



Þjóð til þings

Skýrsla stjórnlaganefndar 2011

— 2. bindi —

Útgefandi: Stjórnlaganefnd
Ritsjóri: Guðrún Pétursdóttir
Umsjón með útgáfu: Guðbjörg Eva H. Baldursdóttir
Prófarkalestur: Hallfríður Helgadóttir
Prentun og bókband: Oddi hf.
Hönnun & umbrot: Guðmundur Pálsson | Kontent.is

Reykjavík 2011
ISBN: 978-9979-70-909-1

Aðfaraorð

Meðal lögbundinna verkefna stjórnlaganefndar voru söfnun og úrvinnsla gagna og upplýsinga um stjórnarskrármálefni. Í samræmi við það inniheldur II. bindi skýrslu stjórnlaganefndar upplýsingar um gildandi stjórnskipun, þróun hennar og samanburð við erlendan rétt. Þetta efni hefur stjórnlaganefnd látið vinna með það fyrir augum að veita fulltrúum á stjórnlagabingi heildstætt og aðgengilegt yfirlit um fræðileg atriði sem hafa sérstaka þýðingu fyrir samningu nýrrar stjórnarskrár. Stjórnlaganefnd hefur einnig tekið saman ítarlegt gagnasafn um stjórnarskrármál sem er öllum opið á heimasíðu stjórnlagabings.

Stjórnlaganefnd þakkar höfundum, ritstjórum og öðrum sem hafa lagt sig fram um að gera þetta verk sem best úr garði.



Guðrún Pétursdóttir formaður stjórnlaganefndar

Efnisyfirlit

Aðfaraorð	3
Efnisyfirlit	4
VI. þáttur Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands	5
<i>Björg Thorarensen, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands</i>	
<i>Eiríkur Tómasson, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands</i>	
<i>Elín Ósk Helgadóttir, lögfræðingur við forsætisráðuneytið</i>	
<i>Gunnar Páll Baldvinsson, aðstoðarmaður hæstaréttardómara</i>	
<i>Hafsteinn Dan Kristjánsson, lögfræðingur hjá Umboðsmanni Alþingis</i>	
<i>Hafsteinn Þór Hauksson, lektor við lagadeild Háskóla Íslands</i>	
<i>Kristján Andri Stefánsson, sendiherra</i>	
<i>Sigurður Líndal, prófessor við lagadeild Háskólans á Bifröst</i>	
<i>Sigrún Jana Finnbogadóttir, lögfræðingur við velferðarráðuneytið</i>	
VII. þáttur Samantekt tillagna um breytingar á stjórnarskrá frá lýðveldisstofnun til 2010	227
<i>Aðalheiður Ámundadóttir, meistaranemi við Háskólann á Akureyri</i>	
VIII. þáttur Erlend stjórnskipan og stjórnskipunarhugmyndir	301
1. kafli	
Upphaf stjórnarskrárfestunnar og áhrif hennar á stjórnskipun einstakra ríkja.	305
<i>Ágúst Þór Árnason, brautastjóri við lagadeild Háskólans á Akureyri</i>	
2. kafli	
Stjórnskipunarþróun í Evrópu	316
<i>Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri löggjafarmála í forsætisráðuneytinu og sérfræðingur við lagadeild Háskólans í Reykjavík.</i>	

- VI. þáttur -

Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands



Þjóð til þings
Stjórnlagabing 2011

Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands

*Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson, Elin Ósk Helgadóttir,
Gunnar Páll Baldvinsson, Hafsteinn Dan Kristjánsson,
Hafsteinn Þór Hauksson, Kristján Andri Stefánsson,
Sigurður Líndal, Sigrún Jana Finnbogadóttir.*

Skúli Magnússon, Björg Thorarensen og Páll Þórhallsson ritstýrðu

Formáli ritstjóra

Eftirfarandi skýringar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands eru unnar að tilhlutan stjórnlaganefndar með það fyrir augum að veita fulltrúum á stjórnlagabingi heildstætt og aðgengilegt yfirlit yfir efni og uppruna ákvæða stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, með síðari breytingum. Ritinu er ekki ætlað að vera tæmandi um allar hliðar íslenskrar stjórnskipunar. Umfjöllunin er þannig almennt takmörkuð við skýringar á ákvæðum stjórnarskrárinnar og beinum uppruna þeirra án þess að leitast sé við að fjalla um stjórnspekileg eða samanburðarlögfræðileg atriði. Í lok umfjöllunar um hverja grein er vísað til frekari heimilda ásamt helstu dómum og öðrum úrlausnum sem sérstaka þýðingu þykja hafa. Í lok ritsins er að finna tilvísanir til ítarefnis um danskan stjórnskipunar-rétt, en í meginmáli ritsins er ekki vísað til danskra heimilda nema sérstök ástæða sé til.

Ritið byggir á og sækir fyrirmynd sína að verulegu leyti til ritsins „Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands“ (desember 2005) sem birtist sem viðauki við áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar Alþingis 2007. Þeir sem lögðu til efni í það rit, þau Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson og Kristján Andri Stefánsson, hafa endurskoðað efni sitt og lagt það fram að nýju. Í þessu riti er haldið áfram því verki sem hafið var með ritinu 2005 og fjallað um þá kafla stjórnarskrárinnar sem þá náðist ekki að fara yfir vegna tímaskorts. Í hóp höfunda hafa bæst Elín Ósk Helgadóttir lögfræðingur, Gunnar Páll Baldvinsson lögfræðingur, Hafsteinn Þór Hauks-son lektor, Hafsteinn Dan Kristjánsson lögfræðingur og Sigrún Jana Finnbogadóttir lögfræðingur. Sigurður Líndal prófessor féllst á að skrifa stuttan inngangskafli um sögulegan og hugmyndalegan grundvöll stjórnarskrárinnar. Með hliðsjón af þeim þrönga stakki sem verki þessu hefur verið sniðinn, einkum vegna tíma, viljum við færa höfundum sérstakar þakkir fyrir hröð handtök og gott samstarf.

Febrúar 2011

Skúli Magnússon

Páll Þórhallsson

Björg Thorarensen

Höfundar og skipting efnis

Björg Thorarensen, cand. jur., LL.M., prófessor við lagadeild H.Í. (11.-14., 19.-21. og 27.-30. gr.).

Eiríkur Tómasson, cand. jur., prófessor við lagadeild H.Í. (1., 2., 26. og 59.-61. gr.).

Elín Ósk Helgadóttir, mag. jur., lögfræðingur við forsætisráðuneytið (35.-39., 47.-49., 51.-56. gr. ásamt Sigrúnu Jönu Finnbogadóttur).

Gunnar Páll Baldvinsson, B.A. (stjórnmálafræði), mag. jur., aðstoðarmaður hæstaréttardómara (31., 33. og 79. gr.).

Kristján Andri Stefánsson, cand. jur., sendiherra (3.-10., 15.-18., 22.-25., 40.-43. gr.).

Hafsteinn Dan Kristjánsson, mag. jur., lögfræðingur hjá Umboðsmanni Alþingis (32., 34., 44.-46., 57., 58. og 78. gr.).

Hafsteinn Þór Hauksson, cand. jur., mag. jur., lektor við lagadeild H.Í. (VI. og VII. kafli að frátöldum 78. og 79. gr.).

Sigrún Jana Finnbogadóttir, mag. jur., lögfræðingur við velferðarráðuneytið (35.-39., 47.-49., 51.-56. gr. ásamt Elínu Ósk Helgadóttur).

Sigurður Líndal, B.A. (sagnfræði og latína), cand. mag. (sagnfræði), cand. jur., prófessor við lagadeild háskólans á Bifröst („Grundvöllur stjórnarskrár lýðveldisins Íslands“).

Efnisyfirlit

Formáli ritstjóra	8
Höfundar og skipting efnis	9
Efnisyfirlit VI. þáttar	10
Grundvöllur stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands	12
I. kafli - Stjórnarform og skipting valdsins	25
1. gr. – Stjórnarformið	25
2. gr. – Skipting valdsins	27
II. kafli - Forseti Íslands og framkvæmdarvald	30
3. gr. – Kjör forseta	30
4. gr. – Kjörgengi forseta	31
5. gr. – Forsetakosningar	32
6. gr. – Kjörtímabil forseta.....	34
7. gr. – Fráfall forseta.....	35
8. gr. – Handhafar forsetavalds	36
9. gr. – Almennt hæfi forseta og kjör	38
10. gr. – Eiður eða drengskaparheit forseta	40
11. gr. – Friðhelgi forseta, saksókn og brottvikning	41
12. gr. – Aðsetur forseta	45
13. gr. – Framkvæmd valds forseta.....	46
14. gr. – Ábyrgð ráðherra, landsdómur	47
15. gr. – Skipun ráðherra	52
16. gr. – Ríkisráð	57
17. gr. – Ráðherrafundur (ríkisstjórnarfundur)	59
18. gr. – Framlagning mála fyrir forseta.....	61
19. gr. – Undirskrift forseta og ráðherra.....	62
20. gr. – Embættismenn skipaðir af forseta.....	64
21. gr. – Samningar við erlend ríki	67
22. gr. – Setning Alþingis.....	71
23. gr. – Frestun funda Alþingis	73
24. gr. – Þingrof	76
25. gr. – Framlagning forseta á málum fyrir Alþingi (stjórnarfrumvörp)	78
26. gr. – Staðfesting og synjun forseta á lögum Alþingis	80
27. gr. – Birting laga.....	83

28. gr. – Bráðabirgðalög	86
29. gr. – Niðurfelling saksóknar o.fl.	89
30. gr. – Undanþágur frá lögum	91
III. kafli - Alþingiskosningar o.fl.	92
31. gr. – Kosningar og kjördæmaskipan	92
32. gr. – Ein málstofa Alþingis	98
33. gr. – Kosningarréttur	101
34. gr. – Kjörgengi.....	104
35. gr. – Samkomudagur Alþingis	107
36. gr. – Friðhelgi Alþingis	109
37. gr. – Samkomustaður Alþingis	114
38. gr. – Réttur til að flytja frumvörp og þingmál	112
39. gr. – Rannsóknarnefndir	114
IV. kafli - Starfsemi Alþingis o.fl.	116
40. gr. – Skattlagning o.fl.....	116
41. gr. – Hlutverk fjárlaga	122
42. gr. – Fjárlög.....	125
43. gr. – Endurskoðun á fjárreiðum ríkisins	127
44. gr. – Meðferð lagafrumvarpa.....	129
45. gr. – Reglulegar alþingiskosningar	131
46. gr. – Úrskurður um kjörgengi og kosningar.....	133
47. gr. – Drengskaparheit þingmanns	135
48. gr. – Sjálfstæði þingmanna	136
49. gr. – Friðhelgi þingmanna	138
50. gr. – Missir kjörgengis	140
51. gr. – Seta ráðherra á Alþingi o.fl.	141
52. gr. – Forseti Alþingis.....	143
53. gr. – Ályktanabærni Alþingis	145
54. gr. – Upplýsingaréttur þingmanna	146
55. gr. – Flutningur þingmála	149
56. gr. – Vísun máls til ráðherra	150
57. gr. – Fundir Alþingis	151
58. gr. – Þingsköp Alþingis	152
V. kafli - Dómstólar	153
59. gr. – Skipan dómsvaldsins	153
60. gr. – Úrskurðarvald dómstóla um embættistakmörk yfirvalda	154
61. gr. – Dómendur	156
VI. kafli - Þjóðkirkjan, trúfélög og trúfrelsi	158
62. gr. – Þjóðkirkjan	158
63. gr. – Trúfélög.....	160
64. gr. – Trúfrelsi	163

VII. kafli - Mannréttindi.....	166
65. gr. – Jafnræði fyrir lögum	166
66. gr. – Ríkisborgararéttur	169
67. gr. – Skilyrði frelsissviptingar.....	173
68. gr. – Bann við pyndingum	178
69. gr. – Lögbundnar refsheimildir o.fl.....	181
70. gr. – Réttlát málsmeðferð	184
71. gr. – Friðhelgi einkalífs o.fl.....	190
72. gr. – Friðhelgi eignaréttar	195
73. gr. – Hugsana, samvisku og tjáningarfrelsi.....	199
74. gr. – Félagafrelsi.....	204
75. gr. – Atvinnufrelsi	208
76. gr. – Réttur til framfærslu, menntunar, o.fl.	211
77. gr. – Skattamál, bann við afturvirkni.....	214
78. gr. – Sveitarfélög	216
79. gr. – Breytingar á stjórnarskrá.....	220
Valdar heimildir um dönsku stjórnarskrána	223
Nokkrar íslenskar vefsíður	225

Grundvöllur stjórnarskrár lýðveldisins Íslands

eftir Sigurð Lindal

1. Uppruni fyrstu stjórnarskrár Íslands

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33 17. júní 1944 á rætur að rekja til stjórnarskrár um hin sérstaklega málefni Íslands frá 5. janúar 1874. Alda- langt samband Íslands við Danakonung haggæði því ekki að Ísland bjó við sérstök lög og þar með sérstaka stjórnskipun. Hins vegar hafði lengi verið togstreita milli Íslendinga og Dana um stöðu Íslands innan danska ríkis- ins þar sem þjóðfundurinn 1851 markaði sérstök þáttaskil. Á síðari hluta 19. aldar var þessi deila orðin að þrátefli, unz danska þingið brá á það ráð að setja einhliða lög um stjórnskipulega stöðu Íslands innan dönsku ríkis- heildarinnar þar sem svo var mælt að Ísland væri óaðskiljanlegur hluti Danaveldis með sérstökum landsréttindum. Lögin staðfesti konungur 2. janúar 1871 og hafa þau síðan verið kölluð *stöðulögin*. Í lögnum voru talin upp sérmál Íslands og á grundvelli þeirra var stjórnarskráin sett, þannig að hún tók einungis til þeirra mála.

Danska stjórnin setti stjórnarskrána einhliða án atbeina Ríkisþingsins og án þess að Alþingi ætti þar neinn hlut að máli – formlega gaf konungur Íslendingum stjórnarskrána. Framangreind málsmeðferð sætti harðri gagnrýni Íslendinga, en með stöðulögunum hafði það þó áunnizt að danska stjórnin viðurkenndi í fyrsta sinn sérstök landsréttindi Íslands. Þá markaði stjórnarskráin vafalaust pólitískan áfanga í átt að sjálfstæðu þjóðríki á Íslandi.

Stjórnarskráin 1874 átti rætur í dönsku stjórnarskránni frá 1849 eins og hún var endurskoðuð 1866. Danska stjórnarskráin var í flestum greinum hliðstæð stjórnarskrám sem settar höfðu verið í Evrópu á þessum tíma. Við setningu hennar var haft mið af stjórnarskrá Belgíu frá 1831, en hún hafði að fyrirmynd texta sem fyrir voru í ýmsum stjórnarskrám samtím- ans, einkum stjórnarskrá Hollands frá 1815 og stjórnarskrám Frakklands frá 1791, 1815 og 1830¹ Belgíska stjórnarskráin varð ekki eingöngu helzta fyrirmynd dönsku stjórnarskrárinnar, heldur stjórnarskráa fjölmargra annarra ríkja sem tóku upp þingbundið konungsveldi á 19. öld, t.d. Spán- ar árið 1837, Grikklands árin 1844 og 1864, Piedmont-Sardiníu árið 1848, Prússlands árið 1850, Búlgaríu 1864, Rúmeníu 1866 og sameinaðrar Ítalíu árið 1870.

Í dönsku stjórnarskránni 1849 var einnig margt fengið úr stjórnarskrá Noregs frá 1814 sem Friðrik 6. hafði neyðzt til að afsala til Svía í kjöl- far ósigurs Napóleons. Norðmenn sættu sig hins vegar ekki við þetta og töldu þjóðina vera handhafa fullveldisins. Stjórnlagabing var kosið og ný stjórnarskrá endanlega sett á Eiðsvelli 17. maí 1814. Eftir innrás Svía

¹ Nánar tiltekið hefur verið áætlað að um 40% greina belgísku stjórnarskrárinnar hafi komið að meira eða minna leyti úr stjórnarskrá Niðurlanda frá 1815, um 35% hafi komið úr frönsku frelsisskránni frá 1830 sem var nánast óbreytt úr áður nefndri stjórnarskrá frá 1814, um 10% úr stjórnarskrá Frakklands 1791 og um 5% úr brezkri stjórnlagahéfi. Um 10% hafi svo komið úr öðrum áttum. Caenegem 1996: 237-38.

sættu Norðmenn sig við konungssamband við Svíþjóð en eftir stóð stjórnarskráin nánast óbreytt. Fyrirmyndir að norsku stjórnarskránni voru sóttar til Englands, sjálfstæðisyfirlýsingar Bandaríkjanna 1776 og stjórnarskrárinnar 1787 og 1791, einnig til Frakklands, mannréttindayfirlýsingarinnar 1789 og stjórnarskrárinnar 1791 og stjórnskipunar Svía 1809.

Þær hugmyndir sem mótuðu stjórnarskrár 18. og 19. aldar voru fengnar víða að og eru þessar helztar. Hugmyndin um samfélagssáttmála sem undirstöðu mannréttinda eru sóttar til John Locke, um dreifingu valds í þjóðfélaginu, valdið í höndum lýðsins og óskerðanleg mannréttindi til hugmyndasmiða upplýsingastefnunnar, ekki síst Jean Jacques Rousseau og að nokkru leyti til Montesquieu. Sjálfstæðisyfirlýsing Bandaríkjanna 4. júlí 1776 og mannréttindayfirlýsing Frakka frá 26. ágúst 1789 eru hvað skýrastar birtingarmyndir þessara viðhorfa. Hugmyndir einveldisins, t.d. eins og þær komu fram í dönsku konungalögunum 1665, voru þó enn áhrifamiklar og bera stjórnarskrár frá þessum tíma merki þess.²

2. Heimastjórn, þingræði og undirbúningur stofnunar lýðveldis

Fyrstu árin eftir gildistöku stjórnarskrárinnar 1874 var kyrrt að kalla, enda voru mönnum önnur mál ofar í huga en endurskoðun hennar, einkum fjármál landsins. Alþingi hafði nú fengið fjárstjórnarvald, auk þess árlegt framlag frá Dönum og ráðamenn Íslendinga urðu að sýna að þeir væru traustsins verðir. En árið 1881 hófst hreyfing til endurskoðunar stjórnarskrárinnar sem að lokum skilaði þeim áfanga 1903 að æðsta framkvæmdarvald í sérmálum Íslands var flutt inn í landið með innlendri ráðherra-stjórn. Gengið var að því vísu að ráðherrann bæri ábyrgð fyrir Alþingi og gæti ekki setið nema með stuðningi þess eða hlutleysi líkt og gilt hafði í Danmörku frá 1901. Samhliða heimastjórn komst þannig á þingræði, án þess þó að þess væri skýrlega getið í stjórnarskránni.

Mikilvæg breyting var gerð 1915 þar sem kosningaréttur var rýmkaður, meðal annars fengu konur kosningarétt, konungkjör var afnumið og opnuð leið til fjölgunar ráðherra og þá jafnframt til myndunar samsteypu-stjórna. Ný stjórnarskrá gekk í gildi í framhaldi af gildistöku dansk-íslenzku sambandslaganna nr. 39/1918, þar sem Ísland var lýst fullvalda ríki í konungssambandi við Danmörku – stjórnarskrá konungsríkisins Íslands, nr. 9/1920. Gilti hún með nokkrum breytingum þangað til lýðveldi var stofnað á Íslandi 1944.

Samkvæmt 18. gr. sambandslaganna gátu Ríkisþing Dana og Alþingi hvort fyrir sig og hvenær sem var eftir árslok 1940 krafizt að byrjað yrði á samningum um endurskoðun laganna. Ef nýr samningur yrði ekki kominn á innan þriggja ára eftir að krafan kom fram gátu Ríkisþingið eða Alþingi hvort fyrir sig samþykkt að samningurinn sem fælist í lögum um yrði úr gildi felldur. Í aðskildum ályktunum 17. maí 1941 lýsti Alþingi

2 Helset og Stordrange 1998: 56-65. Sjá t.d. 13. gr. stjórnarskrárinnar sem felur í sér leifar 9. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 þar sem mælt var fyrir um að konungur hefði hið æðsta vald í öllum málefnum með þeim takmörkunum sem stjórnarskráin setti og léti hann ráðherra framkvæma vald sitt. Samsvarandi ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar (sbr. nú 12. gr.) var fært í dönsku stjórnarskrána 1855 með það að markmiði að áretta vald konungs og umboðsmanna hans (ráðherrana), einkum vegna deilna um yfirráð konungs yfir Slésvík og Holtsetalandi.

annars vegar því yfir að sambandslagasáttmálinn yrði ekki endurnýjaður, en hins vegar vilja sínum til þess að lýðveldi yrði stofnað á Íslandi jafnskjótt og sambandinu við Danmörku yrði formlega slitið. Konungssambandið við Danmörku var óháð gildi sambandslaganna, því var þessi háttur hafður á.

Þann 22. maí 1942 samþykkti Alþingi ályktun um að kjósa nefnd sem starfa skyldi milli þinga til að undirbúa sambandsslit við Danmörku og að stofna lýðveldi á Íslandi, en þá vildu ýmsir stjórnámálamenn ljúka málinu á því ári. Fyrir því fékkst ekki stuðningur þeirra þjóða sem Íslendingar höfðu helzt samskipti við og áttu mest undir og var málinu því slegið á frest. Í september sama ár ályktaði Alþingi að millipinganefndin skyldi halda áfram störfum við tillögugerð um breytingar á stjórnskipunarlægum samkvæmt því sem henni var falið í upphafi. Í framhaldi af þessu voru 15. desember 1942 sett stj. nr. 97/1942 þar sem svohljóðandi málsgrein var aukið við 75. gr. stjórnarskrárinnar nr. 9/1920:

Pegar Alþingi samþykkir þá breytingu á stjórnskipulagi Íslands, sem greinir í ályktunum þess frá 17. maí 1941, hefur sú samþykkt eins þings gildi sem stjórnskipunarlæg, er meirihluti allra kosningabærra manna í landinu hefur með leyningu atkvæðagreiðslu samþykkt hana. Þó er óheimilt að gera með þessum hætti nokkrar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær, sem beinlínis leiðir af sambandsslitum við Danmörku og því, að Íslendingar taka með stofnun lýðveldis til fullnustu í sínar hendur æðsta vald í málefnum ríkisins.

Í áramótaráðu 1943 benti Björn Þórðarson forsætisráðherra á þrjú höfuðatriði sem samkvæmt þessu þyrfti að fjalla um í hinni nýju stjórnarskrá: 1) val forseta, 2) kjörtímabil forseta, 3) valdsvið forseta. Millipinganefndin vann að frumvarpi til nýrrar stjórnarskrár og skilaði tillögum sínum 7. apríl 1943. Frumvarpið var lagt fyrir Alþingi ásamt tillögu til þingsályktunar um slit sambandsins við Dani og afgreitt 8. mars 1944. Það var borið undir þjóðaratkvæði ásamt tillögu um sambandsslit og tóku 98,61% kjósenda þátt í kosningunni. Af þeim greiddu 95,04% atkvæði með stjórnarskránni. Með þingsályktunum 16. júní 1944 var lýst yfir sambandsslitum við Dani og gildistöku hinnar nýju stjórnarskrár. Þann 17. júní 1944 var haldinn sérstakur fundur Alþingis á Þingvöllum þar sem m.a. fór fram kosning fyrsta forseta Íslands samkvæmt bráðabirgðaákvæðum stjórnarskrárinnar.³

3. Sérstök stjórnarskrá

Í stjórnarskrá Íslands er mælt fyrir um meginrætti stjórnskipunar íslenska ríkisins. Þar eru þær grundvallarreglur sem stjórnskipulagið er reist á. Í frjálsum þjóðfélögum hafa þær mótast af pólitískum hugmyndum eða stjórnspeki sem hafa notið almennrar viðurkenningar þegar þær voru felldar í stjórnarskrá og lögfestar.

Sérstakar ritaðar stjórnarskrár komu fyrst til á 18. öld.⁴ Hinar rituðu stjórnarskrár 18. og 19. aldar voru þó ekki að öllu leyti afsprengi þeirrar aldar.

³ Ólafur Jóhannesson 1978: 48.

⁴ Sbr. einkum stjórnarskrá Bandaríkjanna frá 1787 og 1791 og Frakklands frá 3. september 1791 sem var fyrsta evrópska stjórnarskráin. Stjórnarskrá Póllands hafði verið sett 3. maí 1791, en Rússar gerðu innrás í landið árið 1792 og henni fylgdi önnur skipting Póllands 1795 með því að hið forna konungsríki leið undir lok. Caenegem 1996:184.

Þær áttu sér dýpri rætur – ekki síst í átökum valdahópa og oddvita valdastofnana á miðöldum, einkum aðalsmanna og kirkjuhöfðingja – seinna bættust borgarar við. Í átökum við konung voru gerðir sáttmálar, þar sem konungi var heitið hollustu gegn því að hann virti frelsi viðsemjenda sinna og forn réttindi þeirra. Hin fyrstu slíkra skjala urðu til á Norður-Spáni seint á 12. öld, en langfrægast og áhrifamest þeirra var hin mikla frelssisskrá Englendinga – Magna Carta libertatum frá 1215. Á Norðurlöndum voru slík skjöl sett saman og nefndust *handfestur*. Einna þekktast þeirra er handfesta Eiríks konungs glippings 1282. Nokkur áþekk skjöl eru til úr stjórnskipunarsögu Norðurlanda frá 13. til 15. aldar. Úr sögu Íslands má nefna Gamla sáttmála 1262 til 64 og 1302, en þeir hafa að geyma einhliða skilyrði Íslendinga fyrir því að hylla konung.⁵

Sú aðferð, að draga upp mynd af heildstæðu stjórnkerfi og fella í búning æðri laga í formi sérstakrar stjórnarskrár, hlaut að liggja beinast við þegar nýtt ríki var stofnað – þótt það væri gert á grundvelli smærri ríkiseininga, eins og raunin var við stofnun Bandaríkjanna – eða stjórnskipan var gerbreytt líkt og eftir frönsku stjórnarbyltinguna 1789. Síðan hefur þessu verið fylgt við stofnun nýrra ríkja eða meiriháttar breytingu á stjórnskipulagi, svo sem var við afnám einveldis í Evrópu um miðja 19. öld. Hins vegar ber sagan með sér að stjórnarskrár einar sér duga oft skammt við breytingar á lögskipan samfélagsins. Hún hefur mótast af fornum hefðum og rótgrónum hugsunarhætti sem nýir textar stjórnarskrár aðlagast smám saman. Rökin fyrir því að fella stjórnskipulagið í einn lagabálk voru framar öðru þau að það þjónaði lýðræðinu. Grundvallarlög þjóðfélagsins ættu að vera þannig úr garði gerð að þau væru aðgengileg, þegnarnir gætu kynnt sér þau og séð hverjar væru valdheimildir ríkisins, hvernig það væri skipulagt og hvert væri hlutverk stofnana þess og valdsvið þeirra. Mikilvægt væri að stjórnarskrá væri skýrt orðuð og réttindi þegnanna skilmerkilega sett fram. Slík stjórnarskrá þjónaði lýðræðinu betur en torskilin flækja fornrar venju og nýrrar, eða hefða sem hvergi væri unnt að festa á hendur í rituðu máli.

Nú er ekki nægilegt að setja góðar og skynsamlegar reglur – tryggja þarf að eftir þeim sé farið – t.d. með óhlutdrægum dómstólum í stað þess að þetta sé látið eftir konungi eða þingi þar sem pólitískur meirihluti er síbreytilegur.⁶ Til grundvallar stjórnarskrám liggur því einnig sú hugmynd að frelsi borganna og grunngildi samfélagsins verði einungis tryggð í sérstakri skrá sem gangi framar öllum öðrum lögum og komið sé í veg fyrir að valdastofnanir samfélagsins virði að vettugi stjórnskipuleg mörk sín.

4. Hugmyndir sem búa að baki stjórnarskránni

Líkt og á við aðrar stjórnarskrár með uppruna á 18. og 19. öld markast íslenska stjórnarskráin af átökum við einveldisstjórnskipan. Í fyrsta lagi

5 Sigurður Línadal 1981: 270-29. Sigurður Línadal 1978: 1-16. Björn Þorsteinsson og Sigurður Línadal 1978: 19 o. áfr. Nielsen 1962: 210-12. Jörgensen 1947: 70-75.

6 Caenegem: 1996: 169-70. Í Belgíu varð þróunin sú að stjórnlagadómstóll sem mælt var fyrir um í stjórnarskránni, lét úrlausn á slíkum álitaeftum í hendur þingsins. Það hafði með öðrum orðum sjálfðæmi. Aðhaldið skyldi koma frá kjósendum þannig að þingmenn næðu ekki kosningu ef þeir sinntu ekki þeirri skyldu að veita aðhald. Um þetta, sjá bls. 158 og 160.

kemur þetta fram með áherzlu á óskerðanleg mannréttindi. Í öðru lagi birtist þetta í því að valdið í þjóðfélaginu sé í höndum lýðsins, sbr. meðal annars ákvæði um lýðræðislegar kosningar. Í þriðja lagi er kveðið á um dreifingu valdsins milli stofnana ríkisins til þess að tryggja gagnkvæmt aðhald. Að mismunandi leiðum í þessu efni er vikið nánar síðar.

