðræðisins kunni að veikjast, þátttaka í þjóðaratkvæðagreiðslum sé iðulega minni en í þingkosningum og að slíkt fyrirkomulag skapi hættu á lýðskrumi og ákvörðunum sem hvorki taki nægilegt mið af heildarhagsmunum né réttindum minnihlutahópa.

1.2 Gildandi réttur

Stjórnarskráin mælir fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslur í þremur tilvikum; vegna breytinga á kirkjuskipun ríkisins (2. mgr. 79. gr.), þegar forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar (26. gr.) og ef Alþingi hefur krafist þess að forseti verði leystur frá embætti (11. gr.).

Árið 2010 voru í fyrsta sinn sett almenn lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, nr. 91/2010. Eiga þau bæði við um þjóðaratkvæðagreiðslur skv. stjórnarskrá sem og ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur.

Lýðveldisstjórnarskráin var samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli stjórnarskrár-breytingar sem gerð var í þessum tilgangi árið 1942. Hvorki lýðveldisstjórnarskráin né fyrri stjórnarskrár hafa þó gert ráð fyrir að þjóðaratkvæðagreiðslu þurfi til breytinga eða setningar nýrra stjórnлага. Á lýðveldistímanum hafa tvisvar sinnum farið fram þjóðaratkvæðagreiðslur á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar, í bæði skiptin um ábyrgð ríkisins á endurgreiðslum vegna Icesave-reikninga Landsbanka Íslands. Þá var haldin ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla um tillögur stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá haustið 2012.

1.3 Þróun erlendis

Ítarlega umfjöllun um þetta efni er að finna í grein Dóru Guðmundsdóttur, „Þjóðaratkvæðagreiðslur í Evrópu: Samanburðarrannsókn“, sem birt var í skýrslu stjórnlaganefndar 2011.¹ Þar kemur m.a. fram að aðeins í fimm ríkjum Evrópu eru engar reglur um þjóðaratkvæðagreiðslu í stjórnarskrá, þ.e. í Belgíu, Hollandi, Kýpur, Noregi og Þýskalandi auk Bretlands, þar sem ekki er rituð stjórnarskrá.

Þegar horft er til Norðurlandanna mælir eingöngu danska stjórnarskráin fyrir um að hægt sé að synja lögum staðfestingar með þjóðaratkvæðagreiðslu (að kröfu minni hluta þingmanna), auk þeirrar heimildar sem 26. gr. íslensku stjórnarskrárinnar veitir forseta lýðveldisins. Þar sem þessi heimild er til staðar er stundum mælt fyrir ítarlegar undanþágur frá henni, og svo er einnig í Danmörku.

Yngri stjórnarskrár (oft í Mið- og Austur-Evrópu) mæla fyrir um þjóðarfrumkvæði og tillögurétt í ríkari mæli en eldri stjórnarskrár (svo er þó einnig í stjórnarskrá Sviss, Ítalíu og nýlega Frakklands). Lengst af var ekkert Norðurlandanna með ákvæði í stjórnarskrá um svonefnt þjóðarfrumkvæði eða tillögurétt almennings á grundvelli undirskrifta. Slíku ákvæði var hins

¹ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 329-360. Hér er einkum byggt á bls. 337, 349, 351-352 og 354.

vegar bætt við finnsku stjórnarskrána nýverið þar sem 50.000 kjósendum er veittur réttur til að setja lagafrumvarp á dagskrá löggjafarþingins.²

1.4 Helstu tillögur sem fram hafa komið

A. Stjórnarskrárnefnd 2005-2007

Í áfangaskýrslu nefndarinnar segir svo:

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.

Fjölmargar 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.³

B. Þjóðfundur 2010

Um afstöðu þjóðfundarinnar haustið 2010 segir í skýrslu stjórnlaganefndar:

Af niðurstöðum þjóðfundar má ráða eindregna kröfu um aukna aðkomu þjóðarinnar að ákvörðunum í mikilvægum málum. Þjóðfundur leggur til að stjórnarskrárbundinn verði réttur þjóðarinnar til að kjósa um mikilvæg málefni er hana varða og að skýr lög liggi fyrir um framkvæmd þeirra kosninga. Slíkt þjóðaratkvæði á að mati þjóðfundar að binda hendur Alþingis. Almenningsur hafi því ákveðið „synjunarvald“ í ágreiningsmálum, ef svo má að orði komast.

Þjóðfundur leggur líka til þjóðarfrumkvæði, þ.e. að þjóðin geti farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu með ákveðnum lágmarks fjölda undirskrifta. Þá er gerð tillaga um að rafrænar kosningar verði notaðar við þjóðaratkvæðagreiðslur.⁴

² Þess má geta að hliðstætt fyrirkomulag hefur verið innleitt í Danmörku á grundvelli almennra laga. Tillaga kemst þó ekki á dagskrá þingsins nema einhverjir þingmenn taki að sér að mæla fyrir henni.

³ Áfangaskýrsla nefndar um endurskoðun stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands 2007, bls. 10.

⁴ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 171.

C. Stjórnlaganefnd 2010-2011

Stjórnlaganefnd lagði til tvo valkosti varðandi þjóðaratkvæðagreiðslur að frumkvæði kjósenda (þjóðarfrumkvæði) og tvo valkosti varðandi þjóðaratkvæðagreiðslur að frumkvæði þriðjungs þingmanna.⁵ Varðandi þjóðarfrumkvæði fól fyrri valkosturinn í sér að Alþingi skyldi láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin lög eða málefni sem vörðuðu almannahag ef 15 af hundraði kjósenda krefðust þess. Niðurstaðan væri bindandi þegar hún fjallaði um gildi tiltekinna laga og meiri hluti gildra atkvæða væri fylgjandi tillögu, þó minnst 30 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá. Ekki væri hægt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um fjárlög, fjárukalög, lög um skattamálefni og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum. Síðari valkosturinn gerði ráð fyrir að forseti lýðveldisins hefði áfram aðkomu að þjóðaratkvæðagreiðslum. Þannig væri honum skylt að synja lögum eða ályktun Alþingis staðfestingar og skjóta máli til atkvæðis þjóðarinnar ef 15 af hundraði kjósenda á kjörskrá krefðust þess. Forseti skyldi þó aldrei synja lögum staðfestingar sem nauðsynleg eru til að fullnægja skyldum ríkisins að þjóðarétti eða fjárlögum.

Varðandi þjóðaratkvæðagreiðslu að frumkvæði þingmanna lagði stjórnlaganefnd til þann valkost að þriðjungur þingmanna gæti ákveðið að skjóta samþykktu lagafrumvarpi til þjóðarinnar. Í atkvæðagreiðslunni réði meiri hluti niðurstöðu en þó þyrftu að minnsta kosti 30 af hundraði kjósenda á kjörskrá að hafna frumvarpinu til þess að það teldist fellt. Tiltekin málefni væru undanskilin, þ.e. frumvörp til stjórnarskipunarlaga, fjárlaga, fjárukalaga, laga um skattamálefni, laga um ríkisborgararétt og laga sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum. Hinn valkosturinn gengur mun skemur að þessu leyti og er þar gert ráð fyrir að minni hluti þingmanna geti annað hvort hvatt þjóðina til undirskrifta eða skorað á forseta að skjóta máli til þjóðaratkvæðis.

D. Stjórnlagaráð 2011

Stjórnlagaráð lagði til að 10 af hundraði kjósenda gætu krafist bindandi þjóðaratkvæðis um nýsamþykkt lög. Þá gætu 2 af hundraði kjósenda lagt fram þingmál á Alþingi og 10 af hundraði kjósenda lagt fram frumvarp sem færi í þjóðaratkvæðagreiðslu ef Alþingi féllist ekki á það.

65. gr. Málskot til þjóðarinnar.

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

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

66. gr. Þingmál að frumkvæði kjósenda.

Tveir af hundraði kjósenda geta lagt fram þingmál á Alþingi.

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

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

67. gr. Framkvæmd undirskriftasöfnunar og þjóðaratkvæðagreiðslu.

Mál sem lagt er í þjóðaratkvæðagreiðslu að kröfu eða frumkvæði kjósenda samkvæmt ákvæðum 65. og 66. gr. skal varða almannahag. Á grundvelli þeirra er hvorki hægt að krefjast atkvæðagreiðslu um fjárlög, fjárukalög, lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum né heldur um skattamálefni eða ríkisborgararétt. Þess skal

⁵ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls.174-175.

gætt að frumvarp að tillögu kjósenda samrýmist stjórnarskrá. Rísi ágreiningur um hvort mál uppfylli framangreind skilyrði skera dómstólar þar úr.

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

E. Alþingi 2012-2013

Ekki voru gerðar neinar efnislegar breytingar á tillögu stjórnlagaráðs við meðferð Alþingis á 141. löggjafarþingi.⁶

F. Ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla 2012

Ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla um tillögur stjórnlagaráðs að frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna og tiltekin álitæfni þeim tengd fór fram 20. október 2012, sbr. ályktun Alþingis frá 24. maí sama ár. Spurt var um sex atriði, þar á meðal eftirfarandi: „Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði ákvæði um að tiltekið hlutfall kosningarbærra manna geti krafist þess að mál fari í þjóðaratkvæðagreiðslu.“ Gefinn var kostur á að svara með „Já“ eða „Nei“. Atkvæði féllu þannig að „Já“ sögðu 72.633 (63,4%) og „Nei“ sögðu 26.440 (23,1%). Kjósendur á kjörskrá voru 236.850 (73,9% landsmanna) og af þeim greiddu atkvæði 115.890 (48,9% kjósenda). Gild atkvæði voru 114.570 (98,9%), auðir seðlar 661 (0,6%) og aðrir ógildir seðlar 659 (0,5%).⁷

G. Stjórnarskrárnefnd 2013-2016

Fram kom í áfangaskýrslu nefndarinnar 2014 að breið samstaða væri um að móta heimild til þjóðaratkvæðagreiðslna um mikilvæg málefni á grundvelli undirskrifta kjósenda, sbr. meðal annars stefnu allra þáverandi stjórnarálflokka á Alþingi. Með slíku ákvæði yrði til almenn heimild borgaranna til þess að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tilteknar ákvarðanir stjórnvalda með því að safna áskildum fjölda undirskrifta. Þjóðaratkvæðagreiðslur af öðru tilefni, s.s. á grundvelli þjóðarfrumkvæðis, voru ekki umfjöllunarefnið að þessu sinni og var því ekki tekin nein afstaða til þeirra.

Nokkrar umræður fóru fram í nefndinni um hvort svonefnd dönsk leið, þ.e. þjóðaratkvæðagreiðsla að kröfu 1/3 hluta þingmanna, væri heppileg. Ýmsir nefndarmanna tjáðu þá skoðun að varhugavert væri að slík heimild væri sköpuð samhliða nýrri heimild til þjóðaratkvæðagreiðslna á grundvelli undirskrifta auk áframhaldandi synjunarvalds forseta. Aðrir töldu hins vegar vel koma til greina að ákveðinn hluti þingmanna gæti krafist þjóðaratkvæðagreiðslna.

Nefndin skilaði sumarið 2016 af sér tillögu að frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna um þjóðaratkvæðagreiðslur. Tillagan hljóðaði svo:

Fimmtán af hundraði kosningarbærra manna geta krafist þess að nýstaðfest lög frá Alþingi verði borin undir þjóðina í almennri, leynilegri og bindandi atkvæðagreiðslu. Kröfuna ber að leggja fyrir ráðherra innan sex vikna frá birtingu laganna og skal atkvæðagreiðslan fara fram í fyrsta lagi sex vikum og í síðasta lagi fjórum mánuðum eftir að staðfest krafa liggur fyrir. Fjárlög, fjárákölög, lög um skattamálefni og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum verða ekki borin undir þjóðina samkvæmt þessari málsgrein.

Fimmtán af hundraði kosningarbærra manna geta enn fremur krafist þess að ályktun Alþingis skv. 21. gr. verði borin undir þjóðina í almennri, leynilegri og bindandi atkvæðagreiðslu. Heimilt er með lögum, sem samþykkt eru með 2/3 hlutum atkvæða á Alþingi, að ákveða að sama gildi um ályktanir sem hafa réttaráhrif eða fela í sér mikilvæga stefnu-mörkun. Krafa þarf að berast forseta Alþingis innan sex vikna frá samþykkt Alþingis og

⁶ Sjá m.a. bls. 107-108 (66. gr./65. gr., 67. gr./66. gr., 68. gr./67. gr.) í þingskjali 1111 – 415. máli, 141. löggjafarþingi.

⁷ Hagtíðindi Hagstofu Íslands 2013:1, 18. apríl 2013.

skal atkvæðagreiðslan fara fram í fyrsta lagi sex vikum og í síðasta lagi fjórum mánuðum eftir að staðfest krafa liggur fyrir.

Alþingi getur fellt úr gildi lög eða afturkallað ályktun áður en til þjóðaratkvæðagreiðslu kemur og fer hún þá ekki fram.

Til þess að hnekkja lögum eða ályktunum samkvæmt þessari grein þarf meiri hluti í þjóðaratkvæðagreiðslu, þó minnst fjórðungur kosningarbærra manna, að synja þeim samþykkis.

Með lögum, sem samþykkt eru með 2/3 hlutum atkvæða á Alþingi, skal mælt nánar fyrir um upphafstíma og fyrirsvar undirskriftasöfnunar, form og söfnun undirskrifta, miðlun upplýsinga, framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu og lausn ágreiningsmála fyrir dómstólum.

Í bókunum nefndarmanna sem fylgdu tillögnum kom fram að tillagan endurspeglaði málamiðlun og að sumir hefðu til dæmis viljað hærri (synjunar)þröskuld en aðrir lægri eða jafnvel engan þröskuld.

1.5 Atriði til umræðu

Sérstaklega um tillögu stjórnarskrárnefndar 2016:

1. Telur þú að tillaga stjórnarskrárnefndar 2016 feli í sér ásættanlega málamiðlun?
2. Ef tillagan verður tekin til efnislegrar endurskoðunar, hvaða atriði leggur þú áherslu á?
 - a) krafa um fjölda undirskrifta (15%) er of há
 - b) krafa um fjölda undirskrifta (15%) er of lág
 - c) synjunarþröskuldur (25%) á að vera lægri eða alls enginn
 - d) synjunarþröskuldur (25%) á að vera hærri
 - e) of mörg efni (fjárlög, skattmál, framfylgd þjóðréttarskuldbindinga) eru undanþegin atkvæðagreiðslu
 - f) of mörg efni, t.d. fullgilding alþjóðasamninga og fleiri þingsályktanir, geta orðið andlag þjóðaratkvæðagreiðslu
 - g) Annað

2 Framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu

2.1 Inngangur

Undanfarna áratugi hefur Ísland tekið vaxandi þátt í alþjóðlegri samvinnu og sú þátttaka hefur haft víðtæk áhrif á íslenskan rétt og samfélag. Nægir þar að nefna aðild Íslands að Sameinuðu þjóðunum 1946, Norður-Atlantshafsbandalaginu 1949, Evrópuráðinu 1950, Fríverslunarsamtökum Evrópu 1970 og samningnum um Evrópska efnahagssvæðið 1992. Í tengslum við alþjóðlega samvinnu hefur Ísland skuldbundið sig til að virða og leiða í lög sín margvíslegar reglur, þ. á m. alþjóðlega mannréttindasamninga, og heimila alþjóðlegum stofnunum eftirlit og úrlausn mála með tilteknum hætti.

Erlendis hefur þróunin almennt orðið sú að aukið alþjóðlegt samstarf eftir síðari heimsstyrjöld hefur leitt til þess að sett hafa verið í stjórnarskrár ákvæði sem heimila framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana í þágu friðar og alþjóðasamvinnu. Þótt slík heimild hafi talist vera fyrir hendi upp að vissu marki samkvæmt ólögfestum reglum íslenskrar stjórnskipunar hefur aukin þjóðréttarleg samvinna, einkum á sviði EES-samningsins á síðustu árum, skapað vafamál um nákvæmar heimildir og í sumum tilvikum orðið tilefni deilumála. Þetta mælir með því að reglur stjórnskipunarinnar um þetta efni verði afmarkaðar og skýrðar.

2.2 Gildandi réttur

Sem frjálst og fullvalda ríki getur Ísland tekið á sig þjóðréttarlegar skuldbindingar sem aðili að þjóðarétti. Í 21. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að forseti geri samninga við önnur ríki en þó geti hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafi í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða horfi til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til. Aðild forseta er þó einungis formleg og í raun er það verkefni utanríkisráðherra að annast slíka samningsgerð. Önnur ákvæði stjórnarskrárinnar víkja ekki að samskiptum við önnur ríki og þar er því ekki að finna bein fyrirmæli um heimildir til framsals á ríkisvaldi.

Í 2. gr. stjskr. er efnislega mælt fyrir um að löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómvald sé í höndum tiltekinna innlendra stofnana og réttur íslenskra ríkisborgara og lögaðila til að bera ágreiningsefni sín upp við íslensk stjórnvöld undir íslenska dómstóla hefur verið leiddur af 60. gr. Samantekið hefur verið talið að ákvæði stjórnarskrárinnar leiði til þess að takmörk séu því sett að hvaða marki íslensk stjórnvöld geti fært ákvörðunarvald sitt gagnvart innlendum aðilum út úr landinu með þjóðréttersamningum, þannig að ekki standi til boða sú réttarvernd sem áður var til staðar. Þarf því jafnan að meta viðkomandi tilvik sérstaklega og nú liggur fyrir nokkur fjöldi slíkra álitssgerða í tilefni af EES-samningnum. Þannig hefur Alþingi fjallað um a.m.k. sjö mál þar sem vafi hefur verið uppi um heimild til framsals ríkisvalds á grundvelli samningsins. Þrjú þessara mála voru útljáð á árinu 2012 (eftirlit með fjármálamörkuðum, skráningarkerfi fyrir losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda, lyf) og fleiri mál munu nú vera til athugunar (m.a. skipaskoðun og eftirlit). Niðurstöður álitssgerða af þessu tagi hafa ekki verið einhlítar, enda tilvikin mismunandi.

2.3 Þróun erlendis

Í grein Bjargar Thorarensen, „Gerð þjóðréttersamninga og meðferð utanríkismála í íslenskri stjórnskipun“, sem birt er í skýrslu stjórnlaganefndar 2011, er fjallað almennt um þróunina á öðrum Norðurlöndum að þessu leyti.⁸ Fram kemur að þar er í öllum tilvikum gert ráð fyrir þeim möguleika að ríkisvald verði framselt til alþjóðastofnana.

Í Danmörku þurfa ⁵/₆ hlutar þingmanna að samþykkja ákvörðun um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana. Fáí tillagan ekki samþykki slíks aukins meiri hluta, en þó stuðning þess meiri hluta sem þarf fyrir samþykkt lagafrumvarpa, skal hún borin undir þjóðaratkvæði. Tillagan telst

⁸ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 321-329, einkum bls. 326-327.

felld ef a.m.k. 30% kjósenda á kjörskrá hafna henni. Í Noregi er skylt að leita samþykkis þingsins áður en gerður er samningur sem er sérlega mikilvægur eða krefst breytinga á landslögum. Sé um að ræða framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana sem vinna að því að tryggja frið og öryggi eða til að tryggja samvinnu um alþjóðlega réttarskipan þarf samþykki $\frac{3}{4}$ hluta þingmanna og a.m.k. $\frac{2}{3}$ hlutar þingmanna að taka þátt í atkvæðagreiðslu. Í Svíþjóð þarf ákvörðun um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana að hljóta samþykki $\frac{3}{4}$ hluta þeirra þingmanna sem taka þátt í atkvæðagreiðslu. Í Finnlandi þarf samþykki $\frac{2}{3}$ greiddra atkvæða þingmanna ef þjóðréttarsamningar varða framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana.

Í grein Dóru Guðmundsdóttur: „Þjóðaratkvæðagreiðslur í Evrópu: Samanburðarrannsókn“ er fjallað sérstaklega um stjórnarskrárákvæði í Evrópu um framsal fullveldis með tilliti til þjóðaratkvæðagreiðslna.⁹

2.4 Helstu tillögur sem fram hafa komið

A. Stjórnarskrárnefnd 2005-2007

Í áfangaskýrslu nefndarinnar segir svo:

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 undanförunu 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 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.¹⁰

⁹ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 329-360, einkum bls. 344-346.

¹⁰ Áfangaskýrsla nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands 2007, bls. 20.

B. Þjóðfundur 2010

Um afstöðu þjóðfundarinnar haustið 2010 segir í skýrslu stjórnlaganefndar:

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

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

Áhersla er lögð á hvers konar alþjóðasamvinnu, ekki einungis í friðar og hjálparstarfi, heldur einnig á sviði umhverfis- og náttúruverndar. Þá er gerð krafa um virkan þátt Íslands í alþjóðaviðskiptum, útflutning á sérhæfðri þekkingu og sameiginlegt regluverk í viðskiptum. Enn fremur er skírskotun til aukins norræns samstarfs og rekstrar utanríkisþjónustu í samvinnu við Norðurlöndin.

Nokkur umræða hefur átt sér stað um Evrópusambandið á þjóðfundi ef marka má niðurstöður hans. Sjónarmið má finna sem vísa í báðar áttir, bæði um að stjórnarskráin eigi að gera þjóðinni kleift að ganga í sambandið, - og sporna við inngöngu.¹¹

C. Stjórnlaganefnd 2010-2011

Stjórnlaganefnd lagði til tvo valkosti varðandi framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana.¹² Sá fyrri fól í sér að heimilt væri að gera þjóðréttarsamninga við önnur ríki sem fælu í sér framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana sem Ísland ætti aðild að í þágu friðar og efnahagssamvinnu. Framsal ríkisvalds skyldi ávallt vera afturkræft. Með lögum skyldi afmarka nánar í hverju framsal ríkisvalds samkvæmt þjóðréttarsamningi fælist. Þegar tillaga um fullgildingu samnings sem fæli í sér framsal ríkisvalds hefði verið samþykkt, skyldi ákvörðunin borin undir þjóðaratkvæði þar sem meiri hluti atkvæða réði niðurstöðu, þó þannig að a.m.k. 30 af hundraði kjósenda á kjörskrá yrði að hafna tillögunni til að hún teldist felld. Síðari valkosturinn gerði ráð fyrir að í þágu friðar og alþjóðlegrar samvinnu væri heimilt að gera milliríkjasamninga sem fælu í sér framsal á ríkisvaldi á afmörkuðu sviði. Um fullgildingu slíks samnings færi samkvæmt reglum um breytingu og viðauka við stjórnarskrá. Í þessu fólst að fullgilding væri háð samþykki $\frac{2}{3}$ hluta Alþingis og því að ályktun væri ekki synjað samþykkis samkvæmt ákvæðum um þjóðaratkvæðagreiðslur. A.m.k. þriðjungur kjósenda yrði að taka þátt í kosningu svo að samningi yrði synjað.