Auk beinna ákvæða í stjórnarskránni liggja einnig óskráðar meginreglur henni til grundvallar sem tengjast þó flestar þeim almennum hugmyndum sem áður greinir. Eftirtalin dæmi má nefna:

1. Þingræðisreglan. Frá upphafi heimastjórnar 1903-04 hefur verið viðurkennt að engin ríkisstjórn eða ráðherra geti setið án stuðnings eða hlutleysis þingsins.
2. Úrskurðarvald dómstóla um stjórnskipulegt gildi laga. Sú regla að dómstólar landsins hafi vald til að dæma um hvort lög fari í bága við stjórnarskrá helgast af langri og óumdeildri dómaframskvæmd allt frá upphafi 20. aldar.⁷
3. Almennar valdheimildir löggjafans. Löggjafinn hefur heimild til að setja hvers kyns reglur innan marka stjórnskipunarinnar, m.a. setja mannréttindum nánar tiltekin takmörk í almannabágu. Þetta hefur verið viðurkennt í dómaframskvæmd allt frá því að 20. öld gekk í garð.
4. Framsal fullveldis. Talið er að framsal lagasetningarvalds og þá jafnframt fullveldis sé heimilt þótt deilt sé um að hve miklu marki.
5. Engin bein réttaráhrif þjóðarréttar. Um tengsl þjóðaréttar og landsréttar gildir svokölluð tvíeðliskenning sem felur í sér að landsréttur gengur framur þjóðarétti ef reglur skilur á. Landsrétt skal á hinn bóginn túlka í samræmi við þjóðarétt. Með þetta viðmið að leiðarljósi og vaxandi alþjóðasamskipti hefur vægi þjóðaréttar þó vaxið.

Nokkuð hefur borið á tillögum um að almennt orðaðar meginreglur eða jafnvel almennar pólitískar stefnuyfirlýsingar séu settar í stjórnarskrá, t.d. að auðlindir landsins séu þjóðareign, Ísland skuli friðlýst og allir eigi rétt til heilnæms umhverfis. Nokkur dæmi eru um slíkar yfirlýsingar í íslenzku stjórnarskránni, t.d. um að eignarrétturinn sé friðhelgur, sbr. 72. gr. eða ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi megi aldrei í lög leiða, sbr. 73. gr. Sá munur er þó á að þær yfirlýsingar eru bundnar við tiltölulega skýr og afmörkuð hugtök. Almennt séð einkennast stjórnarskrár Íslands þó af nokkuð fastmótuðum réttarreglum en ekki matskenndum pólitískum yfirlýsingum.

5. Sérkenni stjórnarskrárinnar

Stjórnskipanin er reist á þeirri grunnhugmynd að stjórnarskrá sé ekki einhliða valdboð eða leiðsögn sem einkennir gjarnan lög, heldur sáttmáli um skipulag ríkisins og stöðu þegnanna innan þess. Eðli málsins samkvæmt eru þessar reglur því mikilvægari en aðrar og eru þar af leiðandi

⁷ Ólafur Jóhannesson 1978: 441 o. áfr.

settar með sérstökum hætti til þess að tryggja vandaðan undirbúning og víðtæka samstöðu. Af þessum sökum hljóta þær að ganga framur almennum lögum sem samrýmast þeim ekki. Stjórnarskráin á að tryggja stöðugleika og festu í þjóðfélaginu og hún á að standa af sér tímabundin átök stjórnmalanna.

Nú er ljóst að engin stjórnarskrá getur staðið óbreytt um ár og því síður aldir, þrátt fyrir mikilvægi stöðugleikans. Breytingum á hugsunarhætti landsfólksins sem og aðstæðum og vandamálum samfélagsins verður stjórnarskrá að fylgja og bregðast við. Öðrum kosti dagar hún uppi og verður dauður bókstafur eða þeirri þjóðfélagsskipan sem hún á að vernda er hrundið með byltingu. En við þessu má bregðast með því að breyta stjórnarskránni og þar má fara tvær leiðir. Hin fyrri er að fara hægt í breytingar og gera þær einungis þegar brýna nauðsyn ber til; hin síðari er að er hika ekki við breytingar þegar þörf gerist.

Sem dæmi um fyrrnefndu leiðina má nefna stjórnarskrá Bandaríkjanna, en á henni hafa verið gerðar breytingar eða viðaukar 27 sinnum. Einnig má vísa í norsku stjórnarskrána frá 1814 þar sem þarf samþykki tveggja stórþinga og atkvæði 2/3 hluta þingmanna við lokaatkvæðagreiðslu. Þegar staðið er að verki með þessum hætti skapast eðlilega þrýstingur á rýmkandi túlkun stjórnarskrárinnar. Afleiðingin getur verið sú að texti ákvæðanna verður ekki að öllu leyti góð heimild um það hvernig stjórnskipulagið er í reynd.⁸

Um íslensku stjórnarskrána má segja að auðveldara er að breyta henni en flestum öðrum stjórnarskrám, enda hefur það iðulega verið gert. Oftast hafa verið gerðar breytingar á reglum um kosningar og kjördæmaskipan og árið 1995 var nýr mannréttindakafli saminn og samþykktur. Ákvæðin um hlut forseta í framkvæmdarvaldinu eru hins vegar lítt breytt frá þeim reglum sem giltu um konung við upptöku þingbundinnar konungsstjórnar og gefa þau þannig mjög ófullnægjandi mynd af þeim reglum sem gilda um embættið.⁹

6. Mannréttindi

Mannréttindi eru meðal þeirra grunngilda sem búa að baki stjórnarskrá Íslands líkt og áður segir. Þessi réttindi birtast í búningi almennra yfirlýsinga sem eiga að tryggja að hver þjóðfélagsþegn fái notið þeirra. Þau eru óháð landamærum, þjóðerni og kyni, þau standa ofar löggjöf landsins og þarfnast ekki sérstakrar löghelgunar.¹⁰ Mannréttindum er gjarnan skipt í tvo flokka, frelsisréttindi, sem eiga að tryggja réttindi þegnanna gegn misbeitingu ríkisvalds, að meginstefnu neikvæð réttindi og félagsleg réttindi sem eiga að tryggja að ríkisvaldið styðji þegnana til bærilegs lífs. Þau leggja beinar athafnaskyldur á ríkisvaldið og eru því að meginstefnu

8 Fastheldni við stjórnarskráartextann frá 1814 er sérkenni stjórnskipunarþróunar Norðmanna. Afleiðingar þess eru að fræðimenn hafa gengið mjög langt í því að túlka ákvæði stjórnarskrárinnar, auk þess sem stjórnskipunarvenjur hafa mótað framkvæmd. Helset og Stordrange 1998: 67 o. áfr. (kap. 4.3-4.4), sbr. einnig bls. 73 o. áfr. (kap. 4.6 og 4.7). Sjá enn fremur Annars 1983: 350-52.

9 Gunnar Helgi Kristinsson 1994: 57 o.áfr. Þar er yfirlit um breytingar sem gerðar hafa verið á stjórnarskránni og einstökum greinum hennar.

10 Helset og Stordrange 1998: 371.

jákvæð réttindi.¹¹ Mannréttindaákvæði í þeim búngi sem algengastur er í stjórnskrám nútímans mótuðust í átökum við einvaldsstjórnir og voru þar flokkuð og afmörkuð við þau réttindi sem helzt taldist þörf að verja fyrir ágangi einvaldsstjórna, svo sem eignarrétt og almennt frelsi manna til orða og athafna. Auk þess voru lagðar tiltekna skyldur á ríkisvaldið til að tryggja lágmarksmenntun og aðstoð við þá sem bjargþrota voru.

Í stjórnskránni 1874 lá aðaláherzlan á frelsisréttindin, enda í samræmi við það sem almennt tíðkaðist í Evrópu á þessum tíma. Í tveimur greinum voru ákvæði um þau félagslegu réttindi sem áður er lýst og síðan hefur slíkum ákvæðum fjölgað. Fáeinir breytingar höfðu verið gerðar á mannréttindakafla stjórnskrárinnar, en hann var í heild endurskoðaður og lögfestur árið 1995 eins og fyrr segir.

7. Lýðréttur

Áður er minnt á að æðsta vald í samfélaginu skyldi vera í höndum lýðsins og er það hér fellt undir hugtakið lýðréttur. Þetta er meðal annars í samræmi við kenningar Rousseau í riti hans um Samfélagssáttmálann. Í stjórnskrá Íslands liggur þessi hugmynd til grundvallar og leitast er við að framfylgja henni með almennum kosningum fulltrúa, meðal annars til löggjafarþings og sveitarstjórna, jafnvel að auki í tiltekna valdastöðum, eins og embætti forseta Íslands. Við kosningar verða fyrir ýmis álitæfni, meðal annars um hvernig kosningarétti skuli hagað og þá sérstaklega um jöfnun atkvæðisréttar og kjördæmaskipan.

Um kosningar og kjördæmaskipan hafa staðið deilur allt frá upphafi heimastjórnar. Engum stjórnskrárákvæðum hefur verið breytt jafnoft og jafnmikið og þeim sem lúta að kosningum til Alþingis án þess að þær breytingar hafi gengið eftir væntingum, en ekki er ástæða til að rekja þá sögu hér. Þá ber að nefna þjóðaratkvæðagreiðslur sem hingað til hafa þó verið fátíðar, en virðast nú um stundir njóta vaxandi fylgis almennings. Stjórnskráin sjálf var samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu, eins og áður greinir, en auk þess mælir stjórnskráin fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu við þrenns konar aðstæður: 1. Þegar Alþingi samþykkir brottvikningu forseta. 2. Þegar forseti synjar lögum Alþingis staðfestingar. 3. Við breytingu á lögum um stöðu þjóðkirkjunnar.

8. Valdskipting

Sú hugmynd að takmarka beri vald einstaklings eða afmarkaðs hóps í þjóðfélaginu með því að skipta því milli einstaklinga eða stofnana hefur birt í skipulagi samfélaga og kennisetningum stjórnspekinga allt frá forngrikkjum og Rómverjum til nútímans.¹² Þær hugmyndir sem mest áhrif hafa haft á stjórnskipan ríkja mótuðust við aðstæður í stjórnmalum á síðari hluta 17. aldar og hinni 18. sem áður er vikið að og eiga sér fótfestu í upplýsingunni, eðlis- eða náttúruréttindum og lýðrétti þegnanna til að fara með æðsta vald í þjóðfélaginu. Hér má einnig nefna skiptingu valds milli konungs og lögstétta sem mótaði stjórnskipunarþróun miðalda um-

¹¹ Zahle 2001: 37. Raunar hefur verið rætt um þriðju kynslóð mannréttinda svo sem rétt til heilsusamlegs umhverfis, hlutdeildar í menningararfleifi o. fl. o. fl., en ekki er ástæða til að fjalla um þann þátt hér.

¹² Selmer 1971: 1642-49. Við þessa grein er víða stuðt í þessum kafla.

fram annað eins og áður er getið. Þangað sótti John Locke hugmyndir sínar um skiptingu valds. Því skyldi skipt í löggjafarvald sem var æðst og í höndum lögstéttanna, en framkvæmdarvaldið kom í hlut konungs. Þriðja valdið kallaði Locke alþjóðavalld, en því fylgdi réttur til að lýsa yfir stríði og gera alþjóðasamninga. Þannig er þriggreining Locke¹³. Hann telur hins vegar að dómarrar hafi engar sjálfstæðar valdheimildir og gerir því ekki ráð fyrir dómssvaldi sem þætti í skiptingu valdheimilda.

Montesquieu gengur að því vísu að hver sá sem náð hefur valdi vilji auka það og jafnframt misnota. Við þessu verði að bregðast þannig að völdum sé skipt fyrirfram milli þeirra sem gera tilkall. Þetta sé nauðsynlegt til þess að koma á jafnvægi milli valdhafa og til að tryggja pólitískt frelsi manna gagnvart valdi ríkisins. Andstætt Locke skipti Montesquieu ríkisvaldi í þrjú þætti: löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómssvald og var þetta síðan haglega fléttað saman. Konungi væri svo fengið vald til að neita að staðfesta lög til að koma í veg fyrir að löggjafarsamkundan misbeitti valdi sínu. Lögsaga dómstóla skyldi einungis bundin við að mæla fyrir munn löggjafans og því gegndi dómssvaldið engu pólitísku hlutverki en var eigi að síður mikilvægur hlekkur í stjórnskipan ríkisins: Dómstólar skyldu skipaðir hæfustu mönnum og til langs tíma og með því tryggt að þeir væru óháðir öðrum valdhöfum.¹⁴

Ríkin í Norður-Ameríku voru hin fyrstu sem tóku valdskiptingakenningu upp og lögðu hana til grundvallar í stjórnskipan sinni. Hér má nefna sem dæmi réttindaskrána frá 1776 og stjórnarskrána frá 1787 og 1791. Þar var mörkuð önnur stefna á grundvelli lýðræðis- og frelsisþróunar en í Evrópu, enda skorti þar hefð fyrir þjóðhöfðingjaembætti og hlut þess í stjórnskipaninni.

Í riti sínu Samfélagssáttmálinn gagnrýndi Rousseau valdskiptingakenningu með þeim rökum að ekki fengi staðizt að skipta ríkisvaldi, en síðan leggja það til grundvallar sem einingu.¹⁵ En þrátt fyrir þetta sigraði hugmyndin um valdskiptingu í Frakklandi án þess þó að hugmyndum Rousseau um óskipt ríkisvald væri hafnað. Í 16. gr. mannréttindayfirlýsingar frönsku byltingarinnar 1789 var mælt fyrir um skiptingu ríkisvalds til tryggingar réttindum þegnanna.

Þótt framangreindir stjórnspekingar ætluðu dómssvaldinu ekki mikinn hlut í mótun þjóðfélagsins þokaðist það hægt og bitandi til aukins sjálfstæðis með auknum pólitískum áhrifum. Lögsaga þess náði einungis til einka- og refsimála, en á síðari helmingi 19. aldar tók það að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldi þjóðhöfðingjans þótt ekki lægi alltaf ljóst fyrir að hve miklu marki það hlutverk ætti sér stoð í lögum.

Þriggreining ríkisvaldsins í löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómssvald er grundvallarregla í stjórnarskrá Íslands og hefur svo verið síðan 1874. Þar er einnig gert ráð fyrir að valdi sé skipt milli ríkis (þ.e. stofnana ríkisins) og sveitarfélaga. Loks er löggjafarvaldi skipt milli Alþingis og forseta Íslands, þar sem hann hefur sjálfstæðar valdheimildir með synjunarvaldi sínu. Þeir sem skipa þessar stjórnarstofnanir eru kosnir almennri kosningu og sækja þannig umboð sitt til kjósenda.

13 Locke 1986: XII. kafli, 174 o. áfr.

14 Montesquieu [1961] XI. bók 6. kafli.

15 Rousseau 2004: Önnur bók, 2. kafli, bls. 89 o. áfr.

Við heimastjórn 1904 komst á þingræði eins og áður er tekið fram og það hefur haft þær afleiðingar að mjög hefur dregið úr skilum milli löggjafarvalds og framkvæmdarvalds með því að ráðherrar sækja umboð sitt til Alþingis. Í því að ráðherrar bera ábyrgð fyrir Alþingi felst jafnframt að meirihluti þingsins beri pólitíska ábyrgð á ríkisstjórn. Hún hefur síðan stjórnkerfið sér til fulltingis og það veitir ráðherrum, sem oft eru forstumenn stjórnmalaflokka, áhrifavald umfram aðra þingmenn. Þingræðisskipan hefur þannig þróast í það sem stundum hefur verið kallað ráðherraræði. Aðhald með framkvæmdarvaldinu kemur því í hlut stjórnarandstöðunnar (þ.e. minnihluta þingsins) og að nokkru leyti frá dómsvaldinu.

9. Þingstjórn – Fullveldi þingsins

Í Englandi var fullveldi þingsins óvefengt á 18. öld og tók það til lagasetningar sem hvorki var takmarkað af gildandi lögum, meginreglum laga, né heldur eðlislögum og náttúrurétti; ekki skyldu gerðir þess heldur sæta endurskoðun dómstóla. Þingið starfaði í umboði fólksins og ekkert skyldi gert sem gengi gegn vilja þess og þar af leiðandi ættu ákvarðanir þingsins ekki að sæta neinum takmörkunum. En efasemdir vöknuðu fljótlega meðal enskra fræðimanna sem vantroystu hömlulausu valdi. Í stjórnarskrá eða sérstakri réttindaskrá yrðu að vera ströng ákvæði sem verðu menn fyrir „kjörinni harðstjórn“. Slík viðhorf hefðu bæði fræðimenn og almenningur látið í ljós.¹⁶ Vald þingsins hefur þó ekki verið skert.

Höfundar stjórnarskrár Bandaríkjanna leituðust hins vegar við að tempra vald þingsins og óheft meirihlutaræði, m.a. með því að stofna sambandsríki þar sem einstök ríki nytu tiltekinnar sjálfstjórnar, með því að þrískipta ríkisvaldinu í anda kenninga Montesquieu og þá einkum með því að fela þjóðinni að kjósa forseta sérstaklega, þannig að hann hefði með höndum framkvæmdarvaldið og væri óháður löggjafarvaldinu sem síðan yrði skipt milli tveggja deilda þingsins.¹⁷

Því má bæta hér við að í Evrópu utan Englands var leitast við að reisa skorður við umsvifum þingsins. Birtist það meðal annars í skrifum fræðimanna eins og Max Webers. Hann átti sæti í nefnd þeirri sem samdi Weimar-stjórnarskrána sem gekk í gildi árið 1919. Þar var sú regla sett að forseti skyldi vera þjóðkjörinn. Sú hugsun bjó að baki að með því yrði helzt spornað við óhóflegum áhrifum Ríkisþingsins.¹⁸

Því er ljóst samkvæmt þessu að vald þingsins varð að takmarka þótt það sækta umboð sitt til kjósenda og þeir ættu að veita aðhald gegn misbeitingu. En reynslan hefur sýnt að fulltrúalýðræðið er engan veginn einhlítt. Allur þorri manna á þess sjaldan kost að kynna sér mál til hlítar, heldur verður að treysta á fullan trúnað umboðsmanna sinna – fulltrúa sinna. Við þetta bætist skipulag kosninga eins og listakosningar og skipting kjördæma sem getur stuðlað að flokksræði og búið í haginn fyrir atvinnustjórnmalamenn. Þeir freistast þá til að verja atvinnuhagsmuni sína og kunna að mynda eigin hagsmunasamtök þvert á flokkaskipan.

Stjórnlagafraeðingar hafa almennt verið á þeirri skoðun að Alþingi sé

¹⁶ Caenegem 1996: 198-200.

¹⁷ Svanur Kristjánsson 2010: 191.

¹⁸ Sigurður Línal 1973: 16.

valdamest handhafa ríkisvalds samkvæmt stjórnarskrá Íslands. Í næsta kafla verður vikið að völdum Alþingis og hvernig þeim hefur verið sniðinn stakkur í stjórnarskrá lýðveldisins frá 1944.

10. Lýðveldisstjórnarskrá

Með samþykkt stjórnarskrár lýðveldisins Íslands 1944 var konungdæmið afnumið. Eins og rakið er í 2. kafla var óheimilt að gera aðrar breytingar á stjórnarskrá en þær sem beinlínis leiddu af sambands slitum við Danmörku og stofnun lýðveldis. Meginviðfangsefnið var því að kveða á um stöðu forseta, hlutverk hans og valdsvið.

Þegar fullveldi Íslands var viðurkennt 1. desember 1918 raskaðist ekki formlega neitunarvald konungs, en hann hafði ekki beitt því eftir að heimastjórn komst á 1904 og sú venja hafði þróast að ekki var gert ráð fyrir að hann beitti því, enda andstætt lýðræðisskipan að erfðakonungur stöðvaði löggjöf þings sem kosið væri almennri kosningu. Valdi Alþingis voru þannig í reynd ekki sett önnur takmörk en mælt voru í stjórnarskrá, en hins vegar voru engar stofnanir til að framfylgja því nema dómstólar sem tóku þó á slíkum málum með gát. Völd þingsins jukust enn þegar Danmörk var hernumin 9. apríl 1940 og það tók í eigin hendur konungsvald og fól það ríkisstjórn Íslands. Þessar ráðstafanir áttu sér stóð í stjórnskipulegum neyðarrétti og stóðu einungis skamma hríð, með því að þingið kaus ríkisstjóra 17. maí 1941 sem hafa skyldi á hendi konungsvald. Var hann kosinn til eins árs í senn og stóð sú skipan til 17. júní 1944. Ríkisstjóri sótti umboð sitt til Alþingis þannig að staða hans gagnvart þinginu var ekki sterk. En allt var þetta til bráðabirgða. Þegar kom að því að setja lýðveldinu stjórnarskrá varð að taka á tvennu. Annars vegar kosningu forseta og hins vegar valdsviði hans.

Um kosningu forseta komu tvær leiðir til greina – annars vegar að hann yrði þingkjörinn og hins vegar þjóðkjörinn. Við kosningu ríkisstjóra samkvæmt ályktun Alþingis 17. maí 1941 var því hreyft að þjóðin kysi hann, en um það urðu ekki miklar umræður, enda mál manna að ekki væri tímabært að ákveða það. Þegar Alþingi hafði kosið Svein Björnsson ríkisstjóra lýsti hann yfir því að hann héldi valdi sínu í hófi og virti vilja þingsins.¹⁹

Í stjórnarskráfrumvarpi millipinganevndarinnar, sem kosin var 22. maí 1942 og lagt var fyrir Alþingi árið 1944, var gert ráð fyrir að forseti yrði kosinn í sameinuðu þingi.²⁰ Skyldu ¾ þingmanna vera á fundi og sá sem fengi meira en helming greiddra atkvæða, þeirra sem á fundi væru, teljast rétt kjörinn forseti. Rökin voru þau að minni truflun yrði af kosningu nýs forseta en vera mundi við þjóðkjör. Vel færi á að Alþingi kysi forseta þar sem ætlunin væri sú að þingið héldi sama valdi í málefnum ríkisins og það hefði haft og forseti yrði því háður með svipuðum hætti og konungur væri nú í framkvæmd. Ríkisstjórnin sem nú var skipuð utanþingsmönnum vildi að forseti yrði þjóðkjörinn og sama skoðun kom einnig fram í ræðum ýmissa þingmanna.²¹ Niðurstaða sameinaðra stjórnarskrárnefnda Alþingis um kjör forseta var að hann skyldi vera þjóðkjörinn, enda myndi

19 Svanur Kristjánsson 2010: 193-98.

20 Björn Þórðarson 1951: 573 o. áfr.

21 Sama rit, sbr. t.d. bls. 576, 580, 583, 584.

það vera samkvæmt vilja og óskum meirihluta þjóðarinnar.²² Þingið kaus reyndar forseta í fyrsta sinn til eins árs, enda ekki ráðrúm til að efna til þjóðkjörs.

Þá var viðfangsefnið að mæla fyrir um valdsvið forseta; annars vegar hlut hans í framkvæmdarvaldi og hins vegar hlutdeild hans í löggjafarvaldi, en um það er nánar mælt í 19. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem segir að undirskrift forseta lýðveldisins undir löggjafarmál og stjórnarerindi veiti þeim gildi, er ráðherra ritar undir þau með honum.

Um stjórnarerindi sem lúta að stjórnarframkvæmd er það að segja að í stjórnarskránni 1944 er lögð til grundvallar framkvæmd samkvæmt stjórnarskrá konungsríkisins Íslands frá 1920. Í samræmi við það verður að miða við að forseti hafi átt að vera bundinn af sömu venju og konungur og ekki beita neitunarvaldi sínu. Líkt og konungur verður forseti ekki þvingaður til undirskriftar en hins vegar lætur stjórnarskráin ósagt um þær óvenjulegu aðstæður sem risu ef slík yrði raunin.

Um löggjafarmál er ekki við sambærilega hefð að styðjast eins og um stjórnarframkvæmd því að þar var gerð nýskipan á hlutverki forseta með ákvæðum um synjunarvald hans. Um synjun forseta gildir þannig ekki 19. gr. heldur 26. gr. sem kveður á um að lög Alþingis taki gildi en leggja skuli þau undir þjóðaratkvæði. Þetta var sú meginbreyting sem gerð var á stjórnskipun Íslands við stofnun lýðveldis.

Sú aðferð að fá forseta synjunarvald og rétt til að skjóta lögum til þjóðaratkvæðis fól í sér að valdi var skipt milli þings og þjóðhöfðingja og aðhaldi þessara stofnana hvor gagnvart annarri. Sú viðleitni að sporna við óheftu valdi átti sér langa sögu í stjórnskipunarþróun Evrópu eins og lýst er að framan og er raunar óaðskiljanlegur þáttur í þeim hugmyndum sem mótað hafa stjórnarskrána. Með stofnun embættis forseta sem væri lýðræðislega kjörinn og ákvæði 26. gr. má segja að spornað hafi verið við þeirri þróun að Alþingi, ásamt ríkisstjórn, kæmi í stað hins einvalda konungs þótt lýðræðislegt umboð stæði að baki. Þá niðurstöðu má aftur á móti finna stoð í hefð miðalda um takmörkun valds og stjórnarskrárhugmyndum upplýsingarinnar. Líkt og á miðöldum hefur átökum valdastofnana samfélagsins ekki lokið í eitt skipti fyrir öll. Um synjunarvald forseta var deilt á Alþingi 1944 og hefur það verið umdeilt allar götur síðan, jafnvel þótt stjórnarskráin væri samþykkt með 33 samhljóða atkvæðum og með yfirgnæfandi meirihluta í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þannig hafa þær raddir ítrekað heyrzt að málskotsréttur forseta væri andstæður þingræði og jafnvel lýðræði, en beiting hans myndi einnig leiða til glundroða og stjórnskipulegrar kreppu. Þá hefur því verið haldið fram að málskotsrétturinn hafi vanist úr gildi fyrir hefð eða liggi í raun og veru hjá ráðherra og ríkisstjórn.

Með hliðsjón af því að forseti Íslands hefur þegar beitt rétti sínum til synjunar þrívægis má segja að sagan hafi þegar skorið úr hinum lagalegu álitaeftum fyrir sitt leyti. Eftir stendur hins vegar spurningin um hvort sú skipan sé æskileg að lýðræðislega kjörinn forseti fari með synjunarvald gagnvart lögum og hugsanlega aðrar sjálfstæðar valdheimildir gagnvart þingi og ríkisstjórn. Í samræmi við þær hugmyndir sem stjórnarskránni búa að baki og íslenska stjórnskipunarhefð er það að lokum íslenzku þjóðarinnar að taka afstöðu til þess álitaefnis.

22 Sama rit, bls. 603-04.

Helztu heimildir

Anners, Erik: Den europeiske rettens historia. Universitetsforlaget. Oslo 1983.

Björn Þórðarson: Alþingi og frelsisbaráttan 1874-1944. Saga Alþingis III. Alþingissögunefnd gaf út. Reykjavík 1951.

Björn Þorsteinsson og Sigurður Líndal: Lögfesting konungvalds. Saga Íslands III. Hið íslenska bókmenntafélag. Reykjavík 1978.

Van Caenegem, R. C.: An Historical Introduction to Western Constitutional Law. Cambridge University Press. Cambridge 1996.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Reykjavík 1994.

Jørgensen, Poul Johs.: Dansk retshistorie. 2. udgave. G.E.C. Gads forlag. Kaupmannahöfn 1947.

Locke, John: Ritgerð um ríkisvald. Lærdómsrit Bókmenntafélagsins. Íslensk þýðing eftir Atla Harðarson sem einnig ritar inngang. Hið íslenska bókmenntafélag. Reykjavík 1986.

Montesquieu, Charles de Secondat: De l'Esprit des lois. Édition Garnier Frères I-II. París 1961. Hér er einnig stuðzt við enska útgáfu: The Spirit of the Laws. Translated and edited by Anne M. Cohler, Basia Carolyn Miller, Harold Samuel Stone. Cambridge University Press. Cambridge 1994.

Nielsen, Herluf: Haandfæstning. Kulturhistorisk leksikon for nordisk middelalder. VII. (1962).

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands. Önnur útgáfa. Iðunn. Reykjavík 1978.

Rousseau, Jean Jacques: Samfélagssáttmálinn. Lærdómsrit Bókmenntafélagsins. Íslensk þýðing eftir Björn Þorsteinsson og Mhá Jónsson sem einnig ritar inngang. Hið íslenska bókmenntafélag. Reykjavík 2004.

Selmer, P.: Gewaltenteilung. Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte I. (1971).