D. Stjórnlagaráð 2011

Stjórnlagaráð lagði til að þjóðréttarsamninga sem fælu í sér framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana sem skyldu skilyrðislaust bornir undir þjóðaratkvæði.

111. gr. Framsal ríkisvalds.

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

¹¹ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 160-161.

¹² Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 164-165.

sér framsal ríkisvalds skal ákvörðunin borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar. Niðurstaða slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu er bindandi.

E. Alþingi 2012-2013

Við umfjöllun Alþingis um tillögu stjórnlagaráðs á 141. löggjafarþingi voru lagðar til efnislegar breytingar á ákvæðinu og 1. og 2. minni hluti í nefndinni skiluðu sérálitum.

Samkvæmt lokatillögu meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar skyldi heimilt að gera þjóðréttarsamninga í þágu friðar, efnahagssamvinnu eða réttarvörslu sem fælu í sér framsal tiltekinna þátta ríkisvalds sem íslensk stjórnvöld færu með samkvæmt stjórnarskrá til alþjóðlegra stofnana sem Ísland ætti aðild að eða ef um væri að ræða alþjóðasamvinnu sem Ísland tæki þátt í.¹³ Þó væri óheimilt að framselja ríkisvald til að breyta stjórnarskránni eða mörkum íslensks yfirráðasvæðis eða til takmörkunar á mannréttindum umfram heimildir í stjórnarskrá.

Framsal ríkisvalds skyldi ávallt vera afturkræft. Dómstólar gætu ávallt endurmetið efni, umfang og lögmæti framsals í ljósi meðferðar alþjóðastofnunar á framseldum valdheimildum á hverjum tíma.

Með lögum skyldi afmarka nánar í hverju framsal ríkisvalds samkvæmt þjóðréttarsamningi fælist. Lög sem heimiluðu framsal ríkisvalds þyrftu samþykki $\frac{3}{5}$ hluta atkvæða á Alþingi. Næðist ekki sá meiri hluti atkvæða en þó einfaldur meiri hluti skyldu lögin borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar.

Við gerð þjóðréttarsamninga um aðild Íslands að alþjóðastofnunum sem færu með yfirþjóðlegt vald og féllu undir 1.-3. mgr. skyldu heimildarlög borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar.

Í álit 1. minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar var lagt til að ákvæði 1. mgr. yrði fremur orðað á þá leið að í þágu friðar og alþjóðasamvinnu mætti á grundvelli þjóðréttarsamnings framselja alþjóðlegri stofnun, sem íslenska ríkið ætti aðild að, skýrlega afmarkaðar heimildir sem stofnanir ríkisins færu að öðrum kosti með samkvæmt stjórnarskrá þessari.¹⁴ Þá voru einnig gerðar ýmsar athugasemdir við ákvæðið að öðru leyti.

Af hálfu 2. minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar voru einnig gerðar athugasemdir við frumvarpið og það talið svo gallað að ekki væri hægt að leggja fram breytingartillögur við það án þess í raun að skrifa nýtt frumvarp með fullbúinni greinargerð.¹⁵

F. Stjórnarskrárnefnd 2013-2016

Í áfangaskýrslu 2014 vísaði stjórnarskrárnefnd til þess að fyrir hendi væri breið pólitísk samstaða um að í stjórnarskránni þurfi að fjalla um heimildir, afmörkun og tilhögun við framsal ríkisvalds í þágu friðar og alþjóðasamvinnu. Horfa mætti til þess að ákvæði þessa efnis er að finna í flestum evrópskum stjórnarskrám, þ. á m. stjórnarskrám allra annarra Norðurlanda. Þá hafa íslenskir fræðimenn og embættismenn ítrekað bent á ókosti þess að slíka heimild skorti, meðal annars í tengslum við aðild Íslands að EES-samningnum.

Nefndin fól hópi sérfræðinga að gera tillögu að slíku ákvæði. Nefndin vann áfram þá tillögu sem kom frá sérfræðingunum og nýjasta útgáfa hennar fer hér á eftir. Ekki náðist hins vegar samstaða um það í nefndinni að birta þá tillögu samhliða öðrum:

Við 21. gr. stjórnarskrárinnar bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Samningar sem fela alþjóðlegum stofnunum, sem Ísland á aðild að, meðferð tiltekinna valdheimilda ríkisins þurfa samþykki minnst 2/3 hluta atkvæða á Alþingi. Áskilið er að slíkur samningur sé í þágu friðar eða efnahagsframfara, þar sé byggt á gagnkvæmum

¹³ Sjá bls. 246-249 í þingskjali 510, bls. 33-35 í þingskjali 947, bls. 88-90 í þingskjali 1111 (111. gr.) og bls. 118 (113. gr./111. gr.) í þingskjali 1111, sbr. einnig bls. 10 í þingskjali 1112 (111. gr./113. gr.) – 415. máli, 141. löggjafarþingi.

¹⁴ Sjá bls. 66-68 í þingskjali 958 – 415. máli, 141. löggjafarþingi.

¹⁵ Sjá þingskjal 959 – 415. máli, 141. löggjafarþingi.

skyldum samningsaðila og að stofnanir virði lýðræðislegar grundvallarreglur. Framsal ríkisvalds skal ávallt vera á takmörkuðu sviði, skýrt afmarkað og afturkræft.

Nú felur samningur samkvæmt 2. mgr. í sér útfærslu á þegar gerðum samningi án eðlisbreytingar þeirrar samvinnu sem liggur til grundvallar og er þá samþykki meiri hluta atkvæða á Alþingi nægilegt.

2.5 Atriði til umræðu

1. Telur þú að sú tillaga sem var til umræðu innan stjórnarskrárnefndar 2013-2016, endurspegli ásættanlega málamiðlun?
2. Ef sú tillaga kemur til efnislegrar endurskoðunar, hvaða atriði leggur þú helst áherslu á?

3 Auðlindir

3.1 Inngangur

Tillögur um eignarhald á náttúruauðlindum í stjórnarskrá eiga sér töluverða sögu hér á landi. Ítarlega umfjöllun um þetta efni er að finna í grein Aðalheiðar Ámundadóttur, „Samantekt tillagna um breytingar á stjórnarskrá frá lýðveldisstofnun til 2010“, sem birt er í skýrslu stjórnlaganefndar 2011.¹⁶ Um þessar tillögur hefur verið deilt, meðal annars merkingu hugtaksins þjóðareign (sameign þjóðarinnar) og þar á meðal um samræmi hugtaksins við heimildir fullveldisréttar og flokka eignarréttinda. Jafnframt hafa komið fram sjónarmið um að hugtakið þjóðareign feli ekki í sér lagalegan eignarrétt ríkis eða þjóðar heldur fyrst og fremst siðferðilega tilvísun til sameiginlegra hagsmuna þjóðarinnar.

3.2 Gildandi réttur

Stjórnarskráin hefur ekki að geyma ákvæði um eignarhald á auðlindum í náttúru Íslands, meðferð þeirra og nýtingu. Þess eru hins vegar dæmi í almennum lögum að kveðið sé á um eign eða sameign íslensku þjóðarinnar á tilteknum verðmætum, sbr. einkum 1. málslíð 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða þar sem fjallað er um nytjastofna á Íslandsmiðum. Hér skal einnig getið um lög nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlenda, þjóðlendna og afrétta. Samkvæmt þeim eru þjóðlendur eign íslenska ríkisins, sbr. 2. gr., en í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 58/1998 segir að ekki sé um að ræða hefðbundnar eignir ríkisins og að hálandissvæði þau sem um ræði séu sameiginleg auðlind þjóðarinnar.¹⁷

3.3 Þróun erlendis

Í stjórnarskrám annarra Norðurlanda er ekki kveðið á um að náttúruauðlindir séu í eigu þjóðarinnar eða ríkisins. Hins vegar er þar að finna ákvæði sem gera ráð fyrir því að eignarrétturinn sæti takmörkunum vegna náttúruverndarsjónarmiða. Hér má einnig nefna 2. gr. norsku auðlindalaganna nr. 37/2008 þar sem kveðið er á um að auðlindir hafsinns tilheyri samfélaginu án þess að ákvæðinu sé ætlað að stofna til sjálfstæðs eignarréttar af nokkru tagi.

Í stjórnarskrám nokkurra Evrópuríkja, t.d. Búlgaríu, Írlands, Kýpur og Spánar, er kveðið á um ríkiseign á auðlindum eða nánar tilteknum gæðum sem þeim tengjast. Þess eru dæmi að í stjórnarskrám sé hugtakið „þjóðareign“ eða sambærileg hugtök notuð (e. national assets, public domain, public property), sbr. t.d. stjórnarskrár Eistlands, Portúgals, Rúmeníu og Slóveníu. Í sumum þessara ákvæða, t.d. ákvæði rúmensku stjórnarskrárinnar, er ljóst að „þjóðareign“ vísar til beins eignarréttar ríkis eða sveitarfélaga. Önnur ákvæði, t.d. í stjórnarskrá Eistlands, bera eignarrétt ríkisins ekki eins skýrlega með sér. Þótt þessi ákvæði séu talsvert ólík að efni og framsetningu má segja að kjarni þeirra allra sé að tryggja varanlegt forræði almannavaldsins á stjórn og ráðstöfun auðlinda. Hafa ber í huga að án tillits til beinna ákvæða í stjórnarskrám (eða lögum) kunna stofnanir ríkisins allt að einu að hafa rúmar heimildir samkvæmt óskræðum reglum til þess að stýra og ráðstafa auðlindum, t.d. í jörðu eða auðlindum hafsinns.

3.4 Helstu tillögur sem fram hafa komið

A. Auðlindanefnd 1998-2000

Í álitgerð auðlindanefndar er gerð tillaga um nýtt stjórnarskrárákvæði þar sem náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti verði lýstar þjóðareign. Tillagan hljóðar svo:

¹⁶ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 242-247.

¹⁷ Alþingistíðindi 1997-1998, A-deild, þskj. 598, bls. 2598 og 2623.

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.¹⁸

B. Stjórnarskrárnefnd 2005-2007

Í áfangaskýrslu nefndarinnar segir svo:

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

Umræður um þetta efni hafa byggst á starfi auðlindanefndar en jafnframt hefur verið minnt á að í stefnuýfirlýsingu 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 þjóðareign.¹⁹

C. Þjóðfundur 2010

Um afstöðu þjóðfundarins haustið 2010 segir í skýrslu stjórnlaganefndar:

Það viðhorf var áberandi á þjóðfundi að mæla bæri fyrir um auðlindir þjóðarinnar í stjórnarskrá. Náttúruauðlindir hvort heldur í lofti, láði eða legi, skuli skilgreina sem „eign þjóðarinnar“. Reglur um nýtingu auðlinda verði skýrar og horfi til komandi kynslóða og arður af nýtingu auðlinda renni að meginhluta til þjóðarinnar.²⁰

D. Stjórnlaganefnd 2010-2011

Stjórnlaganefnd setti fram eftirfarandi tillögu um auðlindaákvæði:

Auðlindir í náttúru Íslands eru þjóðareign sem ber að nýta á sjálfbæran hátt til hagsbóta landsmönnum öllum. Ríkið hefur eftirlit með meðferð og nýtingu auðlinda í umboði þjóðarinnar og getur heimt gjald fyrir heimildir sem veittar eru til hagnýtingar. Heimildir til að nýta náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti skulu aldrei leiða til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis einkaaðila yfir þeim.²¹

E. Stjórnlagaráð 2011

Stjórnlagaráð lagði til svohljóðandi ákvæði um náttúruauðlindir (34. gr.):

¹⁸ Álitsgerð auðlindanefndar um stjórn auðlinda Íslands 2000, bls. 27.

¹⁹ Áfangaskýrsla nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands 2007, bls. 23.

²⁰ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 75.

²¹ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi bls. 78.

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

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

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

Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda eða annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.²²

F. Alþingi 2012-2013

Við meðferð Alþingis á 141. löggjafarþingi voru gerðar nokkrar breytingar á tillögu stjórnlagaráðs. Lokatillaga meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um ákvæði varðandi náttúruauðlindir, 35. gr., hljóðar svo:

Auðlindir í náttúru Íslands sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið þær eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja. Handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds fara með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt auðlindanna og réttindanna í umboði þjóðarinnar.

Óheimilt er að framselja beint eða óbeint með varanlegum hætti til annarra aðila réttindi yfir jarðhita, vatni með virkjanlegu afli og grunnvatni, sem og námaréttindi, í eigu ríkisins eða félaga sem alfarið eru í eigu þess. Sama gildir um réttindi yfir vatni, jarðhita og jarðefnum á ríkisjörðum umfram lágmarksréttindi vegna heimilis- og búsparfa.

Til þjóðareignar skv. 1. mgr. teljast nytjastofnar og aðrar auðlindir hafsins innan íslenskrar lögsögu, auðlindir á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga svo langt sem fullveldisréttur ríkisins nær, vatn, þó að gættum lögbundnum réttindum annarra til hagnýtingar og ráðstöfunar þess, og auðlindir og náttúrugæði í þjóðlendum. Löggjafinn getur ákveðið að lýsa fleiri auðlindir og náttúrugæði þjóðareign, enda séu þau ekki háð einkaeignarrétti. Í eignarlöndum takmarkast réttur eigenda til auðlinda undir yfirborði jarðar við venjulega hagnýtingu fasteignar. Með lögum má kveða á um þjóðareign á auðlindum undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar.

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

Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda, sem og annarra takmarkaðra almannagæða, gegn eðlilegu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignar eða óafturkallanlegs forræðis.²³

Í álit 1. minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar eru gerðar margvíslegar athugasemdir og m.a. vísað til ýmissa athugasemda sérfræðinga og umsagnaraðila.²⁴ Vafi sé um inntak ákvæðisins, lykilhugtök óljós, skýringar misvísandi, áhyggjur sérfræðinga stórkostlegar og

²² Frumvarp stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlaga ásamt skýringum 2011, bls. 14 (34. gr.) og 82-87.

²³ Sjá þingskjal 1112 – 415. mál á 141. löggjafarþingi, 4. tölul., lið ee, bls. 6-7.

²⁴ Sjá þingskjal 958 – 415. mál á 141. löggjafarþingi, bls. 31-36.

ógerlegt að meta áhrif af lögtöku ákvæðisins. Tekið skal fram að álitid var sett fram áður en lokatillaga meiri hlutans lá fyrir.²⁵

Af hálfu 2. minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar voru einnig gerðar athugasemdir við frumvarpið og það talið svo gallað að ekki væri hægt að leggja fram breytingartillögur við það án þess í raun að skrifa nýtt frumvarp með fullbúinni greinargerð.²⁶ Þess ber að geta að álitid var sett fram áður en lokatillaga meiri hlutans lá fyrir.

G. Ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla 2012

Ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla um tillögur stjórnlagaráðs að frumvarpi til stjórnarskipunarlaga og tiltekin álitafni þeim tengd fór fram 20. október 2012, sbr. ályktun Alþingis frá 24. maí sama ár. Spurt var um sex atriði, þar á meðal eftirfarandi: „Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði náttúruauðlindir sem ekki eru í einkaeigu lýstar þjóðareign?“. Gefinn var kostur á að svara með „Já“ eða „Nei“. Atkvæði féllu þannig að „Já“ sögðu 84.760 (74,0%) og „Nei“ sögðu 17.470 (15,2%). Þetta var sú spurning í þjóðaratkvæðagreiðslunni sem flestir kjósendur svöruðu með „Já“. Kjósendur á kjörskrá voru 236.850 (73,9% landsmanna) og af þeim greiddu atkvæði 115.890 (48,9% kjósenda). Gild atkvæði voru 114.570 (98,9%), auðir seðlar 661 (0,6%) og aðrir ógildir seðlar 659 (0,5%).²⁷

H. Stjórnarskrárnefnd 2013-2016

Í áfangaskýrslu frá 2014 kemur fram að fyrir hendi væri breið pólitísk samstaða um að í stjórnarskrá sé kveðið á um þjóðareign á auðlindum. Var þá horft til þess að nýting náttúruauðlinda er eitt allra stærsta hagsmunamál samtímans og því eðlilegt að stjórnarskráin hafi að geyma meginreglur um þetta efni.

Til grundvallar þjóðareignarhugtakinu liggur sú meginhugsun að nýting náttúruauðlinda sé í þágu þjóðarinnar allrar en þjóni ekki sérhagsmunum. Það hlýtur hins vegar að verulegu leyti að vera háð pólitísku mati hvernig auðlindir verða best nýttar í þágu þessara hagsmuna og hvernig auðlindastýringu er nánar háttað á hverjum tíma. Nefndin taldi því að efnisleg þýðing auðlindaákvæðis felist fyrst og fremst í því að þessi grunnatriði séu áréttuð og meginreglur um auðlindanýtingu settar fram. Hins vegar væri óraunhæft að í slíku ákvæði séu ítarlegar reglur um nýtingu einstakra auðlinda.

Tillaga nefndarinnar sem skilað var sumarið 2016 hljóðar svo:

Auðlindir náttúru Íslands tilheyra íslensku þjóðinni. Þær ber að nýta á sjálfbæran hátt og til hagsbóta landsmönnum öllum. Ríkið hefur eftirlit og umsjón með meðferð og nýtingu auðlindanna í umboði þjóðarinnar.

Náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti eru þjóðareign. Enginn getur fengið þessi gæði eða réttindi tengd þeim til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja gæðin eða veðsetja. Handhafar löggjafar- og framkvæmdarvalds fara með forræði og ráðstöfunarrétt þeirra í umboði þjóðarinnar.

Að jafnaði skal taka eðlilegt gjald fyrir heimildir til nýtingar náttúruauðlinda og landsréttinda sem eru í eigu íslenska ríkisins eða þjóðareign. Veiting nýtingarheimilda skal grundvallast á lögum og gætt skal jafnræðis og gagnsæis. Slíkar heimildir leiða aldrei til varanlegs eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir náttúruauðlindum eða landsréttindum í þjóðareign.

Í bókunum nefndarmanna kom fram að hér væri um málamiðlun að ræða og sumir lögðu áherslu á að þessi væri gætt að ekki væri gengið á réttindi sem varin eru af

²⁵ Álitid vísar í þingskjöl 510 og 948 – 415. mál á 141. löggjafarþingi. Samanburð á upphaflegri tillögu meiri hlutans og lokatillögu má sjá á bls. 100-101 í þingskjali 1111 – 415. máli á 141. löggjafarþingi.

²⁶ Sjá þingskjál 959 – 415. mál á 141. löggjafarþingi.

²⁷ Hagtíðindi Hagstofu Íslands 2013:1, 18. apríl 2013.

eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Aðrir vísuðu til þess að skoðanamunur væri á því hvernig túlka beri hugtakið eðlilegt gjald.

3.5 Atriði til umræðu

1. Telur þú að tillaga stjórnarskrárnefndar 2016 endurspegli ásættanlega málamiðlun?
2. Ef tillaga stjórnarskrárnefndar 2016 kemur til efnislegrar endurskoðunar, á hvað myndir þú vilja leggja áherslu?
 - a) Gera ákvæðið hnitmiðaðra, t.d. þannig að þar sé örugglega ekki um endurtekningar að ræða
 - b) Endurskoða orðalag varðandi gjaldtöku fyrir nýtingarheimildir
 - c) Endurskoða 1. mgr. sem kveður á um siðferðislegan rétt þjóðarinnar yfir öllum náttúruauðlindum
 - d) Annað

4 Umhverfisvernd

4.1 Inngangur

Aukin þekking á umhverfismálum hefur leitt til þess að ákvæði um heilnæmt umhverfi og sjálfbæra þróun hafa víða verið tekin upp í stjórnarskrár á undanförunum áratugum. Útfærslur og umfang slíkra ákvæða eru með ýmsu móti. Líta má á tiltekin gæði umhverfis sem mikilvægan þátt í mannréttindum og forsendu lífsgæða.

4.2 Gildandi réttur

Stjórnarskráin hefur ekki að geyma ákvæði um umhverfisvernd eða aðra þætti umhverfismála. Ákvæði um efnið er hins vegar að finna víða í almennri löggjöf, sjá einkum lög um náttúruvernd nr. 60/2013.

4.3 Þróun erlendis

Ítarlegi umfjöllun um þetta efni er að finna í grein Ellýjar Katrínar Guðmundsdóttur, „Umhverfi í stjórnarskrá“, sem birt er í skýrslu stjórnlaganefndar 2011.²⁸ Þar kemur fram að ákvæði um umhverfi er m.a. að finna í stjórnarskrám Noregs, Svíþjóðar og Finnlands. Sama máli gegnir um flestar stjórnarskrár sem samþykktar hafa verið eftir 1990, svo sem í Austur-Evrópu. Ákvæðin eru fjölbreytt en fjalla þó fyrst og fremst um eftirfarandi efnisatriði:

- Rétt almennings til heilnæms umhverfis
- Rétt almennings til aðgengis að upplýsingum og ákvörðunum sem varða umhverfið
- Rétt almennings til aðgengis að náttúrunni (almannarétt)

Þess má geta að í sumum tilvikum er sérstaklega kveðið á um vernd fjölbreytni og sjálfbæra þróun, sjá nánar í stjórnarskrám Noregs og Svíþjóðar.

4.4 Helstu tillögur sem fram hafa komið

A. Stjórnarskrárnefnd 2005-2007

Í áfangaskýrslu nefndarinnar segir svo:

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 stjórnvaldsákvæðanir eða löggjöf fari bersýnilega gegn þessum grundvallarmarkmiðum.

²⁸ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 249-257.

Þegar niðurstaða vinnuhópsins var rædd í stjórnarskrárnefnd kom fram til viðbótar tillaga um að í nýju stjórnarskrárákvæði yrði vísað í meginreglur Ríó-yfirlýsingarinnar.²⁹

B. Þjóðfundur 2010

Um afstöðu þjóðfundarins haustið 2010 segir í skýrslu stjórnlaganefndar:

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

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

Á þjóðfundi var þess krafist, að almenningi verði tryggt heilnæmt umhverfi og drykkjarvatn og rætt um umhverfismál sem mannréttindi komandi kynslóða.³⁰

C. Stjórnlaganefnd 2010-2011

Í skýrslu stjórnlaganefndar segir að stjórnarskrárákvæði um umhverfismál varði fyrst og fremst i) rétt einstaklinga til heilnæms umhverfis, ii) rétt almennings til aðgengis að upplýsingum og ákvörðunum um umhverfi þeirra og iii) rétt almennings til aðgengis að náttúrunni. Sett var fram tillaga að ákvæði um umhverfisréttindi og jafnframt að vísað yrði til ábyrgðar á umhverfinu í aðfaraorðum og yfirlýsingu um grunngildi í ákvæði 1. gr. Tillaga nefndarinnar að ákvæði um umhverfisréttindi hljóðar svo:

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

Tryggður skal í lögum réttur almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og áhrif framkvæmda á það svo og kostur á þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið.³¹

D. Stjórnlagaráð 2011

Stjórnlagaráð lagði til svoljóðandi ákvæði, 33. gr. „Náttúra Íslands og umhverfi“, auk tilvísunar til náttúrunnar í aðfaraorðum:

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

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

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

Með lögum skal tryggja rétt almennings til að fara um landið í lögmætum tilgangi með virðingu fyrir náttúru og umhverfi.³²

Jafnframt lagði stjórnlagaráð til ákvæði varðandi upplýsingar um umhverfi og málsaðild, 35. gr., sem hljóðar svo:

²⁹ Áfangaskýrsla nefndar um endurskoðun stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands 2007, bls. 22.

³⁰ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 79.

³¹ Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi, bls. 79-81.

³² Frumvarp stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlagasáttamáls skýringum 2011, bls. 9 (aðfaraorð), 14 (33. gr.) og 78-82.

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

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

Við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi skulu stjórnvöld byggja á meginreglum umhverfisréttar.³³

E. Alþingi 2012-2013

Við meðferð Alþingis á 141. löggjafarþingi 2012-2013 voru gerðar nokkrar breytingar á tillögu stjórnlagaráðs. Meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar lagði til að ákvæði um „Náttúru Íslands og nýting náttúrugæða“, 34. gr., yrði svohljóðandi:

Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Öllum ber að virða hana og vernda. Í því felst að fjölbreytni lands og lífríkis sé viðhaldið og náttúruminjar, óbyggð víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Fyrri spjöll skulu bætt eftir föngum. Með lögum skal tryggja að allir hafi aðgang að óspilltri náttúru.

Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og gildi náttúrunnar og hagsmunir komandi kynslóða séu virt.³⁴

Meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar lagði til að ákvæði stjórnlagaráðs varðandi upplýsingar um umhverfi og málsaðild yrði óbreytt að öðru leyti en því að 2. mgr. yrði felld brott (sbr. ákvæðið „Upplýsingar um umhverfi og meginreglur umhverfisréttar“).

Í álit 1. minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar var vísað til ýmissa athugasemda sérfræðinga og umsagnaraðila.³⁵ Fyrirnefnda ákvæðið gæfi m.a. ástæðu til að huga nánar að samhengi þess við friðhelgi einkalífs, vernd eignaréttar og atvinnufrelsi og það síðarnefnda væri óljóst um skyldur og verkefni stjórn-sýslunnar. Tekið skal fram að álitid var sett fram áður en lokatillaga meiri hlutans lá fyrir.³⁶

Af hálfu 2. minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar voru einnig gerðar athugasemdir við frumvarpið og það talið svo gallað að ekki væri hægt að leggja fram breytingartillögur við það án þess í raun að skrifa nýtt frumvarp með fullbúinni greinargerð.³⁷

F. Stjórnarskrárnefnd 2013-2016

Í áfangaskýrslu sumarið 2014 kom fram að stjórnarskrárnefnd væri sammála um að stjórnarskrá lýðveldisins endurspegladi mikilvægi heilbrigðs umhverfis sem undirstöðu lífs í landinu. Jafnframt teldi nefndin æskilegt að ákvæði um auðlindir og umhverfismál væru mótuð í sameiningu þannig að reglur um umhverfi og auðlindir mynduðu rökréttu heild. Væri þá horft til þess að nýting náttúruauðlinda væri eitt stærsta umhverfismál samtímans og stórmál til framtíðar sökum hagsmuna komandi kynslóða.

Tillaga stjórnarskrárnefndar sem skilað var sumarið 2016 hljóðaði svo:

Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Ábyrgð á vernd náttúru og umhverfis hvílir sameiginlega á öllum og skal verndin grundvallast á varúðar- og langtímasjónarmiðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Stuðlað skal að því að fjölbreytni náttúrunnar sé viðhaldið og vöxtur lífríkis og viðgangur tryggður.

³³ Frumvarp stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlaga ásamt skýringum 2011, bls. 14 (35. gr.) og 87-90.

³⁴ Sbr. þingskjal 1112 – 415. mál á 141. löggjafarþingi, 4. tölul., lið dd, bls. 6.

³⁵ Sbr. þingskjal 958 – 415. mál á 141. löggjafarþingi, bls. 31-32 og 36-37.

³⁶ Álitid vísar í þingskjöl 510 og 948 – 415. mál á 141. löggjafarþingi. Samanburð á upphaflegri tillögu meiri hlutans og lokatillögu má sjá á bls. 100-101 í þingskjali 1111 – 415. máli á 141. löggjafarþingi.

³⁷ Sbr. þingskjal 959 – 415. mál á 141. löggjafarþingi.

Allir skulu njóta heilnæms umhverfis. Almennungi er heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Ganga skal vel um náttúruna og virða hagsmuni landeigenda og annarra réttihafa. Mælt skal nánar fyrir í lögum um inntak og afmörkun almennaréttar.

Í lögum skal mælt fyrir um rétt almennings til upplýsinga um umhverfið og áhrif framkvæmda á það svo og til þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið.

Í bókunum nefndarmanna komu fram annars vegar þau viðhorf að setja þyrfti þriðju stoð Árósasáttmálans (aðgangur að dómstólum) inn í ákvæðið um umhverfisvernd og að kveða þyrfti sérstaklega á um vernd víðerna. Hins vegar að það væri mat viðkomandi nefndarmanna að tillagan fæli fremur í sér almenna stefnuýfirlýsingu en beinar réttarreglur, hún hefði að minnsta kosti veik bein réttaráhrif og hefði fyrst og fremst þýðingu við almenna stefnumörkun stjórnvalda, við lagasetningu og túlkun laga.

4.5 Atriði til umræðu

1. Telur þú að tillaga stjórnarskrárnefndar 2016 feli í sér ásættanlega málamiðlun?
2. Ef tillaga stjórnarskrárnefndar kemur til efnislegrar endurskoðunar, á hvað myndir þú leggja áherslu?
 - a) Þriðju stoð Árósasáttmálans
 - b) Vernd víðerna
 - c) Orðalag varðandi almennarétt
 - d) Orðalag verði endurskoðað þannig að ákvæðið verði enn frekar í ætt við almenna stefnuýfirlýsingu án beinna réttaráhrifa
 - e) Annað

5 Breytingar á stjórnarskrá

5.1 Inngangur

Allar stjórnarskrár gera ráð fyrir að þeim sé hægt að breyta. Undantekningarlaust er það samt erfiðara heldur en gildir um almenn lög. Segja má að við útfærslu breytingaákvæðis þurfi að finna jafnvægi milli æskilegs stöðugleika í stjórnskipun annars vegar og sveigjanleika í takt við ný viðfangsefni og áskoranir. Þá þarf einnig að huga vel að samspili við vilja þjóðarinnar, þar sem uppspretta ríkisvalds liggur, og fulltrúabings sem er aðalhandhafi löggjafarvalds.

5.2 Gildandi réttur

Samkvæmt 79. gr. stjórnarskrárinnar þarf samþykki tveggja þinga fyrir stjórnarskrárbreytingum og þurfa alþingiskosningar að eiga sér stað á milli þeirra. Nánar tiltekið ber þegar í stað að rjúfa þing og boða til kosninga ef samþykkt er stjórnarskrárbreyting á Alþingi. Samþykki nýkjörið Alþingi tillöguna óbreytta öðlast hún gildi eftir staðfestingu forseta lýðveldisins.

Þótt þjóðin (kjósendur) hafi ekki beina aðkomu að stjórnarskrárbreytingum hér á landi þá er hugsunin sú að ef breytingar eru umdeildar geti þjóðin haft áhrif á hvort þær nái fram að ganga í alþingiskosningum með vali á fulltrúum.

Þessi útfærsla hefur leitt til þess að yfirleitt er beðið með stjórnarskrárbreytingar, þegar meirihluti er fyrir þeim, þangað til í lok kjörtímabils þannig að ekki þurfi að flýta þingkosningum. Afleiðingin er því sú að stjórnarskrárbreytingar eru að jafnaði ekki raunhæfar nema á fjögurra ára fresti.

Ennfremur er það einkenni fyrirkomulagsins að þjóðin hefur ekki beina að komu að breytingum og þegar um þær er viðtæk sátt meðal stjórnsmálaflokkanna eru þær í raun afgreiddar án þess að þjóðin hafi bein eða óbein áhrif á þær.

5.3 Þróun erlendis

Þar sem stjórnarskráin er æðst laga og felur í sér grundvallarleikreglur samfélagsins er eðlilegt að breytingar á henni lúti öðrum reglum en lagabreytingar yfirleitt. Þetta er líka raunin í flestum ef ekki öllum ríkjum sem búa við ritaða stjórnarskrá. Þrjár meginleiðir tíðkast við stjórnarskrárbreytingar. Ýmist er krafist aukins meirihluta á þingi fyrir stjórnarskrárbreytingum, þjóðaratkvæðagreiðslu eða 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 svo mikilvægar 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 er heldur ekki 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.

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 greiði atkvæði með breytingum, þó aldrei færri en 40% kosningabærra manna. 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 ber 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 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 lítills 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 (121. 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. Samþykki 2/3 þingmanna er áskilið. Ekki má gera breytingar sem varða meginreglur stjórnarskrárinnar og anda hennar.

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.

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 eins og áður segir að því er varðar „anda“ og „meginreglur“ hennar (121. gr.) án þess þó að nákvæmlega sé afmarkað hvaða ákvæði falli þar undir eða hverjar séu réttarlegar afleiðingar slíks ákvæðis. Í þýsku stjórnarskránni er gengið skrefi lengra og kveðið á um (í 3. mgr. 79. greinar) að hvorki 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 talin eru fjórtán atriði sem ekki má breyta, eins og fullveldi þjóðarinnar, almennum kosningarétti, sjálfstæði dómstóla og réttindum launþega og verkalýðsfélaga.

5.4 Helstu tillögur sem fram hafa komið

A.Þjóðfundur

Á þjóðfundi var lítillega rætt hvornig stjórnarskrá er breytt og aðkoma þjóðarinnar að slíku ferli. Áhersla var lögð á að endurskoðun stjórnarskrár fari fram með jöfnu millibili, að stjórnarskrárbreytingar eigi að lúta ströngu ferli og að stjórnarskrá verði ekki breytt nema með þjóðaratkvæðagreiðslum. Þá skulu stjórnarskrárákvæði um breytingarnar vera skýr. Umræður þessar um málsmeðferð við stjórnarskrárbreytingar bera með sér að þjóðfundurinn taldi að breytingar á stjórnarskránni eigi ekki að vera léttvægt verkefni.

B.Stjórnlaganefnd

Valkostur 1

Frumvarp til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari má bera upp á Alþingi. Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarpið skal það borið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu í leynilegri atkvæðagreiðslu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Sé meirihluti gildra atkvæða fylgjandi frumvarpinu, þó minnst 30 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá, skal forseti Íslands staðfesta það og öðlast það þá gildi sem stjórnskipunarlög.

Skýring: Sú breyting er lögð til frá núverandi 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar að allar breytingar á stjórnarskránni skuli samþykktar í þjóðaratkvæðagreiðslu. Samhliða því er fellt niður skilyrði 1. mgr. 79. gr. um að rjúfa þurfi þing og efna til kosninga eftir samþykkt stjórnarskráfrumvarps og samþykkja frumvarpið síðan óbreytt. Í valkosti 1 er gerð krafa um sama þröskuld og í öðrum valkostum um þjóðaratkvæðagreiðslu en í því felst að a.m.k. 30% kjósenda á kjörskrá þurfa að samþykkja breytinguna.

Valkostur 2

Frumvörp, hvort sem eru til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari, má bera upp á Alþingi. Samþykki Alþingi frumvarp með 2/3 hluta greiddra atkvæða, án þess að því sé synjað í eftirfarandi þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt VIII. kafla, skal það staðfest af forseta Íslands og öðlast þá gildi sem stjórnskipunarlög.

Skýring: Hér er lagt til að stjórnarskrárbreyting sé háð samþykki 2/3 hluta greiddra atkvæða á Alþingi en að því loknu vísað til þjóðaratkvæðagreiðslu án þess að að rjúfa skuli þing. Ákvæðið gerir kröfu um að frumvarpi sé ekki synjað samþykkis í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þetta felur í sér að ef þriðjungur kjósenda tekur ekki þátt í þjóðaratkvæðagreiðslu, felur atkvæðagreiðslan ekki í sér marktæka synjun samkvæmt ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslu í 8. kafla og frumvarpið telst samþykkt. Samkvæmt þessu verður þjóðin að láta sig málið varða í kosningum þannig að meira en þriðjungur kosningabærra manna greiði atkvæði en ella þykir rétt að láta niðurstöðu Alþingis með auknum meirihluta ráða.

C. Stjórnlagaráð

Stjórnlagaráð lagði til breytt fyrirkomulag við stjórnarskrárbreytingar miðað við núgildandi stjórnarskrá. Ætíð skyldi efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu í kjölfar samþykktar Alþingis nema ef yfirgnæfandi meirihluti væri fyrir hendi á þingi.

113. gr. Stjórnarskrárbreytingar.

Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til breytingar á stjórnarskrá skal það borið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Hafi 5/6 hlutar þingmanna samþykkt frumvarpið getur Alþingi þó ákveðið að fella þjóðaratkvæðagreiðsluna niður og öðlast þá frumvarpið gildi engu að síður.

D. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis breytti tillögu stjórnlagaráðs verulega. Þjóðaratkvæðagreiðsla skyldi alltaf fara fram og krafist var aukins meirihluta bæði á Alþingi og í þjóðaratkvæðagreiðslunni.

115. gr. Stjórnarskrárbreytingar.

Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til laga um breytingu á stjórnarskrá með minnst 3/5 hlutum greiddra atkvæða skal það borið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi sex mánuðum og í síðasta lagi níu mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Sé frumvarpið samþykkt með 3/5 hlutum greiddra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslunni skal það staðfest af forseta Íslands innan tveggja vikna og telst þá gild stjórnskipunarlög.

5.5 Atriði til umræðu

1. Ertu hlynnt(ur) því að breyta 79. gr. stjórnarskrárinnar þannig að breytingar á stjórnarskrá þurfi (að meginstefnu) að staðfesta með þjóðaratkvæðagreiðslu?

2. Ef þjóðaratkvæðagreiðsla er tekin upp við stjórnarskrárbreytingar, ertu hlynnt(ur) því að stjórnarskrárbreytingar þurfi undantekningarlaust staðfestingu í þjóðaratkvæðagreiðslu?
3. Ertu hlynnt(ur) því ef þjóðaratkvæðagreiðsla er tekin upp við stjórnarskrárbreytingar að gera eigi auknar kröfur um þátttöku eða hlutfall þeirra sem samþykkja?
4. Ertu hlynnt(ur) því að breyta reglum um samþykki Alþingis þannig að gerð sé krafa um aukinn meirihluta?
5. Ertu hlynnt(ur) því að aftengja stjórnarskrárbreytingar þingkosningum?
6. Ertu hlynnt(ur) því að tilteknir hlutar stjórnarskrár séu undanskildir breytingum eða enn ríkari kröfur en ella gerðar til breytinga á þeim?
7. Annað

6 II. Kafli stjórnarskrárinnar um forseta lýðveldisins og meðferð framkvæmdavalds

6.1 Inngangur

Mikilvægt er að ákvæði stjórnarskrár um hlutverk forseta lýðveldisins og meðferð framkvæmdavalds séu skýr. Á undanförunum árum hefur verið rætt um nauðsyn þess að endurskoða reglur um æðstu stjórn ríkisins, störf ráðherra og vinnulag ríkisstjórna. Sumir hafa haldið því fram að núgildandi reglur stuðli ekki að nægilega vandaðri stjórnsýslu, samhentri forystu og ábyrgð við stjórn framkvæmdavaldsins. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis árið 2008 birtist margvísleg gagnrýni varðandi þessa þætti. Fram kemur að bæta þurfi vinnubrögð og starfsaðstöðu hinnar pólitísku forystu framkvæmdarvaldsins. Skerpa þurfi forystuhlutverk forsætisráðherra í ríkisstjórn, skapa því skýrari umgjörð í lögum og stjórnarskrá og setja þurfi skýrari umgjörð um ríkisstjórnarfundi.

Fjallað er ítarlega um helstu álitafni varðandi II. kafla stjórnarskrárinnar í skýrslu stjórnlaganefndar frá 2011. Eitt þessara álitafna er t.d. hvort fjalla eigi um forsetann og meðferð framkvæmdavalds í einum og sama kaflanum. Í ljósi þess hve viðamiklar breytingartillögur stjórnlaganefndar og stjórnlagaráðs eru og hve lítil umræða hefur hingað til farið fram á stjórn mála flokkanna um það hvaða breytinga flokkarnir vilja horfa hvað varðar efni II. kafla stjórnarskrárinnar verður látið duga að fara yfir efnisleg sjónarmið að baki breytingartillögum sem fram hafa komið en vísað til tillagnanna sjálfra í skjölum stjórnlaganefndar, stjórnlagaráðs og álitum meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis.

6.2 Gildandi réttur

Í II. kafla stjórnarskrárinnar er fjallað um forseta lýðveldisins og meðferð framkvæmdarvalds. Auk þess er að finna ákvæði um forseta Íslands og önnur stjórnvöld í 2. gr. Forseta er einnig getið í 37. gr. varðandi samkomustað Alþingis og 79. gr. um staðfestingu stjórnskipunarlaga.

Embætti forseta Íslands var stofnað þegar stjórnarskráin var samþykkt við stofnun lýðveldisins 1944. Ákvæðin um forseta Íslands svöruðu til sambærilegra efnisákvæða um konung samkvæmt eldri stjórnarskrá (að undanskildum ákvæðum um kosningu forseta, frávikningu hans og málskotsrétt). Þannig skyldi forseti vera annar handhafi löggjafarvalds ásamt Alþingi, hann skyldi vera ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum og láta ráðherra framkvæma vald sitt. Ráðherrar skyldu áfram bera ábyrgð á öllum stjórnarathöfnum skv. 14. gr. Ákvæðin um ráðherraábyrgð komu inn í stjórnarskrá árið 1903 í tengslum við stofnun heimastjórnar en ábyrgð ráðherrans og landshöfðingja höfðu þó verið tilgreind í stjórnarskrá allt frá 1874. Lagaleg ábyrgð ráðherra var því lögfest áður en þingræði og pólitísk ábyrgð gagnvart þinginu varð til.

Ákvæði II. kafla stjórnarskrárinnar um framkvæmdavaldið eru þau ákvæði sem minnstum breytingum hafa tekið frá stjórnarskránni 1874 og er stjórnarskráin fáorð um æðstu stjórn ríkisins. Ríkisstjórn er t.d. ekki nefnd á nafn, hvorki reglur um myndun hennar né hlutverk. Aðeins er tekið fram að forsetinn skipi ráðherra, veiti þeim lausn, ákveði tölu þeirra og skipti með þeim verkum. Fjallað er um verkefni ráðherrafunda í 17. gr. Segja má að ákvæði II. kafla endurspegli það stjórnarform sem var við lýði í Danmörku um miðja 19. öld, áður en þingræðisreglan kom til. Danir breyttu sinni stjórnarskrá 1953, m.a. með því að lögfesta þingræðisregluna, reglur um myndun ríkisstjórnar, meðferð framkvæmdarvalds á utanríkismálum og framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana.

6.3 Þróun erlendis

Í flestum vestrænum lýðræðisríkjum er framkvæmdarvaldið mun umfangsmeira en nafnið kann að benda til. Í stað þess að láta sér nægja að framfylgja ákvörðunum sem aðrir taka 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 afbrigði 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. Í Evrópu er hins vegar algengara að framkvæmdarvaldið skiptist milli þjóðhöfðingja, sem arftaka einveldis, og ráðherra sem bera ábyrgð gagnvart þinginu.

Embætti og hlutverk þjóðhöfðingja

Almennt

Lýðræðisríkjum má í grófum dráttum skipta í tvennt eftir því hvort þau eru lýðveldi þar sem þjóðhöfðingji 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 þá 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. Austurríki, Írland og Ísland eru gjarnan nefnd í því samhengi. Staða forseta þar er líkari stöðu forseta í ríkjum þar sem hann er kosinn af þingi landsins, eins og til dæmis í Þýskalandi, eða stöðu konungs. Það er einnig ljóst að breytingar á finnsku stjórnarskránni árið 2000 miðuðu að því að draga heldur úr völdum forsetans.