Sigurður Líndal: Early Democratic Traditions in the Nordic Countries (endurskoðað og yfirlesið af Mike Marlies). Nordic Democracy. Det danske selskab. Kaupmannahöfn 1981.

Sigurður Líndal: Stjórnskipunarhugmyndir og stjórnarhættir til loka hámiðalda. Saga Íslands III. Hið íslenska bókmenntafélag. Reykjavík 1978.

Sigurður Líndal: Max Weber. Inngangur að ritinu Mennt og máttur. Lærdómsrit Bókmenntafélagsins. Hið íslenska bókmenntafélag. Reykjavík 1973.

Svanur Kristjánsson: Konunglega lýðveldið. Ritið. Tímarit Hugvísindastofnunar Háskóla Íslands (10) 3/2010.

Helsted, Per og Stordrange, Björn: Norsk statsforfatningsrett. Oslo 1998.

Zahle, Henrik: Dansk forfatningsret I. Christiar Ejlers' forlag. Kaupmannahöfn 2001.

I. kafli

1. gr.

Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn.

Tilurð

Greinin var tekin upp í stjórnarskrána við stofnun lýðveldisins 1944 en í stjórnarskránni frá 1920 sagði: „Stjórnskipulagið er þingbundin konungsstjórn.“ Samsvarandi ákvæði var ekki að finna í stjórnarskránni frá 1874 enda var Ísland ekki sjálfstætt ríki með sérstakt stjórnarform samkvæmt henni. Ákvæði stjórnarskrárinnar frá 1920 átti sér nokkra fyrirmynd í 2. gr. dönsku stjórnarskrárinnar þar sem sagði að stjórnarformið væri takmörkuð konungsstjórn („regeringsformen er indskrænk- ket-monarkisk“) en sú grein átti sér einkum fyrirmynd í norsku stjórnarskránni frá 1814.

Skýring

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

Höfundar frumvarpsins að lýðveldisstjórnarskránni virðast hafa litið svo á að með því að kveða á um það, eins og í eldri stjórnarskrá, að hér á landi skuli vera „þingbundin stjórn“ væri meðal annars verið að stjórnarskrárhelga þingræðið, þ.e. þá reglu að þeir einir geti gegnt embætti ráðherra sem meirihluti þingsins vill styðja eða verja vantrausti. Orðalagið á sér hins vegar rætur í ákvæðum dönsku stjórnarskrárinnar fyrir daga þingræðis og vísaði þá til afnáms einveldis konungs og valda þingsins við hlið konungs en ekki þingræðisreglunnar. Þótt þróun þingræðis fari ágætlega saman við þetta hlutverk þingsins er sú skýring því tæplega einhlít að með ákvæðinu sé þingræðisreglan fest í stjórnarskrá.

Þingræðisreglan er ekki orðuð með berum hætti í stjórnarskránni. Almennt hefur hins vegar verið talið að hún byggist á stjórnskipunarvenju og sé því jafn rétt há ákvæðum stjórnarskrárinnar sjálftrar þannig að henni verði ekki breytt eða hún afnumin nema með stjórnarskrárbreytingu.

Hvað sem líður þingræðisreglunni felst í orðalaginu „þingbundin stjórn“ að Alþingi er ekki aðeins aðal handhafi löggjafarvaldsins, heldur ræður einnig miklu um landstjórn og stjórnarstefnu, t.d. með því að hafa stjórn á fjárreiðum ríkisins og annast eftirlit með framkvæmdarvaldinu.

Helstu heimildir

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

Bjarni Benediktsson: „Þingræði á Íslandi“ Tímarit lögfræðinga, 1. hefti 1956, bls. 1-23.

Bjarni Benediktsson: „Dansk-íslenzku sambandslögin“ Úlfjótur, 1. tbl., 22. árg., 1969, bls. 10-17.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt, 2009, bls. 26.

Eiríkur Jónsson: „Um þingræðisregluna og þrígreiningu ríkisvalds“ Úlfjótur, 1. tbl., 62. árg. 2009, bls. 21-43.

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

Gunnar Helgi Kristinsson: „Pólítísk ábyrgð og umboð ráðherra“ Rannsóknir í félagsvísindum IV, bls. 216-227.

Gunnar Helgi Kristinsson: „Sjálfstæði ráðherra og þingræðisreglan“ Stjórnsmál og stjórnsýsla, 2. tbl., 2. árg. 2006, bls. 157-174.

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

Ragnhildur Helgadóttir: „Pólítísk ábyrgð ráðherra - samspil þingræðisreglu og þingeftirlits“ Tímarit lögfræðinga, 3. hefti, 59. árg. 2009, bls. 263-280.

Svanur Kristjánsson: „Stofnun lýðveldis – Nýsköpun lýðræðis“ Skírnir, 176. árg. 2002, bls. 7-45.

2. gr.

Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið. Dómendur fara með dómssvaldið.

Tilurð

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

Skýring

Hér er mælt fyrir um handhöfn þriggja þátta ríkisvaldsins í anda franska stjórnspekingins Montesquieu (1689 –1755). Með tilkomu þingræðis urðu ráðherrar ábyrgir gagnvart þinginu og störfuðu þannig í skjóli þess í stað þess að vera umboðsmenn konungs. Með þessu var sjálfstæði framkvæmdarvaldsins gagnvart þinginu skert verulega í andstöðu við kenningu Montesquieu en í samræmi við viðhorf um þingræði. Eftir að sú venja festist í sessi að konungur færi að tillögu ráðherra (þ.e. beitti ekki neitunarvaldi sínu) varð framkvæmdarvaldið að fullu háð þinginu. Ekki var gert ráð fyrir breytingu að þessu leyti við stofnun lýðveldis og embættis forseta Íslands ef frá er talin heimild forseta til að synja lögum staðfestingar samkvæmt 26. gr. stjkskr.

Ekki er skilgreint hvað einkennir hvern valdþáttanna þriggja samkvæmt greininni og jafnvel hefur því verið haldið fram að löggjafinn geti tekið ákvarðanir um nánast hvaða atriði sem honum sýnist, jafnvel þótt þær ákvarðanir séu að öðru jöfnu teknar af handhöfum framkvæmdarvalds og dómssvalds. Nú er hins vegar almennt litið svo á að löggjafinn geti ekki leyst úr ágreiningi, sem heyrir undir dómstólana samkvæmt hefðbundinni skilgreiningu á eðli dómssvaldsins, eða tekið einstakar ákvarðanir með lögum sem eru á forræði stjórnvalda samkvæmt stjórnarskránni. Vegna þess að handhöfum framkvæmdarvalds og dómssvalds er að öðru jöfnu skylt að fara eftir settum lögum í störfum sínum, sbr. m.a. 61. gr. stjkskr., má segja að löggjafinn sé æðstur handhafa hins þríþátta ríkisvalds. Þá getur Alþingi einnig gefið stjórnvöldum fyrirsmáli að ákveðnu marki með ályktunum sínum.

Í fyrirsmælunum um þriggreiningu ríkisvaldsins eru fólgnar skorður við því að löggjafinn geti framselt vald sitt til stjórnvalda, þ.e. handhafa framkvæmdarvaldsins, með því að heimila þeim að setja almennar reglur um efni sem skipað skal með lögum, annaðhvort samkvæmt beinum

fyrirmælum stjórnarskrárinnar eða eftir eðli máls. Þótt löggjafinn megi fela stjórnvöldum að leysa úr réttarágreiningu á tilteknum sviðum má löggjafinn ekki ganga svo langt að fá þeim fullnaðarúrskurðarvald um ágreining sem heyrir undir dómstólana samkvæmt hefðbundinni skilgreiningu á eðli dómsvaldsins, sbr. hrd. 1991, bls. 1690 og hrd. 1994, bls. 748.

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

Enda þótt mælt sé fyrir um að forseti og „önnur stjórnarvöld“ skuli fara með framkvæmdarvaldið leiðir af 19. gr. stjkskr. að forseti er ekki bær til athafnar nema fyrir atbeina ráðherra, sbr. 19. gr. stjkskr. Þetta grundvallast á því að ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum samkvæmt 14. gr. stjkskr. en forseti er ábyrgðarlaus samkvæmt 11. gr. stjkskr. Sú venja var orðin viðtekin fyrir Lýðveldisstofnun að konungur fylgdi tillögu ráðherra. Ekki var gerð breyting að þessu leyti við stofnun embættis forseta Íslands að öðru leyti en laut að synjunarvaldi forseta samkvæmt 26. gr. stjkskr. Í raun eru það því ráðherrar sem fara með vald forseta og eru þannig æðstu handhafar framkvæmdarvaldsins, hver á sínu sviði. Framkvæmdarvaldið er að öðru leyti á hendi annarra stjórnvalda, eftir því sem fyrir er mælt í lögum.

Þótt gert sé ráð fyrir að ríkisvaldið greinist í þrennt og mismunandi valdhafar fari með hvern þátt þess um sig hefur 2. gr. stjkskr. ekki verið skilin á þann veg að skilja verði skýrt á milli handhafa hvers valdþáttar fyrir sig. Þannig leiðir það af þingræðisreglunni að skilin milli löggjafarvalds annars vegar og framkvæmdarvalds hins vegar eru hvergi nærri eins skýr og ætla mætti af orðalagi greinarinnar, líkt og áður greinir. Þá er það langalgengast hér á landi að ráðherrar komi úr hópi þingmanna og fari þar með bæði með löggjafar- og framkvæmdarvald. Enn fremur hefur Hæstiréttur ekki fallist á að skýra beri greinina á þann veg að sami maður megi ekki fara í senn með framkvæmdar- og dómsvald, sbr. hrd. 1985, bls. 1290 og hrd. 1987, bls. 356. Sú skipan getur hins vegar brotið í bága við fyrirmæli 1. mgr. 70. gr. stjkskr. um rétt til málsmeðferðar fyrir sjálfstæðum og óvilhöllum dómstóli, sbr. 8. gr. stjkskl. nr. 97/1995, og má því vissulega draga í efa fordæmisgildi umræddra hæstaréttardóma, sbr. einnig hrd. 1990, bls. 2. Samkvæmt 2. mgr. 34. gr. stjkskr. eru hæstaréttardómarar ekki kjör-gengir til Alþingis, sbr. 8. gr. stjkskl. nr. 56/1991. Það þýðir að sami maður getur ekki samtímis farið með löggjafarvald sem þingmaður og dómsvald sem hæstaréttardómari.

Þess má geta að ákvæði 2. gr. stjkskr. eru almennt talin setja skorður við því að unnt sé að framselja ríkisvald til erlendra alþjóða- eða fjölþjóðastofnana enda er ekki að finna í stjórnarskránni ákvæði sem veitir beina heimild til slíks framsals. Þrátt fyrir það hefur verið talið heimilt að framselja ríkisvald innan ákveðinna marka, t.d. þegar íslenska ríkið gerðist aðili að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og svo kölluðu Schengen samkomulagi.

Helstu heimildir

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

Eiríkur Tómasson: „Hvernig á að skýra fyrir mæli 2. gr. stjórnarskrárinnar um að Alþingi og forseti Íslands fari saman með löggjafarvaldið?“ Úlfjótur, 3. tbl., 2004, bls. 333-342.

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

Davíð Þór Björgvinsson: EES-réttur og Landsréttur, 2006, bls. 379-397.

Dómar o.fl.

Hrd. 1985, bls. 1290.

Hrd. 1987, bls. 356.

Hrd. 1990, bls. 2.

Hrd. 1991, bls. 1690.

Hrd. 1994, bls. 748.

II. kafli

3. gr.

Forseti Íslands skal vera þjóðkjörinn.

Tilurð og skýring

Ákvæðið var sett með stjórnarskránni 1944 við stofnun lýðveldis og embættis forseta Íslands, án hliðstæðu í eldri stjórnarskrám. Í greininni er mælt fyrir um tvennt. Annars vegar að þjóðhöfðinginn skuli bera embættisheitið forseti Íslands. Hins vegar að þjóðhöfðinginn skuli þjóðkjörinn. Hvoru tveggja var breytt í þessa veru við meðferð þingsins 1944, að tillögu sameinaðrar stjórnarskrárnefndar efri og neðri deildar Alþingis.

Frumvarp ríkisstjórnarinnar, sem byggðist á tillögum þingkjörinnar milliþinganefndar, hafði upphaflega gert ráð fyrir að sameinað Alþingi kysi forseta, enda yrði „minni truflun af kosningu nýs forseta en vera mundi, ef hann væri kosinn með alþjóðaratkvæði“. Í athugasemdum við frumvarpið sagði enn fremur, að vel færi á því, að Alþingi kysi forsetann, þar sem ætlunin væri sú, að það héldi sama valdi á málefnum ríkisins og það hefði haft, og forseti yrði háður þinginu með svipuðum hætti og konungur hefði verið í framkvæmd. Sameinaðar stjórnarskrárnefndir efri og neðri deildar þingsins lögðu á hinn bóginn til að frá því yrði horfið og forsetinn yrði þess í stað þjóðkjörinn. Var þetta meginbreytingartillaga nefndarinnar og til komin vegna þess að hún þótti vera í samræmi við vilja og óskir „mikils þorra þjóðarinnar“, eftir því sem næst yrði komist.

Sameinaðri stjórnarskrárnefnd þótti best viðeigandi að forsetinn yrði kenndur við landið og það væri gleggst til aðgreiningar frá forsetum Alþingis og forsetum einstakra félaga. Þessi nafngift var því tekin upp í 2. og 3. gr., en ekki fylgt eftir í öðrum ákvæðum. Þar er forseti oftast nefndur „forseti lýðveldisins“, en annars „forseti“, ýmist með eða án ákveðins greinis. Bent hefur verið á að ýmis af þeim störfum sem forseta eru falin samkvæmt öðrum ákvæðum stjórnarskrárinnar hafi þótt eðlilegur þáttur í störfum hans meðan ætlunin hafi verið að þingið kysi í embættið. Þetta hafi ekki verið endurskoðað þegar þjóðkjör hans var ákveðið, enda verður af lögskýringargögnum ráðið að nefndin hafi verið mestum tíma í að athuga hvernig réttast væri að þjóðkjör hans færi fram.

Helstu heimildir:

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

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

4. gr.

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

Tilurð og skýring

Ákvæðið var sett með stjórnarskránni 1944 við stofnun lýðveldis og embættis forseta Íslands án þess að eiga sér hliðstæðu í eldri stjórnarskrám. Greinin tilgreinir kjörgengisskilyrði forseta, þ.e. almenn jákvæð hæfisskilyrði sem maður verður að uppfylla til að geta tekið við forsetaembættinu og haldið því. Kjörgengisskilyrðin eru tæmandi talin í þessari grein og óheimilt væri að bæta við þau með almennum lögum.

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

Ákvæðið er að öðru leyti eyðuákvæði með því að það lýsir ekki sjálft hvers efnis skilyrðin eru, heldur vísar um það þangað sem skilyrði kosningaréttar í alþingiskosningum eru ákveðin. Þeim er um allt, sem hér skiptir máli, lýst í 33. gr. stjkskr., eins og henni hefur verið breytt með 2. gr. stjkskl. nr. 65/1984, en þá voru felld brott tvö skilyrði án þess að hugað væri sérstaklega að sambandi greinarinnar við kjörgengisskilyrði forseta. Hér er annars vegar um að ræða fjárræði, en hins vegar óflekkað mannorð. Verður ráðið af lögskýringargögnum að stjórnarskrárgjafinn hafi látið sig nokkru varða að bæði þessi skilyrði giltu um kjörgengi forsetaefnis. Eftir stendur því einungis skilyrði um íslenskan ríkisborgararétt, en krafa um 18 ára aldur og lögheimili hér á landi á ekki við samkvæmt öðrum ákvæðum 4. gr.

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

Helstu heimildir

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

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

5. gr.

Forseti skal kjörinn beinum, leynilegum kosningum af þeim, er kosningarrétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst 1500 kosningarbærra manna og mest 3000. Sá, sem flest fær atkvæði, ef fleiri en einn eru í kjöri, er rétt kjörinn forseti. Ef aðeins einn maður er í kjöri, þá er hann rétt kjörinn án atkvæðagreiðslu.

**Að öðru leyti skal ákveða með lögum um framboð og kjör forseta, og má þar ákveða, að tiltekin tala meðmælenda skuli vera úr landsfjórðungi hverjum í hlutfalli við kjós-
endatölu þar.**

Tilurð og skýring

Ákvæðið var sett með stjórnarskránni 1944 við stofnun lýðveldis og embættis forseta Íslands án þess að eiga sér hliðstæðu í eldri stjórnarskrám. Greinin lýsir inntaki þjóðkjörs forseta sem 3. gr. stjkskr. mælir fyrir um. Í upphaflegu stjórnarskrárfrumvarpi hafði þessi grein lýst tilhögun þingkjörs forseta en til samræmis við tillögu sameinaðra stjórnarskrárnefnda Alþingis um þjóðkjör hans í stað þingkjörs var henni gerbreytt í meðferð þingsins.

Í nefndaráliti og framsögu með því kemur fram að sameinaða stjórnarskrárnefndin hafi kannað margar leiðir við kjör forseta, einkum vegna þess að áriðandi hafi þótt að setja ákvæði til tryggingar því að forseti yrði endanlega kosinn af meirihluta og ekki kjörinn með mjög litlum hluta atkvæða þeirra er þátt tækju í forsetakjöri. Var tekið svo til orða í álitinu að slíkt væri ekki viðeigandi og „síst styrkur þeim manni, sem slíku trúnaðarstarfi ætti að gegna“. Þá er því lýst að þrátt fyrir að ýmsar tillögur hafi komið fram og mikil vinna lögð í athugun þeirra, hafi þó engin þeirra náð samþykki í nefndinni. Þess í stað virðist sem nefndarmenn hafi sett traust sitt á það „að þjóðinni [tækist] að fylkja sér þannig um forsetaefni, að atkvæði dreifist eigi úr hófi fram“. Eysteinn Jónsson taldi í framsögu sinni að gera mætti ráð fyrir því „að landsmenn sameinuðu sig fyrir fram í fáa hópa um frambjóðendur til forsetakjörs, en teldu sér ekki hag né sóma í því að dreifa atkvæðum á menn, sem litlar líkur væru til, að kæmust að. Það bæri ekki vott um mikinn þroska hjá þjóðinni, ef þannig væri á málum haldið. Hitt væri virðulegra, að menn reyndu fyrir fram að gera sér grein fyrir kosningalíkum og fylktu sér um þá frambjóðendur, sem vitanlega hefðu verulegt traust með þjóðinni.“ (Alþingistíðindi 1944 B, d. 60). Varð niðurstaðan sú að sá væri rétt kjörinn forseti, er fengi flest atkvæði, ef fleiri en einn væru í kjöri.

Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. er löggjafanum eftirlátið að mæla með lögum fyrir um framboð og kjör forseta að öðru leyti en því, sem ákveðið er í

stjórnarskránni sjálfri. Um framboð og kjör forseta gilda samnefnd lög nr. 36/1945, með síðari breytingum, en almennt vísa þau um allt, sem ekki þarf sérákvæða við, til laga um alþingiskosningar. Auk þess að uppfylla kjörgengisskilyrði skv. 4. gr. stj.skr. geta þeir einir verið í kjöri, sem hafa meðmæli minnst 1500 kosningarbærra manna og mest 3000, sbr. 2. másl. 1. mgr. 5. gr. Þá er í síðari málsgrein heimilað að áskilja með lögum að tiltekinn fjöldi þessara meðmælenda skuli vera úr öllum landsfjórðungum að jafnri tölðu við fjölda kjósenda í hverjum þeirra, sbr. 3. gr. laga nr. 36/1945.

Þegar litið er til mannfjöldabreytinga og búsetuþróunar í landinu er ljóst að langflestir meðmælendur hljóta nú að koma úr Sunnlendingafjórðungi, en fæstir úr Austfirðingafjórðungi. Skipting landsins í fjórðunga er hvorki skilgreind nánar í stjórnarskrá eða lögum nr. 36/1945. Í framkvæmd er hins vegar fyrir því löng venja að draga þau eins og umboðsstjórnarsvæði voru mörkuð fram til 1904 í ömt. Sú skipting mun hafa byggst á mörkum landsfjórðunganna frá um 965, en það munu vera fyrstu landfræðilegu mörkin í sögu íslenskrar stjórnskipunar, dregin til dómsagnar og framfærslu. Ytri mörk fjórðunganna voru áður auðkennd með tilvísun í gömlu sýslumörkin, en hafa eftir að þau voru aflögð verið dregin með því að tilgreina þau sveitarfélög sem teljast til hvers fjórðungs um sig.

Fjórðungaskiptingin fer ekki saman við skiptingu landsins í kjördæmi, sbr. nú 6. gr. laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis. Yfirkjörstjórn í hverju kjördæmi ber hins vegar að staðreyna að meðmælendur séu kosningabærir innan viðkomandi kjördæmis og gefa út vottorð þar að lútandi. Uppruna meðmæla og staðsetningu í fjórðungi verður að staðreyna með tilliti til þess sveitarfélags þar sem viðkomandi meðmælandi á lögheimili.

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

Helstu heimildir

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

Alþingistíðindi 1944 B, d. 59-60.

Einar Laxness: Íslandssaga a-ö, 1977, bls. 37, 132-133.

6. gr.

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

Tilurð og skýring

Ákvæðið var sett með stjórnarskránni 1944 við stofnun Lýðveldis og embættis forseta Íslands án þess að eiga sér hliðstæðu í eldri stjórnarskrám. Kjörtími forseta er fjögur ár samkvæmt ákvæðinu. Í lögskýringagögnum var getum leitt að því að með því að hafa kjörtímabilið þetta langt ykjst líkur fyrir aukinni reynslu forseta í starfi og truflanir af tíðum forsetaskiptum yrðu minni.

Eftir að þjóðkjör forseta var ákveðið var nauðsynlegt að binda upphaf og lok kjörtímabils hans við ákveðnar dagsetningar og urðu þessar fyrir valinu með það fyrir augum að kosningar til embættisins gætu þá farið fram að vori. Aðrar ástæður eru ekki færðar fyrir því að setja forseta inn í embætti þennan dag sem reyndar ber oft upp um verslunarmannahelgi. Í samræmi við þessa grein er í 1. másl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands, sbr. 1. gr. laga nr. 6/1984, ákveðið að forsetakjör fari fram síðasta laugardag í júnímánuði fjórða hvert ár.

Helstu heimildir

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

Alþingistíðindi 1944 B, d. 60.

7. gr.

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

Tilurð og skýring

Ákvæðið var sett með stjórnarskránni 1944 við stofnun lýðveldis og embættis forseta Íslands án þess að eiga sér hliðstæðu í eldri stjórnarskrám. Greinin mælir fyrir um hvernig með skuli fara, ef forseti deyr eða lætur af störfum af öðrum orsökum áður en kjörtími hans er á enda runninn, svo sem við afsögn eða brottvikningu skv. 11. gr. stjkskr. Í því tilviki ber samkvæmt þessu ákvæði að kjósa annan forseta, en kjörtímabil hans getur þó aldrei varað lengur en til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu. Ekki er tilskilið hvenær þessar kosningar skuli fara fram, enda sýnist af lögskýringargögnum mega ráða, að átt hafi að veita nokkurt svigrúm í þessu skyni, ef sæti forseta skyldi losna á tíma sem óheppilegur væri til forsetakosninga. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 36/1945 skal forsætisráðherra ákveða kjördag þegar svo ber undir og er þá lögboðið að það skuli vera innan árs frá því að tilefni til þess stofnast.

Helstu heimildir

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

8. gr.

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

Tilurð

Ákvæðið var sett með stjórnarskránni 1944 við stofnun lýðveldis og embættis forseta Íslands án þess að eiga sér hliðstæðu í eldri stjórnarskrám. Ákvæðið vísaði áður til forseta sameinaðs Alþingis, en var breytt í núverandi horf samfara afnámi deildaskiptingar Alþingis með stj. nr. 56/1991.

Skýring

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

Samkvæmt 2. másl. greinarinnar skal forseti Alþingis stýra fundum handhafanna. Í samræmi við það hefur verið talið rétt að hann stýri fundum ríkisráðs þegar það kemur saman undir forsæti handhafanna, þrátt fyrir 6. gr. tilskipunar um starfsreglur ríkisráðs nr. 82/1943. Utan ríkisráðs hefur hins vegar ekki tíðkast að handhafar komi saman til formlegra funda.

Í framkvæmd hefur ekki reynt á afl atkvæða handhafa forsetavalds. Með vísan til síðasta málsliðar greinarinnar hefur því verið haldið fram að undirskrift tveggja handhafa forsetavalds dugi til ákvörðunar en aldrei hefur reynt á það í framkvæmd.

Handhafar forsetavalds eru ábyrgðarlausir af stjórnarathöfnum öllum á sama hátt og forseti, sbr. 13. gr. stjkskr. Sé einhver handhafanna forfallaður eða fjarstaddur utanlands ganga varamenn í þeirra stað, þ.e. varaforseti Hæstaréttar, varaforsetar Alþingis í réttri töluröð og sá ráðherranna, sem í þeim tilvikum gegnir störfum fyrir forsætisráðherra. Þegar bæði forsætisráðherra og forseti eru fjarstaddir á sama tíma er staðganga fyrir hann ákveðin með atbeina forseta, sbr. 15. gr. stjkskr., og auglýst í Lögbirtingablaði og Stjórnartíðindum.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1997, bls. 137.

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

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

9. gr.

Forseti Lýðveldisins má ekki vera alþingismaður né hafa með höndum launuð störf í þágu opinberra stofnana eða einkaatvinnufyrirtækja.

Ákveða skal með lögum greiðslur af ríkisfé til forseta og þeirra, sem fara með forsetavald. Óheimilt skal að lækka greiðslur þessar til forseta kjörtímabil hans.

Tilurð

Ákvæði fyrri málsgreinar og síðari málslíður síðari málsgreinar voru sett með stjórnarskránni 1944 án hliðstæðu í eldri stjórnarskrám. Fyrri málslíður 2. mgr. er hins vegar sambærilegur 8. gr. stjórnarskrárinnar 1920 um greiðslur til konungs og konungsættar, sbr. 16. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849.

Skýring

Í 1. mgr. 9. gr. er kveðið á um hvaða störfum forseti megi ekki sinna samhliða forsetaembættinu. Ákvæðið felur í sér almenna neikvæða hæfisreglu, þ.e. reglu sem miðar að því að draga fyrirfram úr líkum á að upp komi aðstæður sem til þess eru fallnar að hafa ómálefnaleg áhrif á störf og trúverðugleika forseta eða skapa hagsmunaárekstra.

Með hliðsjón af stöðu forseta í stjórnkerfinu væri í alla staði óeðlilegt að hann ætti jafnframt sæti á Alþingi og í rauninni ósamrýmanlegt þeim grundvallarreglum sem íslensk stjórnskipan hvílir á. Í lögskýringargögnum kemur fram að best hafi þótt fara á því að forseti gegndi ekki öðrum störfum. Með fyrri málsgrein greinarinnar væri því leitast við að hindra það. Ákvæðið stendur ekki í vegi fyrir því að forseti gegni ólaunuðum trúnaðarstörfum á borð við mannúðarstörf eða vinni sem vísindamaður eða listamaður að rannsóknum eða listsköpun. Enn fremur aftrar ákvæðið því ekki að forseti geti notið arðs af eignum sínum, þ. á m. atvinnufyrirtækjum, jafnvel þótt hann megi ekki hafa þar fast starf. Hvar mörkin liggja nákvæmlega í einstöku tilviki er háð mati forseta enda er ekki neinni stofnun fyrir að fara sem gæti kveðið upp úrskurð um þetta atriði.

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

Um laun forseta hafa lengst af gilt sérstök lög, sbr. nú lög nr. 10/1990, um laun forseta Íslands. Samkvæmt þeim er forseta auk launa tryggður ókeypiss bústaður, ljós og hiti og endurgreiddur útlagður kostnaður vegna rekstrar embættis hans. Með hliðsjón af síðari málslíð 2. mgr. 9. gr. verður einnig að telja óheimilt að draga úr hlunnindum af þessu tagi á miðju kjörtímabili forseta. Sama á við um eftirlaunaréttindi forseta. Ákvæði um þau voru flutt í lög nr. 141/2003, um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara, en tóku með tilliti til sitjandi forseta ekki efnislegum breytingum. Þau halda og gildi sínu með tilliti til hans, en með lögum nr. 12/2009 voru þessi lög afnumin um aðra en hann og hæstaréttardómara, sem skipaðir voru fyrir tiltekið tímamark. Samkvæmt 4. gr. laga nr. 12/2009 var 1. mgr. 3. gr. laga nr. 1/1997, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, breytt á þann veg að forseti Íslands skuli framvegis eiga aðild að A-deild sjóðsins. Um réttindaávinnslu forseta sem kjörinn er eftir gildistöku þessara laga, þ.e. næsta forseta, mun því fara eftir almennum reglum.