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 það var stytta í 5 ár fyrir skemmstu. Kjörtímabilið er einnig í lengra lagi í Finnlandi og Austurríki eða 6 ár. Í Bandaríkjunum er kjörtímabilið hins vegar ekki nema 4 ár. Í sumum ríkjum eru einnig lagðar takmarkanir við því að forseti geti setið lengur en tvö kjörtímabil í einu, eins og Bandaríkjunum, Írlandi, Austurríki, Portúgal og Finnlandi. Algengt er að setja hærri aldurslágmark 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 stjórnarskránum.

Kosningakerfin eru líka mismunandi. Í Frakklandi, Austurríki og Finnlandi fara fram tvær umferðir ef enginn einn frambjóðandi nær hreinum meirihluta í fyrstu umferð. Þá er írski fyrirkomulagið athyglisvert, þ.e. að kjósendur forgangsraða frambjóðendum og ef enginn nær

hreinum meirihluta samkvæmt atkvæðum í 1. sæti er litið til atkvæða í 2. sæti til að fá fram úrslit og svo koll af kolli. Hliðstætt fyrirkomulag er notað í þingkosningum.

Staðfesting löggjafar

Víðast hvar er það hlutverk þjóðhöfðingja að staðfesta löggjöf. Í því felst staðfesting á því að lög hafi orðið til með stjórnskipulega réttum hætti og að þau megi birta, þau megi ganga í gildi og þeim megi beita. Segja má að við eðlilegar aðstæður sé það víða orðið nánast formsatriði að staðfesta löggjöf. Í Danmörku hefur það ekki gerst að konungur neiti að undirrita lög síðan 1865.

Samkvæmt 78. gr. norsku stjórnarskrárinnar 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 í dag. Þó reyndi á 78. gr. árið 1975 þegar konungur lét undir höfuð leggjast að undirrita lög um sáttanefnd sem setja áttí 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 um þetta efni eru í finnsku stjórnarskránni. Þar segir í 77. gr. að forseti hafi 3 mánuði til að undirrita lög og geti hann á því tímabili aflað áhlits Hæstaréttar og æðsta stjórnarsýsludómstólsins á lögum. Ef forseti staðfestir lögin ekki fara þau aftur til umfjöllunar í þinginu. Samþykki þingið lögin óbreytt taka 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 áhlits 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.

Hlutverk við myndun ríkisstjórnar

Eitt af þeim hlutverkum sem þjóðhöfðingi hefur víða er ákveðið frumkvæði við myndun ríkisstjórnar. Þróunin hefur hins vegar orðið sú að ef ljóst er hver sigraði kosningar eða fyrir liggur að kominn sé starfhæfur meirihluti gengur þjóðhöfðinginn ekki gegn því.

Í finnsku stjórnarskránni var þessi þróun útfærð við breytingarnar árið 2000. Samkvæmt 61. gr. kys 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 atkvæðagreiðslu. Að henni lokinni 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 þar ekki nein völd lengur í raun heldur eingöngu hlutverk sem fulltrúi þjóðar sinnar og ríkis.

Ríkisstjórn og ráðherrar

Almennt

Það er einkennandi fyrir stjórnarskrár seinni tíma að ríkisstjórnir og ráðherrar fá meiri athygli heldur en 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 í 66. gr. og reglur um ákvarðanatöku á ríkisstjórnarfundum í 67. gr.

Ráðherraábyrgð

Greina má á milli pólitískrar og lagalegrar ábyrgðar ráðherra. Þar sem þingræði er við lýði koma ríkisstjórnir fram sem ein heild og ráðherrar bera í sameiningu pólitíska ábyrgð á verkum hennar. Hver ráðherra verður því yfirleitt að verja gerðir ríkisstjórnarinnar eða segja af sér ella. Lagaleg 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 114.–116. gr. 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 fyrir sérstökum dómstól þar sem eiga sæti fimm dómarmar úr æðstu dómstólum landsins og fimm þingmenn. Síðast reyndi á þessi ákvæði árið 1993 og var ráðherra þá fundinn sekur.

Hæfiskröfur til ráðherra

Í nýjstu 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.

6.4 Helstu tillögur sem fram hafa komið

Þjóðfundur

Þjóðfundur lagði áherslu á að skera þurfi úr um framtíð forsetaembættisins og að sátt náist um þá niðurstöðu. Viðhorf komu fram um að forsetaembættið verði lagt niður en einnig að tilvist þess verði tryggð og forseti hafi áfram málskotsrétt til þjóðarinnar. Þjóðfundur hafði því ýmsar skoðanir á tilvist embættis forseta Íslands og var ekki að finna samhljóm um hvernig útfæra eigi hlutverk embættisins og valdsvið þess. Ýmis ummæli og tillögur birtust, t.d. um að forseti lýðveldisins skuli vera sameiningartákn, fulltrúi fólksins, embætti varaforseta verði sett á fót og að forseta verði settar siðareglur. Þá voru uppi hugmyndir um að forseta verði fært aukið vald. Einnig sást það sjónarmið að forseti Íslands verði jafnframt forseti Alþingis. Þrátt fyrir að viðhorf þjóðfundar beri ekki með sér skýra afstöðu til forsetaembættisins er ljóst að fundurinn taldi að endurskoða þurfi vald forseta svo að hlutverk hans sé skýrt og afmarkað og ljóst hversu víðtækt vald hann hefur. Lagt var til að forseti lýðveldisins beri ábyrgð á stjórnarathöfnum sem snúa að honum og að stjórnarskráin kveði skýrt á um kjörgengi og tímalengd, til að mynda að forseti sitji ekki lengur en tvö eða þrjú kjörtímabil. Skilyrði fyrir forsetaframboði verði ljós og ítarleg og aukinn verði fjöldi meðmælenda, sem er stjórnarskrárbundin tala.

Þjóðfundur lagði áherslu á að skerpa aðgreiningu þings og ríkisstjórnar, auka eftirlit með stjórnarsýslunni og skerpa reglur um ábyrgð ráðamanna. Þá komu fram skýr viðhorf um að ráðherrar skuli ekki jafnframt vera þingmenn. Einnig voru gerðar tillögur um að forsætisráðherra eða jafnvel allir ráðherrar skuli kjörnir beint, ráðherrar hafi viðeigandi menntun eða haldgóða þekkingu á viðkomandi málaflokki, ráðning þeirra sé fagleg, gagnsæi tryggt og þrískiptu valdi viðhaldið. Ekki verður ráðin af viðhorfum þjóðfundar nein afstaða til þingræðis og var það reyndar varla nefnt í tillögum fundarmanna. Landsdómur var nefndur, þó sárasjaldan, og ýmist lögð áhersla á að hann verði lagður niður eða skipun í hann sé ópólitísk. Á þjóðfundi komu ekki fram sterk viðhorf um verkefni framkvæmdarvaldsins sem lýst er í seinni

hluta II. kafla. Hins vegar var skýr sú almenna krafa að styrkja beri innviði stjórnarsýslunnar, auka gagnsæi hennar og heiðarleika og sporna við spillingu. Lögð var áhersla á að skipun og ráðning í embætti skuli ótvírætt byggja á hæfni og nauðsynlegri þekkingu, embættismenn ráðnir til skamms tíma og pólitískar ráðningar eigi að fyrirbyggja. Þá komu fram viðhorf um að setja beri opinberum starfsmönnum siðareglur þar sem m.a. verði lagt bann við setu þeirra í stjórnnum fyrirtækja og skuli þeir hvorki þiggja gjafir né styrki.

Stjórnlaganefnd

Nefndin lagði til að áfram yrði fjallað um forseta Íslands og framkvæmdarvald í einum kafla eins og í núgildandi stjórnarskrá. Fjallað er um tillögur til breytinga á ákvæðum um forseta Íslands á bls. 96-101 í skýrslu stjórnlaganefndar. Fjallað er um ríkisstjórn, störf forseta og ráðherra og verkefni framkvæmdavalds í 9. kafla í skýrslunni, bls. 131-146 og þar af beinar tillögur til breytinga á bls. 136-139 og 142-146.

Í skýrslu nefndarinnar segir um forseta Íslands:

6.3 Umræður í nefndinni

Nefndin ræddi talsvert um ákvæði 1. málsliðar 2. gr. stjórnarskrár sem mælir fyrir um að Alþingi og forseti fari saman með löggjafarvaldið. Þau sjónarmið komu fram að eðlilegt væri að skilgreina stjórnskipulega stöðu forseta til samræmis við það sem gerist í öðrum lýðveldum og einskorðast við að hann sé æðsti handhafi framkvæmdarvalds en Alþingi fari eitt með löggjafarvaldið. Sú skipan að forseti fari einnig með löggjafarvald sé arfur frá tímum einveldis og konungsdæmis sem tímabært sé að leggja af nú, þegar íslenska þjóðin setur sér nýja lýðveldisstjórnarskrá og lýkur jafnframt þeirri heildarendurskoðun sem stefnt var að 1944. Vald forseta til þess að vísa lögum í þjóðaratkvæði helgist af því að hann sé þjóðkjörinn umboðsmaður. Með sömu rökum er þjóðkjörnum forsetum í lýðveldum víðast hvar veitt frestandi synjunarvald gagnvart lögum t.d. með því að vísa þeim aftur til þings eða umsagnar stjórnlagadómstóls. Gegn framangreindum sjónarmiðum hefur verið á það bent að engin rökleg nauðsyn sé að skilgreina allar heimildir forseta þannig að þær teljist óhjákvæmilega til framkvæmdarvalds. Hér er einkum vísað til heimildar forseta að skjóta málum til þjóðaratkvæðis sem ótvírætt má líta á sem hlutdeild í lagasetningu. Þá er á það bent að umrætt orðalag hafi viðgengist frá upphafi lýðveldisins og fengið venjuhelgaða merkingu. Breyting gæti haft þau áhrif að veikja stöðu forseta og draga almennt úr því aðhaldi sem embættinu er ætlað að veita Alþingi við lagasetningu. Ekki megi heldur líta fram hjá því að þetta fyrirkomulag er mikilvægur þáttur í temprun valds einstakra stofnana ríkisins og því ástæðulaust að breyta orðalagi greinarinnar án þess að skýr rök standi til. Nefndin gerir ýmsar tillögur til þess að afmarka með skýrari hætti en nú er hlutverk og störf forseta sem þjóðhöfðingja og annars handhafa framkvæmdarvalds ásamt ráðherra. Áfram er byggt á þeirri meginreglu að vald forseta sem handhafa framkvæmdarvalds sé fyrst og fremst formlegt, hann undirriti stjórnarerindi ásamt ráðherra samkvæmt tillögu og að framkvæði ráðherra og að ráðherra beri að jafnaði einn lagalega ábyrgð á stjórnarathöfnum. Í tilvikum þar sem forseti fer með persónulegt vald, verði hins vegar skýrt tekið fram í stjórnarskrá að slík ákvörðun sé án tillögu frá ráðherra. Í dæmi A er gert ráð fyrir að persónulegt vald forseta verði áfram á tveimur sviðum. Annars vegar þegar hann synjar lögum frá Alþingi staðfestingar og skýtur þeim í þjóðaratkvæðagreiðslu og hins vegar þegar hann veitir umboð til stjórnarmyndunar. Í dæmi B er hins vegar lagt til að forseti fái persónuleg völd á afmörkuðum sviðum, þ.e. við skipun dómara, við skipun og álitsumleitun til sérstaks stjórnlagaráðs svo og ákveðið öryggishlutverk við fjárfstjórn ríkisins. Nefndin leggur einnig til að stjórnarskráin lýsi stöðu forseta sem þjóðhöfðingja og formlegu fyrirsvari hans gagnvart erlendum ríkjum en um það verður fjallað í kafla um utanríkismál síðar í skýrslunni. Þá koma tillögur nefndarinnar um hlutverk forseta við myndun ríkisstjórnar í kafla um ráðherra, ríkisstjórn og framkvæmdarvald. Nefndin bendir á að núverandi fyrirkomulag við forsetakosningar tryggir ekki að forseti hafi hlotið meirihluta greiddra

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

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

Um málskotsrétt forseta samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar er nefndin sammála að nauðsynlegt sé að skýra þá heimild og eru nokkrir valkostir lagðir til í því efni. Í fyrsta lagi þurfi að vera skýrt innan hvaða frests forseti þarf að hafa tekið afstöðu til þess hvort hann synjar lögum staðfestingar. Í öðru lagi þurfi að skýra hvort og hvernig Alþingi geti dregið til baka eða fellt úr gildi lög sem forseti hefur synjað staðfestingar. Í þriðja lagi þurfi að vera skýrar reglur um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu í framhaldi af synjun. Að þessu frátöldu komu þau sjónarmið fram í nefndinni að ekki séu ástæður til að gera efnislegar breytingar á 26. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæðið hafi fengið ítarlega umfjöllun við stofnun lýðveldisins, það sé einn hornsteina embættis forseta Íslands og leiki grundvallarhlutverk í dreifingu valds og aðhaldi forseta gagnvart Alþingi. Er þá lögð á það áhersla að forseti Íslands sé kjörinn af þjóðinni í beinum kosningum og njóti lýðræðislegs umboðs til jafns við hinn handhafa löggjafarvaldsins, Alþingi. Reynslan af framkvæmd ákvæðisins sé ekki slæm eða gefi sérstakt tilefni til breytinga. Hluti nefndarinnar telur þó að það fyrirkomulag að lög taki gildi við synjun forseta geti skapað flækjur og óvissu. Haganlegast sé að synjun feli í sér frestun á gildistöku laga þar til úrslit þjóðaratkvæðagreiðslu liggja fyrir. Á móti þessu koma þær röksemdir að þótt forseti sé þjóðkjörinn, eigi heimild hans til að synja lögum staðfestingar og skjóta í dóm þjóðarinnar aðeins við í undantekningartilvikum. Aðhald sem hvílir á herðum eins embættismanns, jafnvel þótt þjóðkjörinn sé, gagnvart þingi þjóðkjörinna fulltrúa, gangi í raun þvert á þá stefnu að efla eftirlitshlutverk þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu. Ef þessi heimild helgast af því að umdeild lög um mikilvæga þjóðarhagsmuni hafi verið samþykkt með naumum meirihluta þingmanna, eða sýnt þykir að gjá hafi myndast milli þings og þjóðar, mætti binda heimild forseta við rökstudda kröfu ákveðins hluta þingmanna eða kjósenda um að vísa lögum í þjóðaratkvæðagreiðslu, þótt ekki sé gerð bein tillaga um það hér. Verði vald forseta til að skjóta málum í þjóðaratkvæði áfram á hendi hans eins og aðeins háð persónulegu mati hans, beri honum að rökstyðja slíka ákvörðun og tilkynna hana forseta Alþingis.

Á grundvelli þeirra sjónarmiða sem hér er lýst er vísað til valkosta um mismunandi útfærslur á heimild forseta til að vísa lögum í þjóðaratkvæði. Að slepptri 26. gr. stjórnarskrárinnar er stjórnarskráin ekki skýr um afleiðingar þess að forseti neiti að staðfesta athafnir sem almennt er gengið út frá að honum beri að gera að tillögu ráðherra, t.d. skipun embættismanna eða útgáfu bráðabirgðalaga. Stjórnarskráin sé þó skýr um að til ákveðinna athafna þurfi staðfestingu forseta (eða handhafa forsetavalds) og verði þær þá ekki gildar án hennar. Þótt talið sé að forsetinn hafi brotið gegn stjórnskipulegum skyldum sínum með synjun staðfestingar sé afdráttarlaust kveðið á um að hann sé

ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum. Það sjónarmið hefur komið fram að nauðsynlegt sé að stjórnarskráin hafi að geyma úrræði ef sú staða kemur upp, t.d. þannig að unnt sé að skera úr um hvort forseti hefur vanrækt skyldur sínar og þá megi víkja honum frá. Núverandi heimild Alþingis til að krefjast brottvikningar forseta í þjóðaratkvæðagreiðslu sé ófullnægjandi í þessu sambandi. Um þetta vísast nánar til umfjöllunar um ábyrgð forseta. Að öðru leyti hefur verið bent á að æskilegt sé að staðfesting forseta hafi eitthvert efnislegt gildi sem liggja skýrt fyrir. Að öðrum kosti komi til greina að fækka þeim tilvikum sem krefjast formlegrar staðfestingar forseta. Hvað sem þessu líður, er nefndin sammála um að skýra verði reglur stjórnarskrár um hvenær forseti tekur ákvörðun án atbeina ráðherra og hvenær ákvörðun er efnislega á forræði ráðherra. Um ábyrgð forseta er á það bent að hlutverk hans sem annars handhafa framkvæmdarvalds er almennt aðeins formlegt. Hann á hvorki frumkvæði að stjórnarathöfnum né heldur er hann talinn hafa stjórnskipulega heimild til að neita að undirrita þær. Í Lýðveldisríkjum þar sem hlutverki forseta er svo háttáð, ber hann almennt ekki refsíábyrgð á stjórnarathöfnum. Má hér t.d. benda á 113. gr. finnsku stjórnarskrárinnar frá 1999. Álitamál hafa vaknað á síðustu áratugum um hvort rétt sé að viðhalda algeru ábyrgðarleysi þjóðhöfðingja á stjórnarathöfnum, þótt hann framkvæmi þær að öllu leyti að frumkvæði og með atbeina ráðherra. Þetta getur komið til álita í tilvikum þar sem um alvarlegustu brot gegn hagsmunum ríkisins er að ræða, á borð við landráð, eða tilvik þar sem stjórnarathöfn getur falið í sér fyrirmæli um alvarleg afbrot gegn alþjóðlega viðurkenndum grunnreglum. Á vettvangi þjóðaréttar er þróun í þá átt að ríki skuldbindi sig til að falla frá friðhelgi þjóðhöfðingja, hafi hann átt atbeina að athöfnum sem geta falið í sér alvarleg brot á þjóðarétti, jafnvel þótt afskipti hans séu aðeins formleg. Um þetta má benda á 27. gr. Rómarsamþykktarinnar um Alþjóðlega sakamáladómstólinn sem var samþykkt 17. júlí 1988. Í fyrrgreindu ákvæði finnsku stjórnarskrárinnar er brugðist við þessu með því að gera undantekningu frá ábyrgðarleysi forseta ef um er að ræða landráð svo og glæpi gegn mannúð eða aðra alvarlegustu glæpi sem varða gjörvallt samfélag þjóðanna samkvæmt reglum þjóðaréttar. Í dæmi A setur nefndin fram valkost um að stjórnarskráin geri sambærilegar undantekningar á ábyrgðarleysi forseta Íslands á stjórnarathöfnum. Loks ber að hafa í huga að forseti ber eins og aðrir borgarar refsíábyrgð og skaðabótaábyrgð á athöfnum sínum að öðru leyti. Alþingi verður þó að samþykka að forseti verði sóttur til refsingar. Að fengnu slíku samþykki verður sakamál gegn forseta rekið fyrir almennum dómstólum. Um ábyrgð forseta Íslands hefur á hinn bóginn verið á það bent að reglur um friðhelgi hans eigi að tryggja að ákveðnu marki, að forseti geti sinnt störfum sínum án áreitiss vegna saksóknar. Hins vegar sé núgildandi regla um algert ábyrgðarleysi forseta vegna stjórnarathafna, sbr. 11. gr. stjórnarskrárinnar, leifar frá einveldi konungs sem beri að afnema. Enginn embættismaður eigi að vera ábyrgðarlaus eða hafinn yfir lög í lýðræðislegu samfélagi. Það sé einnig andstætt þeim valddreifingarsjónarmiðum sem stjórnskipunin sé reist á að aðrar stofnanir samfélagsins geti ekki veitt forseta Íslands ákveðið aðhald. Er því lagt til að afnumið verði ákvæði stjórnarskrár um ábyrgðarleysi forseta af stjórnarathöfnum. Ábyrgð forseta geti þá í fyrsta lagi birst í því að heimilt sé að víkja honum frá með ákveðinni málsmeðferð að ákveðnum efnislegum skilyrðum fullnægðum, einkum þeim að forseti vanræki skyldur sínar eða brjóti gegn stjórnskipun ríkisins. Eðlilegt sé að Alþingi geti eitt gert slíka kröfu. Endanlegt ákvörðunarvald þurfi hins vegar að vera í höndum sjálfstæðs og óvilhalls úrskurðaraðila, t.d. dómstóls. Ekki sé tækt að Alþingi hafi ótakmarkað mat um skipan þessa dómstóls líkt og nú gildir um landsdóm. Hins vegar sé eðlilegt að þessi heimild Alþingis bætist við heimild þingsins til að fá forseta vikið úr embætti með þjóðaratkvæðagreiðslu, enda eigi slík heimild fremur við um pólitískan ágreining þings og forseta en ásakanir um brot í starfi eða vanrækslu á starfsskyldum.

Án tillits til stjórnsýslulegrar ábyrgðar forseta er í annan stað bent á að forseti eigi ekki heldur að vera undanþeginn refsíábyrgð. Um þetta skal haft í huga að samkvæmt orðum núgildandi stjórnarskrár er forseti Íslands ekki almennt undanþeginn refsíábyrgð, heldur gildir aðeins um hann sú sérregla að hann verði ekki sóttur til refsingar nema með

samþykki Alþingis. Ef ákvæði stjórnarskrár um ábyrgðarleysi forseta vegna stjórnarathafna er afnumið, leiðir af almennum reglum að forseti verður ekki undanþeginn refsíábyrgð vegna athafna sinna í embætti líkt og nú er en verði þó áfram aðeins sóttur til refsingar með samþykki Alþingis. Af þessu myndi þá hljóta að ákvæði X. kafla hegningarlaga um landráð, XI. kafla um brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess svo og þau ákvæði refsilaga sem fela í sér innleiðingu á alþjóðlegum refsireglum, ættu við um forseta og embættisfærslu hans með sama hætti og aðra. Einnig er mögulegt að setja sérstakar refsireglur um athafnir forseta með almennum lögum. Við afnám ákvæðis um ábyrgðarleysi forseta af stjórnarathöfnum er hins vegar ekki þörf á að setja sérstakt ákvæði um undantekningar frá friðhelgi hans.