Forseti var áður undanþeginn öllum opinberum gjöldum og sköttum. Þessu var breytt með lögum nr. 84/2000, um afnám lagaákvæða um skattfrelsi forseta Íslands, sem öðluðust gildi við upphaf nýs kjörtímabils forseta 1. ágúst 2000.

Í samræmi við fyrri málslíð síðari málsgreinarinnar skipta þeir sem með forsetavald fara með sér fjárhæð er samsvarar launum hans þann tíma sem þeir gegna þeim störfum, sbr. jafnframt 7. gr. laga nr. 10/1990.

Helstu heimildir

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

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

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

Alþingistíðindi 2008–2009 A, þskj. 543 (vefslóð Alþingis).

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

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

10. gr.

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

Tilurð

Greinin tók á sig þessa mynd 1944, en sambærilegt ákvæði um konung var að finna í 6. gr. stjórnarskrárinnar 1920. Það ákvæði hafði efnislega verið tekið upp í stjórnarskrá árið 1915 samkvæmt fyrirmynd úr dönsku stjórnarskránni.

Skýring

Greinin ber með sér að engin krafa er gerð til forseta um að vera kristinn eða meðlimur í Þjóðkirkjunni, líkt og gildi um konung samkvæmt fyrri stjórnarskrám. Upphafsaákvæðið áréttar trúnaðar- og hollustuskyldu forseta við þann grundvöll, sem stjórnskipun ríkisins er reist á, og felur í sér loforð hans um að virða hana á kjörtímanum. Ákvæðið er að þessu leyti sambærilegt því sem gildir um aðra embættismenn ríkisins, sbr. síðari málslíð 2. mgr. 20. gr. stj.skr. Í raun er hér um öryggisákvæði að ræða, enda ber forseta og embættismönnum hvort eð er að virða stjórnarskrána og landslög. Eins og greinin er fram sett er eið- eða heitvinningin forsenda þess að forseti megi taka við embætti og fái kjörbréf sitt afhent. Er hún enda mikilvægur liður í embættistöku forseta og athöfn af því tilefni byggð í kringum þessi tvö atriði.

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

Tvö samhljóða frumrit af þessari yfirlýsingu skal gera og varðveita á mismunandi stöðum, þ.e. Alþingi og Þjóðskjalasafni. Öllum skjölum sem Alþingi varðveitir ber þó að skila til Þjóðskjalasafns innan 30 ára frá tilurð þeirra skv. 5. og 6. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1944 A, bls. 13.

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

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

11. gr.

Forseti lýðveldisins er ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum. Svo er og um þá, er störfum hans gegna.

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

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

Nú hlýtur krafa Alþingis eigi samþykki við þjóðaratkvæðagreiðsluna, og skal þá Alþingi þegar í stað rofið og efnt til nýrra kosninga.

Tilurð

Greinin var tekin upp í stjórnarskrána 1944 og hefur staðið óbreytt, að frátöldum orðalagsbreytingum sem voru gerðar árið 1991 vegna afnáms deildaskiptingar Alþingis. Ákvæði 1. mgr. svarar að meginstefnu til 1. málsliðar 10. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920, þar sem var mælt fyrir um að konungur væri ábyrgðarlaus og friðhelgur, en sú grein var samhljóða 1. málslið 18. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Í þessum greinum var jafnframt tekið fram að ráðherrar bæru ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, en það ákvæði er nú að finna í 14. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 um friðhelgi konungs og ábyrgð ráðherra á stjórnarathöfnum svarar til ákvæða í stjórnarskrám ýmissa annarra Evrópuríkja þar sem einveldi var afnumið og stofnað var til þingbundinnar konungsstjórnar, sbr. t.d. frönsku stjórnarskrána 1791, norsku stjórnarskrána 1814 og belgísku stjórnarskrána 1832. Að frátöldum 1. málslið 1. mgr. urðu ákvæði greinarinnar til við stofnun lýðveldis og stofnun embættis forseta Íslands við setningu stjórnarskrárinnar 1944.

Skýring

Samkvæmt athugasemdum við frumvarp til stjórnarskrárinnar mælir 1. mgr. fyrir um ábyrgðarleysi forseta Íslands með sambærilegum hætti og áður var mælt fyrir um ábyrgðarleysi konungs. Ákvæðið greinir sig þó frá reglu eldri stjórnarskrár um konung með því að ábyrgðarleysi forseta tak-

markast við „stjórnarathafnir“. Í fyrrgreindum athugasemdum segir þannig að ástæðulaust sýnist að forseti sé ábyrgðarlaus, ef svo ólíklega færi að hann gerði sig sekan um refsiverðan verknað utan embættis síns. Sömu reglur gilda um handhafa forsetavalds sem inna af hendi stjórnarathafnir í fjarveru forseta sbr. 2. málslíð 1. mgr.

Ákvæði 1. mgr. verður að skoða í samhengi við 14. gr. stjtskr. sem mælir fyrir um að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, en líkt og áður greinir var yfirlýsingu eldri stjórnarskrár um ábyrgð ráðherra að finna í sömu grein og kvað á um ábyrgðarleysi konungs. Sú grein á rætur sínar í afnámi einveldis og upphafi þingbundinnar konungsstjórnar. Eftir afnám einveldis var konungur áfram friðhelgur og ábyrgðarlaus. Þetta átti hins vegar ekki við ríkisstjórn konungs og ráðherra hans sem komu fram fyrir hans hönd við stjórn ríkisins (sbr. regluna um að konungur léti ráðherra framkvæma vald sitt en leifar þeirrar reglu er nú að finna í 13. gr. stjtskr.). Þótt þingræði kæmi ekki til fyrr en síðar hafði þingið frá upphafi ákveðið eftirlit með ráðherrum og gat látið sækja þá til saka fyrir brot í starfi. Af þessu leiddi nauðsyn þess að ráðherra undirritaði stjórnareriindi ásamt konungi, enda var að öðrum kosti enginn lagalega ábyrgur fyrir athöfn konungs. Við slíkar aðstæður gat konungur (a.m.k. frá lagalegu sjónarmiði) skipað nýjan ráðherra sem væri tilbúinn að meðundirrita stjórnarathöfn. Sjá nánar um þetta skýringar við 19. gr. stjtskr. Ráðherra-ábyrgð gat þó náð til fleiri athafna en undirritaðar voru af konungi og eins báru ráðherrar ekki ábyrgð á synjun konungs.

Með tilkomu þingræðis í upphafi 20. aldar hættu ráðherrar að vera eiginlegir fulltrúar konungs, líkt og framangreind ákvæði gerðu ráð fyrir, og störfuðu þess í stað í skjóli þingsins. Með þessu hvarf vald konungs til jákvæðra athafna og hann gat einungis synjað undirritunar sinnar. Eftir stóð hins vegar friðhelgi konungs óbreytt sem og óbreytt lagaleg ábyrgð ráðherra. Með þróun þingræðis mótaðist sú venja að konungur færi að tillögu ráðherra og beitti ekki heimild sinni til synjunar. Við þetta urðu völd konungs fyrst og fremst formlegs eðlis þótt lengi væri deilt um nákvæm mörk valda konungs að þessu leyti. Sú venja var orðin föst í sessi við stofnun lýðveldisins árið 1944 og embættis forseta Íslands að konungur færi að tillögu ráðherra. Almenn var litið svo á að um embætti forseta Íslands myndu gilda sambærilegar venjur og mótast höfðu um konung fyrir lýðveldisstofnun og áður greinir, þó að undanskildum þeim reglum sem sérstaklega voru settar í tilefni af lýðveldisstofnuninni, sbr. sérstaklega málskotsrétt forseta samkvæmt 26. gr. stjtskr.

Líkt og áður segir takmarkast ábyrgðarleysi forseta við stjórnarathafnir hans ólíkt því sem gildi um konung. Af þessu er ljóst að forsetinn verður ekki dreginn til ábyrgðar, hvorki refsingar né skaðabóta, vegna embættisathafna sinna. Vegna athafna hans utan embættis er hins vegar unnt að koma fram skaðabótaábyrgð eftir almennum reglum. Um refsí-ábyrgð forsetans vegna athafna utan embættis gildir sérregla 2. mgr. 11. gr. en samkvæmt henni verður forseti ekki sóttur til refsingar nema með samþykki Alþingis. Verði samþykki veitt verður sakamála rekið gegn forseta fyrir almennum dómstólum og eftir þeim reglum sem gilda um meðferð sakamála, sbr. lög nr. 88/2008. Aldrei hefur reynt á að tillaga um samþykki Alþingis skv. 2. mgr. hafi verið borin fram.

Í 3. og 4. mgr. 11. gr. er fjallað um skilyrði þess að forseti verði leystur frá embætti áður en kjörtíma hans er lokið í tilvikum þar sem hann hefur

ekki sjálfur óskað lausnar frá embætti. Er hér höfð í huga sú aðstaða að ótækt þyki að forseti gegni lengur embætti, t.d. ef hann gerist sekur um refsiverða háttsemi, verður andlega vanheill eða djúpstæður pólitískur ágreiningur hefur orðið milli forseta annars vegar og ríkisstjórnar eða Alþingis hins vegar. Stjórnarskrárákvæðið mælir ekki fyrir um að neinn tiltekinn fjöldi þingmanna þurfi til að setja fram slíka kröfu og ræðst það því af almennum reglum um meðferð þingmála, sbr. 38. gr. stjkskr. Komi tillaga fram verður í fyrsta lagi $\frac{3}{4}$ hluti þingmanna að samþykkja hana. Í öðru lagi verður tillagan að vera samþykkt með meirihluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu.

Skilyrðið um samþykki $\frac{3}{4}$ hluta þingmanna byggir á þeim rökum að ekki verði hvatvíslega ráðist í slíka ákvörðun. Má álykta af orðalaginu að hér sé átt við $\frac{3}{4}$ af heildarfjölda þingmanna eða 47 þingmenn en ekki aðeins $\frac{3}{4}$ af þeim fjölda sem venjulega þarf til þess að Alþingi sé ályktunarbært skv. 53. gr. stjkskr. Forseti lætur af störfum þegar samþykkt Alþingis þessa efnis hefur verið gerð en skylt er að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu innan tveggja mánaða frá því krafan var samþykkt. Um framkvæmd slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu gilda nú almennar reglur laga nr. 91/2010. Verði frávikning forseta samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslunni verður forsetinn leystur frá embætti skv. 3. mgr. 11. gr. Myndu handhafar forsetavalds gegna störfum forseta þar til niðurstaða um það liggur fyrir.

Þjóðaratkvæðagreiðslan, sem fjallað er um í 3. mgr. 11. gr., er eitt fjögurra tilvika þar sem stjórnarskráin mælir fyrir um þjóðaratkvæði. Eru hin tilvikin talin í 26. gr. stjkskr. um þjóðaratkvæðagreiðslu í kjölfar þess að forseti synji lagafrumvarpi staðfestingar, 2. mgr. 79. gr. stjkskr. sem fjallar um breytingar á kirkjuskipan ríkisins skv. 62. gr. stjkskr. og 81. gr. stjkskr. um að stjórnarskráin skuli samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu. Slík atkvæðagreiðsla fór fram árið 1944 og hefur 81. gr. því eðli málsins samkvæmt ekki þýðingu þaðan í frá. Er 3. mgr. 11. gr. frábrugðin hinum tveimur virku stjórnarskrárákvæðunum um þjóðaratkvæðagreiðslu að því leyti að hún kveður skýrt á um að atkvæðagreiðslan skuli fara fram innan ákveðins tímafrests, eða tveggja mánaða, og hún tilgreinir að meirihluta atkvæða þurfi til þess að samþykkja að forseti verði leystur frá embætti. Er hér átt við meirihluta greiddra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslunni, sbr. einnig 11. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna nr. 91/2010. Því er ekki gerð krafa um neina lágmarkspátttöku kjósenda í atkvæðagreiðslunni né heldur að ákveðið hlutfall kjósenda á kjörskrá þurfi að samþykkja tillöguna.

Samkvæmt þessu verður forseti varanlega leystur frá embætti sínu ef meirihluti þeirra sem þátt taka í þjóðaratkvæðagreiðslu um frávikningu hans greiðir henni atkvæði sitt. Ber þá að efna til forsetakosninga samkvæmt fyrirmælum 7. gr. stjkskr. og kjósa nýjan forseta til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu fráfarandi forseta. Verði frávikning forseta ekki samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslunni skal Alþingi þegar rofið og efnt til nýrra kosninga, sbr. 4. mgr. 11. gr. stjkskr. Með gagnályktun frá niðurlagi 3. mgr. má ganga út frá því að forseti taki aftur við embætti sínu þegar þessi niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar liggur fyrir og gegni því til loka kjörtímabilsins. Það kemur þá í hans hlut með atbeina forsætisráðherra að rjúfa þing eins og endranær á við um þingrof samkvæmt 24. gr. stjkskr. Krafa um frávikningu forseta hefur aldrei verið borin fram á Alþingi.

Helstu heimildir

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

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 373-392.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 68-69.

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

Skýrsla starfshóps ríkisstjórnarinnar um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar, 2004.

12. gr.

Forseti lýðveldisins hefur aðsetur í Reykjavík eða nágrenni.

Tilurð

Greinin var tekin upp í stjórnarskrána 1944.

Skýring

Embættisbústaður forseta er að Bessastöðum en skrifstofa hans hefur frá árinu 1996 verið í húsinu Staðastað við Sóleyjargötu í Reykjavík. Þarfnast greinin ekki frekari skýringa.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 14.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 70.

13. gr.

Forsetinn lætur ráðherra framkvæma vald sitt.

Ráðuneytið hefur aðsetur í Reykjavík.

Tilurð

Forveri þessa ákvæðis er 9. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 þar sem mælt var fyrir um að konungur hefði hið æðsta vald í öllum málefnum með þeim takmörkunum sem stjórnarskráin setti og léti hann ráðherra framkvæma vald sitt. Þar sagði jafnframt að ráðuneytið hefði aðsetur í Reykjavík. Kjarni þessa stjórnarskrárákvæðis kom reyndar inn í stjórnarskrána með 1. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 16/1903 samhliða breytingum sem gerðar voru vegna heimastjórnarinnar þegar framkvæmdarvaldið var flutt til Reykjavíkur frá Kaupmannahöfn og ráðherra skyldi tala og rita íslenska tungu og bera ábyrgð gagnvart Alþingi. Með setningu stjórnarskrárinnar 1944 var fyrri hluti ákvæðis eldri stjórnarskrár (um æðsta vald konungs) felldur niður, en eftir stendur ákvæðið um að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt.

Samsvarandi ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar (sbr. nú 12. gr.) kom var fyrst sett með svokallaðri stjórnlagatilskipun konungs 26. júlí 1854 (sem hafði að geyma sameiginlegar reglur um stjórnskipun Danmerkur, Slésvík og Holtsetalands) en kom inn í stjórnarskrána sjálfa 1866. Með ákvæðinu var vald konungs og umboðsmanna hans (ráðherranna) áréttað. Með hliðsjón af öðrum ákvæðum dönsku stjórnarskrárinnar um hlutverk og valdmörk stofnana og þróun þingræðis er þetta ákvæði hennar ekki talið hafa neina sjálfstæða lagalega þýðingu.

Skýring

Orðalag ákvæðisins tekur mið af aðstæðum fyrir daga þingræðis þegar ráðherrar störfuðu í umboði konungs. Með tilkomu þingræðis í upphafi 20. aldar hættu ráðherrar að vera eiginlegir fulltrúar konungs, líkt og ákvæðið gerir ráð fyrir, og störfuðu þess í stað í skjóli þingsins. Við stofnun Lýðveldisins árið 1944 og embættis forseta Íslands var sú venja orðin föst í sessi að konungur færi að tillögu ráðherra og beitti ekki synjunarvaldi sínu í framkvæmd (sjá skýringar við 11. gr. stjkskr.). Með þessu voru valdheimildir konungs (a.m.k. að öllu verulegu leyti) orðnar formlegs eðlis, en raunverulegt ákvörðunarvald var hjá ráðherra sem bar þingræðislega ábyrgð gagnvart þinginu til viðbótar hinni lagalegu ábyrgð.

Eftir breytingar á stöðu konungs má segja að grundvöllur ákvæðisins hafi hrunið og merking þess orðið harla lítil eða engin. Engu síður var síðari hluti 1. mgr. 9. gr. stjórnarskrárinnar (um að konungur láti ráðherra framkvæma vald sitt) tekinn upp í stjórnarskrána 1944 með þeirri

skýringu einni að ákvæði greinarinnar væru þau sömu og áður giltu. Hins vegar var ekki tekin upp fyrri hluti ákvæðisins um að konungur færi með „æðsta vald í öllum málefnum með þeim takmörkunum sem stjórnarskráin setti“. Ekki verður þó séð að ákvæðinu hafi verið ætlað að fá nýja merkingu við stofnun lýðveldisins, þ.e. ákvæðið hafi nú átt að vísa til skyldu forseta til að fara að tillögu ráðherra í öllu sem talið væri til valda hans. Ákvæðið ber hins vegar vitni um að þau verkefni sem falin eru forseta samkvæmt stjórnarskrá eru jafnan á hendi ráðherra sem bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum samkvæmt 14. gr. stjkskr. og verða að undirrita stjórnar-erindi og löggjafarmál með forseta samkvæmt 19. gr. stjkskr. til að þau fái gildi.

Forseta er, líkt og konungi áður, formlega heimilt að neita að staðfesta stjórnarathöfn og verður hann ekki þvingaður til slíkrar athafnar. Slík ákvörðun myndi hins vegar teljast viðurhlutamikil í pólitísku samhengi og geta haft neikvæðar afleiðingar á þeim vettvangi, t.d. með afsögn viðkomandi ráðherra eða jafnvel ríkisstjórnar. Þá má einnig færa fyrir því rök að það mæli gegn því að forseti beiti formlegu valdi sínu að hann er ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum, sbr. 11. gr. stjkskr.

Ljóst er að athafnir ráðherra, sem atbeina forseta þarf til, eru aðeins líttill hluti starfa ráðherra sem eru æðstu handhafar framkvæmdarvalds hver á sínu sviði að frátöldum völdum forseta sem fyrst og fremst eru formlegs eðlis, líkt og áður greinir. Í lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969 og samnefndri reglugerð nr. 177/2007 er nánar fjallað um skipulag þess og verkaskiptingu milli ráðherra. Um hlutverk og heimildir framkvæmdarvaldsins er ekki unnt að ræða að neinu ráði hér. Í hnotskurn má þó segja að hvers kyns meðferð framkvæmdarvalds verði að byggjast á og samræmast lögum og vera reist á málefnalegum sjónarmiðum.

Orðalag 2. mgr. 13. gr. um að „ráðuneytið“ hafi aðsetur í Reykjavík er leifar eldri tíma en endurspeglast í 2. mgr. 1. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969 þar sem segir að Stjórnarráð Íslands hafi aðsetur í Reykjavík. Reglan hefur haft þýðingu fyrir túlkun á valdheimildum ráðherra til þess að ákveða aðsetur ríkisstofnana. Í hrd. 1998, bls. 4552 var sú ákvörðun umhverfissráðherra að flytja starfsemi Landmælinga Íslands til Akraness dæmd ólöglegt, m.a. með vísun til 2. mgr. 13. gr., þar sem ráðherra hafði ekki aflað sér lagaheimildar fyrir flutningi stofnunarinnar frá Reykjavík til Akraness. Í kjölfar dómsins var lögum um Stjórnarráð Íslands breytt og segir nú í 9. gr. þeirra að ráðherra kveði á um aðsetur stofnunar sem undir hann heyrir nema á annan veg sé mælt í lögum.

Helstu heimildir

Björg Thorarensen: „Vald forseta sem handhafa framkvæmdarvalds“ Stjórnsmál og stjórnslá, 1. tbl., 2. árg. 2006, bls. 1-8.

Eiríkur Tómasson: „Hugleiðingar um réttarstöðu ráðherra“ Úlfjótur, 2. tbl., 47. árg. 1994, bls. 171-177.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 130-133.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 70-71.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 122-124, 129-130.

Páll Hreinsson: „Valdmörk stjórnvalda“ Tímarit lögfræðinga, 4. hefti, 55. árg. 2005, bls. 454.

Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu. Forsætisráðuneytið, 1999, bls. 79-90 og 118-129.

Dómar o.fl.

Hrd. 1962, bls. 460.

Hrd. 1998, bls. 4552.

ÁUA nr. 480/1991.

ÁUA nr. 2215/1997.

ÁUA nr. 2299/1997.

ÁUA nr. 2906/1999.

ÁUA nr. 5347/2008.

ÁUA nr. 5718/2009.

14. gr.

Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál.

Tilurð

Ákvæðið hefur staðið í núverandi mynd frá 1944. Sérákvæði um ráðherraábyrgð kom fyrst inn í stjórnarskrá með 2. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 16/1903 í tengslum við stofnun heimastjórnar en þar sagði að Alþingi gæti kært ráðherrann fyrir embættisrekstur hans eftir reglum sem nánar yrði skipað fyrir um með lögum. Var landsdómur settur á fót með lögum nr. 11/1905 en fyrst var mælt fyrir um landsdóm í stjórnarskránni eftir breytingar með stjksl. nr. 12/1915. Uppruna ákvæðisins má þó rekja aftur fyrir tíma þingræðis eða allt aftur til 3. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 sem mælti fyrir um það hvernig lagaleg ábyrgð skiptist milli ráðgjafans fyrir Ísland og landshöfðingja. Það ákvæði átti sér samsörun í 18. og 20. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 þar sem ákærvaldið var hjá konungi eða þingi.

Skýring

Ákvæðið mælir fyrir um að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum og er almenna löggjafanum falið að ákveða nánar skilyrði og inntak þessarar ábyrgðar. Þá er það á valdi Alþingis að kæra ráðherra fyrir embættisrekstur hans og getur forseti Íslands ekki leyst ráðherra undan saksókn né refsingu sem landsdómur hefur dæmt nema með samþykki Alþingis, sbr. 29. gr. stjkskr.

Með ráðherraábyrgð í þessu stjórnarskrárákvæði er átt við svokallaða lagalega ábyrgð ráðherra á embættisverkum sínum. Í henni felst refsí- og bótaábyrgð ráðherra vegna embættisbrota og ber að greina hana skýrt frá hinni þinglegu eða pólitísku ábyrgð samkvæmt þingræðisreglunni. Í þinglegri ábyrgð felst þannig að ráðherra eða ríkisstjórn sem ekki nýtur trausts þingsins eða hlutleysis ber að segja af sér, án tillits til þess hvort ráðherra hefur framið embættisbrot. Eins og vikið er að í skýringu á tilurð greinarinnar að framan er hin lagalega ábyrgð ráðherra mun eldri en þingleg ábyrgð þeirra. Allt frá stofnun þingbundinnar konungsstjórnar báru ráðherrar konungs þannig lagalega ábyrgð sem konungur en einnig þingið gat komið fram. Hins vegar var konungur sjálfur áfram ábyrgðarlaus og friðhelgur.

Af orðalagi 14. gr. er ljóst að hin lagalega ábyrgð er persónuleg og hvílir eingöngu á ráðherra vegna nánar skilgreindra brota þeirra í starfi en

verður ekki beint gegn ríkisstjórn í heild sinni. Fyrirmæli 14. gr. hafa verið útfærð nánar með lögum nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð og lögum nr. 3/1963 um landsdóm. Í lögnum um ráðherraábyrgð er m.a. mælt fyrir um efnisþætti ráðherraábyrgðar, skilgreind er háttsemi sem fellur undir refsiverð embættisbrot ráðherra, skilyrði sakfellingar og viðurlög en brot á lögnum varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Samkvæmt 13. gr. laganna um landsdóm skal ákvörðun Alþingis um málshöfðun gegn ráðherra gerð með þingsályktun og skulu kæruatriðin nákvæmlega tiltekin í þingsályktuninni enda er sókn málsins bundin við þau. Jafnframt kýs Alþingi mann í starf saksóknara til að sækja málið af sinni hendi og annan til vara. Þá kýs Alþingi fimm manna þingnefnd með hlutfallskosningu til þess að fylgjast með málinu og vera saksóknara til aðstoðar. Samkvæmt lögnum skulu 15 dómara eiga sæti í landsdómi eins og nánar er kveðið á um í 2. gr. þeirra.

Alþingi hefur aðeins einu sinni samþykkt að höfða mál gegn ráðherra út af embættisrekstri hans en það var árið 2010 gegn fyrrverandi forsætisráðherra.

Loks ber að hafa í huga að ákvæði 14. gr. stjkskr. og laga um ráðherraábyrgð nr. 4/1963 standa því ekki í vegi að hægt sé að höfða einkamál á hendur ráðherra persónulega með skaðabótakröfu vegna tjóns eða miska sem leiðir af saknæmri eða ólögumætri háttsemi ráðherra í starfi sínu.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 14.

Andri Árnason: „Ráðherraábyrgð“ Tímarit lögfræðinga, 3. hefti, 59. árg. 2009, bls. 239-261.

Ásta Möller: „Um ráðherraábyrgð. 1. hluti. Hvers eðlis er ráðherraábyrgð á Íslandi, lagaleg eða pólitísk?“ Þjóðmál, 1. tbl., 2005, bls. 63-69.

Ásta Möller: „Um ráðherraábyrgð. 2. hluti. Á hvaða hátt hefur reynt á ráðherraábyrgð á Íslandi?“ Þjóðmál, 2. tbl., 2005, bls. 73-78.

Ásta Möller: „Um ráðherraábyrgð. 3. hluti. Hugmyndir um hvernig efla má eftirlit með framkvæmdarvaldinu“ Þjóðmál, 1. tbl., 2006, bls. 73-78.

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði, 1948, bls.1-8.

Bryndís Hlökkversdóttir: „Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherraábyrgðar“ Rannsóknir í félagsvísindum VI: lagadeild, bls. 71-85.

Einar Arnórsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði, bls. 80-87.

Eiríkur Tómasson: „Hugleiðingar um réttarstöðu ráðherra“ Úlfjótur, 2. tbl., 47. árg. 1994, bls. 171-177.

Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“ Rannsóknir í félagsvísindum VI: lagadeild, bls. 117-142.

Eiríkur Tómasson: „Landsdómur: á slíkur dómstóll með pólitísku ívafi

rétt á sér eða er hann tímaskekkja?“ Bifröst, bls. 103-18.

Gísli Tryggvason: „Ráðherraábyrgð í ljósi Tamílamálsins“ Úlfjótur, 3. tbl., 48. árg. 1995, bls. 303-305.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 170-184.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 72-73.

Helgi Jóhannesson: „Landsdómur og ráðherraábyrgð“ Úlfjótur, 2. tbl., 64. árg. 2011, bls. 282-283.

Hróbjartur Jónatansson: „Landsdómur og ráðherraábyrgð“ Úlfjótur, 2. tbl., 64. árg. 2011, bls. 284-289.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 122-124.

Sigurður Líndal: „Um ráðherraábyrgð og landsdóm“ Skírnir, 184. árg. 2010, bls. 522-532.

Starfsskilyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu, 1999, bls. 134-136.

Svava Ísfeld Ólafsdóttir: „Landsdómur og ráðherraábyrgð“ Úlfjótur, 2. tbl., 64. árg. 2011, bls. 290-293.

Sverrir Jakobsson: „Landsdómur óþarfur?“ Úlfjótur, 3. tbl., 48. árg. 1995, bls. 313-315.

Þingskjal 1538 á 138. löggjafarþingi.

Dómar o.fl.

ÁUA nr. 480/1991.

ÁUA nr. 2215/1997.

ÁUA nr. 2299/1997.

ÁUA nr. 2569/1998.

ÁUA nr. 2675/1999.

ÁUA nr. 2906/1999.

ÁUA nr. 5347/2008.

ÁUA nr. 5718/2009.

15. gr.

Forsetinn skipar ráðherra og veitir þeim lausn. Hann ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim.

Tilurð

Ákvæðið svarar til 11. gr. stjórnarskrárinnar 1920 með þeirri einu breytingu að vísa til forseta í stað konungs. Það ákvæði var sama efnis og 11. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1863 en fyrri hluti ákvæðisins svaraði til 1. málslíðar 19. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Þrátt fyrir sambærilegt orðalag var framkvæmd ákvæðisins með ýmsum hætti önnur héraendis en í Danmörku.

Við upptöku heimastjórnar 1904 var ráðherrann aðeins einn og því ekki hægt að tala um eiginlega myndun ríkisstjórnar á Íslandi. Hins vegar fékkst heimild með stj. nr. 12/1915 til að breyta tölu ráðherra með almennum lögum. Í stjórnarskrárbreytingunni frá 1915 sagði hins vegar ekkert um það, hvernig verkum skyldi skipt á milli ráðherranna, yrði þeim fjölgað. Heimild þessi var síðan nýtt þegar samsteypustjórn Heimastjórnarflokks, Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks undir forystu Jóns Magnússonar var í bígærð á þá leið að ráðherrar skyldu vera þrír. (sbr. lög nr. 1/1917 sem breyttu lögum nr. 17/1903 um aðra skipan á æðstu umboðsstjórn Íslands).

Með sambandslögunum frá 1918 gerbreyttist staða landsins með því að það varð fullvalda ríki og Íslendingar fengu fullt forræði á öllum sínum málum, að frátöldum utanríkismálum er Danir fóru áfram með í umboði Íslendinga. Í stjórnarskránni 1920 var breytt því ákvæði, er áður hafði falið löggjafanum að ákveða tölu ráðherra með lögum, til þess að konungur skipaði ráðherra og veitti þeim lausn, ákveddi tölu þeirra og skipti með þeim störfum. Þessi skipan átti sér samsvörun í dönsku stjórnarskránni. Í samræmi við framkvæmd danska ákvæðisins voru konungi (þ.e. ríkisstjórninni) með þessu fengnar stjórnarskrárbundnar valdheimildir til að ákveða sjálf hversu fjölmenn hún ætti að vera og ennfremur, til að skipta sjálf með sér verkum. Þetta var breyting frá því fyrirkomulagi að Alþingi ákveddi þessi atriði með lögum og áskildi sér rétt til að þess að ákveða tölu ráðherra og skiptingu starfa þeirra. Raunin átti og eftir að verða sú að framkvæmd ákvæðisins yrði töluvert önnur en sambærilegs ákvæðis í dönskum stjórnslögum.

Skýring

Greinin fjallar um myndun ríkisstjórnar, skipun ráðherra, tölu þeirra og skiptingu starfa þeirra. Greinin lýtur því með óbeinum hætti að reglum um uppbyggingu og yfirstjórn ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

1) Stjórnarmyndun

Af þingræðisreglunni (sbr. skýringar við 1. gr. stjkskr.) leiðir að forseti hefur ekki óbundnar hendur um það hverjum hann felur að mynda ríkisstjórn. Forseta ber að veita þeim umboð til stjórnarmyndunar sem líklegastur er til að geta myndað stjórn með stuðningi Alþingis. Sama gildir um þann sem tekur að sér að mynda stjórn að beiðni forseta, þ.e. hann getur aðeins myndað stjórn sem fyrir liggur að meirihluti Alþingis styður. Ef stjórnarmyndun tekst ekki með þessum hætti getur komið til þess að mynduð verði ríkisstjórn, sem ekki styðst beinlínis við meirihluta þingsins en meirihlutinn ver þó vantrausti ef á reynir. Þetta á við hvort sem ríkisstjórn er skipuð þingmönnum eða mönnun utan þings, þ.e. utanþingsstjórn.

Af þingræðisreglunni leiðir að venjulega er það í reynd sá flokkur eða þeir flokkar, sem að ríkisstjórn standa, sem ráða því hverjir veljast til ráðherra-dóms. Ráðherrar þurfa ekki að fullnægja neinum sérstökum hæfiskilyrðum, enda er væntanlega óheimilt að gera til þeirra sérstakar kröfur í lögum umfram það sem almennt tíðkast án stjórnarskrárbreytingar.

Skipun ráðherra fer fram í ríkisráði, eins og aðrar embættaveitingar, sem atbeina forseta þarf til, enda telst skipun ráðherra til mikilvægra stjórnarathafna, sbr. 2. mgr. 16. gr. stjkskr. og 5. gr. tilskipunar nr. 82/1943, um starfsreglur ríkisráðs. Tillaga um skipun ráðherra er borin upp af forsætisráðherra eða forsætisráðherraefni, ef um nýtt ráðuneyti er að ræða, og meðundirritar hann jafnt eigin skipunarbréf, sem og skipunarbréf annarra ráðherra. Gerð er krafa um að viðtakandi ráðherrar undirriti drengskaparheit á sama hátt og aðrir embættismenn, sbr. 2. mgr. 20. gr. stjkskr., áður en þeir fá skipunarbréf sín afhent. Á sama hátt beiðist forsætisráðherra lausnar fyrir sína hönd og annarra ráðherra með tillögu sem borin er upp í ríkisráði.

2) Fjöldi ráðherra, verkaskipting og starfssvið ráðuneyta

Áður er nefnt að stjórnarskráin hafi allt frá árinu 1920 að danskri fyrirmynd gert ráð fyrir að ríkisstjórnin hefði stjórnarskrárbundnar valdheimildir til að ákveða sjálf hversu fjölmenn hún ætti að vera og ennfremur, til að skipta sjálf með sér verkum. Áður hafði heimildin hins vegar byggst á lögum og Alþingi áskildi sér rétt til að hlutast til um þau málefni sem ráðherrar fóru með. Frjálsræði í þessum efnum varð þó hvorki til að fjölga ráðherrum né ráðuneytum fyrst um sinn. Samhliða stjórnarskrárbreytingunni 1903 höfðu verið sett lög nr. 17/1903, um aðra skipan á ædstu umboðsstjórn Íslands, þ.e.a.s. hin íslensku „sérmaal“ samkvæmt stöðulögum svokölluðu frá 1871, en þau héldu gildi sínu fram til 1918 og kváðu á um stjórnskipulega stöðu Íslands í danska ríkinu.

Í lögum nr. 17/1903 var einkum fjallað um hvaða verkefni þeirra stjórnvalda, sem fyrir voru í landinu, skyldu færast til stjórnarráðsins og hvaða embætti yrðu lögð niður. Engin ákvæði voru hins vegar sett um skipulag stjórnarráðsins, enda þótt lesa megi út úr meðferð þingsins að gengið væri út frá að verkefnum þess yrði skipt á þrjár skrifstofur. Hin fyrsta átti aðallega að hafa á hendi störf er snertu dómsmál, skólamál og kirkjumál, hin önnur atvinnumál, samgöngumál og póstmál og sú þriðja endurskoðun og reikningsmál. Þessi tilhögun gekk síðan eftir þegar stjórnarráðið var stofnað og því skipt í þrjár stjórnardeildir undir einni yfirstjórn, en deildir þessar eða skrifstofur voru fyrsti vísirinn að því sem síðar var farið að nefna ráðuneyti.

Ráðherrar í hverri ríkisstjórn fram til 1939 voru svo aðeins þrír að tölu og verkaskipting milli ráðuneytanna þriggja hélst meira og minna óbreytt. Fram til 1970 hélst verkaskipting ráðherranna ekki endilega í hendur við starfssvið ráðuneytanna. Snemma á fjórða áratugnum fór að bera á því að ráðherrar skiptu á annan hátt með sér verkum en starfssvið ráðuneytanna miðaðist við og málefni hvers ráðuneytis heyrðu þá undir fleiri en einn ráðherra. Munu jafnvel dæmi hafa verið um að sami ráðuneytisstjórinn hafi samtímis þjónað velflestum ráðherrum í ríkisstjórn í einu og sama ráðuneyti. Hélt svo allt þar til stjórnarráðslögin frá 1969 voru sett, í mismiklum mæli þó og að líkindum minna eftir því sem ráðuneytum fjölgaði á árunum 1939 til 1947.

Þegar til ófriðar dró í heiminum vorið 1939 varð úr að stofnað var til stjórnarsamstarfs á breiðari grundvelli en áður hafði verið, þegar svo nefnd þjóðstjórn allra flokka, er þá áttu sæti á Alþingi, tók við stjórnartaumunum. Ráðherrum fjölgaði þá í fimm og tvö ný ráðuneyti urðu til samkvæmt verkaskiptingu sem ákveðin var í undanfarandi stjórnarmyndunarviðræðum, félagsmálaráðuneyti og viðskiptamálaráðuneyti. Samhliða örum þjóðfélagsbreytingum, breyttum þjóðlífsþörfum og ítarlegri og flóknari löggjöf á ýmsum sviðum stækkaði verkahringur stjórnarráðsins og ráðuneytum fjölgaði. Í lok árs 1947 voru þau talin vera átta.

Öll hin nýju ráðuneyti voru stofnuð samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnar að frátöldu utanríkisráðuneytinu sem af sérstökum ástæðum var sett á stofn með lögum nr. 31/1941. Þessi tilhögun sýnir að lengst af töldu stjórnvöld sig hafa heimild samkvæmt stjórnarskrá að skipta verkum milli ráðherra og ráðuneyta án tillits til skiptingar verkefna milli ráðuneyta í lögum.

Árið 1954 gekk í Hæstarétti dómur um ákæru, er utanríkisráðherra hafði gefið út vegna ýmissa brota innan varnarsvæðisins á Keflavíkurflugvelli (hrd. 1954, bls. 439). Atbeini utanríkisráðherra byggðist á forsetaúrskurði um að hann færi með framkvæmd varnarsamningsins og almennt með öll mál innan varnarsvæðisins, en samkvæmt þágildandi lögum um meðferð opinberra mála var handhöfn ákærvaldsins almennt á hendi dómsmálaráðherra. Héraðsdómur komst að því að löglegt væri á grundvelli 15. gr. stjkskr. að skipta ákærvaldi á milli ráðherra með þessum hætti, en því hafnaði Hæstiréttur og sagði í ályktun sinni sem svo, að „[með] forsetaúrskurði [yrði] ekki gerð breyting á gildandi lögum um það, að einn og hinn sami dómsmálaráðherra fari með ákærvaldið á hverjum tíma“.

Þessi dómur er fyrsta merkið um að nokkuð er farið að þrengja að valdheimildum framkvæmdarvaldsins til að skipta sjálft með sér verkum, án tillits til vilja löggjafans. Þótt ekki sé alveg ljóst hvernig skýra beri þennan dóm, hefur upp frá þessu ríkt nokkur óvissa um það, hvort og þá að hve miklu leyti ríkisstjórn er bundin af fyrirmælum laga um skiptingu starfa milli ráðherra. Einkum hafa tveir skýringarkostir verið nefndir. Annars vegar að ríkisstjórnin geti ekki breytt þeirri verkaskiptingu sem lög hafa ákveðið, en hins vegar, með eilítið þrengri túlkun, að einsleitum mála-flokki verði ekki skipt á milli ráðuneyta án atbeina löggjafans.

3) Lög um Stjórnarráð Íslands

Á árinu 1958 var á Alþingi samþykkt þingsályktun um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands, en á þeim tíma byggðu einungis fjögur þeirra

tilvist sína á lögum. Af málflutningi flutningsmanna sést að tillagan var borin fram af illri nauðsyn. Skipun starfa í stjórnarráðinu væri öll á ringulreið og óljóst mjög hvaða ráðuneyti væru í raun og veru til. Frumvarp það, er varð að núgildandi lögum um Stjórnarrád Íslands, nr. 73/1969, kom þó ekki fram fyrr en röskum tíu árum síðar. Í framsögu með frumvarpinu kom fram að því væri ætlað að sporna við þeim glundroða sem einkenna þótti stjórnarráðið og rakinn var til þess, hvernig ríkisstjórnir hefðu farið með valdheimildir sínar til að skipuleggja og skipta störfum í stjórnarráðinu. Ljóst var að umbætur í þessum efnum yrðu ekki knúnar fram með öðrum hætti en fastmótuðum reglum og í því skyni var leitað til þingsins með frumvarp, sem að mörgu leyti kynnti til leiks ný viðhorf til tengsla Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu. Ekki var lengur talið ráðlegt að ríkisstjórnin réði sjálf skipulagi og verkaskiptingu innan stjórnarráðsins, eins og lagt hafði verið upp með á fyrri hluta aldarinnar. Þess í stað var ákveðið að ráðuneytin skyldu vera þrettán og þeim gefin heiti er skírskota þóttu til meginverksviðs hvers um sig, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 73/1969. Í athugasemdum við þetta ákvæði frumvarpsins sagði m.a. að skipan ráðuneytanna væri við það miðuð að unnt væri í sem ríkustum mæli að skipa skyldum og samstæðum málum til eins og sama ráðuneytis. Þá var því og slegið föstu, að ekkert ráðuneyti mætti á stofn setja né af leggja nema með lögum, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna og jafnframt tekið fyrir að eitt og hið sama ráðuneyti mætti leggja til fleiri en eins ráðherra, sbr. 5. gr. s.l.

Með því að frumvarpið gerði þannig ráð fyrir að hvert ráðuneyti skyldi óskipt lagt til eins ráðherra, varð að útfæra þá tilhögun, sem verið hafði á skiptingu starfa milli ráðherra, með öðrum hætti en verið hafði. Það var og er í 8. gr. laganna gert á þann hátt, að stjórnarmálefnum er skipað í ráðuneyti eftir ákvæðum reglugerðar er forseti setur samkvæmt tillögu forsætisráðherra. Við gerð þeirrar tillögu er hann þá bundinn af því lögbundna skipulagi ráðuneyta sem stjórnarráðslögin komu á, sem og því ákvæði sem einnig er sett í 8. gr., að ráðuneyti lúti þau málefni sem *eðli máls samkvæmt* eiga þar heima. Á þessum grundvelli var síðan reglugerðin um Stjórnarrád Íslands sett árið 1969, sbr. auglýsingu um staðfestingu hennar nr. 96/1969 og stóð hún með síðari breytingum allt fram til þess að ný reglugerð var sett á aldarafmæli stjórnarráðsins 1. febrúar 2004, sbr. reglugerð nr. 3/2004. Sú var leyst af hólmi með gildandi reglugerð nr. 177/2007, með síðari breytingum, og er hún meginréttarheimildin um verkaskiptingu innan stjórnarráðsins. Við skipun nýrra ráðherra er þeim síðan falin meðferð tiltekins eða tiltekinna ráðuneyta með skírskotun til þessarar reglugerðar.

Með lögum nr. 73/1969 má segja að heimild ríkisstjórnar, þ.e. forsætisráðherra með atbeina forseta, til að ákveða fjölda ráðherra og skipta með þeim störfum sé takmörkuð á tvo vegu: Annars vegar með því að fjöldi ráðuneyta og heiti þeirra er ákveðið í lögum og íhlutunarvald löggjafans við breytingar þar á tryggt. Með því að áskilja, að hvert ráðuneyti skuli óskipt lagt til eins og sama ráðherra, er jafnframt komið í veg fyrir að ráðherrar verði fleiri en ráðuneytin eru, enda virðast lögin ekki gera ráð fyrir því að ráðherra verði skipaður án ráðuneytis. Ekkert mælir hins vegar á móti því að sami ráðherra fari með fleiri en eitt ráðuneyti og þannig geta ráðherrar verið færri en ráðuneytin, eins og raunin hefur og orðið. Hins vegar hefur löggjafinn takmarkað möguleika ríkisstjórnar, þ.e. forsætisráðherra, á að skipta verkum með ráðuneytum og þar með ráðherrum

með því að kveða svo á um að við skiptingu málefna milli þeirra skuli þess gætt að skipa málum í ráðuneyti sem eðli sínu samkvæmt eiga þar heima. Þessu tengt er það álitaefni hvort málefni, sem lög fela tilteknum ráðherra eða ráðuneyti að fara með, verði flutt til annars ráðherra eða ráðuneytis, án þess að lögum sé breytt í þá veru. Löggjafinn hefur sýnilega talið sig bærán til að mæla fyrir um það undir hvaða ráðherra eða ráðuneyti tiltekin mál skuli heyra og hefur sá skýringarkostur, að lög geti þannig bundið hendur ríkisstjórnar, nokkra stoð í hæstaréttardómi hrd. 1954, bls. 439 sem áður er getið.

4) Sérstakt hæfi ráðherra og staðganga

Eftir að stjórnisýslulög nr. 37/1993 tóku gildi 1. janúar 1994 hefur tíðkast að ráðherrar víki sæti í málum ef einhver þeirra vanhæfisástæðna, sem getið er í 1. mgr. 3. gr. laganna, á við um tengsl þeirra við tiltekið mál. Í þeim tilvikum er annar ráðherra settur af forseta að tillögu forsætisráðherra til að fara með málið og taka ákvörðun í því. Forfallist ráðherra um lengri tíma vegna sjúkleika eða af öðrum ástæðum hefur og tíðkast að leita eftir atbeina forseta til að setja annan ráðherra í hans stað en séu forföll eða fjarvistir skammvinnar, svo sem vegna utanfara, hefur verið látið nægja að færa bókun um staðgöngu í gerðabók ríkisstjórnar. Í seinni tíð eru þær færðar á grundvelli skriflegra tilkynninga frá viðkomandi ráðherra, sem ber þá jafnframt ábyrgð á að tilnefna staðgengil í sinn stað. Föst venja er fyrir því að staðganga fyrir reglulegan ráðherra er alltaf falin öðrum ráðherra, enda kæmi ekki annað til greina þegar hinn óformlegri háttur er hafður á bókun staðgöngu.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1913 A, þskj. 463, bls. 933.

Alþingistíðindi 1913 C, d. 1576-1626 o.v.

Alþingistíðindi 1919 A, þskj. 5, bls. 105.

Alþingistíðindi 1919 B, d. 1455 o.áfr.

A. Lund-Sørensen: „Statsministeriet og ressortfordelingen“ Statsministeriet i 75 år, Statsministeriets jubilæumsudvalg 1989, bls. 135-144 (140-141).

Agnar Kl. Jónsson: Stjórnarráð Íslands 1904–1964.

Ásmundur Helgason: Stjórnarráð Íslands 1964–2004.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 143-157.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 132-144.

Skýrsla nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands, forsætisráðuneytið 2010.

16. gr.

Forseti lýðveldisins og ráðherrar skipa ríkisráð, og hefur forseti þar forsæti.

Lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði.

Tilurð

Greinin hefur staðið efnislega óbreytt í stjórnarskránni frá 1920 að öðru leyti en því að 1944 kom forseti í stað konungs og gerðar voru minniháttar breytingar á orðalagi. Áður hafði framlagning íslenskra mála í danska ríkisráðinu í samræmi við stj. nr. 16/1903 valdið hér deilum og bein vísun til þess verið felld úr stjórnarskrá með stj. nr. 12/1915.

Skýring

Samkvæmt þessari grein skal bera lög og aðrar mikilvægar stjórnarathafnir upp fyrir forseta í ríkisráði. Að meginstefnu til er þar um að ræða flest þau verkefni sem forseta eru falin samkvæmt stjórnarskrá en leiðbeiningar um hvaða stjórnarathafnir teljist að öðru leyti svo mikilvægar að þær eigi erindi í ríkisráð er að finna í sérstakri tilskipun nr. 82/1943 um starfsreglur ríkisráðs. Stærsta flokkinn fylla lagafrumvörp og þingsályktunartillögur ríkisstjórnarinnar sem lagðar eru fyrir Alþingi á grundvelli 25. gr. stj. nr. Þá má nefna staðfestingu þeirra lagafrumvarpa sem þingið hefur samþykkt, sbr. 26. gr. stj. nr., og fullgildingu eða staðfestingu fjölbjóðlegra samninga, sbr. 21. gr. stj. nr., svo að tekin séu dæmi um þau mál sem afgreidd eru formlega í ríkisráði.

Ríkisráð kemur venjulega saman tvisvar sinnum á ári til reglulegra funda, þ.e. að loknu haustþingi á gamlársdag og eftir frestun funda að vori. Þar að auki eru fundir haldnir við stjórnarskipti og að jafnaði þegar breytingar verða á skipan ráðherraembætta. Í framkvæmd eru flest þau mál sem bera á upp fyrir forseta í ríkisráði borin upp fyrir hann utan ríkisráðs fyrir milligöngu ríkisráðsritara eða fulltrúa hans. Á fundunum sjálfum er síðan leitað endurstaðfestingar á þeim afgreiðslum sem þannig hafa farið fram utan fundar. Fundarefnin eru því að jafnaði meira og minna fyrirsjáanleg og fundirnir undirbúnir í samræmi við það. Í samræmingarskyni gaf forsætisráðuneytið árið 1993 út leiðbeiningar og skýringar við meðferð mála í ríkisráði með fyrirmyndum af ríkisráðsafgreiðslum sem fylgt hefur verið síðan.

Jafnvel þótt ráðherrar beri hver um sig endanlega ábyrgð á þeim málum sem þeir bera upp í ríkisráði gerir 2. mgr. 2. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands ráð fyrir að öll mál, sem bera á upp fyrir forseta, séu áður tekin til meðferðar á ráðherrafundi (ríkisstjórnarfundi). Ekkert mál

er samkvæmt þessu borið upp fyrir forseta sem öðrum ráðherrum má ekki vera kunnugt um. Þessi skipan hefur fyrst og fremst upplýsingagildi og e.t.v. þýðingu fyrir pólitískt samstarf innan ríkisstjórnar, enda bera ráðherrar ekki lagalega ábyrgð á embættisathöfnum annarra ráðherra í ríkisráði eða ráðherrafundi (ríkisstjórnarfundi), nema þeir hafi beinlínis stuðlað að þeim eða veitt þeim beinan stuðning, sbr. 5. gr. laga nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 162-165.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 149-153.

17. gr.

Ráðherrafundi skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og ráðherrafund halda, ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Fundunum stjórnar sá ráðherra, er forseti lýðveldisins hefur kvatt til forsætis, og nefnist hann forsætisráðherra.

Tilurð

Greinin var fyrst tekin upp í stjórnarskrána 1920 og hefur staðið óbreytt með þeirri breytingu að forseti kom í stað konungs með stjórnarskránni 1944. Ástæðan fyrir því að ákvæði af þessu tagi, sem hefur t.d. aldrei verið í dönsku stjórnarskránni, var tekið í stjórnarskrána á sínum tíma virðist hafa verið sú að ráðherrafundum hafi verið ætlað að koma að verulegu leyti í stað ríkisráðsfunda sem horfur voru á að yrðu fáir vegna staðhátta og samgangna milli Danmerkur og Íslands.

Skýring

Ráðherrafundir eða ríkisstjórnarfundir eru með allt öðru sniði en fundir ríkisráðs og eru haldnir oftari, að jafnaði tvisvar í viku meðan þing situr, en vikulega meðan þing situr ekki. Ákvæði stjórnarskrár um fundarefni eru að vísu svipuð og um ríkisráð en í reynd eru þau þó mun fleiri og fjölbreyttari en þar kemur fram. Samkvæmt íslenskri stjórnskipun er ríkisstjórnin ekki fjölskipað stjórnvald eða stjórnarsýslunefnd í þeim skilningi að hún taki eiginlegar stjórnvaldsákvæðanir þ.e. bindandi ákvarðanir um réttindi manna og skyldu, nema lög mæli sérstaklega, sbr. einkum lagafyrirmæli sem lúta að ákvörðunum vegna náttúruhamfara, styrjalðarástands og annars neyðarástands. Megintilgangur ríkisstjórnarfundar er því fyrst og fremst að skapa ráðherrum vettvang fyrir það pólitíska samráð sem nauðsynlegt er að hafa um stjórn landsins og stefnumótun á hverjum tíma en ekki taka eiginlegar stjórnvaldsákvæðanir (þótt pólitískar ákvarðanir kunni vissulega að vera teknar). Af því leiðir að ráðherrarnir hljóta að taka þar upp öll þau mál er þeir telja sig þurfa pólitískan stuðning við eða að minnsta kosti nauðsynlegt að ráðgast við aðra ráðherra um.

Í 2. gr. laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, er áréttað hlutverk ráðherrafunda á sama hátt og í stjórnarskrá, auk þess sem hnykk er á, að öll mál sem bera á upp fyrir forseta Íslands skuli áður tekin til meðferðar þar.

Samkvæmt 3. gr. laganna felur forsætisráðherra starfsmanni forsætisráðuneytis að gegna störfum ritara ráðherrafunda og færir hann fundargerðir ríkisstjórnarinnar. Þær eru færðar samkvæmt reglum sem upphaf-

lega voru settar 24. febrúar 1977 og hefur verið fylgt lítt breyttum síðan. Í samræmi við þær eru mál yfirleitt lögð fram skriflega og kynnt í meginatriðum af viðkomandi ráðherra. Framlagning mála og tillögur ráðherra eru færðar til bókar, svo og afgreiðsla þeirra eða önnur niðurstaða, en umræður eru ekki bókaðar, nema þess sé sérstaklega óskað. Er þá litið svo til að umræða eigi að geta farið fram óþvingað og án þess að vera tekin niður, m.a. til þess að ráðherrar geti óhikað sagt það sem þeim býr í brjósti hverju sinni.

Með þessu móti á að vera tryggt að þau mál sem ráðherra tekur upp í ríkisstjórn og lyktir þess séu með skýrum hætti færð til bókar. Jafnvel þótt trúnaður eigi að ríkja um umræðu á fundum ríkisstjórnarinnar og gögn sem þar eru lögð fram séu almennt undanþegin aðgangi almennings skv. 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 hefur verið litið svo á að ríkisstjórnin geti sjálf aflétt þeim trúnaði að því marki sem hún sjálf kýs. Í samræmi við það hefur til margra ára verið viðhaft það verklag að í lok funda er ákveðið um hvaða mál verði upplýst að honum loknum. Að jafnaði eru það öll mál sem hafa verið endanlega afgreidd á fundinum. Það kemur síðan í hlut þess ráðherra, sem mál heyrir undir, að kynna málið á þann hátt sem hann sjálfur kýs.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1919 A, þskj. 5, bls. 105-106.

Ásmundur Helgason: Stjórnarráð Íslands 1964-2004, I. bindi, bls. 56-70.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 166-167.

Handbók um undirbúning og meðferð lagafrumvarpa, gefin út af forsætisráðuneytinu, dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og skrifstofu Alþingis árið 2007.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 153-154.

Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, VI. bindi, 19. kafli, bls. 249, 253.

Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, VII. bindi, 21. kafli, bls. 260-262, 291 o.áfr.

18. gr.

Sá ráðherra, sem mál hefur undirritað, ber það að jafnaði upp fyrir forseta.

Tilurð og skýring

Þessi grein var umorðuð 1944 og verður ekki skilin til fulls nema hún sé skoðuð í samhengi við 14. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920. Nauðsyn sérstaks ákvæðis um þetta helgaðist af því að þjóðhöfðinginn hafði aðsetur í öðru landi og að jafnaði fór ekki nema einn ráðherra utan til að bera mál upp fyrir hann. Venjulega myndi það hafa verið forsætisráðherrann en ákvæðið var þó orðað með þessum hætti til að það gæti komið í hlut hvaða ráðherra sem væri. Við þær aðstæður bæri sá þó ekki stjórnarfarslega ábyrgð á öðrum en eigin málum.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1919 A, þskj. 5, bls. 106.

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 14.

19. gr.

Undirskrift forseta Lýðveldisins undir lögjafarmál eða stjórnarerindi veitir þeim gildi, er ráðherra ritar undir þau með honum.

Tilurð

Ákvæðið hefur staðið svo til óbreytt í stjórnarskránni frá 1920, að öðru leyti en því að 1944 kom forseti í stað konungs. Ákvæðið á sér fyrirmynd í 19. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 sem mælti fyrir um að á lögjafarmál og stjórnarerindi þyrfti, ásamt undirskrift hins ábyrgðarlausar og friðhelga konungs, undirritun ráðherra sem bæri lagalega ábyrgð á ákvörðuninni. Ákvæðið fól einnig í sér neitunarvald konungs gagnvart þeim málum sem borin voru upp við hann. Þessi þýðing ákvæðisins hefur hins vegar gerbreyst með tilkomu þingræðisreglunnar og þeirrar venju að konungur, og síðar forseti, færi að tillögu ráðherra, sbr. skýringar við 11. og 13. gr. stjkskr.

Skýring

Ákvæðið ber að skoða í samhengi við önnur ákvæði II. kafla stjkskr. og þær venjur sem myndast hafa um samband forseta, ráðherra og þings. Í því felst að þær athafnir forseta, sem þar er getið, verða ekki gildar nema ráðherra leggi þeim atbeina sinn með meðundirritun. Ákvæðið verður því að skoðast í samhengi við 14. gr. sem kveður á um að ráðherrar beri ábyrgð á embættisrekstri sínum, en forseti er ábyrgðarlaus, sbr. 13. gr. stjkskr. Í ákvæðinu felst að forseti hefur ekki frumkvæði að því að bera þau upp, heldur kemur það ævinlega frá ráðherra. Eftir upptöku þingræðis þýddi þetta að konungur gat ekki haft frumkvæði að þeim athöfnum sem honum voru faldar (þ.e. hann þurfti ávallt atbeina ráðherra) en hins vegar var synjunarvald hans virkt. Með styrkingu þingræðis þróaðist hins vegar sú regla að konungur færi að tillögu ráðherra og nýtti sér ekki neitunarvald sitt.

Sú venja að forseti nýtti sér ekki neitunarvald sitt var viðtekin við stofnun Lýðveldis og embættis forseta Íslands árið 1944. Af tilurð og athugasemdum við málskotsrétt forseta samkvæmt 26. gr. stjkskr. verður þannig dregin sú ályktun að forseti hafi ekki átt að hafa rétt til að synja lögum Alþingis staðfestingar með öðrum hætti en þeim sem sérstaklega var kveðið á um í 26. gr. Um aðrar athafnir sem þarfnast staðfestingar forseta má segja að forseti verður ekki þvingaður til að rita undir erindi, neiti hann því. Slík ákvörðun kann hins vegar að hafa viðurhlutamiklar pólitískar afleiðingar, jafnvel þær að Alþingi krefjist frávikningar forseta með þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt 3. mgr. 11. gr. stjkskr. Aldrei hefur reynt á slíka synjun forseta.