Í skýrslu nefndarinnar segir um skipun ráðherra og ríkisstjórnar, þingræðisregluna og ráðherraábyrgð:

9.3 Umræður í nefndinni

Stjórnlaganefnd mælir með að óskráðar efnisreglur um myndun ríkisstjórnar verði festar í stjórnarskrá. Í þessu felst að fram komi í stjórnarskrá að forseti Íslands ákveði án atbeina ráðherra hverjum hann veitir umboð til myndunar ríkisstjórnar en skipi ráðherra og veiti lausn að tillögu forsætisráðherra eða forsætisráðherraefnis. Jafnframt telur nefndin rétt að festa í stjórnarskrá að forseta beri skylda til að ganga úr skugga um að tilvonandi ríkisstjórn njóti stuðnings eða hlutleysis meirihluta Alþingis. Að öðru leyti er ekki talið æskilegt að binda hendur forseta í stjórnarskrá í þessu efni. Nefndin telur einnig rétt að festa í stjórnarskrá þá skipan að þegar ríkisstjórn biðst lausnar, sitji hún áfram sem starfsstjórn þar til ný hefur tekið við. Geta þurfi þeirrar sérstöðu starfsstjórna að þær taki aðeins ákvarðanir sem nauðsynlegar eru til starfrækslu þeirra. Til hliðsjónar má líta til 15. gr. dönsku stjórnarskrárinnar um stjórnarmyndanir. Það sjónarmið kom fram að rétt væri að setja ákveðin tímamörk á heimild forseta til að mynda utanþingsstjórn, í því skyni að tryggja þinginu nægilegt svigrúm við myndun ríkisstjórnar en sporna jafnframt við því að stjórnarmyndunarviðræður dragist úr hófi. Gegn þessu er bent á að þingið geti hæglega lýst yfir vantrausti á hverja þá utanþingsstjórn sem forseti skipar og komið því til leiðar að ný ríkisstjórn verði mynduð með stuðningi þingsins. Nefndin telur rétt að þingræðisreglan komi með skýrum hætti fram í stjórnarskrá, samhliða lýsingu á aðkomu forseta að stjórnarmyndun. Þar er um tvo kosti að ræða. Annars vegar má byggja á sjónarmiðum um jákvæða þingræðishefð þar sem gerð er krafa um að ríkisstjórnin þurfi að afla sér formlegrar traustsyfirlýsingar frá meirihluta þingsins. Afbrigði af þessu má t.d. sjá í 61. gr. finnsku stjórnarskrárinnar sem mælir fyrir um að þingið kjósi forsætisráðherra sem forsetinn skipi í kjölfarið. Þá skipar forseti aðra ráðherra í ríkisstjórn að tillögu forsætisráðherra. Hin leiðin byggist á sjónarmiðum um neikvæða þingræðishefð sem er við lýði bæði í íslenskri og danskri stjórnskipun. Í því felst að við myndun ríkisstjórnar berþjóðhöfðingja að fá vissu fyrir því að meirihluti þingmanna styðji eða a.m.k. sætti sig við ríkisstjórnina og jafnframt að ráðherra eða ríkisstjórn beri að víkja, samþykki þingið vantrauststillögu. Reglan um hina neikvæðu þingræðishefð birtist einkum í 15. gr. dönsku stjórnarskrárinnar sem segir að enginn ráðherra geti setið í embætti eftir að þingið hefur lýst vantrausti á hann. Nefndin telur rétt að viðhalda þeirri venju sem hér hefur myndast um þingræði byggt á síðargreindu hefðinni. Vísað er til frekari röksemda um efni þingræðisreglunnar í úttekt Ragnhildar Helgadóttur prófessors og skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar Alþingis. Um framsetningu og staðsetningu hinnar efnislegu þingræðisreglu vísast til tillagna og valkosta hér síðar.

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

ríkisstjórnin sem slík taki ákvarðanir í málefnum ráðherra. Í nefndinni hafa verið færð rök fyrir því að ríkisstjórn taki allar ákvarðanir sem máli skipta sem ein heild, eða fjölskipað stjórnvald og beri sameiginlega ábyrgð á þeim. Dæmi um slíkt má sjá í finnsku stjórnarskránni frá 1999 þar sem greint er á milli ákvarðana sem ráðherra tekur og ber ábyrgð á og ríkisstjórnarákvarðana. Ljóst er að slíkt fyrirkomulagfelur í sér umtalsverða breytingu á núverandi skipan og að þörf er á að greina mismunandi leiðir í þessum efnum, ítarlegar en stjórnlaganefnd hafði tök á að gera. Í tillögum og valkostum er vakin athygli á þessum möguleika án þess að hann sé útfærður nánar. Það sjónarmið hefur komið fram að rétt sé að skýra hlutverk og verkefni ráðherra og/eða ríkisstjórnar nánar í ákvæði stjórnarskrár, þ.e. að ráðherrar séu æðstu handhafar framkvæmdarvalds hver á sínu sviði ásamt forseta, yfirmenn ráðuneyta og sitji í ríkisstjórn. Með slíku stjórnarskrárákvæði verði gefin gleggri mynd af störfum ráðherra og þjóni því markmiði að gera stjórnarskrána skýrari og aðgengilegri þeim sem vilja kynna sér reglur um æðstu stjórn ríkisins. Á hinn bóginn má segja að stöðu ráðherra leiði af öðrum ákvæðum stjórnarskrár, einkum þeim sem kveða á um að ráðherrar fari með framkvæmdarvaldið og með vald forseta. Því sé óþarft að setja sérstakt ákvæði í þessa veru. Sjá nánar tillögur og valkosti hér síðar.

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

Á það hefur verið bent að án tillits til þess hvort núgildandi fyrirkomulag Landsdóms fullnægi alþjóðlegum reglum um mannréttindi, sé rétt að gera sömu grunnkröfur til skipunar Landsdóms og annarra dómstóla sem fjalla um refsiverða háttsemi og ákveða viðurlög. Í samræmi við þetta er valkostur um að hlutverk Landsdóms verði falið Hæstarétti Íslands á einu dómstigi. Hins vegar má segja að núverandi fyrirkomulag standist alþjóðlegar reglur, enda svipaður háttur hafður á í mörgum öðrum Evrópuríkjum. Það styrki núverandi fyrirkomulag að sérstakur dómstóll fjalli um þessi mál en ekki almennir dómáramur sem gætu dregist inn í pólitísk átök æðstu valdhafa.³⁸

Í skýrslu nefndarinnar segir um helstu störf forseta og ráðherra og önnur verkefni framkvæmdavaldsins:

Í síðari hluta II. kafla stjórnarskrárinnar, 20.-30. gr. eru ákvæði um helstu verkefni sem forseti og ráðherrar fara með saman að undanskilinni 26. gr. um málskotsrétt forseta. Um það ákvæði er vísað til umfjöllunar um stöðu og hlutverk forseta að framan. Ákvæðin mæla öll fyrir um að forseti inni ákveðin verkefni af hendi. Þau ber þó að lesa í samhengi við 13. gr. að ráðherrar framkvæmi vald forseta og 19. gr. að meðundirritun forseta á stjórnareri rindi ráðherra sé skilyrði þess að ákvörðun taki gildi. Hafa ber í huga að í stjórnarskránni er einungis talið lítið brot af öllum þeim verkefnum sem framkvæmdarvaldið hefur með höndum. Aðeins í þessum mikilvægustu verkefnum er atbeina forseta þörf með ráðherra sem æðsta handhafa þessa valds. Verkefni framkvæmdarvaldsins eru mjög víðtæk og örðugt að skilgreina þau eða telja upp svo að tæmandi sé. Hefur verið talið fara best á því að skilgreina störf framkvæmdarvaldsins með neikvæðum hætti, þ.e. að undir það heyri öll störf ríkisvaldsins sem falla hvorki undir verksvið löggjafarvalds né dómvalds. Þannig er framkvæmdarvaldið eins konar

³⁸ Skýrsla Stjórnlaganefndar, 2011, 1. bindi, bls. 131-136.

Samnefnari fyrir allt sem tengist opinberri sýslu, hvort heldur á vegum ráðuneyta eða undirstofna þess, eða á vegum staðbundinna stjórnvalda eins og sveitarfélaga, þótt sú skilgreining gefi í sjálfu sér ekki efnislega lýsingu á því hver þessi störf eru í raun. Störfum framkvæmdarvaldsins er lýst í margvíslegum lögum og reglum sem fjalla um verkefni þeirra fjölmörgu aðila og stofnana sem fara með opinbert vald. Þau eiga það þó sammerkt að lúta öll æðstu yfirstjórn og ábyrgð ráðherra. Um meðferð mála á vettvangi framkvæmdarvaldsins gilda stjórnarsýslulög nr. 37/1993. Markmið þeirra er að tryggja sem best réttaröryggi manna í skiptum við hið opinbera, jafnt ríki sem sveitarfélög.

Ákvæði í II.kafla um störf æðstu handhafa framkvæmdarvaldsins, forseta og ráðherra eru lítið eða ekkert breytt frá 1874 að undanskilinni tilvísun til forseta í stað konungs. Efni og orðalag sumra ákvæða kaflans eru að ýmsu leyti orðin úrelt eða vísa til verkefna sem hafa breyst mjög í tímans rás. Þau eru skipun embættismanna (20. gr.), samningar við önnur ríki (21. gr.), boðun Alþingis (22. gr.), frestun Alþingis (23. gr.), þingrof (24. gr.), framlagning frumvarpa og annarra samþykktu fyrir Alþingi (25. gr.), birting laga (27. gr.), útgáfa bráðabirgðalaga (28. gr.), niðurfelling saksóknar, náðun og almenn uppgjöf sakar (29. gr.) og undanþágur frá lögum (30. gr.). Sum þessara ákvæða eru vandskýrð ef ekki er höfð hliðsjón af sögulegum uppruna þeirra. Auk þess hefur beiting nokkurra heimilda framkvæmdarvaldsins (í raun ráðherra) sem þar er getið, orðið tilefni ágreinings og pólitískra átaka. Þar má helst nefna þingrofsheimildina í 24. gr. og heimild til útgáfu bráðabirgðalaga í 28. gr. Báðum þessum ákvæðum hefur þó verið breytt, einkum með stjórnarskrárbreytingunum 1991, þannig að spornað er við ofríki framkvæmdarvaldsins gagnvart þinginu í þessum efnum. Síðan hefur ekki orðið ágreiningur um beitingu ákvæðanna og hefur t.d. reynt lítt sem ekkert á útgáfu bráðabirgðalaga. Ákvæðið um skipun embættismanna í 20. gr. endurspeglar ekki vel meginreglur núgildandi löggjafar um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (lög nr. 70/1996). Það markmið ákvæðisins að stuðla að ákveðnu sjálfstæði embættismanna gagnvart þeim sem veita embættin, stendur þó óbreytt og er nánar útfært í lögum. Hins vegar kemur hvergi fram í ákvæðinu krafa um að hæfni umsækjenda og fagleg sjónarmið skuli ráða för við skipun embættismanna eða ráðningu í þjónustu ríkisins. Heimild forseta til að leggja fram frumvörp samkvæmt 25. gr. stjórnarskrárinnar er grundvöllur svokallaðra stjórnarfrumvarpa. Þessi frumvörp leggja ráðherrar fram á Alþingi eftir að hafa fengið samþykki ríkisstjórnar og undirritun forseta. Í reynd eru flest frumvörp sem Alþingi samþykkir stjórnarfrumvörp samkvæmt 25. gr. Enn fremur má nefna að niðurlagsgreinar II. kafla stjórnarskrárinnar eru að nokkru leyti úreltar. Annars vegar 29. gr. sem fjallar um heimild forseta til að fella niður saksókn vegna afbrota og til að náða menn. Samhliða auknu sjálfstæði ákærvaldsins gagnvart framkvæmdarvaldinu, sem tryggt er í lögum um meðferð sakamála (nr. 88/2008), eru heimildir til að fella niður saksókn ekki lengur á hendi forseta eða ráðherra, heldur að öllu leyti komnar á hendur ríkissaksóknara sem æðsta handhafa ákærvalds. Náðun og heimild til að veita uppgjöf saka eru þó enn hjá forseta og ráðherra. Lokaákvæði II. kafla stjórnarskrárinnar er 30. gr. sem mælir fyrir um að forsetinn veiti, annaðhvort sjálfur eða með því að fela það öðrum stjórnvöldum, undanþágur frá lögum. Þessi heimild forseta er að öllu leyti reist á úreltum sögulegum forsendum. Hún á rætur að rekja til samhljóða ákvæðis dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 en þá þótti nauðsynlegt að viðhalda heimild til að veita undanþágur frá lagaboðum og tilskipunum konungs frá tímum einveldis. Þess má loks geta að síðar í skýrslunni er rætt um það ákvæði 21. gr. stjórnarskrárinnar að forseti geri samninga við önnur ríki. Fjallað verður um það í sérstökum kafla um utanríkismál og samvinnu Íslands við önnur ríki.

9.5 Viðhorf þjóðfundar

Á þjóðfundi koma ekki fram sterk viðhorf um verkefni framkvæmdarvaldsins sem lýst er í seinni hluta II. kafla. Hins vegar er skýr sú almenna krafa að styrkja beri innviði stjórnarsýslunnar, auka gagnsæi hennar og heiðarleika og sporna við spillingu. Lögð er

áhersla á að skipun og ráðning í embætti skuli ótvírætt byggja á hæfni og nauðsynlegri þekkingu, embættismenn ráðnir til skamms tíma og pólitískar ráðningar eigi að fyrirbyggja. Þá koma fram viðhorf um að setja beri opinberum starfsmönnum siðareglur þar sem m.a. verði lagt bann við setu þeirra í stjórnnum fyrirtækja og skuli þeir hvorki þiggja gjafir né styrki. Viðhorf þjóðfundar um sjálfstæði þingsins og ábyrgð ráðherra, sem áður voru rædd, skipta líka máli fyrir sumt af því sem hér verður rætt.

9.6 Efni til skoðunar

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

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

9.7 Umræður í nefndinni

Stjórnlaganefnd fjallaði um ákvæði stjórnarskrár um skipun embættismanna í ljósi skýrrar kröfu frá þjóðfundi. Lagt er til að stjórnarskrá kveði með almennum hætti á um tilhögun sem tryggir eftir föngum að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði skipun embættismanna. Umsækjendur skal meta með faglegum hætti og matið á að skipta máli við val á umsækjanda. Það ráðist áfram af lögum hvaða störf teljist embætti og falli þar með undir þessa skipan. Sérstaklega verður fjallað um skipun dómara í næsta kafla skýrslunnar. Nefndin telur ekki rétt að gera breytingar á heimild ráðherra til að leggja fram stjórnarfrumvarp samkvæmt núgildandi 25. gr. stjórnarskrárinnar. Hins vegar leggur hún til í kafla 8 að afnuminn verði sjálfstæður réttur ráðherra (þ.e. án tillits til þingmennsku) til að leggja fram frumvörp á Alþingi (38. gr.). Nefndin leggur til að Alþingi eitt geti gert tillögu um þingrof, enda situr forsætisráðherra í umboði þess. Með vísan til þingræðisreglunnar er óeðlilegt að hann eigi frumkvæði að því að þing sé rofið, eins og núgildandi stjórnarskrá leyfir. Nefndin álitur að 23. gr. stjórnarskrárinnar um að forseti geti frestað fundum Alþingis, hafi enga sjálfstæða þýðingu og skuli felld niður. Það eigi að vera á forræði þingsins sjálfs og fara að reglum um starfstíma þess, hvenær það er kallað saman eða því frestað. Um atbeina forseta Íslands að störfum þingsins vísast að öðru leyti til tillagna nefndarinnar hér á eftir. Þar er m.a. lagt til að forseti gegni formlegu hlutverki við reglulega þingsetningu eins og nú er, sbr. einnig 22. gr. stjórnarskrárinnar. Með hliðsjón af langri dóma- og lagaframkvæmd um mikilvægi birtingar telur nefndin rétt að ákvæði stjórnarskrár um birtingu laga sé rýmkað og birtingarskylda nái einnig til stjórnvaldsfyrirmæla og þjóðaréttarsamninga sem fullgiltir hafa verið. Það sjónarmið kom einnig fram að birting þjóðaréttarsamninga sé forsenda þess að þeim verði veitt sjálfvirk réttaráhrif, ef til kemur. Nefndinni finnst ekki ástæða til að fella niður heimild til að gefa út bráðabirgðalög. Þær breytingar sem gerðar voru á stjórnarskránni 1991, girði með fullnægjandi hætti fyrir að hún verði misnotuð. Enn frekar sé komið í veg fyrir hugsanlega misnotkun með tillögum um breytingar á ákvæðum um þingrof og þingfrestun. Rætt var hvort ástæða væri til að leyfa bráðabirgðafjárlög ef Alþingi mistækist að setja fjárlög í tæka tíð fyrir nýtt fjárhagsár. Þá væri heimilt að gefa út bráðabirgðafjárlög þótt þingið væri að störfum. En áfram væri bann við bráðabirgðafjárlögum ef Alþingi hefði sett fjárlög fyrir fjárhagstímabilið. Minnt er á að fram til 1991 var óheimilt að slíta þingi þar til fjárlög höfðu verið samþykkt og með því tryggt að þau væru örugglega sett. Þau rök voru færð gegn þessari hugmynd að varasamt sé að breyta eða víkja frá banni stjórnarskrárinnar við útgáfu bráðabirgðafjárlaga. Bannið eigi sér sögulegar ástæður sem megi rekja til

misnotkunar á seinni hluta 19. aldar. Auk þess sé sérkennilegt að ríkisstjórn geti gefið út bráðabirgðalög á meðan þingið situr, enda beri henni að leggja þau þegar fyrir það til samþykktar. Í þessu felist því ákveðin þversögn. Ekki verður séð að heimildin hvíli á efnislegum rökum, sérstakri þörf eða reynslu af því að Alþingi mistakist að setja fjárlög áður en nýtt fjárhagsár hefst. Hún yrði frekar líkleg til að skapa óvissu um mikilvægan þátt í fjárfstjórnarvaldi þingsins. Um þetta vísast til tillagna og valkosta hér síðar.

Lagt er til að afnumin verði sérstök heimild forseta (með atbeina ráðherra) til að fella niður saksókn. Hins vegar verði bætt við sjálfstæðri grein í stjórnarskrá um skipan ákærvaldsins sem og sjálfstæði og vernd ríkissaksóknara sem æðsta handhafa þess. Í réttarríki skipti miklu að undirstrika sjálfstæði ákærvalds með svipuðum rökum og dómsvalds. Loks leggur nefndin til að felld verði niður núverandi regla 30. gr. stjórnarskrárinnar um undanþágur frá lögum.³⁹

Stjórnlagaráð

Samkvæmt tillögu stjórnlagaráðs er umfjöllun um forseta Íslands og ráðherra og ríkisstjórn skipt upp í tvo kafla. Meginefni tillagnanna er að forseti Íslands skuli ekki sitja lengur en þrjú kjörtímabil samkvæmt frumvarpinu og enginn ráðherra geti gegnt sama embættinu lengur en í átta ár. Markmið þessa er meðal annars að koma í veg fyrir valdþreytu og stöðnun. Þá kjósi Alþingi sér forsætisráðherra í kjölfar þingkosninga og með því er tekið upp svokallað jákvætt þingræði. Komi fram vantrauststillaga á forsætisráðherra þarf henni að fylgja tillaga um eftirmann hans. Í þessu felst svokallað jákvætt, eða uppbyggjandi vantraust. Sé alþingismaður skipaður ráðherra vikur hann úr þingsæti á meðan hann gegnir embættinu og varamaður tekur þingsæti hans. Ákvæði um ráðherra og ríkisstjórn eru mun ítarlegri en nú er og kveðið er á um að ríkisstjórn taki sameiginlega ákvörðun í mikilvægum og stefnumarkandi málum. Í þessu felst að ríkisstjórn verði fjölskipað stjórnvald við tiltekna aðstæður. Mælt er fyrir um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra gagnvart Alþingi, þingnefndum og þingmönnum. Ákvæði um embættisveitingar hafa verið endurskoðuð og stjórnarskrárbundið að hæfni og málefnaleg sjónarmið skuli ráða við embættisveitingar. Fjallað er um forseta Íslands á bls. 143-151 í frumvarpi til stjórnskipunarlaganna ásamt skýringum, frá Stjórnlagaráði 2011 en um ráðherra og ríkisstjórn á bls. 152-182.

Um embætti forseta Íslands segir stjórnlagaráð:

Í þessum kafla er fjallað um forseta Íslands. Ákvæðin eru nú alls tíu talsins og varða stöðu, kosningar og hlutverk forseta Íslands. Kaflinn hefur tekið breytingum frá núgildandi stjórnarskrá, en ákvæðum hefur verið fækkað talsvert. Hins vegar er ekki lögð til róttæk efnisbreyting á embættinu frá núverandi skipan. Á öðrum stöðum í frumvarpi þessu er að finna ákvæði þar sem forseti Íslands er nefndur sérstaklega og hefur hlutverki að gegna, t.d. er varðar aðkomu að stjórnarathöfnum.

Í frumvarpinu hefur forseti stöðu framkvæmdarvalds, en er ekki talinn upp sem handhafi löggjafarvalds, sbr. 2. gr. Í 76. gr. er því slegið föstu að forseti er þjóðhöfðingi landsins sem er kjörinn beinum kosningum, svo sem lýst er í 78. gr., en ákvæði um kosningu forseta er breytt að nokkru. Þá er áfram kveðið á um kjörgengi forseta og kjörtímabil sem er að mestu óbreytt frá núgildandi stjórnarskrá. Breyting er á handhöfn forsetavalds en nú er forseti Alþingis einn staðgengill í fjarveru forseta Íslands. Þá fellur brott að forseti sé ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum. Sjálfstæð hlutverk forseta eru samkvæmt frumvarpi þessu einkum tvö, málskotsréttur til þjóðarinnar í formi synjunar á gildi laga sbr. 60. gr. og aðkoma að skipun embættismanna sbr. 96. gr., sem má segja að sé eins konar sjálfstæður málskotsréttur á gildi skipunar embættismanns til Alþingis. Í 90. gr. er enn fremur kveðið á um sjálfstæða nefnd sem metur hæfni umsækjenda og forseti skipar

³⁹ Skýrsla Stjórnlaganefndar, 2011, 1. bindi, bls. 139-142.

formann þeirrar nefndar af sjálfsdáðum. Þá skipar forseti Íslands forsætisráðherra eftir að Alþingi hefur kosið hann, sbr. 90. gr. um stjórnarmyndun, og getur náðað menn og veitt almenna uppgjöf saka að fenginni tillögu frá ráðherra, sbr. 85. gr. Frekari skýringar má sjá í athugasemdum við einstakar greinar þessa kafla.

II. Forsaga og markmið Stjórnlagaráðs

Miklar umræður fóru fram í Stjórnlagaráði um forsetaembættið og framtíð þess. Einhugur var í ráðinu um að skýra hlutverk, störf og ábyrgð forseta, og sú ósk kom einnig fram á þjóðfundi. Ráðið var sammála um að núgildandi stjórnarskrá væri að ýmsu leyti óskýr um þetta sem m.a. birtist í því að nokkrar breytingar hafa orðið á hlutverki embættisins í tímans rás. Skiptar skoðanir voru innan Stjórnlagaráðs um hvort forseta bæri að hafa með höndum pólitískt hlutverk eða verkefni. Fram komu sjónarmið um að jafnvel væri mikilvægara nú en oft áður að forseti væri fyrst og fremst sameiningartákn og þjóðarleiðtogi á sviði menningar og gilda. Hins vegar var talið að þarna á milli gætu verið hlutverk „öryggisventils“ og ýmis eftirlitshlutverk, þ.e. eftirlit með öðrum valdþáttum og stjórnsýslu. Þá kom jafnframt til tals að forseti Íslands gæti gegnt samhliða embætti forseta Alþingis. Stjórnlagaráð viðaði að sér þó nokkru efni, bæði til að kynna sér stöðu forseta Íslands í sögulegu ljósi og til að kanna stöðu þjóðhöfðingja í öðrum ríkjum, sérstaklega þeim sem hefðu þjóðkjörinn forseta. Á síðastliðnum 20 árum hafa 18 nýjar stjórnarskrár verið settar í ríkjum Evrópu sem hafa forseta sem þjóðhöfðingja og fleiri hafa sætt gagngerri endurskoðun. Taldi Stjórnlagaráð nauðsynlegt að skoða stjórnskipunarþróun um þetta efni. Því var litið til gagna í talsverðum mæli á öllum stigum í vinnu Stjórnlagaráðs er varðaði hlutverk og stöðu forseta.

Einkum var litið til Finnlands og þeirra breytinga sem gerðar voru á stjórnarskrá þar í landi árið 1999, en heildarendurskoðun finnsku stjórnarskrárinnar miðaðist að mörgu leyti að endurskipulagningu forsetaembættisins þar í landi.

Embætti forseta Íslands var stofnað árið 1944, við lýðveldisstofnun Íslands, og eftir að núgildandi stjórnarskrá hafði verið samþykkt. Í maí árið 1942 var kosin sérstök millipinganefnd til þess að gera tillögur um breytingar á stjórnarskrá vegna stofnunar lýðveldisins, en nefndin skilaði af sér álit og frumvarpi til nýrrar stjórnarskrár á þessum grundvelli árið 1943. Sátt náðist um þessar breytingar á Alþingi, á grundvelli þess að ekki yrðu gerðar aðrar breytingar á fullveldisstjórnarskránni frá 1920 en þær sem nauðsynlegar væru til að færa æðsta vald þjóðarinnar inn í landið og að öðru leyti nauðsynlegar til stofnunar lýðveldis. Heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar hefur því aldrei farið fram, en eitt af því sem tók breytingum og var rætt ítarlega var staða forseta Íslands. Stefnan var sett á lýðveldishugmyndina en ekki er að sjá að sú leið hafi verið hugsuð og útfærð á grundvelli sérstakrar greiningar á inntaki þess. Engu að síður var samþykkt að forseti skyldi vera þjóðkjörinn sem var einstætt í stjórnskipun landa á þeim tíma. Af þessu má ráða kjarna hugmyndafræðisinnar að Íslendingar skyldu hljóta sjálfstæði og losna undan oki erlends þjóðhöfðingja. Þannig hefðu Íslendingar í fyrsta sinn síðan land byggðist jafnan og óskoraðan rétt til að ráða öllum málum sínum sjálfir, þ.á m. rétt til að velja sér þjóðhöfðingja úr sínum eigin hópi.

Í 2. gr. núgildandi stjórnarskrár segir að forseti fari með löggjafarvald ásamt Alþingi og fari með framkvæmdarvaldið ásamt öðrum stjórnarvöldum. Ákvæðið er efnislega hið sama og var í stjórnarskrá konungsríkisins Íslands árið 1920 nema að því leyti að forseti kemur í stað konungs. Í frumvarpi þessu er gerð breyting á þessu ákvæði, en nú fer forseti aðeins með stjórnarathafnir og er skilgreindur sem framkvæmdarvaldshafi ásamt ráðherrum, ríkisstjórn og öðrum stjórnvöldum, sjá skýringar við 2. gr. frumvarps þessa. Íslenskir fræðimenn hafa á undanförunum árum tekist á um stjórnskipulega stöðu forseta Íslands, einkum í tengslum við túlkun á 26. gr. núgildandi stjórnarskrár. Margir hafa reynt að rekja aðdraganda að setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar til að leiða í ljós hvaða sjónarmið lægju að baki ákvæðinu við setningu stjórnarskrárinnar, eftir að forseti beitti 26. gr. fyrst árið 2004 vegna fjölmiðlamálsins svokallaða. Efnislegur ágreiningur hefur

fyrst og fremst verið um tvennt, annars vegar hvort forseti hafi yfir höfuð persónulegt synjunarvald á gildi laga og hins vegar snýst fræðileg deila um hvort beiting málskotsréttar feli í sér handhöfn löggjafarvalds eða framkvæmdarvalds, sérstaklega í ljósi þess að lögin taka engu að síður gildipar til þjóðaratkvæðagreiðsla hefur farið fram til samþykktar eða synjunar.

Í öllu falli er ljóst að 26. gr. kom ný inn í fyrstu drög stjórnarskrárinnar árið 1940 og umræður á Alþingi um ákvæðið eru því marki brenndar að forsetinn hafi sjálfstæðan og óskoraðan rétt til að beita heimild 26. gr. án atbeina ráðherra. Eftir að forseti hefur í þriggja beitt heimildinni, árin 2004, 2009 og 2010, er hægt að slá því föstu að samkvæmt núverandi stjórnskipan hefur forsetinn persónulegt vald til að synja lögum staðfestingar. Nánar um þetta má sjá í athugasemdum við 60. gr. í frumvarpi þessu.

Samkvæmt núgildandi stjórnarskrá hefur forseti með höndum ýmis hlutverk sem annar handhafi framkvæmdarvalds, t.d. stjórnarmyndun og skipun ráðherra, að stefna saman Alþingi og setja reglulegt Alþingi ár hvert, veita náðanir og almenna uppgjöf saka, gefa út bráðabirgðalög, gera samninga við önnur ríki og veita tiltekin embætti. Í stjórnskipun landsins er ljóst að þessi hlutverk sem veitt eru forseta í núverandi stjórnarskrá eru aðeins formlegs eðlis. Forseti á ekki frumkvæði að stjórnarathöfnum né persónulega aðkomu nema undir lokin til staðfestingar með undirritun sinni. Núgildandi stjórnarskrá er því ekki skýr um það hvort forseti hafi heimild til að neita að staðfesta stjórnarathafnir, en almennt er gengið út frá því að honum beri að undirrita stjórnarathafnir að tillögu ráðherra, t.d. um skipun embættismanna eða samninga við önnur ríki. Þá má geta þess að stjórnarmyndunarhlutverk forseta byggist á óskráðum efnisreglum sem felur í sér að forseti veitir umboð til myndunar ríkisstjórnar án atbeina ráðherra. Forseti er þó bundinn af þingræðisreglunni.

Telja verður afar óheppilegt að stjórnarskráin sé ekki skýr um afleiðingar þess að forseti neiti að undirrita stjórnarathafnir en aldrei hefur reynt á neitun forseta við slíkar aðstæður. Ekki er ljóst hverjar afleiðingar þess yrðu og hvaða stöðu stjórnarathöfnin hefði, m.a. í ljósi núgildandi 13. gr. Í Stjórnlagaráði komu fram ólík sjónarmið um hvort forseti hefði stjórnskipulega heimild til að neita að undirrita stjórnarathafnir, en í öllu falli var ráðið sammála um að nauðsynlegt væri að skýra reglur stjórnarskrár um hvenær forseti hefði aðkomu að stjórnarathöfnum. Þá taldi ráðið það afar óheppilegt að stjórnarmyndun byggðist á óskráðum efnisreglum og ljóst að segja berum orðum hvernig stjórnarmyndun færi fram með hliðsjón af þingræðisstjórnskipulagi. Þá taldi ráðið að ekki ætti að nefna forseta í einstaka ákvæðum stjórnarskrár nema aðkoma hans væri persónulegs eðlis í samræmi við það markmið að afnema „leppshlutverk forseta“.

Eitt af markmiðum Stjórnlagaráðs er að lýst sé í stjórnarskrá því fyrirkomulagi sem gildir í reynd. Í samræmi við það sem hér hefur verið rakið er ljóst að forseti Íslands er sagður fara með margvísleg hlutverk í núgildandi stjórnarskrá sem endurspeglar ekki raunveruleikann. Markmið Stjórnlagaráðs er að stjórnarskráin sé skýr, skiljanleg og auðlæsileg, en framangreint fyrirkomulag þjónar ekki því markmiði. Í markmiðinu um skýra stjórnarskrá felst að lýsa því fyrirkomulagi sem gildir í reynd og að þeir handhafar opinbers valds sem tilgreindir eru með ákveðin hlutverk í stjórnarskrá fari raunverulega með þau. Af þessum sökum er kafli frumvarpsins um forseta Íslands því nokkuð breyttur, ákvæðum fækkað og sum sameinuð, og talið óþarft að halda efnisatriðum tiltekinna greina áfram inni í stjórnarskrá. Þó að ýmis formleg hlutverk falli út helst raunverulegt hlutverk forseta nokkuð óbreytt. Forseti heldur áfram ákveðnu hlutverki við stjórnarmyndunir, sbr. 90. gr. (sjá nánar í kafla um ráðherra og ríkisstjórn), hann heldur málskotsrétti sínum, sbr. 60. gr., forseti kallar Alþingi saman og veitir náðun og almenna uppgjöf saka, þó að tillögu ráðherra, sbr. 85. gr.

Í Stjórnlagaráði var talsvert rætt um ábyrgð forseta, en í núgildandi stjórnarskrá segir að forseti sé ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum öllum, sbr. 1. mgr. 11. gr. Fram komu ólík sjónarmið, bæði um að afnema skyldi algert ábyrgðarleysi forseta á stjórnarathöfnum

sem og að mikilvægt væri að forseti væri friðhelgur í störfum sínum þannig að hann gæti sinnt þeim án áreitis vegna saksóknar. Stjórnlagaráð ákvað að fella brott 1. mgr. 11. gr. af þeim sökum að enginn embættismaður ætti að vera ábyrgðarlaus eða hafinn yfir lög í lýðræðislegu samfélagi. Hins vegar var ekki talið rétt að mæla frekar fyrir um ábyrgð forseta í frumvarpi þessu. Þá var tekið undir rök stjórnlaganefndar í þessum efnum, að það væri andstætt þeim valddreifingarsjónarmiðum sem stjórnskipanin er reist á að aðrar stofnanir samfélagsins gætu ekki veitt forseta Íslands ákveðið aðhald. Því er enn að finna heimild í stjórnarskrá til að víkja forseta frá að undangenginni ákveðinni málsmeðferð, sbr. 2. mgr. 84. gr., að því gefnu að frávikning forseta sé samþykkt með meirihluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu sem stofnað er til að kröfu Alþingis. Sjá nánari skýringar við 84. gr. Að sama skapi gildir að forseti Íslands á ekki að vera alfarið undanþeginn stjórnarsýslulegri ábyrgð né heldur alfarið undanþeginn refsíábyrgð. Svo er hann ekki samkvæmt núgildandi stjórnarskrá, að því undanskildu að sú sérregla gildir um forseta að hann verður ekki sóttur til refsingar nema með samþykki Alþingis. Af því að afnema 1. mgr. 11. gr. leiðir að nú er hægt að sækja forseta til saka með samþykki Alþingis með hliðsjón af m.a. X. og XI. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 sem fjalla um landráð og brot gegn stjórnskipan landsins. Sjá nánar 84. gr.

Þá eru felld brott ýmis ákvæði sem eru í núgildandi stjórnarskrá en eru talin óþörf samkvæmt heildarmynd frumvarps þessa, sbr. t.d. 13. gr., 18. gr. og 19. gr. Ráðherrar undirrita ekki lengur lög samkvæmt frumvarpi þessu. Felld er brott 25. gr. núgildandi stjórnarskrár sem kveður á um að forseti geti látið leggja fyrir Alþingi frumvarp til laga og annarra samþykta, en stjórnarfrumvörp ríkisstjórnar hafa verið lögð fram á grundvelli þessa ákvæðis. Ákvæði 28. gr. um útgáfu bráðabirgðalaga er einnig fellt út enda á slík heimild ekki lengur við í ljósi nútímasamskipta og þess að samkvæmt frumvarpinu situr Alþingi allt árið. Ákvæði 16. gr. um ríkisráð er fellt brott, sbr. 16. gr., enda talin úrelt stofnun að mati Stjórnlagaráðs og hlutverki þess fundinn annar staður. Þá var að auki farið að ráðum stjórnlaganefndar og 30. gr. núgildandi stjórnarskrár felld niður. Greinin kvað á um rétt forseta til að veita undanþágur frá lögum og var samdóma mat sérfræðinga að hún væri úrelt. Öllu ofangreindu er fundinn annar staður í frumvarpi þessu í samræmi við núverandi stjórnskipun, rétta valddreifingu og í ljósi þess að völd og ábyrgð fari saman. Um frekari röksemdir þess efnis er vísað til almennra athugasemda við V. kafla um ráðherra og ríkisstjórn. Þónokkur umræða fór fram um það hvort nauðsynlegt væri að halda efnisatriðum 19. gr. núgildandi stjórnarskrár þar sem segir að löggjafarmál og stjórnarerindi taki gildi er ráðherra undirriti þau með forseta. Þó að forseti fari ekki með löggjafarvald er áfram krafist atbeina hans að ákvörðunum sem Alþingi eða ráðherrar eiga frumkvæði að. Þær ákvarðanir taka ekki gildi fyrr en forseti hefur staðfest þær formlega eftir að þær hafa verið samþykktar (eða tillaga gerð) af þar til bærum handhafa ríkisvaldsins, Alþingi eða ráðherra. Hér er því um staðfestingarhlutverk að ræða fremur en raunverulegt löggjafarhlutverk.

Nýmæli er að finna um hlutverk forseta í 96. gr. þessa frumvarps sem fjallar um skipun embættismanna. Með ákvæðinu fær forseti eins konar sjálfstæðan málskotsrétt á gildi skipunar embættismanna til Alþingis. Með þeirri breytingu vill Stjórnlagaráð tryggja faglega skipun í mikilvæg embætti án þess að stjórnskipuleg ábyrgð á skipuninni færist frá ráðherra. Forseti gegnir þar ákveðnu gæsluhlutverki til að tryggja að farið sé að lögum og að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði för við ákvörðun um skipun embættismanns. Forseti ber hins vegar ekki lagalega ábyrgð á skipun, heldur ráðherra. Til nánari skýringar vísast til athugasemda með 96. gr. Samkvæmt frumvarpi þessu skipar forseti forsætisráðherra í embætti skv. 90. gr. og því er 15. gr. í núverandi mynd felld niður en þar segir að forseti skipi ráðherra og veiti þeim lausn og ákveði jafnframt tölu þeirra. Engu að síður er gert ráð fyrir að forseti geri tillögu að forsætisráðherraefni. Það gerir hann aðeins skv. niðurstöðu stjórnarmyndunarviðræðna á Alþingi. Í frumvarpi þessu er óbreyttum efnisreglum um myndun ríkisstjórnar breytt og þingræði tekur á sig jákvæða birtingarmynd þar sem Alþingi kys sjálft forsætisráðherra en forseti skipar hann. Þá hefur

forsætisráðherra nú forræði á að ákveða tölu ráðherra og skipan þeirra skv. 90. gr. þótt þeir megi ekki vera fleiri en tíu skv. frumvarpi þessu. Sjá nánari skýringar við 90. gr.

Um einstakar greinar kaflans um forseta Íslands er fjallað á bls. 147-151 í frumvarpi stjórnlagaráðs.

Um kaflann um ráðherra og ríkisstjórn segir stjórnlagaráð:

Í þessum kafla eru teknar saman greinar um ríkisstjórn og myndun hennar, ráðherra, verksvið þeirra og ábyrgð, vantraust á ráðherra, starfsstjórnir og önnur tengd atriði. Greinar þessar eru mun ítarlegri en þær sem eru í núgildandi stjórnarskrá. Í stað ákvæða um ríkisráð annars vegar og ráðherrafundi hins vegar koma fyllri ákvæði um ríkisstjórn, myndun hennar og starfshætti. Þá er fjallað nánar um ráðherra, hlutverk þeirra, ábyrgð og skyldur. Ákvæði um vantraust og starfsstjórn eru ný, og sama gildir um skýrslur ríkisstjórnar til Alþingis. Brott falla ákvæði um bráðabirgðalög (sbr. 28. gr. stjórnarskrárinnar), um ríkisráð (sbr. 16. gr.) og um atbeina forseta Íslands að framlagningu stjórnarfrumvarpa (25. gr.). Þá er ekki lengur kveðið á um að ráðherra beri mál undir forseta (18. gr.) né er krafist undirritunar forseta á stjórnarerindi til að þau taki gildi (19. gr.). Nánar er fjallað um þessi atriði síðar í athugasemdum þessum.

Greinar kaflans byggjast í flestum tilvikum á tillögum stjórnlaganefndar. Í grein um ríkisstjórn er þó að finna markvert nýmæli frá tillögum nefndarinnar að því leyti að stjórnin getur tekið ákvarðanir sameiginlega, samkvæmt nánari ákvæðum í lögum. Þá er stjórnarmyndun útfærð með ítarlegri og nákvæmari hætti en gert er í tillögum stjórnlaganefndar, en þó innan skýrs þingræðisramma í báðum tilvikum. Vantraustsákvæði er gert jákvætt (e. constructive) að m.a. þýskri fyrirmynd, ákvæði um ráðherraábyrgð skýrð og almennir dómstólar látnir úrskurða í ráðherraábyrgðarmálum í stað landsdóms. Greinarnar markast að öðru leyti af þeirri almennu stefnu Stjórnlagaráðs að stjórnarskrá sé eins skýr aflestrar fyrir allan almenning og kostur er og lýsi stjórnskipaninni eins og hún er í reynd. Þá er leitast við að einfalda ferla og verklag þar sem sýnt þykir að það auki skilvirkni án þess að koma niður á gæðum. Loks er horft til erlendra fyrirmynda, einkum nýlegra stjórnarskráa í nágrannalöndum.

II. Forsaga og markmið

Á undanförunum árum hefur athygli beinst að nauðsyn þess að endurskoða ramma um æðstu stjórn ríkisins, störf ráðherra og vinnulag ríkisstjórna. Því er haldið fram að hæfileg valddreifing sé ekki tryggð og formleg völd Alþingis séu minni hér á landi en tíðkist víða annars staðar og í framkvæmd enn minni en gert er ráð fyrir í stjórnarskránni. Raunveruleg völd hafi færst í hendur ríkisstjórnarinnar, og þá fyrst og fremst oddvita stjórnarflokkanna hverju sinni. Slíkt fyrirkomulag valdi því að afdrifaríkar ákvarðanir sem varða almannahag séu ekki teknar með formlegum hætti fyrir opnum tjöldum og þær séu afgreiddar án nauðsynlegrar umræðu. Þá skorti á nægilega vandaða stjórnsýslu og ábyrgð í æðstu stjórn framkvæmdarvaldsins. Stjórnlagaráð hefur í starfi sínu rætt hvort þessar staðhæfingar eigi við rök að styðjast. Fyrirliggur að sjálf stjórnskipun landsins hefur ekki verið endurskoðuð frá stofnun lýðveldisins, enda þótt tilraunir hafi verið gerðar í þá veru. Eina heildstæða frumvarpið sem hefur verið lagt fram um stjórnarskrárbreytingar kom fram árið 1983. Þær breytingar sem hafa verið gerðar á stjórnskipun landsins hafa ekki tengst valdpáttunum þremur. Í því sambandi má benda á að dönsku grunnlögin hafa tekið breytingum í lýðræðisátt, m.a. með því að styrkja stöðu þingsins gagnvart þjóðhöfðingjanum – og þá í reynd ríkisstjórninni eða ráðherrunum.

Stjórnarskrá Íslands er að stofni dönsk og sárafaár aðrar breytingar voru gerðar á henni árið 1944 aðrar en þær að forseti í stað konungs skyldi vera þjóðkjörinn og breyting var gerð á valdþjóðhöfðingjans til að synja lagafrumvarpi staðfestingar en því var breytt í málskotsrétt á gildi laga, þannig að þau skyldu borin upp í þjóðaratkvæðagreiðslu til samþykktar eða synjunar. Í ljósi þessa má halda því fram að íslenskir ráðherrar og ríkisstjórn hafi í reynd meiri völd, á kostnað þjóðþingsins, en gengur og gerist á

Norðurlöndum, a.m.k. miðað við Danmörku. Marghátuð gagnrýni birtist á ýmsa þætti í störfum stjórnvalda í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, sem skipuð var árið 2008 til að rannsaka aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna. Þar kom fram að bæta þyrfti vinnubrögð og starfsaðstöðu hinnar pólitísku forystu framkvæmdarvaldsins. Skerpa þyrfti forystuhlutverk forsætisráðherra í ríkisstjórn og skapa því skýrari umgjörð í lögum og stjórnarskrá. Einnig þyrfti að setja skýrari umgjörð um ríkisstjórnarfundir.