Helstu verkefni forseta, sem talin eru í stjórnarskránni, þar sem meðundirritunar ráðherra er þörf skv. 19. gr., eru eftirfarandi: Skipun og lausn ráðherra skv. 15. gr., embættisskipanir skv. 20. gr., samningagerð við önnur ríki skv. 21. gr., ákvörðun um að stefna saman Alþingi skv. 22. gr. og heimild til að fresta fundum þess skv. 23. gr., þingrof skv. 24. gr., framlagning stjórnarfrumvarpa og annarra samþykktá fyrir Alþingi skv. 25. gr., útgáfa bráðabirgðalaga skv. 28. gr., niðurfelling saksóknar skv. 29. gr. og veiting undanþágu frá lögum skv. 30. gr.

Helstu heimildir

Björg Thorarensen: „Um afmörkun og endurmat á stjórnskipulegri stöðu forseta Íslands“ Rannsóknir í félagsvísindum XI, 2010, bls. 17-39.

Björg Thorarensen: „Vald forseta sem handhafa framkvæmdarvalds“ Stjórnsmál og stjórnsýsla, 1. tbl., 2. árg. 2006, bls. 1-8.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 170-184.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 77.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 130-132.

Sigurður Línal: „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“ Skírnir, 166. árg. 1992, bls. 425- 439.

20. gr.

Forseti lýðveldisins veitir þau embætti, er lög mæla.

**Engan má skipa embættismann, nema hann hafi íslensk-
an ríkisborgararétt. Embættismaður hver skal vinna eið
eða drengskaparheit að stjórnarskránni.**

**Forseti getur vikið þeim frá embætti, er hann hefur veitt
það.**

**Forseti getur flutt embættismenn úr einu embætti í ann-
að, enda missi þeir einskis í af embættistekjum sínum, og
sé þeim veittur kostur á að kjósa um embættaskiptin eða
lausn frá embætti með lögmaeltum eftirlaunum eða lög-
maeltum ellistyrk.**

**Með lögum má undanskilja ákveðna embættismanna-
flokka auk embættismanna þeirra, sem taldir eru í 61.
gr.**

Tilurð

Ákvæðið hefur staðið óbreytt í stjórnarskránni frá 1920, að öðru leyti en því að 1944 kom forseti í stað konungs. Upprunalega var samsvarandi ákvæði að finna í 4. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 og var það í meginatriðum sama efnis og þetta ákvæði þótt orðalagið væri frábrugðið. Það sótti aftur fyrirmynd til 22. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Frá árinu 1944 hafa lög og reglur um málefni embættismanna og annarra starfsmanna ríkisins tekið stakkaskiptum. Með hliðsjón af því hversu fá embætti forseti veitir og hversu almennar reglur ákvæðisins eru má segja að það hafi nokkuð takmarkaða þýðingu fyrir réttarstöðu ríkisstarfsmanna. Eftir sem áður stendur þó óbreytt það markmið ákvæðisins að stuðla að ákveðnu sjálfstæði embættismanna gagnvart þeim sem veita embættin.

Fyrirmæli stjórnarskrárinnar um embættismenn eru nánar útfærð í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins sem leystu af hólmi fyrstu heildarlögin um það efni, nr. 38/1954. Ákvæði laga nr. 70/1996 taka ekki til forseta Íslands, ráðherra eða alþingismanna og gilda aðeins að hluta til um hæstaréttar- og héraðsdómara, sbr. 1. gr. þeirra.

Stjórnarskráin geymir ekki fyrirmæli um það hverjir skuli teljast

embættismenn, að öðru leyti en því að hún tilgreinir ráðherra í 15. gr. og fleiri ákvæðum II. kafla og dómara í ákvæðum V. kafla. Því væri óheimilt að fella niður þessi embætti með almennum lögum. Að öðru leyti er lög-gjafanum falið að setja reglur um það hverjir teljast embættismenn og jafnframt hverjir þeirra eru forsetaskipaðir sbr. 1. mgr. 20. gr. Samkvæmt 22. gr. laga nr. 70/1996 telst aðeins lítill hluti starfsmanna ríkisins til embættismanna en þar eru taldir nokkrir æðstu embættismenn ríkisins, auk þess sem almennt er vísað til forstöðumanna ríkisstofnana og ríkis-fyrirtækja. Enn fremur teljast lögreglumenn, tollverðir og fangaverðir til embættismanna og er það í raun fjölmennasti hópur þeirra. Embættis-menn einir njóta þeirrar réttarstöðu sem mælt er fyrir um í 2.- 4. mgr. 20. gr. stjkskr. en þar er um að ræða ríkari réttindi og öryggi í starfi og um leið ríkari skyldur en hvíla á öðrum ríkisstarfsmönnum. Nánar er kveðið á um réttindi og skyldur embættismanna í II. hluta laga nr. 70/1996. Eru þeir skipaðir tímabundið til fimm ára í senn, þó að frátöldum dómurum og ríkissaksóknara þar sem skipun í þau embætti er ótímabundin.

Við skýringu á 20. gr. stjkskr. ber að hafa í huga að í samræmi við þá stefnu, sem hrint var í framkvæmd með lögum nr. 70/1996, að völd og ábyrgð skuli fara sýnilega saman, var atbeini forseta við skipun embættis-manna almennt felldur brott. Ráðherra veitir því þau embætti, er undir hann heyra, í nær öllum tilvikum. Forseti skipar nú aðeins í þrenns konar embætti, auk ráðherra skv. 15. gr. stjkskr., en það eru embætti hæstaréttardómara, biskupsins yfir Íslandi og vígslubiskupa. Þegar fjallað er um heimild forseta til að víkja embættismönnum frá eða flytja þá úr einu embætti í annað í 3. og 4. mgr. 20. gr. er í ljósi þessara breytinga átt við heimild hlutaðeigandi ráðherra eða annars veitingarvaldshafa til að taka þessar ákvarðanir. Að þessu leyti njóta ráðherraskipaðir embættismenn allra sömu réttinda og stjórnarskráin tryggði áður forsetaskipuðum embættismönnum. Dómstólar hafa hins vegar staðfest að hafi reglur um hver fer með veitingarvaldið breyst beri að leggja gildandi lög um skipunar-vald ráðherra til grundvallar þegar um ræðir flutning eða lausn embættis-manna sem voru skipaðir af forseta í gildistíð eldri laga, sbr. hrd. 2001, 1885.

Samkvæmt 2. mgr. 20 gr. skal engan skipa embættismann nema hann hafi íslenskan ríkisborgararétt. Þá skal hver embættismaður vinna eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni. Drengskaparheitið gefur til kynna sérstakar trúnaðar- og hollustuskyldur embættismanna gagnvart stjórnarskránni.

Embættismaður verður skipaður til að gegna ákveðnu embætti. Stjórnarskráin hefur verið túlkuð svo að hún veiti öllum embættismönnum sér-staka vernd ef á að flytja þá úr einu embætti í annað áður en skipunartíma þeirra lýkur, sbr. 4. mgr. 20. gr. Þannig er skylt að veita embættismanni kost á að hætta með lögmeðlættum eftirlaunum í stað þess að þiggja nýja starfið svo og að hann missi einskis í af embættistekjum taki hann við nýja starfinu, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 1448/1995 og hrd. 2001, bls. 1885. Þrátt fyrir fyrirmæli 4. mgr. 20. gr. er ekki gert ráð fyrir því í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 eða öðrum lögum að embættismönnum sé veittur kostur á að kjósa um embættaskipti eða lausn frá embætti með lögmeðlættum eftirlaunum eða elli-styrk. Eftir að almenna reglan varð að embættismenn séu skipaðir til fimm ára, í stað þess að vera skipaðir ævilangt, er því miðað við að tryggð séu

sambærileg laun út fimm ára skipunartímann þegar um ræðir flutning í starfi, sbr. 36. gr. laga nr. 70/1996.

Í 5. mgr. 20. gr. segir að undanskilja megi með lögum ákveðna flokka embættismanna auk embættismanna sem taldir eru í 61. gr., þ.e. héraðs- og hæstaréttardómara. Það hefur hins vegar ekki verið gert, en eins og áður segir gilda sérstakar reglur um skipun og lausn ráðherra skv. 15. gr. stjkskr.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1995-1996 A, þskj. 650, bls. 3142-3143 og 3151-3155.

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði, 1948, bls. 77-86.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 355-372.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 78.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 341-355.

Helstu heimildir

Hrd. 1929, bls. 1027.

Hrd. 1953, bls. 231.

Hrd. 1969, bls. 305.

Hrd. 1999, bls. 1885.

Hrd. 2001, bls. 1885.

ÁUA nr. 776/199.

ÁUA nr. 1000/1994.

ÁUA nr. 1611/1995.

ÁUA nr. 1448/1995.

21. gr.

Forseti lýðveldisins gerir samninga við önnur ríki. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fölg-ið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til.

Tilurð

Ákvæðið hefur staðið óbreytt í stjórnarskránni frá 1920 þegar Ísland varð fullvalda ríki, að öðru leyti en því að 1944 kom forseti í stað konungs. Ákvæðið sótti fyrirmynd til þágildandi 18. gr. dönsku stjórnskrárinnar eins og henni var breytt árið 1866. Tilvísun greinarinnar til „breytinga á stjórnarhögum ríkisins“ (d. „som forandrer de bestaaende statsretlige forhold“) má rekja til samkomulags frá 1855 um stöðu hertogadæmanna Slésvíkur og Holtsetalands gagnvart Danakonungi eftir deilur um stjórn-skipulega stöðu þeirra í danska ríkinu. Í dönsku stjórnarskránni frá 10. september 1920 voru gerðar breytingar á 18. gr. á þann veg, að samþykki þingsins var áskilið fyrir því að konungur lýsti yfir stríði eða semdi um frið. Gagngerar breytingar urðu síðan á ákvæðum um þjóðréttarsamninga og utanríkismál í núgildandi stjórnarskrá Danmerkur frá 1953.

Skýring

Samkvæmt þessari grein er það verkefni framkvæmdarvaldsins að gera samninga við önnur ríki og þarf ráðherra ekki að leita eftir heimild þingsins í því skyni nema svo standi á sem þar greinir. Forseti lýðveldis-ins er formlega sá sem gerir samninga við önnur ríki en algengt er meðal ríkja að þjóðhöfðingi hafi þetta hlutverk sem æðsti handhafi fram-kvæmdarvalds. Eins og á við um önnur ákvæði II. kafla stjkskr. þarf meðundirritun ráðherra til þess að undirskrift forseta fái gildi, sbr. 19. gr. stjkskr. Auk þess er sú venja rótgróin að forseti fari að tillögu ráðherra við staðfestingu samninga. Styðst þetta einnig við það að ráðherra ber ábyrgð á gerð samningsins samkvæmt 14. gr. stjkskr. en forseti er ábyrgð-arlaus samkvæmt 11. gr. stjkskr. Samningsgerðin sjálf er í höndum utan-ríkisráðherra, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands og 6. tölul. 12. gr. reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Ís-lands.

Með samningi í skilningi 21. gr. er átt við hvers konar samkomulag Íslands við annað ríki eða alþjóðastofnun hvort heldur tvíhliða eða marghliða sem ætlað er að kveða á um þjóðréttarleg réttindi eða skyldur íslenska ríkisins. Algengt er að gerð milliríkjasamninga, einkum marghliða samninga sem gerðir eru á vegum alþjóðastofnana, eigi sér langan aðdraganda. Fulltrúar íslenska ríkisins, sem taka þátt í samningsgerð, verða oft að hafa í hönd-um sérstök heimildarskjöl frá utanríkisráðherra sem kveða á um umboð

þeirra til samningsgerðar fyrir hönd ríkisins. Stundum fer sendiherra Íslands eða fastafulltrúi Íslands hjá alþjóðastofnun, í því landi þar sem samningafundur fara fram, með samningagerð. Ef um er að ræða tvíhliða samninga milli ríkja getur hún átt sér stað með orðsendingaskiptum milli sendiherra eða utanríkisráðherra aðildarríkjanna.

Þegar um er að ræða marghliða þjóðréttarsamninga mæla þeir oftast fyrir um að þeir öðlist fyrst gildi gagnvart samningsaðilum eftir að ríki hefur fullgilt (staðfest) samninginn eða látið í ljósi samþykki sitt með öðrum þeim hætti sem samningurinn kveðjur á um. Samþykkt þjóðréttarsamnings að lokinni samningsgerð hefur því almennt ekki ein og sér bindandi áhrif fyrir íslenska ríkið fyrr en samningurinn hefur verið staðfestur með stjórnskipulega réttum hætti. Að lokinni samþykkt (sem venjulega er í höndum ráðherra) tekur við annað ferli þar sem þjóðréttarleg skuldbinding ríkisins stofnast og ákvæði 21. gr. stjkskr. kemur fyrst til skjalanna. Eftir að utanríkisráðherra eða sá sem fengið hefur umboð frá honum til samningsgerðar hefur undirritað samninginn hefst þannig undirbúningur að því að fullgilda hann. Það getur falist í því að gera nauðsynlegar ráðstafanir, eins og að breyta lögum til að uppfylla samningsskuldbindingar og jafnframt afla samþykkis Alþingis til fullgildingarinnar skv. 21. gr. sé þess þörf. Skipta má fullgildingunni sjálfri í tvö skref, þ.e. annars vegar stjórnskipulega fullgildingu, sem lýtur að því að uppfylla það skilyrði stjórnarskrárinnar að afla staðfestingar forseta, og hins vegar fullgildingu á vettvangi þjóðaréttar, en það felst í því að ríki skilar fullgildingarskjali til alþjóðastofnunar eða samningsaðila sem veitir samningnum formlegt þjóðréttarlegt skuldbindingargildi.

Þótt 21. gr. stjkskr. taki í orði kveðnu til allra samninga við erlend ríki, þ. e. að atbeina forseta þurfi til, hefur utanríkisráðherra í krafti stöðuumboðs síns heimild til að skuldbinda ríkið í eigin nafni og getur jafnvel skuldbundið ríkið að þjóðarétti með einhliða yfirlýsingum. Í framkvæmd eru dæmi þess að minniháttar samningar, t.d. viðskiptasamningar við önnur ríki sem eru gerðir til skamms tíma eða samningar sem fara fram með skiptum á orðsendingum, hafi ekki fengið staðfestingu forseta. Þá hefur verið litið svo á að aðrir fulltrúar ríkisins en utanríkisráðherra hafi takmarkaðar heimildir til að gera samninga við stofnanir annarra ríkja á ýmsum sérsviðum, einkum samstarfssamninga um tiltekin viðfangsefni. Slíkar heimildir eru þó túlkaðar þröngt og eru þá byggðar á stöðuumboði viðkomandi stjórnvalds en ná ekki til eiginlegra þjóðréttarsamninga.

Ef þjóðréttarsamningur felur í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða horfir til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, er skylt skv. 21. gr. að leita samþykkis Alþingis fyrir fullgildingu hans og væri ríkisstjórninni óheimilt að leita eftir fullgildingu samnings áður en slíkt samþykki liggur fyrir. Hefur aðalreglan verið sú að sé samþykkið Alþingis þörf er þess leitað þegar samningsgerðinni er lokið, texti samningsins liggur fyrir og hefur verið undirritaður. Ákvæðið hefur hins vegar ekki verið túlkað svo að þingið verði fyrir fram að veita samþykki sitt til tiltekinnar samningsgerðar eða afmarka fyrir fram hvert efni samnings á að vera. Þegar um er að ræða sérstaklega mikilvæga samninga hefur aðkoma Alþingis þó orðið mun fyrr og samráð við þingið í samningsgerðinni sjálfri. Í samningaferlinu við gerð EES-samningsins var þannig haft náið samráð við utanríkismálanefnd Alþingis. Samningaviðræðum Íslands við Evrópusambandið um aðild Íslands að Evrópusambandinu sem hófust sumarið 2010

er einnig hagað þannig að Alþingi komi með sem beinustum hætti að ferlinu á öllum stigum og samráð haft eftir því sem viðræðum vindur fram.

Með afsali á landi er átt við að ríkið afsali sér yfirráðarétti sínum á landi með milliríkjasamningi en ákvæðið á hins vegar ekki við þótt yfirfærsla verði á eignarrétti, t.d. við sölu jarðar í eigu ríkisins. Þá hefur orðalagið „kvaðir á landi eða landhelgi“ verið skýrt svo að með því sé átt við takmörkuð yfirráð annars ríkis yfir landi eða landhelgi. Því verða t.d. samningar, sem fela í sér rétt erlendra ríkja til fiskveiða eða nýtingu annarra auðlinda í íslenskri efnahagslögsögu, taldir fela í sér kvaðir í skilningi 21. gr. og verður að leita samþykkis Alþingis áður en slíkir samningar eru staðfestir.

Hugtakið „stjórnarhagir“ í 21. gr. hefur orðið tilefni til ýmissa vangaeltna enda er uppruni þess tengdur aðstæðum sem aldrei hafa átt við hér á landi eins og lýst var að framan í umfjöllun um uppruna ákvæðisins. Má hugsanlega túlka það svo að eingöngu sé átt við breytingu á málafnum sem skipað er í stjórnarskrá en þeirri skýringu hefur þó verið hafnað sem of þröngri. Í því sambandi er rétt að geta þess að enn sem komið er hefur aðild Íslands að þjóðréttarsamningi ekki kallað á breytingar á stjórnarskránni þótt aðild að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið hafi vakið upp ýmsar umræður um þau efni. Á síðustu áratugum hefur skapast sú venja að leitað hefur verið samþykkis Alþingis þegar þjóðréttarskuldbindingar samnings verða ekki uppfylltar nema með breytingum á lögum. Loks eru dæmi þess að ríkisstjórn hafi leitað eftir samþykki Alþingis eftalið er að um mikilvægt pólitískt málefni sé að ræða. Það er hins vegar umfram þá skyldu sem leidd verður af fyrirmælum 21. gr. Um hlutverk Alþingis við meðferð utanríkismála almennt verður að vísa til heimilda.

Þegar samþykki Alþingis er leitað skv. 21. gr. leggur utanríkisráðherra fram tillögu til þingsályktunar um að Alþingi veiti ríkisstjórninni heimild til þess að fullgilda viðkomandi samning. Skuldbindingum samkvæmt slíkum samningi getur síðan þurft að fylgja eftir með viðeigandi laga-breytingum, að frumkvæði þess ráðherra er málið heyrir undir. Þar sem þjóðréttarsamningar sem Ísland er aðili að fá ekki sjálfkrafa lagagildi sem réttarheimild að íslenskum rétti, er það þjóðréttarlega skylda Íslands að breyta og aðlaga innanlandslög áður en hann verður bindandi fyrir ríkið og tryggja þannig að landslög séu ekki andstæð ákvæðum samningsins.

Dæmi eru um að í lagafrumvarpi sem lagt er fram til að gera nauðsynlegar breytingar vegna aðildar að þjóðréttarsamningi sé í senn leitað eftir heimild þingsins til þess að fullgilda samning og mælt fyrir um lögfestingu hans, eins og sjá má í 1. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Það telst hins vegar til undantekninga að þjóðréttarsamningar séu lögfestir hér á landi í heild sinni.

Að fengnu samþykki Alþingis skv. 21. gr. getur staðfesting forseta ásamt meðundirritun utanríkisráðherra á milliríkjasamningnum farið fram. Í kjölfarið fer fram fullgilding samningsins samkvæmt reglum þjóðaréttar og stofnast þjóðréttarleg skuldbinding ríkisins samkvæmt samningnum venjulega við það tímamark nema síðari gildistöku dags sé getið í samningnum sjálfum.

Helstu heimildir

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraði, 1948, bls. 65-68.

Björg Thorarensen: „Stjórnarskráin og meðferð utanríkismála“ Úlfjótur, 3. tbl., 60. árg. 2007, bls. 399-461.

Björg Thorarensen og Pétur Leifsson: Kaflar úr þjóðarétti, 2005, bls. 83-95.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 373-392.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 79-80.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 373-381.

22. gr.

Forseti lýðveldisins stefnir saman Alþingi eigi síðar en tíu vikum eftir almennar alþingiskosningar. Forsetinn setur reglulegt Alþingi ár hvert.

Tilurð

Þessari grein var gerbreytt með stjkskl. nr. 56/1991 samhliða því að deildaskipting Alþingis var afnumin og ýmsar aðrar breytingar gerðar á starfsháttum þingsins, m.a. í því skyni að draga úr áhrifum ríkisstjórnarinnar á starfstíma þingsins. Þannig var 35. gr. stjkskr. breytt í þá veru að Alþingi skyldi koma saman 1. október ár hvert eða næsta virkan dag þar á eftir og standa til jafnlengdar næsta árs, sbr. 9. gr. stjkskl. nr. 56/1991. Með þessari breytingu voru felld niður þau ákvæði 22. gr., sem staðið höfðu í stjórnarskránni frá 1920 og gerðu ráð fyrir að konungur, og síðar forseti frá 1944, tækju með atbeina ríkisstjórnarinnar ákvörðun um hvenær þinginu skyldi slitið, en áður hafði þingið átt stjórnarskrárvarinn rétt til að sitja í tiltekið langan tíma. Jafnframt hafði stjórnin með atbeina konungs og síðar forseta haft frá 1874 á valdi sínu hvort þingið skyldi kallað saman til aukafunda, þegar nauðsyn væri til. Með breytingunni var jafnframt fellt niður ákvæði um að ekki mætti slíta þingi fyrir en fjárlög hefðu verið samþykkt.

Skýring

Í fyrri málslíð 22. gr. felst skylda til að kveðja Alþingi saman innan tíu vikna frá kjördegi, án tillits til þess hvort sérstakt tilefni sé til þinghalds eða hvort tekist hafi að koma saman nýrri ríkisstjórn, hafi hin fyrri tapað þingstyrk sínum. Skylda til þessa hvílir á forsætisráðherra og myndi vanræksla varða hann ábyrgð.

Seinni málslíðin ber að skýra með hliðsjón af fyrirmælum 35. gr. um samkomudag reglulegs Alþingis 1. október ár hvert eða næsta virkan dag, ef hann ber upp á helgidegi. Samkomudeginum má þó breyta með lögum. Eldra ákvæði 22. gr. hafði kveðið berum orðum á um að forseti stefndi saman Alþingi ár hvert. Af því ákvæði þótti leiða þá embættisskyldu forsætisráðherra að bera upp fyrir forseta tillögu um að Alþingi yrði kvatt saman til fundar á þeim degi sem 35. gr. segði til um, ef sérlög hefðu ekki verið sett um annan samkomudag. Í riti sínu Stjórnskipun Íslands taldi Ólafur Jóhannesson að væri þessi atbeini forseta vanræktur myndi það varða forsætisráðherra ábyrgð og Alþingi bera að koma saman af sjálfdáðum þann dag sem lög kvæðu á um. Sama sinnis var Einar Arnórsson og að sínu leyti Lárus H. Bjarnason vegna sambærilegra ákvæða um atbeina konungs við þinghaldið, en því voru á þeim tíma mun þrengri skorður settar en síðar varð. Í samræmi við þetta gaf forseti samkvæmt

tillögu forsætisráðherra út forsetabréf um samanstefnu þingsins hinn lögboðna dag, sem birt var í Stjórnartíðindum og Lögbirtingablaði, auk þess sem þingmönnum var tilkynnt bréflaga hvenær þing skyldi koma saman. Í framkvæmd og samkvæmt lýsingum fræðimanna var þingsetningarathöfnin síðan fólgin í því að alþingismenn söfnuðust saman í sal Alþingis að aflokinni guðsþjónustu í dómkirkjunni og hlýddu á forseta lesa upp bréf sitt, er stefndi þinginu saman og lýsti það sett.

Í athugasemdum við 3. gr. frumvarps til stj. nr. 56/1991 er breytt orðalag 22. gr. skýrt svo: „Nýtt orðalag þessarar greinar leiðir af þeirri meginbreytingu á störfum Alþingis að það stendur allt árið. Forseti lýðveldisins stefnir Alþingi saman, svo sem verið hefur, að loknum almennum kosningum og mun jafnframt setja reglulegt þing ár hvert 1. október. Þessi breyting þýðir að hefðbundnar þinglausnir, þar sem forseti Íslands slitur þinginu, falla niður.“ Af þessu að dæma lutu breytingar á greininni fyrst og fremst að því að fella niður þinglausnir, en ekki er vikið sérstaklega að þingsetningu. Þar sem ekki var gefin á því sérstök skýring í lögskýringargögnum þótti geta orkað tvímælis, hvort breyttu orðalagi um setningu þingsins í yngri lögum væri ætlað að fela í sér efnislega breytingu. Þegar til þess var litið að ummæli greinargerðarinnar vísuðu öðru fremur, þótt í fáum orðum væri, til þeirrar framkvæmdar sem verið hafði um samanstefnu Alþingis að loknum kosningum en viku í engu að því hvaða merkingu bæri að leggja í hið nýja orðalag að þingið skyldi sett, þótti nærtækast að ætla að með þögn um það atriði væri skírskotað til viðtekinna háttá eða þeirra venja sem skapast höfðu um framkvæmd þingsetningar. Í framkvæmd hefur því enginn greinarmunur verið gerður á því hvort forseti „stefnir saman Alþingi“ eftir kosningar eða „setur reglulegt Alþingi ár hvert“, enda verður ekki séð í hverju „setning“ þingsins ætti að felast öðru en að stefna því saman til fundar á þeim tíma og við þau skilyrði sem stjórnarskráin býður að öðru leyti.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1990–91 A, þskj. 556, bls. 3048 og 3050.

Alþingistíðindi 1990–91 B, d. 3080 og 3088–3089.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 243–247.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 251–255.

23. gr.

Forseti lýðveldisins getur frestað fundum Alþingis tiltekinn tíma, þó ekki lengur en tvær vikur og ekki nema einu sinni á ári. Alþingi getur þó veitt forseta samþykki til afbrigða frá þessum ákvæðum.

Hafi Alþingi verið frestað getur forseti lýðveldisins eigi að síður kvatt Alþingi saman til funda ef nauðsyn ber til. Forseta er það og skylt ef ósk berst um það frá meiri hluta alþingismanna.

Tilurð

Ákvæði 1. mgr. á uppruna sinn í 7. gr. stjórnarskrárinnar 1874 sem kvað á um að konungur gæti „frestað fundum hins reglulega alþingis um tiltekinn tíma, en samt ekki lengur en 4 vikur, nema alþingi samþykkist það, og ekki nema einu sinni á ári.“ Á þessum tíma átti Alþingi stjórnarskrárvarinn rétt til að sitja í sex vikur og síðar í átta vikur með setningu stjórnarskipunarlaganna nr. 16/1903. Frestsákvæðinu var því í upphafi ekki ætlað að ljúka störfum löggjafarþings hverju sinni eða gera hlé á störfum þess án þess að mál féllu niður, eins og síðar varð, heldur var konungi með því veitt heimild til að fresta fundum Alþingis m.a. af því að hann gat ekki að öðrum kosti slitið fundum þess fyrr en átta vikum eftir samkomudag. Umrætt stjórnarskrárákvæði kom þannig í veg fyrir þingfrestun konungs um ótiltekinn eða óhæfilega langan tíma. Ákvæðinu frá 1874 var aldrei beitt og til þingfrestunar samkvæmt ákvæðinu frá 1920 kom fyrst árið 1930 þegar leyft var að fresta fundum Alþingis með ályktun í sameinuðu þingi 16. apríl til 26. júní það ár.

Í stjórnarskránni frá 1920 var þinginu ekki markaður ákveðinn tími en sú takmörkun ein sett í 18. gr., að því mætti ekki slíta „fyrr en fjárlög eru samþykkt“. Heimild konungs til að fresta þingfundum var haldið en þó breytt þannig að hún var látin ná til allra funda Alþingis, þ.e. jafnt reglulegra þinga sem aukþinga, auk þess sem frestun mátti ekki standa lengur en tvær vikur, nema samþykki Alþingis kæmi til. Við lýðveldisstofnunina 1944 kom forseti síðan í stað konungs, en reglan hefur að öðru leyti staðið óbreytt.

Síðari málsgreinin var tekin upp í stjórnarskrána 1991 með stj. nr. 56/1991. Ákvæðið var ekki í frumvarpi því er varð að stj. nr. 56/1991, en var tekið upp með breytingartillögu allsherjarnefndar á fyrra löggjafarþingi sem um frumvarpið fjallaði.

Skýring

Líkt og áður greinir var heimild 1. mgr. til þingfrestunar fyrst beitt árið 1930 þegar leyft var að fresta fundum Alþingis með ályktun í sameinuðu þingi 16. apríl til 26. júní það ár. Óljóst er hvort og þá hvernig ákvæði 1. mgr. hefur verið beitt síðan þá, en líkast til hefur fundum þingsins aldrei verið frestað með forsetaúrskurði, án samþykkis þess sjálfs. Ólafur Jóhannesson telur t.a.m. í riti sínu Stjórnskipun Íslands, fyrst útgefnu 1960, að föst venja hafi skapast um frestun þings yfir jól og nýjár.