Í framhaldi af skýrslunni var komið á fót þingmannanefnd sem skilaði skýrslu með tillögum um úrbætur, en til hennar hefur áður verið vísað í frumvarpi þessu. Í skýrslunni segir m.a.: Oddvitaræðið og verklag þess sem tíðkast hefur í íslenskum stjórnámálum undanfarna áratugi dregur úr samábyrgð, veikir fagráðherra og Alþingi og dæmi eru um að mikilvægar ákvarðanir hafi verið teknar án umræðna í ríkisstjórn. Slíkt verklag er óásættanlegt.

Ljóst er að ráðherraábyrgðarkeðjan slitnaði eða aflagaðist í aðdraganda hrunsins og ráðherrar gengu á verksvið hver annars, t.d. þegar fagráðherrar voru ekki boðaðir á fundi um málefni sem heyrdur undir þeirra ábyrgðarsvið. Í kjölfar niðurstaðna þingmannanefndar skipaði forsætisráðherra nefnd um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands. Nefndin skilaði haustið 2010 ítarlegri skýrslu og tillögum um endurbætur á skipulagi og yfirstjórn íslenskrar stjórnarsýslu. Þar er m.a. að finna umfjöllun um forystuhlutverk forsætisráðuneytis, starfshætti ríkisstjórnar og fyrirkomulag ríkisstjórnarfundar og annarra ráðherrafunda, t.d. hvaða mál skuli lögð fyrir ríkisstjórnarfundum og með hvaða hætti. Nefndin leggur til að hlutverk ráðherra verði skýrt skilgreint í lögum um Stjórnarráð Íslands og eftir atvikum lögum um ráðherraábyrgð. Þá segir hún í skýrslu sinni: Að mati nefndarinnar er þörf á að tryggja betur samheldni innan ríkisstjórna, m.a. í því skyni að auðvelda þeim að taka erfiðar ákvarðanir.

Rannsókn sem nefndin studdist við sýnir að sjálfstæði ráðherra er óvída meira en hér á landi og hlutverk ríkisstjórnar og forsætisráðherra að sama skapi veigaminna. Telur nefndin æskilegt að ríkisstjórn hafi meira að segja um stefnumótandi yfirlýsingar einstakra ráðherra, fjárhagslega skuldbindandi ákvarðanir, þýðingarmiklar reglugerðarbreytingar, veitingu æðstu embætta í ráðuneytum og stofnunum og skipun nefnda sem undirbúa stefnumarkandi breytingar á löggjöf svo nokkur dæmi séu tekin.

Þá er vísað til skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar Alþingis frá 2009: Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Þar er ítarlega fjallað m.a. um ráðherraábyrgð og aðhaldshlutverk þingsins í þingræðisfyrirkomulagi. Þá má nefna að fræðimenn hafa bent á að Ísland sé það ríki í Norður-Evrópu sem kemst næst því að byggjast á ráðherraréði. Ríkisstjórnin nýti mun minna sameiginlega ákvarðanatöku en í nágrannalöndunum og samábyrgð ríkisstjórnar sé ekki jafnstærk stjórnskipunarvenja og annars staðar. Embætti forsætisráðherra er efnislega valdaminna, hvað sem líður völdum einstakra stjórnámálanna, og stjórnarsáttmálar styttir hér en í flestum öðrum löndum, að frátöldu Finnlandi. Sterk staða ríkisstjórna hér á landi skýrist jafnframt af hefð fyrir meirihlutastjórnnum fremur en minnihlutastjórnnum sem eru algengari t.d. í Danmörku og Noregi. Í þingræðisríkjum er meginreglan, eðli málsins samkvæmt, að ríkisstjórnir séu meirihlutastjórnir. Þær hafa kosti, svo sem festu og skilvirkni í stjórn landsins ef um samhentan meirihluta er að ræða, en slíkt getur hæglega snúist upp í galla þar sem hætta er á ofríki meirihlutans ef völdum er ekki dreift nægilega og aðhald stjórnarandstöðu máttlaust. Lausnin er fólgin í því að finna meðalveginn þar sem landinu er stjórnað af festu og skilvirkni með samhenti stjórnarsýslu og góðum stjórnarsýsluháttum, en meirihlutinn búi jafnframt við öflugt og gagnrýnið aðhald frá minnihluta. Í frumvarpi þessu er reynt að ná þessu markmiði, m.a. með því að styrkja þingið almennt gagnvart framkvæmdarvaldinu, og efla eftirlitsvald Alþingis og minnihlutans á þingi eins og rakið var í almennum athugasemdum við kafla um Alþingi.

Ákvæði frumvarps þessa er varða framkvæmdarvaldið, ráðherra og ríkisstjórn mótast af þeim atriðum sem hér hafa verið nefnd. Áhersla er lögð á samábyrgð ríkisstjórnar í

mikilvægum eða stefnumarkandi málefnum. Vald og ábyrgð eru látin fara saman og hlutverk forsætisráðherra og ráðherra skýrð. Þá þótti rétt að breyta því fyrirkomulagi að Alþingi færi með ákærvald í málum er varða ráðherraábyrgð. Ráðið gerir rök stjórnlaganefndar í þessu efni að sínum og telur eðlilegt að stjórnarskrá kveði á um hlutverk ríkisstjórnar og ríkisstjórnarfunda. Skýr ákvæði séu þar um fyrisvar og yfirumsjón forsætisráðherra með störfum ríkisstjórnar. Mælt verði fyrir um þá skyldu forsætisráðherra að samræma störf ráðherra og sjá til þess að samráð eigi sér stað á vettvangi stjórnarinnar um störf hennar og stefnu.

Í nügildandi stjórnarskrá er hvorki minnst á vantraust þings á ríkisstjórn né á starfsstjórnir, þ.e. hvernig með skuli fara ef ríkisstjórn missir umboð sitt frá þinginu í kjölfar þingrofs eða ef forsætisráðherra biðst lausnar. Lítillega er minnst á vantrauststillögur í þingskapalögum en að öðru leyti hefur verið byggt á stjórnskipunarhefðum og skrifum fræðimanna þegar á hefur reynt. Stjórnlagaráð tekur undir með stjórnlaganefnd að ástæða sé til að skýr ákvæði um vantraust og starfsstjórnir bætist við stjórnarskrána. Með því sé óvissu eytt og stjórnskipanin gerð ljós lesendum stjórnarskrárinnar að þessu leyti.

Stjórnlagaráð ræddi ítarlega ákvæði um skipun embættismanna. Markmið ráðsins var að tryggja að hæfni og málefnaleg sjónarmið réðu við skipun í opinber embætti, auka traust og draga úr tortryggni um þennan mikilvæga þátt stjórnsýslunnar. Margar leiðir voru nefndar að því markmiði og mismunandi áherslur um útfærslur, bæði hversu langt skyldi ganga í stjórnarskrá og hvers efnis þær skyldu vera. Hafa þyrfti í huga pólitíska og lagalega ábyrgðarkeðju við ráðningar. Sérstök áhersla var lögð á hlutlaust ferli við skipan lykilembættta dómsvalds og ákærvalds. Um þessi atriði verður nánar rætt í athugasemdum við ákvæði um skipun embættismanna í 96. gr.

Um einstakar greinar kaflans er fjallað í athugasemdum hér á eftir. Hins vegar er sérstök ástæða til að fjalla nánar um þá þætti nügildandi stjórnarskrár sem falla brott samkvæmt frumvarpi þessu eða breytast verulega og lúta að ríkisráði, stjórnarfrumvörpum, bráðabirgðalögum og atbeina forseta að stjórnarathöfnum.

Um ríkisráð

Í nügildandi stjórnarskrá er ákvæði um ríkisráð í 16. gr. Þar kemur fram að forseti lýðveldisins og ráðherrar skipi ríkisráð, og hafi forseti þar forsæti. Lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir skuli bera upp fyrir forseta í ríkisráði. Í tillögu stjórnlaganefndar eru ákvæði um ríkisráð lítið breytt, aðeins er áréttað að þjóðréttarsamninga skuli einnig bera upp fyrir forseta. Um ríkisráð gildir tilskipun um starfsreglur ríkisráðs nr. 82/1943. Þar er talað um „ríkisstjóra“ þegar átt er við forseta Íslands, enda varð það embætti ekki til fyrr en 1944. Samkvæmt starfsreglunum skal bera upp fyrir ríkisstjóra öll lög, þar á meðal bráðabirgðalög og mikilvægar stjórnarráðstafanir. Þær síðarnefndu eru m.a. tillögur um að kalla saman Alþingi, slíta því, fresta fundum eða rjúfa það; samningar við erlend ríki; tillögur um veitingu á, lausn eða frávikningu frá embætti; tillögur um að saksókn falli niður, um náðun og um almenna uppgjöf saka; ríkisstjóraúrskurði, tilskipanir, opin bréf og aðrar mikilvægar stjórnarráðstafanir.

Nú kemur ríkisráð reglulega saman tvisvar sinnum á ári að jafnaði, þ.e. á gamlársdag að loknu haustþingi og eftir þingfrestun að vori. Að auki eru haldnir fundir við stjórnarskipti og að jafnaði þegar breytingar verða á skipan ráðherraembættta. Þar fer að mestu leyti fram endurstaðfesting á lögum og öðrum stjórnareringum sem forseti hefur áður undirritað. Í leiðbeiningum forsætisráðuneytis um meðferð mála í ríkisráði kemur m.a. fram að ákvæði um ríkisráð eiga rætur sínar allt til stjórnarskipunarlaga frá 1903 þegar ákveðið var að ráðherrann skyldi bera upp fyrir konung í ríkisráðinu lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir.

Ákvæði um ríkisráðsfundi kom inn í stjórnarskrána 1920 og hélst nánast óbreytt í nügildandi stjórnarskrá. Á fyrstu árum lýðveldisins voru ríkisráðsfundir alltíðir. Þeir voru 37 árið 1945 og næstu þrjú árin þar á eftir voru þeir um 30 að jafnaði á ári. Síðan fór

þeim ört fækkandi. Á sjötta áratugnum voru þeir haldnir að jafnaði einu sinni í mánuði. Á sjöunda áratugnum voru þeir að meðaltali sex sinnum á ári en á níunda áratugnum fækkaði þeim enn og eru nú að jafnaði tvisvar á ári, eins og áður sagði. Framkvæmd ríkisráðsfunda og hlutverk ráðsins hefur þróast með tímanum. Eins og málumer nú komið hefur ríkisráð lítið efnislegt hlutverk, enda eru lög og aðrar stjórnarráðstafanir ekki bornar upp fyrir forseta í ríkisráði fyrr en eftir að þau eru afgreidd, staðfest og birt með bindandi hætti. Fundir ríkisráðs eru því fyrst og fremst til að gæta forms samkvæmt stjórnarskránni.

Annað samráð milli forseta og ríkisstjórnar hefur hina síðari áratugi verið á óformlegum fundum utan ríkisráðs. Þeim formlegu hlutverkum sem ríkisráð hefur haft með höndum er komið fyrir með öðrum hætti í frumvarpi þessu. Kveðið er ítarlega á um staðfestingu forseta Íslands á lögum frá Alþingi í 60. gr. um staðfestingu laga. Núverandi 13. og 19. gr. eru felldar brott og þar með atbeini forseta við mikilvægar stjórnarráðstafanir enda eru þær að frumkvæði ráðherra og á ábyrgð þeirra. Um síðastnefnda atriðið er fjallað frekar síðar í athugasemdum þessum. Þá er heimild forsætisráðherra til útgáfu bráðabirgðalaga afnumin, en þau eru meðal mála sem nú eru borin upp í ríkisráði. Sérstaklega er kveðið á um hlutverk forseta við að kalla saman, setja, slíta og rjúfa Alþingi. Þá er fjallað um samninga við önnur ríki í kafla um utanríkismál. Í kafla um forseta er kveðið á um náðun og sakaruppgjöf að tillögu ráðherra.

Að framangreindu virtu er í frumvarpi þessu gert ráð fyrir að ákvæði um ríkisráð falli brott enda hefur það skv. frumvarpinu engin verkefni sem ekki er komið fyrir með öðrum hætti.

Um stjórnarfrumvörp

Í 25. gr. nágildandi stjórnarskrár er kveðið á um að forseti Íslands geti látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykkt. Hér er átt við svokölluð stjórnarfrumvörp sem ríkisstjórnin leitar samþykkis forseta til að leggja fram á þingi skv. þessari grein. Að fenginni heimild forseta leggur ráðherra frumvarpið fram á Alþingi fyrir hönd ríkisstjórnarinnar. Ef frumvarpið er samþykkt í þinginu leitar ráðherra eftir því að forseti staðfesti það og gefi því þar með lagagildi.

Samkvæmt frumvarpi þessu til stjórnarskipunarlaga fellur atbeini forseta að framlagningu stjórnarfrumvarpa niður. Í samræmi við það markmið Stjórnlagaráðs að skýra verkefni einstaka handhafa ríkisvaldsins er það ríkisstjórnin sem samþykkir sjálf á fundi að leggja fram frumvörp og tillögur til Alþingis, samanber ákvæði um ríkisstjórn. Frumvörpin ganga þá beint til þingsins til meðferðar og leggja ráðherrar þau fyrir þingið í umboði og með samþykki ríkisstjórnar, sbr. 56. gr. Ráðherrar geta mælt fyrir þingmálum eftir því sem þeir eru kallaðir til og tekið þátt í umræðum í þinginu og svarað fyrirspurnum. Verði frumvarp samþykkt í atkvæðagreiðslu á Alþingi er það undirritað af forseta Alþingis fyrir hönd þess. Það gengur þá innan tveggja vikna til forseta Íslands til staðfestingar og veitir staðfesting hans því lagagildi. Ekki er krafist atbeina ráðherra í þessu efni enda löggjafarferlið á forræði Alþingis. Um þetta ferli er nánar fjallað í kafla um störf Alþingis. Með þessu er skýrt að löggjöf getur verið að frumkvæði ríkisstjórnar en að Alþingi ræður lagasetningarferlinu sjálfu, frá upphafi til enda, allt til þess er frumvarp er borið undir forseta Íslands til staðfestingar – enda fer þingið með löggjafarvaldið. Þótt forseti synji lagafrumvarpi staðfestingar fær það engu að síður lagagildi og er lítið á ákvörðun forsetans sem aðferð hans til að kalla fram þjóðaratkvæðagreiðslu um lög, ekki sem virka þátttöku í lagasetningu sem slíkri í hlutverki handhafa löggjafarvalds.

Um bráðabirgðalög

Í 28. gr. nágildandi stjórnarskrár er forseta, í reynd forsætisráðherra, veitt heimild til að gefa út bráðabirgðalög. Það má þó aðeins gera þegar brýna nauðsyn ber til og þegar Alþingi er ekki að störfum. Heimild forseta (forsætisráðherra) var þrengd verulega með þeim breytingum sem gerðar voru á stjórnarskránni 1991 og hefur fjöldi útgefinna bráðabirgðalaga dregist mikið saman frá því sem áður tíðkaðist.

Alþingi er formlega að störfum allt frá því að það er kjörið og kjörbréf þingmanna hafa verið gefin út og þar til þing er rofið, en alþingismenn halda þó umboði sínu til kjördags. Eftir kosningar geta liðið allt að tvær vikur uns nýkjörið þing kemur saman skv. grein um starfstíma þingsins í kafla um störf Alþingis. Eftir þingrof og kosningar situr starfsstjórn. Hún hefur ekki umboð til annarra ákvarðana en þeirra sem nauðsynlegar eru og lætur af störfum er nýr forsætisráðherra hefur verið kjörinn.

Samkvæmt frumvarpi þessu hefur forsætisráðherra ekki þingrofsheimild, heldur verður Alþingi sjálft að álykta um þingrof og er þá forseta Íslands skylt að rjúfa þing. Telja verður að í langflestum tilvikum yrði unnt að kalla saman Alþingi ef ófyrirséða og brýna nauðsyn bæri til að setja lög. Í frumvarpi þessu er m.a. gert ráð fyrir að forseti Íslands kalli saman Alþingi að kröfu þriðjungs þingmanna. Minnihluti, þ.e. þriðjungur, þingmanna getur þannig krafist þess að Alþingi komi saman til að bregðast við tilteknum kringumstæðum. Þingfundur er ályktunarbær ef helmingur þingmanna er á fundi.

Eins og áður sagði geta liðið tvær vikur frá kosningum uns Alþingi kemur saman, en ef óvænt atvik verða væri unnt að kalla þing saman strax eftir kosningar. Landskjörstjórn yrði þó að hafa tíma til að staðfesta og gefa út kjörbréf þingmanna.

Ef Alþingi getur ekki fundað á venjulegum fundarstað í Reykjavík getur það ákveðið að koma saman á öðrum stað. Ef aðalmenn geta ekki sótt þingfund má kalla til varamenn. Ekki er talið að ofangreindir þættir hafi í för með sér svo mikla áhættu eða valdi svo miklum vandkvæðum að efni séu til að viðhalda heimild til handa forsætisráðherra um útgáfu bráðabirgðalaga. Slík heimild gengur í eðli sínu gegn aðgreiningu löggjafar- og framkvæmdarvalds og gegn stöðu Alþingis sem handhafa löggjafarvaldsins. Sterk rök verða að vera fyrir því að hún sé fyrir hendi. Þá má nefna að í ýrústu tilvikum gildir stjórnskipulegur neyðarréttur sem helgast af kringumstæðum hverju sinni og eru í eðli sínu ófyrirsjáanlegar. Slíkan neyðarrétt er torvelt að útfæra í smáatriðum í stjórnarskrá og þykir þar að auki óheppilegt að lögfesta þar sem slíkt ákvæði getur hæglega aukið tilhneigingu til að neyta neyðarréttar. Óskráð regla um stjórnskipulegan neyðarrétt er því talin duga til að ná utan um ýrústu undantekningartilvik. Dæmi um slíkt er þegar Alþingi ákvað að fela Stjórnarráði Íslands handhöfn konungsvalds við hersetu Danmerkur 1940 og í kjölfarið nýju embætti ríkisstjóra 1941.

Þá eru ekki ákvæði í nýlegum stjórnarskrám nágrannalanda, t.d. Svíþjóðar og Finnlands, umheimild til útgáfu bráðabirgðalaga. Telja verður að slík ákvæði séu að einhverju leyti barn síns tíma þegar samgöngur og fjarskipti voru torveldari en nú.

Um undirritun forseta á stjórnarérindi

Í núgildandi stjórnarskrá segir í 18. gr. að sá ráðherra sem mál hefur undirritað beri það að jafnaði upp fyrir forseta. Þá segir í 19. gr. að undirskrift forseta lýðveldisins undir löggjafarmál eða stjórnarérindi veiti þeim gildi er ráðherra ritar undir þau með honum.

Um undirritun forseta á löggjafarmál er nánar fjallað í 26. gr. núgildandi stjórnarskrár. Þar eru m.a. skilgreind áhrif þess ef forseti synjar lögum staðfestingar með undirskrift sinni. Í kafla um Alþingi í frumvarpi þessu er fjallað um staðfestingu forseta á lögum og möguleika hans til að vísa lögum til þjóðaratkvæðis í grein um staðfestingu laga. Þau stjórnarérindi er forseti undirritar, önnur en löggjafarmál, eru nánar tiltekið þau sem fjallað er um í tilskipun um ríkisráð. Þar má nefna skipun og lausn ýmissa æðstu embættismanna, þ.e. ráðherra, dómara, biskups og vígslubiskupa, mikilvæga samninga við önnur ríki, náðanir og uppgjöf saka, ákvörðun um að kalla saman Alþingi, þingslit og þingrof. Þessi erindi eru borin upp við forseta af ráðherrum viðkomandi málaflokka, þ.e. nú einkum forsætisráðherra, innanríkisráðherra og utanríkisráðherra. Langflestar stjórnarathafnir eru, eins og gefur að skilja, framkvæmdar af ráðherrum og öðrum stjórnvöldum án atbeina forseta. Hefur þróunin verið í þá átt að sífellt færri ákvarðanir eru bornar undir forseta til undirskriftar, sérstaklega hvað varðar veitingu embætta.

Ekki er fjallað um það í núgildandi stjórnarskrá hvað gerist ef forseti neitar að skrifa undir stjórnareriði. Hitt þykir flestum fræðimönnum ljóst, að viðkomandi ákvörðun taki þá ekki gildi. Til þessa hefur þó ekki komið í lýðveldissögunni. Þar sem ráðherrar eru æðstu handhafar framkvæmdarvaldsins hver á sínu sviði og bera lagalega og pólitíska ábyrgð á stjórnarathöfnum og athafnaleysi þykir rétt að fella brott ákvæði um að formlegan atbeina forseta Íslands þurfi fyrir stjórnarathöfnum. Þar með er ábyrgð ráðherra gerð skýrari og dregið úr stjórnskipulegri óvissu varðandi heimildir forseta Íslands til að stöðva stjórnvaldsathafnir með því að neita þeim undirskrift, og varðandi ábyrgð á slíkri ákvörðun.⁴⁰

Um einstakar greinar kaflans um ráðherra og ríkisstjórn er fjallað á bls. 158-182 í frumvarpi stjórnlagaráðs.

Meirihluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis

Meirihluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis lagði fram frumvarp til stjórnskipunarlaga sem innihélt tillögur stjórnlagaráðs á 141. lögjafarþingi. Í frumvarpinu kemur eftirfarandi fram um þá kafla sem fjalla um embætti forseta Íslands og ráðherra og ríkisstjórn:

Í IV. kafla frumvarpsins er fjallað um embætti forseta Íslands. Samkvæmt frumvarpinu skal forseti Íslands ekki sitja lengur en þrjú kjörtímabil. Í skýringum stjórnlagaráðs kemur fram að markmið þessarar takmörkunar, sem ekki er að finna í gildandi stjórnarskrá, sé m.a. að koma í veg fyrir valdþreypu og stöðnun. Í frumvarpinu er kveðið á um að kosið verði til embættis forseta Íslands með nokkuð öðru sniði en samkvæmt gildandi stjórnarskrá. Munu kjósendur raða frambjóðendum í forgangsröð og mun sá sem best uppfyllir forgangsröðun kjósenda verða rétt kjörinn forseti. Þá er kveðið á annan hátt um staðgöngu forseta en í stað þess að forsætisráðherra, forseti Alþingis og forseti Hæstaréttar fari með forsetavald í sameiningu í forföllum forseta er í frumvarpinu kveðið á um að forseti Alþingis fari með forsetavald geti forseti Íslands ekki gegnt störfum um sinn.