Með breytingum á starfsháttum og starfstíma Alþingis, sem gerðar voru 1991, er beinlínis gert ráð fyrir að þingstörfum ljúki á vorin með frestun fundar í skilningi 1. mgr. 23. gr., þ.e. með samþykki þingsins sjálfs. Samkvæmt þeirri málsgrein er eingöngu forseta, með atbeina forsætisráðherra, veitt vald til að fresta fundum þingsins í merkingu ákvæðisins en hvorki þinginu sjálfu né forseta þess. Þó er ljóst að forseti Alþingis hefur einatt látið líða svo virka daga, stundum marga í einu, að engir fundir hafa verið haldnir. Þar er hins vegar ekki um að ræða þá frestun þingfunda sem í stjórnarskránni greinir.

Með því að áskilja að frestun geti einungis varað í tiltekinn tíma er komið í veg fyrir að forseti, að tillögu ráðherra, geti sent þingmenn heim án fyrirvara um framhald þinghalds. Í ákvæðinu felst því jafnframt að til þess að talað verði um þingfrestun í skilningi þess verður fyrsti framhaldsfundur að loknum fresti að vera ákveðinn. Réttaráhrif þingfrestunar eru þau að störf þingsins stöðvast um stund en þráðurinn svo tekinn upp þegar fundir hefjast að nýju, eftir atvikum samkvæmt þeirri dagskrá er sett var næst á undan frestuninni ef henni er að skipta. Í framkvæmd mun þingfrestun aldrei hafa átt sér stað samkvæmt einhliða ákvörðun framkvæmdarvaldsins, heldur ávallt að undangengnu samþykki Alþingis.

Sérrettindi þingmanna falla niður meðan þingfrestun varir, sbr. 1. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar, eins og henni var breytt með 18. gr. stjksl. nr. 56/1991, en lögum um meðferð sakamála hefur nú verið breytt því til samræmis, sbr. 96. gr. laga nr. 88/2008.

Með 6. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991 var 1. másl. 1. mgr. 28. gr. stjórnarskrárinnar um útgáfu bráðabirgðalaga breytt „smávægilega vegna breytinga á starfstíma Alþingis“. Í greinargerð með stjórnarskipunarlagafrumvarpinu sagði um þessa breytingu að orðin „milli þinga“ féllu brott og í staðinn kæmu orðin „þegar Alþingi er ekki að störfum“. Með því væri átt við þann tíma þegar þingi væri frestað eða frá því að umboð þess félli niður og þar til nýtt þing kemur saman. Hér væri því ekki um að ræða breytingu á þeim skilyrðum sem verið hafa fyrir útgáfu bráðabirgðalaga. Orðalag ákvæðisins, eins og það var, bendir eindregið til að upphaflega hafi með þessum orðum eingöngu verið átt við tímabilið frá þinglausnum til þingsetningar. Á seinni árum höfðu þau þó hlotið rýmri túlkun, þannig að þau næðu einnig yfir þau tímabil, þegar þingi er frestað, enda má segja að um þau gildi svipað og áður um tímabilið milli þinglausna og þingsetningar og hvorki meiri né minni líkur á að brotið sé gegn vilja Alþingis þá en endranær. Bráðabirgðalög hafa margoft verið sett í þingfrestun og það verið látið óátalið af Alþingi. Verður því að telja þessa framkvæmd venjuhelgaða, þannig að heimilt sé að setja bráðabirgðalög þegar þingi er frestað að öðrum skilyrðum uppfylltum.

Samkvæmt síðari málsgreininni er heimilt að kveðja þing í fresti saman, ef nauðsyn ber til. Þá er það skylt ef ósk berst um það frá meirihluta alþingis-
manna. Upp kann því að koma sú staða að forsætisráðherra væri skylt að
beita sér fyrir því að þing kæmi saman, enda þótt hann hafi sjálfur ekki
metið stöðu mála svo að nauðsyn bæri til þess. Við slíkar aðstæður má
færa að því rök að heimild ráðherra til útgáfu bráðabirgðalaga þrengist,
þ.e. að aðstæður verði að vera þess eðlis að ekki sé unnt að bíða eftir fundi
Alþingis.

Eftir breytingar samkvæmt stj. nr. 56/1991 verður fundum þingsins
eingöngu lokið með frestun, jafnvel þótt þing hafi verið rofið eða kunnert
um þingrof, sbr. 24. gr. stj. nr. Fyrri málsliður fyrri málsgreinar nýtist
aldrei til frestunar þar sem þinginu er sjaldan frestað svo skamman tíma
í einu en hins vegar iðulega oft en einu sinni á ári. Þinginu verður því
í raun aldrei frestað án samþykkis þess sjálfs og alltaf með afbrigðum
samkvæmt síðari málslið málsgreinarinnar. Þannig má segja að ákvæði 1.
mgr. greinarinnar miðist við starfshætti þingsins sem löngu eru aflagðir.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1990-91 A, þskj. 556, bls. 3048 og 3050.

Alþingistíðindi 1930 B, d. 2468-2477.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 245-246.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 253-254.

24. gr.

Forseti Lýðveldisins getur rofið Alþingi, og skal þá stofnað til nýrra kosninga, áður en 45 dagar eru liðnir frá því er gert var kunnugt um þingrofið, enda komi Alþingi saman eigi síðar en tíu vikum eftir, að það var rofið. Alþingismenn skulu halda umboði sínu til kjördags.

Tilurð

Þingrofsákvæði var tekið í stjórnarskrána 1874, að danskri fyrirmynd (sbr. 27. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849) og hélst greinin að mestu leyti óbreytt fram til 1991 að öðru leyti en því að forseti kom í stað konungs með stjórnarskránni 1944. Þær breytingar sem gerðar voru með stj. nr. 56/1991 voru þrjúþættar og lúta að því að (1) stofnað skal til kosninga innan 45 daga frá því að gert er kunnugt um þingrof, (2) Alþingi á að koma saman innan tíu vikna frá þingrofi og (3) þingmenn halda umboði sínu til kjördags.

Skýring

Samkvæmt 1. mgr. 31. gr. stj. nr. 77/1999, eru alþingismenn kosnir til fjögurra ára í senn. Þó skal upphaf og lok kjörtímabils miðast við sama vikudag í mánuði, sbr. 45. gr. stj. nr. 56/1991. Eftir að þessi regla var tekin upp í stjórnarskrá verður annar kjördagur aðeins ákveðinn með þingrofi.

Stjórnarskráin geymir þrjú þingrofsákvæði. Auk hinnar almennu þingrofsheimildar í 24. gr. gera önnur ákvæði ráð fyrir skyldu til þingrofs í tveimur tilvikum, annars vegar þegar þing hefur samþykkt stjórnarskrár-breytingu, sbr. 1. mgr. 79. gr. og hins vegar ef krafa Alþingis um frávikningu forseta er ekki samþykkt við þjóðaratkvæðagreiðslu, sbr. 3. og 4. mgr. 11. gr. Enda þótt hvorugt þessara ákvæða skírskoti með beinum hætti til 24. gr. og kveði því ekki sjálf á um atbeina forseta, frest til að stofna til kosninga að nýju eða um umboð þingmanna til kjördags, hefur framkvæmd þingrofs skv. 1. mgr. 79. gr. að minnsta kosti ávallt verið með sama hætti og þar greinir. Ætla verður að sama myndi eiga við um þingrof skv. 4. mgr. 11. gr. Þingið rofnar með öðrum orðum ekki af sjálfu sér, jafnvel þótt þau skilyrði skapist sem í þessum ákvæðum greinir. Í öllum tilvikum er þingið rofið að tillögu og á ábyrgð forsætisráðherra, sbr. 13. gr. stj. nr.

Með 5. gr. stj. nr. 56/1991 var skeytt nýju ákvæði við 24. gr., í 2. másl. hennar, þar sem kveðið er á um að alþingismenn haldi umboði sínu til kjördags. Í greinargerð með frumvarpi til stj. nr. 56/1991 er ákvæðið einungis skýrt með þeim orðum, að það tryggi að landið verði aldrei þing-

mannslaust. Í nefndaráliti allsherjarnefndar segir hins vegar að reynsla annarra þjóða, sem búi við svipað fyrirkomulag, sé að þingið taki sér aðeins tíma til að afgreiða brýnustu mál, sem alger samstaða er um, en ljúki síðan störfum til að kosningaundirbúningur geti hafist.

Í Stjórnskipunarrétti Gunnars G. Schram segir að ákvæðið feli í sér að þingrof geti ekki tekið gildi fyrr en á kjördegi. Í þingrofstillkynningu verði því að tilgreina kjördaginn, þ.e. hvenær þingrofið taki gildi, annars sé þingrofið markleysa. Ákvörðun um þingrof og kjördag falli því saman skv. 24. gr. stjkskr. eins og henni var breytt 1991. Áður var um tvær ákvarðanir að ræða, þingrof annars vegar og kjördag hins vegar, en hvort tveggja tíðkaðist, að gerð væri tillaga til forseta um þessar tvær ákvarðanir í einu lagi eða tvennu. Algengast var þó á síðari árum að gildistaka þingrofs og kjördagur fóru saman þannig að kosning nýs þings væri ákveðin um leið og rof þess gamla.

Heimild til þingrofs skv. 24. gr. er ekki bundin efnislegum skilyrðum samkvæmt orðanna hljóðan. Stjórnлагаfræðingar hafa þó stundum reynt að setja henni einhverjar skorður með almennum efnisrökum án þess að komast að einhlíttri niðurstöðu. Þingrof til að komast hjá vantrausti 1931 og 1974 höfðu t.a.m. tilætluð réttaráhrif þótt umdeild væru. Með því að þingrofsboðskapur, sem birtur er sitjandi þingi, hefur ekki lengur áhrif á störf þess fyrr en á kjördegi, nema það samþykki sjálf að fundum þess verði áður frestað, sbr. 1. mgr. 23. gr. stjkskr., er þó ólíklegt að slík staða geti komið upp við þær aðstæður.

Loks eru nokkur dæmi um að þingrofi hafi verið beitt til að komast hjá óþægilegum kjördegi. Þótt sú þingrofsástæða hafi áður verið talin vafasöm, helgast hún því nú orðið að minnsta kosti af langri og athugasemda-lausri venju.

Eftir breytinguna frá 1991 má leiða að því getum að ríkisstjórnin geti ekki varist vantrausti með því að eiga frumkvæði að því að þing sé rofið. Með því að þingmenn halda umboði sínu til kjördags getur þingið komið til fundar, t.d. að ósk meirihluta þingmanna samkvæmt 2. mgr. 23. gr. stjkskr., án tillits til þingrofsboðskapar. Teldi meirihluti Alþingis þingrof vera tilkynnt án nægilegs tilefnis eða öðru leyti vafasamt er ekki unnt að útiloka að það lýsti vantrausti á sitjandi ríkisstjórn og stæði fyrir myndun nýrrar ríkisstjórnar. Óljóst er hins vegar hvort ný ríkisstjórn hefði það á valdi sínu að afturkalla eða fella úr gildi þingrofsboðskap sem birtur hefur verið og þar með ákvörðun um kjördag og boðun nýrra kosninga.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1990–91 A, þskj. 556, bls. 3048 og 3050–3051.

Alþingistíðindi 1990–91 B, d. 3080 og 3089–3090.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 247–255.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur 1999, bls. 255–263.

Bjarni Benediktsson: „Þingrof á Íslandi“ Afmælisrit helgað Einari Arnórssyni sextugum, 1940, bls. 9–32.

25. gr.

Forseti Lýðveldisins getur látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykkt.

Tilurð

Þessi grein hefur staðið óbreytt frá upphafi, sbr. 9. gr. stjórnarskrárinnar 1874 og 21. gr. stjórnarskrárinnar 1920, að öðru leyti en því að forseti kom í stað konungs 1944. Greinin átti sér samsvörun í 28. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Réttur ríkisstjórnar til að eiga frumkvæði að lagasetningu á Alþingi byggist á heimild forseta samkvæmt þessari grein til að leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykkt. Eins og ráðið verður af 1. mgr. 13. gr. stjkskr. er þessi frumkvæðisréttur forseta í raun í höndum ráðherra, hvers og eins innan síns starfssviðs eins og það er markað í lögum og reglugerð um Stjórnarráð Íslands. Af þessum sökum verður almennt að ætla að einungis sá ráðherra sem mál heyrir að meginefni undir samkvæmt síðastnefndri reglugerð sé bær til að beita sér fyrir lagasetningu á því sviði, hvort heldur er innan ríkisstjórnar, gagnvart forseta eða Alþingi

Á grundvelli ákvæðisins eru öll stjórnarfrumvörp og stjórnartillögur lagðar fyrir Alþingi með atbeina forseta eftir að um þau hefur verið fjallað í ríkisstjórn, sbr. 16. gr. stjkskr. og, eftir atvikum, samkvæmt 1. og 2. mgr. 2. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands. Í framkvæmd er því fylgt nákvæmlega eftir og reyndar hefur ríkisstjórnin lengi haft það verklag að leita ekki eftir heimild forseta í þessu skyni, fyrr en þingflokkar stjórnarflokkanna hafa lokið meðferð sinni, en samþykki ríkisstjórnar er að jafnaði veitt með skilyrði um samþykki þeirra. Með þessu móti nýtist áskilnaður um áritun forseta sem trygging fyrir því að ekkert mál komi fram fyrr en samþykki þingflokka liggur fyrir. Lagafrumvörp eru meðal þess sem bera skal upp fyrir forseta í ríkisráði samkvæmt 16. gr. stjkskr. og 5. gr. tilskipunar um starfsreglur ríkisráðs nr. 82/1943. Í framkvæmd er undirskriftar forseta þó jafnan aflað utan þessara funda.

Með 10. gr. stjkskl. nr. 56/1991 var 38. gr. stjkskr. um frumkvæðisrétt þingmanna í hvorri þingdeild breytt í samræmi við afnám deildaskiptingar Alþingis. Um leið var tekið upp í 38. gr. ákvæði um sjálfstæðan frumkvæðisrétt ráðherra, án sérstaks tilefnis eða skýringa. Beiting 25. gr. hefur þó lítið breyst og aðeins örfá dæmi eru þess að ráðherra hafi nýtt sér heimild (sem ráðherra) til að eiga frumkvæði að þingmáli skv. 38. gr. án atbeina ríkisstjórnar. Þó er ljóst eftir breytinguna að ráðherra hefur heimild til að flytja frumvörp til laga og aðrar tillögur, án fulltingis

ríkisstjórnar, jafnvel þótt hann sé ekki jafnframt þingmaður.

Meginþýðing 25. gr. er sú að tryggja pólitískt samráð og stuðning við frumvarp á vettvangi ríkisstjórnar áður en það er lagt fram. Samþykki forseta við því að stjórnarfrumvarp sé lagt fram hefur ekki þótt skuldbinda hann til að staðfesta það samkvæmt 26. gr. stjkskr., fallist Alþingi á frumvarpið.

Helstu heimildir:

Alþingistíðindi 1990–91 B, d. 3091.

26. gr.

Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi. Nú synjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, og fær það þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu. Lögin falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu.

Tilurð

Greinin var tekin upp í stjórnarskrána við stofnun lýðveldis 1944 og embættis forseta Íslands og átti sér ekki hliðstæðu í eldri stjórnarskrám. Í eldri stjórnarskrám var mælt svo fyrir að staðfestingu konungs þyrfti til þess að lagafrumvarp, sem Alþingi hafði samþykkt, fengi lagagildi, sbr. 22. gr. stjórnarskrárinnar 1920 og 10 gr. stjórnarskrárinnar 1874 sem átti sér fyrirmynd í 29. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849. Hér var um að ræða algert synjunarvald konungs sem litið var á að færi með löggjafarvald ásamt þinginu. Konungur hafði þó ekki beitt þessu stjórnarskrárvarða synjunarvaldi sínu um langt árabil við stofnun lýðveldisins.

Skýring

Í upphafi greinarinnar er mælt svo fyrir að hvert það lagafrumvarp, sem Alþingi hefur samþykkt, skuli lagt fyrir forseta Íslands til staðfestingar innan tiltekins tíma og veiti staðfesting forseta því lagagildi. Það ákvæði þarfnast í sjálfu sér ekki frekari skýringa. Á hinn bóginn hefur verið ágreiningur um það hvernig skýra beri síðari hluta greinarinnar þar sem gert er ráð fyrir að forseti geti neitað að staðfesta lagafrumvarp, sem þingið hefur samþykkt, með þeim afleiðingum sem greinir í niðurlagi hennar.

Í skýringum við 26. gr. frumvarpsins til lýðveldisstjórnarskrár, sem síðar var samþykkt í meginráttum óbreytt, var m.a. svo að orði komist: „Ekki hefur þótt fært að veita forseta algert synjunarvald, eins og konungur hefur haft. Forseta er einungis fenginn réttur til að skjóta lagafrumvörpum Alþingis undir alþjóðaratkvæði. Er þess þó að gæta að frumvarpið öðlast lagagildi þegar í stað, þó að forseti taki slíka ákvörðun, en fellur þá úr gildi aftur ef það fær ekki meirihluta við atkvæðagreiðsluna. Ákvörðun um slíka staðfestingarsynjun eða málskot til þjóðaratkvæðis tekur forseti, án þess að atbeini ráðherra þurfi að koma til. En ef mál er mikilvægt, gæti af synjuninni leitt slíkt ósamkomulag milli forseta og ráðherra, að til ráðherraskipta eða annarra aðgerða Alþingis kæmi.“

Fyrstu sex áratugin frá því að lýðveldi var sett á stofn beitti forseti ekki því valdi sem honum er, að minnsta kosti í orði kveðnu, fengið í 26. gr. stj.skr. Hefur fræðimenn greint á um það hvort forseti geti beitt þessu valdi upp á sitt eindæmi eða hvort hann þurfi atbeina ráðherra til þess. Þau rök hafa einkum verið færð fyrir fyrri skýringarkostinum að hann sé í samræmi við orðalag 26. gr. og leiði reyndar einnig af því ákvæði 2. gr. stj.skr. að Alþingi og forseti fari saman með löggjafarvaldið. Því til viðbótar hefur verið vísað til fyrrgreindra ummæla í greinargerð með frumvarpi til stjórnarskrárinnar og loks bent á þá staðreynd að forseti sé þjóðkjörinn og þiggi því umboð sitt beint frá þjóðinni á sama hátt og alþingismenn.

Þau rök, sem beitt hefur verið gegn því að forseti geti synjað lagafrumvarpi staðfestingar án atbeina ráðherra, eru fyrst og fremst þau að slíkt gangi í berhögg við ýmis önnur stjórnarskrárákvæði, svo sem 1. mgr. 13. gr. þar sem segir að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt. Sú skýring fær þó vart staðist með hliðsjón af sögulegum uppruna 13. gr. stj.skr. (sjá skýringar við 13. gr.). Enn fremur hefur verið vísað til þeirrar staðreyndar að meðan konungur hafði vald til að synja lagafrumvarpi staðfestingar hafi hann ekki gert það nema samkvæmt tillögu ráðherra. Þar sem árið 1944 hafi aðeins mátt gera þær breytingar á stjórnarskránni, sem leiddi beinlínis af sambandsslitum við Dani og stofnun lýðveldis, hafi verið óheimilt að gera þá grundvallarbreytingu á íslenskri stjórnskipun að þjóðhöfðinginn færi með synjunarvaldið, einn og óstuddur. Slíkt samrýmist heldur ekki þingræðinu og stjórnskipulegri stöðu Alþingis.

Forseti Íslands hefur beitt synjunarvaldi sínu þrívégis, þ.e. árin 2004, 2010 og 2011. Í öll skiptin var synjun forseta án atbeina ráðherra. Í framkvæmd hefur þannig verið viðurkennt að forseti geti beitt valdi samkvæmt 26. gr. upp á sitt eindæmi. Þegar forseti hafði synjað lagafrumvarpinu staðfestingar í fyrsta skiptið reis ágreiningur um það hvort Alþingi geti breytt lagafrumvarpi, sem það hefur áður samþykkt og öðlast hefur lagagildi við synjun forseta, áður en það er borið undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar, með þeim afleiðingum að ekkert verði úr slíkri atkvæðagreiðslu. Fór svo að þingið felldi lögina úr gildi með því að samþykkja nýtt lagafrumvarp. Staðfesti forseti það frumvarp sem lög og var ekki efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu um frambúðargildi þeirra laga sem þannig höfðu verið felld úr gildi.

Enn fremur ríkti um það ágreiningur hvernig þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stj.skr. skuli hagað. Vegna þess að þar er ekki mælt á annan veg halda sumir því fram að skýra beri greinina þannig að afl atkvæða skuli jafnan ráða úrslitum um það hvort lögina skuli staðfest eða þeim synjað, án tillits til þátttöku í atkvæðagreiðslunni. Af þeim sökum sé ekki unnt að setja nein skilyrði fyrir gildi slíkrar atkvæðagreiðslu, t.d. um lágmarksþátttöku í henni, um aukinn meirihluta atkvæða né um að tiltekið hlutfall atkvæðisbærra manna þurfi að greiða atkvæði gegn lögnum til þess að þau teljist fallin úr gildi. Aftur á móti eru aðrir þeirrar skoðunar að löggjafanum sé heimilt að setja skilyrði á borð við þessi enda séu þau hófleg og samræmist lýðræðislegum markmiðum stjórnarskrárinnar og feli ekki heldur í sér neins konar fyrirfarandi tálmun á beitingu atkvæðisréttar.

Vegna synjunar forseta árið 2010 var talið nauðsynlegt að setja sérstök lög nr. 4/2010. Um þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli 26. gr. gilda nú lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, nr. 91/2010. Í 11. gr. laganna segir að til þess að spurning eða tillaga sem er borin upp í þjóðarat-

kvæðagreiðslu teljist samþykkt þurfi meirihluti þeirra sem taka þátt í atkvæðagreiðslunni að fylgja tillögunni. Samkvæmt 4. gr. laganna skal halda þjóðaratkvæðagreiðslu innan tveggja mánaða frá synjun forseta.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 1, bls. 15.

Eiríkur Tómasson: „Hvernig á að skýra fyrirmæli 2. gr. stjórnarskrárinnar um að Alþingi og forseti Íslands fari saman með löggjafarvaldið?“ Úlfjótur, 3. tbl., 2004, bls. 333-342.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 131-135 og 302-305.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 122-123 og 298-301.

Sigurður Líndal: „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“ Skírnir, 166. árg. 1992, bls. 425-439.

Sigurður Líndal: „Forseti Íslands og synjunarvald hans“ Skírnir, 178. árg. 2004, bls. 203-237.

Skýrsla starfshóps ríkisstjórnarinnar um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar, 2004.

Þórður Bogason: „... og ég staðfest þau með samþykki mínu, Forseti Íslands og löggjafarvaldið“ Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum, 2002, bls. 555-582.

Þór Vilhjálmsson: „Synjunarvald forsetans“ Afmælisrit til heiðurs Gauki Jörundssyni sextugum, 1994, bls. 609-636.

27. gr.

Birta skal lög. Um birtingarháttu og framkvæmd laga fer að landslögum.

Tilurð

Ákvæðið hefur staðið óbreytt frá 1944. Ákvæði um birtingu laga var að finna í 2. mgr. 10. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 en samkvæmt því var samþykki konungs áskilið til þess að nokkur ályktun þingsins öðlaðist lagagildi og skyldi hann jafnframt annast um að löggin yrðu birt og að þeim yrði fullnægt. Fyrirmynd þess ákvæðis var sótt í 29. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Þannig stóð ákvæðið lítt breytt í 1. mgr. 22. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920. Í lýðveldisstjórnarskránni var sá þáttur ákvæðisins sem tengdist birtingu laga aðskilinn frá ákvæðinu um staðfestingu laga og settur í sérstakt ákvæði, nógildandi 27. gr. Um staðfestingu forseta á lögum og málskotsréttinn fjallar hins vegar sjálfstætt ákvæði í 26. gr. sem lýst er að framan.

Skýring

Markmið þessa ákvæðis er að tryggja að löggin séu aðgengileg þeim sem eiga að fylgja þeim svo þeim megi vera efni þeirra kunnugt. Þá felur reglan einnig í sér að almenningur geti fylgst með því hvort handhafar ríkisvaldsins, ekki síst dómarar, fari að lögum í störfum sínum. Hér er því um að ræða eina af grundvallarreglum réttarríkis og forsendu réttaröryggis. Af ákvæðinu hefur einnig verið leidd sú meginregla að lög skuli ekki vera afturvirk, líkt og vikið er að síðar. Ákvæðið hefur verið talið ná til settra laga Alþingis en ekki stjórnvaldsfyrirmæla eða þjóðréttarsamninga.

Með lögum nr. 11/1877 um birtingu laga og tilskipana voru fyrst sett fyrirmæli um birtingu laga í prentuðu máli en fyrir þann tíma voru lög birt með upplestri þeirra í heyranda hljóði á Alþingi og síðar í Landsyfrréttinum eftir að Alþingi var lagt niður árið 1800. Samkvæmt fyrrgreindum lögum varð birting laga og tilskipana í prentuðu riti, Stjórnartíðindum fyrir Ísland, skuldbindandi í stað kynningar í heyranda hljóði. Með lögum nr. 64/1943 voru sett fyrstu heildarlöggin um birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Þau voru leyst af hólmi með nógildandi lögum nr. 15/2005 um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað.

Allt frá 1943 hafa bæði lög og stjórnvaldsfyrirmæli verið birt í þessum tveimur ritum. Í A-deild Stjórnartíðinda hafa þannig verið birt öll lög, sem og tilskipanir, opin bréf og önnur fyrirmæli sem gefin eru út af æðsta handhafa framkvæmdarvalds. Í B-deildinni eru birtar reglugerðir, ýmis erindisbréf, samþykktir og auglýsingar framkvæmdarvaldsins, bæði ráðuneyta og annarra stjórnvalda og opinberra stofnana. Í C-deildinni eru

birtir samningar við önnur ríki og auglýsingar um gildi þeirra. Sérreglur gilda um birtingu EES-reglna en við birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla í Stjórnartíðindum, sem ætlað er að lögleiða þær, er almennt heimilt að vísa til EES-viðbættis við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins og telst birting þar að þessu leyti jafngild hinni almennu birtingaraðferð.

Birta skal öll lög, án tillits til efnis þeirra eða forms, þ.e. jafnt stjórnskipunarlæg, almenn lög og bráðabirgðalög svo að dæmi séu tekin. Þá hefur verið talið að jafnvel þótt forseti synji lagafrumvarpi staðfestingar skv. 26. gr. stjkskr. beri að birta þau eins og önnur lög enda öðlast frumvarpið lagagildi þrátt fyrir synjunina, að minnsta kosti um sinn.

Birting laga er ekki þáttur í lagasetningunni en þó er hún óhjákvæmilegt skilyrði fyrir því að lögum verði beitt. Í 27. gr. er ekki nánar fjallað um birtingarhátt eða réttaráhrif birtingar en almenna löggjafanum er ætlað að setja nánari fyrirmæli þar um. Þau nýmæli urðu með samþykkt fyrrgreindra laga nr. 15/2005 að heimilt er að birta Stjórnartíðindi, þ.m.t. sett lög í A-deild þeirra, eingöngu á rafrænu formi. Þessi breytta tilhögun byggist á þeirri forsendu 27. gr. að lögin skuli vera aðgengileg öllum þeim sem eftir þeim eiga að fara og að allir geti með sanngirni kynnt sér lögin. Er litið svo á að það eigi við eins og aðstæðum er nú háttáð í Þjóðfélaginu þar sem almennt aðgengi er að rafrænum upplýsingaveitum á vegum ríkisins. Tíðkast hefur að birta öll lög og stjórnvaldsfyrirmæli á slíkum upplýsingaveitum um nokkurra ára skeið án þess að nein réttaráhrif hafi verið tengd slíkri birtingu. Í lögum nr. 15/2005 er skilgreint nánar hvenær birting á rafrænu formi telst hafa átt sér stað.

Af 27. gr. verður dregin sú ályktun að óbirtum lögum verði almennt ekki beitt og styðst sú regla einnig við langa dómaframkvæmd. Samkvæmt 8. gr. laga nr. 15/2005 eru frá þessari reglu tvær undantekningar. Í fyrsta lagi má beita fyrirmælum, er felast í lögum, auglýsingum, reglugerðum, samþykktum eða öðrum slíkum ákvæðum almenns efnis, þegar þau geyma ákvæði algerlega einkamálaeðlis og aðilar hafi komið sér saman um að skipti þeirra skuli fara eftir óbirtum fyrirmælum. Þessi regla byggist á almennri heimild einkaaðila til að ráðstafa hagsmunum sínum á grundvelli samninga. Í annan stað binda óbirt fyrirmæli stjórnvöld frá gildistöku þeirra. Með þessu er loku fyrir það skotið að stjórnvöld geti komist hjá skyldum sínum samkvæmt lögum með því að vanrækja birtingu þeirra.