Töluverðar breytingar eru lagðar til á valdheimildum forseta. Miða þær að því að fækka tilvikum þar sem atbeini forseta er eingöngu formlegs eðlis. Valdheimildir forseta munu almennt ekki vera að tillögu ráðherra eftirleiðis. Atbeini forseta að framlagningu stjórnarfrumvarpa, útgáfu stjórnvaldsfyrirmæla og gerð þjóðréttarsamninga er alveg felldur niður samkvæmt frumvarpinu. Forseti mun áfram stefna Alþingi saman að loknum þingkosningum og setja það ár hvert en samkvæmt frumvarpinu án atbeina ráðherra. Þá breytist þingrofsheimildin þannig að forseti rýfur ekki lengur þing að tillögu forsætisráðherra heldur meiri hluta Alþingis. Forseti mun áfram staðfesta nýsamþykkt lagafrumvörp en samkvæmt tillögu frá forseta Alþingis en ekki ráðherra. Þá er lagt til eins og áður segir að ákvæði um málskotsheimild forseta vegna nýsamþykktara lagafrumvarpa verði ítarlegra en fyrr. Þá er hlutverki forseta við stjórnarmyndanir lýst mun rækilegar en engin ákvæði eru um það í gildandi stjórnarskrá. Forseti mun skipa forsætisráðherra eins og nú er en ekki samkvæmt tillögu hans sjálfs eða forsætisráðherraefnis heldur í kjölfar kosningar á Alþingi. Áfram mun forseti veita forsætisráðherra lausn en ekki á grundvelli tillögu hans sjálfs. Þá fellur brott atbeini forseta við skipun eða lausn annarra ráðherra. Í stað formlegs atbeina forseta að skipan í mikilvæg embætti kemur heimild til að vísa skipun dómara og ríkissaksóknara til Alþingis og skipa formann hæfnisnefndar sem leggur mat á umsækjendur um önnur mikilvæg embætti. Þá mun forseti náða menn og veita almenna uppgjöf saka samkvæmt tillögu ráðherra.

Samkvæmt frumvarpinu ber forseti ábyrgð á stjórnarathöfnum sínum og skal kveðið á um refsíbyrgð hans í lögum. Ekki er gert ráð fyrir að forseti sitji ásamt ráðherrum í

⁴⁰ Frumvarp til stjórnskipunarlaga ásamt skýringum, Stjórnlagaráð 2011, bls. 152-158.

ríkisráði eins og kveðið er á um í gildandi stjórnarskrá. Er ríkisráð því lagt niður sem stofnun í íslenski stjórnskipun.

Í V. kafla frumvarpsins er fjallað um ráðherra og ríkisstjórn og eru ákvæði kaflans ítarlegri en ákvæði gildandi stjórnarskrár. Samkvæmt frumvarpinu kýs Alþingi sér forsætisráðherra í kjölfar þingkosninga og með því er tekið upp svokallað jákvætt þingræði. Komi fram vantrauststillaga á forsætisráðherra þarf henni að fylgja tillaga um eftirmann hans. Í þessu felst svokallað jákvætt eða uppbyggjandi vantraust. Forsætisráðherra ákveður skipan ráðuneyta og tölu ráðherra og skiptir störfum með þeim en ráðherrar skulu ekki vera fleiri en tíu. Í frumvarpinu er að finna ákvæði þar sem fjallað er um staðgöngu forsætisráðherra og annarra ráðherra. Sé alþingismaður skipaður ráðherra viku hann úr þingsæti á meðan hann gegnir embættinu og varamaður tekur þingsæti hans. Tekið er fram að ráðherrar séu æðstu handhafar framkvæmdarvalds. Nýmæli er í frumvarpinu um að enginn geti gegnt sama ráðherraembætti samtals lengur en í átta ár og er það til komið af sömu ástæðu og sambærilegt ákvæði varðandi forseta Íslands.

Kveðið er á um að ríkisstjórn taki sameiginlega ákvörðun í mikilvægum og stefnumarkandi málum. Í þessu felst að ríkisstjórn verður fjölskipað stjórnvald við tilteknar aðstæður. Mælt er fyrir um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra gagnvart Alþingi, þingnefndum og þingmönnum.

Í frumvarpinu er sérstakt ákvæði um störf starfsstjórnar en samkvæmt því eru völd ráðherra í slíkum stjórnunum takmörkuð við ákvarðanir sem nauðsynlegar eru til rækslu starfa ráðherra. Þá er að finna nýmæli í frumvarpinu þess efnis að árlega skuli ríkisstjórn leggja skýrslu fyrir Alþingi um störf sín og framkvæmd ályktana þingsins. Jafnframt geti ráðherra gert grein fyrir málefni sem undir hann heyrir með skýrslu til Alþingis.

Fyrirkomulagi ráðherraábyrgðar er breytt frá því sem nú er. Samkvæmt frumvarpinu mun stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis geta ákveðið, að undangenginni könnun, hvort hefja skuli rannsókn á meintum embættisbrotum ráðherra. Nefndin skal þá skipa saksóknara sem annast rannsóknina og ákveður hvort gefa skuli út ákæru á hendur ráðherra. Verði gefin út ákæra á hendur ráðherra sækir saksóknarinn málið fyrir dómi.

Ákvæði um embættisveitingar hafa verið endurskoðuð og er lagt til að stjórnarskrárbundið verði að hæfni og málefnaleg sjónarmið skuli ráða við embættisveitingar. Loks er ákvæði um sérstakar sjálfstæðar ríkisstofnanir. Heimilað er að veita stofnunum sem gegna mikilvægu eftirliti eða afla upplýsinga sem eru nauðsynlegar í lýðræðisþjóðfélagi sérstakt sjálfstæði og þar með talið vernd gegn því að naumur meiri hluti þingmanna geti breytt starfsemi þeirra.⁴¹

Í nefndarálit meirihluta nefndarinnar um málið voru ekki lagðar til breytingar á ákvæðunum um forseta Íslands og ráðherra og ríkisstjórn enda voru ákvæðin til skoðunar hjá Feneyjanefndinni en nefndin var sérstaklega beðin um að veita álit á breytingum á stjórnskipan og hvernig hlutverk valdhafanna þ.e. Alþingis, ríkisstjórnar og forseta Íslands virka saman. Álit Feneyjanefndarinnar er dags. 11.mars 2013 og koma fram í því margvíslegar ábendingar og athugasemdir við frumvarpið varðandi ákvæði um forseta Íslands og ráðherra og ríkisstjórn. Í framhaldsnefndarálit við málið lagði meirihlutinn fram nokkrar breytingartillögur til að bregðast við álit Feneyjanefndarinnar en varðandi ákvæði um forseta Íslands kemur fram:

Ábendingar Feneyjanefndarinnar eru að miklu leyti samhljóða ábendingum sem fram hafa komið fyrir nefndinni, m.a. hjá sérfræðingahópnum og í innsendum umsögnum 81. gr. um starfskjör (verður 82. gr.).

⁴¹ Frumvarp meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, þingskjal nr. 510, 415. Mál á 141. Lögjafarþingi, bls. 32-34.

Í 81. gr. frumvarpsins er kveðið á um starfskjör forseta og í lokamálslið að forseti skipi forsetaritari. Meiri hlutinn áréttar að það fyrirkomulag að binda tilvist forsetaritara í stjórnarskrá getur gert örðugra um vik að gera breytingar og hagræða innan reksturs hins opinbera. Ekki er heldur í öðrum greinum frumvarpsins að öðru leyti fjallað um forsetaritari eða um verkefni hans. Telur meiri hlutinn ekki tilefni til þess að binda tilvist starfs forsetaritara í stjórnarskrá og leggur til að málsliðurinn falli brott.

84. gr. um embættislausn forseta og ábyrgð (verður 85. gr.).

Pólitísk ábyrgð.

Að áliti Fenejjanefndarinnar má velja því fyrir sér hvort heimild til að víkja forseta úr embætti á grundvelli 84. gr. eigi enn rétt á sér. Jafnvægið milli þings og forseta í gildandi stjórnarskrárákvæði sé farið forgörðum með því að Alþingi þurfi ekki að taka afleiðingunum, með þingrofi, ef krafa þess um brottvikningu forseta nær ekki fram að ganga í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í umsögn Skúla Magnússonar og Ágústs Þórs Árnasonar um tillögur stjórnlagaráðs koma fram svipuð sjónarmið en þar segir að heimild Alþingis til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um brottvikningu forseta eigi fyrst og fremst við þegar þingið sættir sig ekki við pólitískar athafnir forseta, t.d. synjanir á lögum, og að rétt sýnist að þessi heimild sé áfram í stjórnlögum samhliða frávikningarheimild, þó þannig að Alþingi sé rofið og boðað sé til nýrra kosninga ef kröfu Alþingis er hafnað, líkt og kveðið er á um í stjórnarskrá. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og telur nauðsynlegt að leggja til að Alþingi verði rofið og efnt til nýrra kosninga ef tillaga Alþingis um að leysa forseta frá embætti áður en kjörtímabili er lokið hlýtur ekki samþykki meiri hluta atkvæða.

Fenejjanefndin bendir einnig á að það að gefa þjóðinni, en ekki einungis þinginu, kost á að hefja ferli brottvikningar sé í anda þess að hér sé um þjóðkjörinn forseta að ræða. Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið og leggur til að tuttugu af hundraði kjósenda geti krafist þess að forseti verði leystur frá embætti með þjóðaratkvæðagreiðslu og að hún skuli fara fram innan sex mánaða frá því að krafa kemur fram.

Lagaleg ábyrgð.

Í 2. mgr. 84. gr. er kveðið á um að forseti beri lagalega ábyrgð á embættisverkum sínum. Um ábyrgð hans vegna embættisbrota skal nánar fyrir mælt í lögum en um missi embættis vegna slíkra brota fer eftir 1. mgr. og að forseti Íslands verði ekki sóttur til refsingar nema með samþykki Alþingis. Fenejjanefndin telur að í ákvæðum greinarinnar hefðu þurft að koma skýrar fram skilyrði lagalegrar ábyrgðar forseta og brottvikningar á þeim grunni og nánari útfærsla þess nýja og flókna kerfis sem gert væri ráð fyrir. Sérfræðingahópurinn benti einnig á að þetta ákvæði frumvarpsins sé óvenjulegt í evrópskum samanburði og vísar m.a. til þess að gert er ráð fyrir að almennir dómstólar dæmi um þau mál en ekki sérdómstóll. Þá sé óvenjulegt að ekki sé að finna ákvæði um heimild til að dæma forseta úr embætti heldur látið við það sitja að byggja á heimild til að víkja honum burt með þjóðaratkvæðagreiðslu.

Meiri hlutinn tekur að nokkru leyti undir þessi sjónarmið og tekur fram að fyrir nefndinni kom fram að ýmsar leiðir væru færar til að koma til móts við ábendingar Fenejjanefndarinnar. Ef lítið er til stjórnarskráa í öðrum Evrópuríkjum þá er oft farin sú leið að mæla svo fyrir um að tiltekinn dómstóll, oft stjórnlagadómstóll eða sérstakur dómstóll í anda Landsdóms, geti að kröfu þingsins, oftast með auknum meiri hluta, leyst forseta frá embætti hafi hann misfarið með vald sitt. Þá séu gjarnan í slíkum ákvæðum heimildir til að víkja forseta tímabundið úr embætti á meðan máli er ráðið til lykta. Bent er á að við útfærsluna þurfi að meta hvort setja eigi á fót sérstakan dómstól eða fela Hæstarétti þetta hlutverk. Þá þurfi að huga vel að því hvernig eigi að orða skilyrði ábyrgðar. Í finnsku stjórnarskránni er slík brottvikningarheimild einskorðuð við landráð og glæpi gegn mannkyni (113. gr.) en samkvæmt þýsku stjórnarskránni nægir að forsetinn hafi brotið af ásetningu gegn stjórnarskránni eða lögum sambandsríkisins (61.

gr.). Meiri hlutinn telur rétt að skýra greinina nánar og þrengja þannig að hún nái eingöngu til ásetningsbrota gegn stjórnarskrá eða öðrum lögum og leggur því til að í stað þess að kveða á um lagalega ábyrgð forseta verði kveðið á um að forseta megi leysa frá embætti brjóti hann af ásetningi gegn stjórnarskránni eða öðrum lögum. Meiri hlutinn telur einnig of viðurhlutamikið að fela sérdómstóli að fara með það hlutverk og leggur því til að Hæstarétti verði falið að dæma slík mál að kröfu $\frac{3}{4}$ hluta þingmanna. Meiri hlutinn leggur einnig til að kveðið verði á um fyrirkomulag saksóknar í almennum lögum en tekur fram að það mætti fela ríkissaksóknara eða saksóknara sem þingið hefur valið sérstaklega til að fara með málið.

Stjórnsýsla forseta.

Samkvæmt frumvarpinu eru lagðar til breytingar á hlutverki forseta þannig að hann fer einungis með framkvæmdarvald en ekki löggjafarvald. Fyrir nefndinni hafa komið fram sjónarmið um að með þeirri breytingu verði að skoða og skýra að hvaða marki athafnir hans falla undir stjórnsýslulög, upplýsingalög og eftirlit af hálfu Alþingis, umboðsmanns Alþingis og dómstóla. Stjórnsýslulögin gilda um töku stjórnvaldsákvarðana og munu því gilda um þær athafnir forseta þar sem hann tekur ákvörðun um réttindi og skyldur einstaklinga eða lögaðila. Samkvæmt frumvarpinu væri þar um að ræða skipun forsetaritarar skv. 81. gr., náðun skv. 85. gr., skipun dómara og ríkissaksóknara skv. 96. gr., og skipun formanns hæfnisnefndar embættismanna skv. 96. gr.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur í vissum tilvikum litið svo á að gögn er varða athafnir forseta falli utan gildissviðs upplýsingalaga. Í úrskurði A-390/2011 er varðaði aðgang að undirskriftalistum, sem forseta höfðu borist, segir svo: „Telja verður, með vísan til tilvitnaðs ákvæðis 26. gr. stjórnarskrárinnar, að athafnir forsetans sem lúti að staðfestingu eða synjun staðfestingar á lagafrumvarpi séu þáttur í löggjafarstarfi, jafnvel þótt að í synjun á staðfestingu felist aðeins ákvörðun um að viðkomandi frumvarp sé borið undir þjóðaratkvæði. Gögn sem tengjast framkvæmd forsetans á þessu hlutverki teljast ekki til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga í skilningi 1. mgr. 1. gr. upplýsingalaga,“ Þetta mun fyrirsjáanlega breytast ef verkefni forseta verða eingöngu skilgreind sem framkvæmdarvaldsverkefni, sbr. 2. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 75. gr. frumvarpsins gætir umboðsmaður Alþingis að rétti borgaranna og hefur eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Hann gætir þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti. Meiri hlutinn tekur því undir sjónarmið um að umboðsmaður muni bæði geta haft eftirlit með stjórnvaldsákvörðunum forseta og því hvort athafnir hans að öðru leyti séu í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti.

Eftirlitsheimildir Alþingis eru hins vegar að meginstefnu til einskorðaðar við stjórnsýslu ráðherra, sbr. 63. gr. og 93. gr. Meiri hlutinn telur rökrétt þegar litið er til hlutverks og stöðu forseta að hann sé ekki seldur undir eftirlitsvald þings með sama hætti og ráðherrar. Þó megi geta heimildar í 64. gr. til að setja á fót rannsóknarnefndir til að rannsaka mikilvæg mál er varða almenning og einnig að skv. 84. gr. hefur Alþingi úrræði til að láta reyna bæði á pólitíska og lagalega ábyrgð forseta en til þess gæti til dæmis komið í kjölfar álits umboðsmanns Alþingis, tiltekinna dómsmála er varða embættisfærslu forseta eða skýrslu rannsóknarnefndar skv. 64. gr. Meiri hlutinn telur því ekki þörf á að sett verði sérákvæði um stjórnsýslu forseta.

Ný grein um ríkisráð (verður 87. gr.).

Í skilabréfi sínu reifar sérfræðingahópurinn nokkur sjónarmið um ráðherra og bendir á að vert sé t.d. að endurskoða hugmyndir um að ríkisráð verði lagt niður eða a.m.k. að skoða hvort kveða megi á um samráðsvettvang forseta og ríkisstjórnar. Meiri hlutinn telur rök standa til þess að áfram verði fyrir hendi formlegur samráðsvettvangur forseta og ríkisstjórnar. Þannig megi stuðla að því að forseti sé upplýstur um stefnu ríkisstjórnar, þar á meðal í utanríkismálum og að meðferð framkvæmdarvalds sé samræmd. Meiri

hlutinn leggur því til þá breytingu á frumvarpinu að greinin verði lokagrein í kaflanum um forseta Íslands og orðist svo: Forseti Íslands og ráðherrar skipa ríkisráð og hefur forseti þar forsæti. Tilgangur ríkisráðs er að stuðla að því að forseti sé upplýstur um stefnu ríkisstjórnar, þar á meðal í utanríkismálum, og að meðferð framkvæmdarvalds sé samræmd.⁴²

Varðandi ráðherra og ríkisstjórn kemur eftirfarandi fram í framhaldsnefndarálit meirihlutans:

Líkt og fram kemur í nefndarálit meiri hlutans var Feneyjanefndin sérstaklega beðin um að veita álit á breytingum á stjórnskipan og hvernig hlutverk valdhafanna virka saman, þ.e. Alþingis, ríkisstjórnar og embættis forseta Íslands. Að mati Feneyjanefndarinnar er ríkisstjórnin veikasta stofnunin í kerfinu. Forsætisráðherrann sé eins konar fundarstjóri í ríkisstjórnarteyminu þar sem hann samræmir störfin, en ekki sá sem drífur áfram sterka liðsheild og mótar stefnuna fyrir störf hennar. Þá sé framkvæmdarvaldið með ýmsu móti rækilega undir löggjafarvaldið sett. Meiri hlutinn áréttar að það er eitt af markmiðum fyrirbyggjandi frumvarps að styrkja stöðu Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu, þ.e. ráðherrum og ríkisstjórn. Eðlilegt er því að vald ríkisstjórnarinnar veikist frá því sem nú er.

Brýnt er þó að halda nokkru jafnvægi á þessum valdpáttum og leggur meiri hlutinn til nokkrar breytingar á ákvæðum kaflans sem m.a. er ætlað að styrkja forustuhlutverk forsætisráðherra og veita honum heimild til að krefja þing um traustsyfirlýsingu.⁴³

Frumvarp meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar var ekki afgreitt á Alþingi.

Stjórnarskrárnefnd 2013-2016

Nefndin skilaði ekki tillögum til breytinga á II. kafla stjórnarskrárinnar.

6.5 Atriði til umræðu

- Staða forseta sem handhafa ríkisvalds. Á áfram að byggja á þeirri meginreglu að vald forseta sé fyrst og fremst formlegt?
- Fyrirkomulag forsetakosninga. Núverandi fyrirkomulag tryggir ekki að forseti hafi hlotið meirihluta greiddra atkvæða þegar fleiri en tveir eru í framboði. Viljum við breyta því? Á að endurskoða aldursáskilnað eða hámarka þann fjölda kjörtímabila sem einstaklingur getur setið í embætti? Á að breyta fjölda meðmælenda?
- Málskotsréttur forseta. Er 26. gr. nógu skýr? Ef ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur kemur inn í stjórnarskrá er þá rétt að afnema ákvæðið?
- Reglur um ábyrgð/ábyrgðarleysi forseta og frávikningu. Þarf að endurskoða þær?
- Svið þar sem vald forseta er persónulegt og án atbeina ráðherra. Þarf að skýra reglur um hvenær forseti tekur ákvörðun án atbeina ráðherra og hvenær ákvörðun er efnislega á forræði ráðherra?
- Á stjórnarskrá að kveða á um ríkisstjórnarmyndun og tengd atriði, s.s. um starfsstjórnir og utanþingsstjórnir?

⁴² Framhaldsnefndarálit meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, þingskjal nr. 1111, 415. mál á 141. löggjafarþingi, bls 78-80.

⁴³ Framhaldsnefndarálit meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, þingskjal nr. 1111, 415. mál á 141. löggjafarþingi, bls 80.

- Á að festa þingræðisregluna með skýrum hætti í stjórnarskrá?
- Á stjórnarskrá að kveða nánar á um ríkisstjórn og forystuhlutverk forsætisráðherra?
- Á ríkisstjórn að vera fjölskipað stjórnvald?
- Á að skilgreina nánar störf ráðherra t.d. um stöðu þeirra sem æðstu yfirmanna stjórnsýslunnar?
- Er þörf á endurskoðun á reglum stjórnarskrárinnar um ráðherraábyrgð og Landsdóm og rannsókn á embættisbrotum ráðherra?
- Á að tiltaka í stjórnarskrá að kröfur verði gerðar til þess að hæfni umsækjenda og fagleg sjónarmið ráði við skipun embættismanna?
- Á að endurskoða ákvæði um þingrofsréttinn?
- Á að útvíkka fyrirmæli um birtingu laga þannig að þau nái til stjórnvaldsfyrirmæla og þjóðaréttarsamninga.
- Ertu hlynnt(ur) því að sjálfstæði ákærvalds verði tryggt með því að fella út ákvæði um aðkomu forseta?

- Hvers konar forsetaembætti viljum við hafa?
 - Svipað embætti og í núgildandi stjórnarskrá
 - Draga úr hlutverk forseta miðað við núgildandi stjórnarskrá
 - Auka vægi forseta miðað við núgildandi stjórnarskrá