Ákvæði 27. gr. stjkskr. hefur verið talið til marks um þá meginreglu að lögum skuli ekki veitt afturvirk áhrif, þ.e. þeim beitt um atvik sem urðu fyrir birtingu þeirra. Engin almenn regla er í stjórnarskránni um bann við afturvirkni laga en hér má vísa til sérreglna stjórnarskrárinnar um bann við afturvirkni refsilaga, sbr. 69. gr. og hrd. 1997, bls. 2446 og bann við afturvirkni skattalaga, sbr. 2. mgr. 77. gr. Ákvæði 72. gr. stjkskr. um friðhelgi eignarréttarins er einnig talið takmarka heimildir löggjafans til að veita lögum afturvirk áhrif. Að frátöldum þessum reglum stjórnarskrárinnar leiðir meginregla 27. gr. stjkskr. til þess að lög verða að vera skýr og afdráttarlaus um afturvirk áhrif. Um lagaskil og álitamál um tímamark birtingar laga verður að vísa til heimilda.

Helstu heimildir

Alþingistiðindi 2004-2005 A, þskj. 191 (vefslóð Alþingis).

Ármann Snævarr: Almenn lögfræði, 1988, bls. 285-293.

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði, 1948, bls. 68-71.

Gunnar Jakobsson: „Birting og gildistaka laga“ Úlfjótur, 52. árg. 1999, bls. 235-257.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 403-412.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 85.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 355-364.

Sigurður Línal: „Um birtingu laga og annarra fyrirmæla auk nokkurra athugasemda um gildistöku“ Úlfjótur, 2. tbl., 2004, bls. 233-284. Sjá einnig uppfært handrit til kennslu 2006.

Sigurður Línal: „Um lagaskil og afturvirkni laga“ Úlfjótur, 1. tbl., 2006, bls. 5-80.

Dómar o.fl.

Hrd. 1997, bls. 2446.

ÁUA nr. 2151/1997.

28. gr.

Þegar brýna nauðsyn ber til, getur forsetinn gefið út bráðabirgðalög er Alþingi er ekki að störfum. Ekki mega þau þó ríða í bág við stjórnarskrána. Ætíð skulu þau lögð fyrir Alþingi þegar er það er saman komið á ný.

Samþykki Alþingi ekki bráðabirgðalög, eða ljúki ekki afgreiðslu þeirra innan sex vikna frá því að þingið kom saman, falla þau úr gildi.

Bráðabirgðafjárlög má ekki gefa út, ef Alþingi hefur samþykkt fjárlög fyrir fjárhagstímabilið.

Tilurð

Ákvæði 1. mgr. þessarar greinar stendur að mestu leyti óbreytt frá stjórnarskránni 1874 en það var upphaflega þýðing á 30. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Þó kom forseti í stað konungs 1944 og síðan voru tvær minni háttar breytingar gerðar á málsgreininni með stjksl. nr. 56/1991. Annars vegar var breytt eldra skilyrði um að bráðabirgðalög mætti gefa út „milli þinga“ en þess í stað mælt fyrir um að þau megi gefa út þegar Alþingi „er ekki að störfum“. Hins vegar var kveðið á um að þau skuli ætíð lögð „fyrir Alþingi þegar er það er saman komið á ný“. Tengdist þetta hvort tveggja þeim breytingum sem gerðar voru á starfstíma og starfsháttum Alþingis og áður er gerð grein fyrir.

Með stjksl. nr. 12/1915 bættust síðari málsgreinarnar tvær við (en minni háttar orðalagsbreytingar voru gerðar á þeim 1920 og 1944). Með stjksl. nr. 56/1991 var 2. mgr. 28. gr. breytt í núverandi horf þar sem sett er það skilyrði að Alþingi hafi samþykkt frumvarp til staðfestingar á bráðabirgðalögum innan sex vikna frá því að þing kemur saman á ný eftir að bráðabirgðalög hafa verið gefin út. Ella falli þau úr gildi.

Skýring

Með því að veita forseta Íslands heimild til útgáfu bráðabirgðalaga í 28. gr. er sú undantekning gerð frá almennum reglum stjórnarskrárinnar um lagasetningu að slík lög eru ekki sett af Alþingi, heldur af forseta. Þótt greinin mæli fyrir um að forsetinn gefi út bráðabirgðalög verður slíkt eins og endranær aðeins gert að frumkvæði og á ábyrgð ráðherra skv. 13. og 19. gr. stjkskr. Formlega getur forseti synjað um að undirrita lögin og þar með komið í veg fyrir útgáfu þeirra. Þess eru þó engin dæmi og verður að telja að sú venja hafi myndast að forseti (og konungur á undan honum) fari að tillögu ráðherra í þessu efni.

Þegar fyrsta stjórnarskráin tók gildi árið 1874 kom Alþingi ekki saman nema annað hvert ár og var auk þess örðugt að kalla saman aukabing með skömmum fyrirvara. Við þær aðstæður var eðlilega mikilvægt að stjórnarskráin veitti heimild til þess að grípa mætti til lagasetningar án atbeina þingsins. Til þess að sporna við misnotkun þessa úrræðis af hálfu handhafa framkvæmdarvalds var þó sett það skilyrði að brýna nauðsyn þurfi jafnan að bera til slíkrar lagasetningar. Enn fremur þurfa tvö önnur skilyrði að vera uppfyllt til þess að bráðabirgðalög verði gefin út, þ.e. að þau brjóti ekki í bága við stjórnarskrána og að Alþingi sé ekki að störfum.

Síðastgreinda skilyrðið er ófrávíkjanlegt. Með því er vísað til þess tíma þegar Alþingi er frestað að vori eða um jól og áramót ellegar frá því að umboð alþingismanna falla niður á kjördegi og þar til nýtt þing kemur saman. Ekki hefur verið deilt um skýringu á þessu skilyrði frá því að 28. gr. var breytt 1991.

Skilyrðið um brýna nauðsyn hefur hins vegar oft orðið tilefni deilna enda hlýtur það að ráðast af mati hverju sinni hvenær svo brýn þörf sé á lagasetningu að ekki megi bíða þar til þing kemur aftur saman. Framkvæmd við útgáfu bráðabirgðalaga sýnir að ekki hefur alltaf verið farið strangt í sakirnar í þessum efnum. Í fræðikenningum hefur til skamms tíma verið litið svo á að bráðabirgðalöggjafinn, þ.e. í raun ráðherra, eigi endanlegt mat um það hvort skilyrðið um brýna nauðsyn sé uppfyllt, að viðlagðri ábyrgð. Þar með geti dómstólar ekki endurskoðað það mat. Þetta viðhorf hefur komið til skoðunar í nokkrum hæstaréttardómum þar sem reynt hefur á gildi bráðabirgðalaga. Í þeim dómsúrlausnum hafa stundum tvinnast saman álitaefni um það hvort brýna nauðsyn hafi borið til lagasetningarinnar og hvort lögin hafi gengið of nærri stjórnarskrárvernduðum réttindum, svo sem eignarréttindum. Má í því sambandi nefna tvo dóma, hrd. 1992, bls. 1962 og hrd. 1995, bls. 2417. Ekki verður annað ráðið af ummælum dómenda í síðarnefnda dóminum en að þeir telji að dómstólar geti tekið til endurskoðunar mat bráðabirgðalöggjafans um brýna nauðsyn að ákveðnu marki. Óumdeilt er að dómstólar endurskoða ekki þau pólitísku markmið sem stefnt er að með útgáfu bráðabirgðalaga, t.d. á vettvangi efnahags- og atvinnumála. Gilda um þetta sambærileg sjónarmið og endranær þegar dómstólar leggja mat á það hvort almenn löggjöf samrýmist ákvæðum stjórnarskrárinnar. Endurskoðun á brýnni nauðsyn gæti hins vegar beinst að því hvort unnt hafi verið að kalla þing saman eða láta mál bíða þess að þing kæmi saman. Er bannið við því að bráðabirgðalög megi ekki brjóta í bága við stjórnarskrána auk þess sérstaklega áréttað í 1. mgr. 28. gr.

Bann 3. mgr. 28. gr. við því að bráðabirgðafjárlög verði gefin út má einkum rekja til reynslunnar af misnotkun heimildarinnar í Danmörku á tímum stjórnar Estrups í lok 19. aldar þar sem ríkisstjórnin greip til þess úrræðis að gefa út bráðabirgðafjárlög ár eftir ár vegna þess að fjárlög fengust ekki samþykkt í danska þinginu. Hafa ekki vaknað sérstök álitaefni hér á landi varðandi beitingu þessa ákvæðis.

Bráðabirgðalögum er samkvæmt hljóðan sinni aðeins ætlað að gilda um stundarsakir og ber að leggja þau fyrir Alþingi er það kemur saman að nýju. Hafi frumvarp um frambúðargildi bráðabirgðalaganna ekki verið samþykkt af Alþingi innan sex vikna frá því tímamarki falla þau úr gildi. Tímastur þessi, sem tekinn var upp 1991, er til að leggja áherslu á mikilvægi þess að almenni löggjafinn taki afstöðu til efnis bráðabirgðalaga

sem fyrst. Að auki hafa möguleikar ríkisstjórnar til þess að stjórna í krafti laga, sem sett eru með svo afbrigðilegum hætti, verið þrengdir til muna. Þótt bráðabirgðalög falli úr gildi vegna þessa eða þau fást ekki samþykkt á Alþingi, breytir það þó ekki réttaráhrifum þeirra frá því að þau voru gefin út og þar til þau falla úr gildi.

Á tímabilinu 1944–1991, og reyndar einnig fyrir þann tíma, kom alloft til útgáfu bráðabirgðalaga. Hefur slík lagasetning ósjaldan orðið tilefni pólitískra deilna. Eftir 1991 hefur fækkað mjög þeim tilvikum þar sem bráðabirgðalög hafa verið gefin út.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1990-1991 A, þskj. 556, bls. 3048-3050.

Ármann Snævarr: Almenn lögfræði, 1989, bls. 165-166.

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraði, 1948, bls. 57-63.

Bjarni Benediktsson: „Bráðabirgðalög og afstaða Alþingis til útgáfu þeirra“ Afmælisrit helgað Ólafi Lárussyni, 1955, bls. 35-44.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 309-322.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 86-87.

Ólafur E. Friðriksson: „Bráðabirgðalög sem réttarheimild“ Tímarit lög-
réttu, 1. tbl., 1. árg. 2004, bls. 51-77.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 323-333.

Sigurður Líndal: Um lög og lögfræði, 2003, bls. 98-103.

Dómar o.fl.

Hrd. 1937, bls. 332.

Hrd. 1954, bls. 439.

Hrd. 1959, bls. 604.

Hrd. 1985, bls. 1544.

Hrd. 1992, bls. 1962.

Hrd. 1995, bls. 2417.

ÁUA nr. 118/1994.

29. gr.

Forsetinn getur ákveðið, að saksókn fyrir afbrot skuli niður falla, ef ríkar ástæður eru til. Hann náðar menn og veitir almenna uppgjöf saka. Ráðherra getur hann þó eigi leyst undan saksókn né refsingu, sem landsdómur hefur dæmt, nema með samþykki Alþingis.

Tilurð

Kjarna þessa ákvæðis var að finna í 12. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 og sótti hún fyrirmynd til 31. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 en samkvæmt henni náðaði konungur menn og veitti almenna uppgjöf saka. Í 24. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 bættist við heimild til að fella niður saksókn fyrir afbrot. Einnig var þá tekinn upp síðasti málslíðurinn til samræmis við ákvæði stjórnarskrárinnar um ráðherraábyrgð og setningu laga um landsdóm. Ákvæðið hefur staðið óbreytt frá 1944 þegar forseti kom í staðinn fyrir konung.

Skýring

Ætla mætti við fyrstu sýn að forseti Íslands hefði samkvæmt þessu stjórnarskrárákvæði víðtækt vald til þess að grípa inn í meðferð ákærvalds og náða menn af refsingu. Á hinn bóginn verður að skoða ákvæðið í ljósi sögulegs uppruna þess. Það er sprottið úr umhverfi þar sem konungur hafði raunveruleg og virk völd til þess að leysa menn undan ströngum refsingum því að lög veittu á þeim tíma fá úrræði á borð við þau sem má finna í núgildandi lögum, svo sem reynslulausn og skilorðsbindingu refsingar til að milda áhrif refsisdóma. Þá á við, eins og endranær í umfjöllun um störf forseta, að ráðherra, þ.e. innanríkisráðherra, verður að eiga frumkvæði að ákvörðunum þeim sem 29. gr. tekur til og bera ábyrgð á þeim eins og öðrum stjórnarathöfnum, sbr. 14. og 19. gr. stj.skr. Sú venja hefur skapast að forseti (og áður konungur) fari að tillögu ráðherra við beitingu heimildarinnar.

Niðurfelling saksóknar með ákvörðun forseta er nú aflögð enda samræmist það ekki þeim sjónarmiðum að ríkissaksóknari skuli sem æðsti handhafi ákærvalds njóta sjálfstæðis í störfum sínum. Samhliða auknu sjálfstæði ákærvaldsins gagnvart framkvæmdarvaldinu, sem tryggt er í lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008, hafa heimildir forseta og ráðherra til að fella niður saksókn verið lagðar af og eru nú að öllu leyti á hendi ríkissaksóknara. Þótt um náðunarvald forseta skv. 29. gr. gildi einnig að mörgu leyti breytt sjónarmið frá því að ákvæðið kom í stjórnarskrá hefur engum öðrum aðila en honum verið falið það vald með lögum. Í reynd fer innanríkisráðherra með náðunarvaldið og starfar sérstök stjórnskipuð nefnd, svonefnd náðunarnefnd, á vegum innanríkisráðuneytisins. Nefndin getur

mælt með því við ráðherra að þeir sem hlotið hafa fangelsisdóma verði náðaðir, að ströngum skilyrðum uppfylltum, t.d. af heilsufarsástæðum.

Með almennri sakaruppgjöf er átt við það að forseti geti felld niður sakir á hendur ótilgreindum hópi manna, án tillits til þess hvort dæmt hafi verið í máli þeirra. Þótt heimild til slíkrar sakaruppgjafar hafi litla raunhæfa þýðingu er ekki útilokað að á hana geti reynt. Þannig má benda á örfá dæmi þess frá Lýðveldisstofnun að hópi manna hafi verið veitt sakaruppgjöf vegna brota sem tengst hafa pólitískum deilumálum í þjóðfélaginu, t.d. þeim sem dæmdir voru vegna óeirðanna sem brutust út á Austurvelli árið 1949 þegar Alþingi fjallaði um aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu, sbr. hrd. 1952, 190.

Helstu heimildir

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði, 1948, bls. 75-77.

Björg Thorarensen: „Vald forseta sem handhafa framkvæmdarvalds“ Stjórnsmál og stjórnslá, 1. tbl., 2. árg. 2006, bls. 5.

Björg Thorarensen: „Um afmörkun og endurmat á stjórnskipulegri stöðu forseta Íslands“. Rannsóknir í félagsvísindum XI, 2010, bls. 32.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 412-418.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 88.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 381-387.

Dómar o.fl.

Hrd. 1948, bls. 278.

Hrd. 1952, bls. 190.

Hrd. 1958, bls. 534.

Hrd. 1970, bls. 1151.

ÁUA nr. 480/1991.

30. gr.

Forsetinn veitir, annaðhvort sjálfur eða með því að fela það öðrum stjórnvöldum, undanþágur frá lögum samkvæmt reglum, sem farið hefur verið eftir hingað til.

Tilurð

Þetta ákvæði var upphaflega að finna í 13. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 og var það sniðið eftir 32. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Nokkrar orðalagsbreytingar voru gerðar á því 1920 og 1944, þ. á m. kom forseti í stað konungs við lýðveldisstofnunina.

Skýring

Rökin að baki þessu ákvæði eru að öllu leyti söguleg. Þau rök eiga rætur að rekja til þess að þegar skilið var á milli löggjafar- og framkvæmdarvalds við afnám einveldis um miðja 19. öld þótti nauðsynlegt að veita konungi þessa heimild í dönsku stjórnarskránni. Ástæða þess var sú að á einveldistímanum voru mörg lagaboð orðin gömul og úrelt en á sama tíma veitti löggjöfin sjálf lítið svigrúm til að veita undanþágur. Því höfðu mótast ákveðnar reglur og venjur fyrir samþykkt dönsku stjórnarskrárinnar árið 1849 um að konungur gæti veitt undanþágur frá lögum og það er til þessara reglna sem vísað er í stjórnarskrárákvæðinu.

Þar sem greinina var upphaflega að finna í stjórnarskránni frá 1874 hefur almennt verið litið svo á að undanþáguheimildir, sem byggjast á henni, takmarkist við reglur sem höfðu mótast um slíkar undanþágur fyrir þann tíma. Af þeim sökum er óhætt að fullyrða að þetta stjórnarskrárákvæði hafi enga þýðingu lengur enda má segja að það stríði gegn þeirri meginreglu sem talin er gilda í íslenskri stjórnskipun að stjórnvöldum beri að fara að settum lögum og megi ekki veita undanþágur frá ákvæðum þeirra nema til þess sé sérstök lagaheimild.

Helstu heimildir

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraði, 1948, bls. 73-75.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 419-420.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 387-389.

III. kafli

31. gr.

Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri hlutbundinni kosningu til fjögurra ára.

Kjördæmi skulu vera fæst sex en flest sjö. Mörk þeirra skulu ákveðin í lögum, en þó er heimilt að fela landskjörstjórn að ákveða kjördæmamörk í Reykjavík og nágrenni.

Í hverju kjördæmi skulu vera minnst sex kjördæmissæti sem úthluta skal á grundvelli kosningaúrslita í kjördæminu. Fjöldi þingsæta í hverju kjördæmi skal að öðru leyti ákveðinn í lögum, sbr. þó 5. mgr.

Öðrum þingsætum en kjördæmissætum skal ráðstafa í kjördæmi og úthluta þeim til jöfnunar milli stjórn mála-samtaka þannig að hver samtök fái þingmannatölu í sem fyllstu samræmi við heildar atkvæðatölu sína. Þau stjórn mála-samtök koma þó ein til álita við úthlutun jöfnunarsæta sem hlotið hafa minnst fimm af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu.

Ef kjósendur á kjörskrá að baki hverju þingsæti, að meðtöldum jöfnunarsætum, eru eftir alþingiskosningar helmingi færri í einu kjördæmi en einhverju öðru kjördæmi skal landskjörstjórn breyta fjölda þingsæta í kjördæmum í því skyni að draga úr þeim mun. Setja skal nánari fyrirmæli um þetta í lög.

Breytingar á kjördæmamörkum og tilhögun á úthlutun þingsæta, sem fyrir er mælt í lögum, verða aðeins gerðar með samþykki 2/3 atkvæða á Alþingi.

Tilurð

Ákvæði um kosningar og kjördæmi voru í 14. gr. stjórnarskrárinnar 1874, í 26. gr. stjórnarskrárinnar 1920 en frá og með stjórnarskránni 1944 hafa þau verið í 31. gr. stj. skr. Þessi ákvæði eru þau sem tíðast hefur verið breytt í stjórnarskránni. Ákvæðin hafa kveðið á um kjördæmi og kosningar með misjafnlega ítarlegum hætti, en jafnan hafa þau verið nánar útfærð í almennum lögum.

Allt frá endurreisn Alþingis 1845 varð löggjöf um kosningar tilefni ágreinings, einkum um vægi atkvæða. Í fyrstu alþingiskosningunum 1844 kaus hvert kjördæmi einn þingmann, en fjölmennustu kjördæmin voru þá meira en tífalt fjölmennari en það fámennasta. Á hinu endurreista Alþingi sátu 26 þingmenn en sex þeirra voru konungsskipaðir. Kjördæmin voru af-

mörkuð af sýslum landsins en auk þeirra var Reykjavík sérstakt einmenningskjördæmi. Árið 1855 samþykkti Alþingi lagabreytingu þar sem þingsættum var fjölgað um eitt með því að bæta við einu kjördæmi. Jafnframt var það gert að skilyrði að þingmaður yrði að fá meira en helming atkvæða til að ná kjöri og gat þurft að kjósa þrisvar til að niðurstaða fengist.

Efni 14. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 byggði að miklu leyti á tillögum Alþingis. Kveðið var á um að þingmenn skyldu vera 36 og þar af skyldu sex vera konungskjörnir. Tölu hinna þjóðkjörnu þingmanna mátti breyta með lögum. Kjörtímabil þingmanna var sex ár. Konungkjörnu fulltrúarnir áttu samkvæmt stjórnarskránni að sitja í efri deild þingsins. Alþingi hafði hins vegar frelsi til að ákveða sjálft hvernig landið skiptist í kjördæmi. Sem fyrr skiptist landið í kjördæmi eftir sýslum en auk þess fékk Reykjavík einn þingmann. Landið skiptist í tví- og einmenningskjördæmi og frá og með árinu 1877 voru níu tvímenningskjördæmi.

Fram til heimastjórnar 1904 voru margsinnis lagðar fram tillögur um breytingar á stjórnarskránni sem lutu að sambandi Íslands við Danmörku. Samhliða þeim breytingum vildu þingmenn að konungskjör þingmanna yrði aflagt eða þeim fækkað. Ýmiss konar tillögur voru uppi um hvaða fyrirkomulag skyldi koma í staðinn. Engar þessara breytinga náðu fram að ganga.

Fyrsti íslenski ráðherrann, Hannes Hafstein, kynnti róttækar tillögur í kjördæmamálum á þinginu 1905. Hann vildi skipta landinu í sjö kjördæmi með hlutfallskosningum. Samkvæmt tillögum hans var atkvæðavægi eftir búsetu nánast alveg jafnt. Tillögur Hannesar voru felldar á þinginu 1907. Ástæðurnar fyrir andstöðu þingmanna voru margvíslegar. Margir töldu að íslenska flokkakerfið væri ekki nægilega þroskað fyrir hlutfallskosningar. Ekki var talið æskilegt að völd færðust frá dreifbýlinu til þéttbýlis. Einnig var bent á að kjördæmin væru sniðin eftir skiptingu landsins sem mætti rekja margar aldir aftur í tímann. Aðrir vildu fresta upptöku hlutfallskosninga þar til konungskjör yrði afnumið. Loks bentu margir á að kjördæmin yrðu of stór og tengsl milli kjósenda og þingmanna myndu rofna. Hannes gerði á ný tillögur í þá átt að breyta kjördæmum og jafna vægi atkvæða árið 1914 án árangurs.

Árið 1903 var stjórnarskránni breytt vegna fyrirhugaðs flutnings framkvæmdarvaldsins frá Kaupmannahöfn til landsins. Með breytingum á 14. gr. var kjörnum þingmönnum fjölgað um fjóra og urðu þeir 34 talsins. Enn voru sex konungskjörnir þingmenn. Þrátt fyrir nokkrar umræður var ákveðið að halda við skiptingu landsins í ein- og tvímenningskjördæmi með kosningalögum sem samþykkt voru árið 1903. Hinum fjórum nýju þingsættum var úthlutað til Reykjavíkur (sem þá varð tvímenningskjördæmi), Ísafjarðar, Akureyrar og Seyðisfjarðar. Aðrar mikilvægar breytingar voru gerðar á kosningalögum. Teknar voru upp leynilegar kosningar, kveðið var á um einn kjördag og minni kröfur gerðar um magn atkvæða til að frambjóðandi næði kjöri.

Með stjórnarskrárbreytingu árið 1915 var konungskjör þingmanna afnumið. Þess í stað var kosið til sex þingsæta með hlutfallskosningu á landsvísu. Þessar hlutbundnu kosningar áttu að fara fram sjötta hvert ár og einungis átti að kjósa þrjá þingmenn hverju sinni. Kjörtímabil landskjörinna þingmanna var 12 ár en ekki sex ár eins og hjá kjördæmakjörnum þingmönnum. Landskjörnu þingmennirnir sátu í efri deild en auk þess valdi

sameinað Alþingi hvaða fleiri þingmenn sátu í efri deild.

Ákvæði um fjölda þingmanna, deildaskiptingu þingsins og kosningar þingmanna var í 26. gr. stjórnarskrárinnar sem samþykkt var 1920. Tillögum um að fjölga landskjörnum þingmönnum var hafnað en almenna lög-gjafanum veitt heimild til að kveða á um hlutfallskosningu í Reykjavík. Stjórnarskráin kvað á um að þingmenn yrðu 40 en sem fyrr mátti breyta þeirri tölu með lögum. Kjörtímabil kjördæmakjörinna þingmanna var stýtt úr sex árum í fjögur ár og landskjörinna úr 12 árum í átta ár. Í kjölfar stjórnarskrárbreytingarinnar var gerð tillaga um að fjölga þingmönnum Reykjavíkur úr tveimur í sex og að þeir yrðu allir kosnir hlutfallskosningu. Tillögunni var hafnað en samþykkt að fjölga þeim í fjóra. Vægi atkvæða í fámennasta kjördæmi landsins var þá tífalt miðað við vægi atkvæða í Reykjavík.

Stöku breytingar voru gerðar á skipulagi einstakra kjördæma árið 1922 en á millistríðsárunum var misvægi atkvæða milli kjördæma orðið mikið, einkum milli þéttbýlis og dreifbýlis. Íslenska flokkakerfið varð til og mótaðist á árunum 1916 til 1930 en flokkarnir áttu að endurspeglar stéttir landsins sem mótuðust að verulegu leyti af búsetu. Kerfið hafði sérstaklega neikvæð áhrif á Alþýðuflokkinn og lögðu þingmenn hans fram tillögur á árunum frá 1920 til 1934 um breytingar. Lögðu þeir m.a. til að fjöldi Reykjavíkurbíngmanna yrði aukinn og að Hafnarfjörður fengi sérstakan þingmann. Í upphafi fjórða áratugarins lögðu þingmenn Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks til ýmiss konar breytingar á reglum stjórnarskrárinnar um kosningar og var hart deilt um málefnið.

Stjórnarskránni var loks breytt 1934 fyrir atbeina Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks. Þingmenn urðu 49 og þar af 32 í þeim einmennings- og tvímenningskjördæmum sem þegar voru til staðar. Þá var fjöldi þingmanna í Reykjavík aukinn úr fjórum í sex og voru þeir sem fyrr kosnir hlutbundinni kosningu. Mikilvæg breyting var að 11 þingsæti urðu svokölluð jöfnunarþingsæti sem skyldu skapa jafnvægi milli þingstyrks flokka gegn misvægi atkvæða milli kjördæma. Reglur almennra laga um útteilingu jöfnunarsætanna voru aftur á móti flóknar og úthlutun jöfnunarþingsæta lítt fyrirsjáanleg. Sú breyting varð einnig 1934 að mörk kjördæma og fjöldi þingsæta voru nú ákveðin í stjórnarskrá.

Árið 1942 urðu á ný harkalegar deilur um kosningakerfið. Með breytingum sem þá voru samþykktar var þingmönnum fjölgað úr 49 í 52. Tveimur af þessum nýju þingsætum var bætt við þingmannafjölda Reykjavíkur. Siglufjörður varð einnig sérstakt einmenningskjördæmi. Stærsta breytingin var hins vegar að hlutfallskosningar voru innleiddar í tvímenningskjördæmi. Þetta gerði það að verkum að næst stærsti flokkurinn í tvímenningskjördæmi átti möguleika á að fá annað þingsætið í kjördæminu. Breytingin skapaði þó ekki sátt um fyrirkomulag kosninga og kjördæma. Í stjórnarskránni 1944 var ákvæðum um fjölda þingmanna, mörk kjördæma og úthlutun þingsæta komið fyrir í 31. gr. stjórnarskrárinnar án efnislegra breytinga.

Grundvallarbreyting á kosningafyrirkomulaginu kom til framkvæmda 1959 en á ný var breytingin samþykkt þótt verulegur ágreiningur væri á Alþingi. Fram til þessa hafði kerfið byggst á mörgum smáum kjördæmum þaðan sem ýmist komu einn eða tveir þingmenn en við kjör sex þingmanna Reykjavíkur var notast við hlutfallskosningu. Með breytingunni árið 1959 leystu átta kjördæmi með hlutfallskosningu af hólmi þetta fyrirkomulag.

Atkvæðavægi á landsbyggðinni var engu að síður áfram mun meira en í Reykjavík og á Reykjanesi og áfram var skipting kjördæma bundin í stjórnskrá. Fyrirkomulag við úthlutun jöfnunarsæta var óbreytt.

Árið 1983 var 31. gr. stjórnskrárinnar og kosningakerfinu í heild breytt á ný. Kerfið varð þá þannig úr garði gert að þrátt fyrir að ennþá væri misræmi í vægi atkvæða eftir landshlutum var vægi atkvæða eftir flokkum jafnað eftir fylgi þeirra í kosningum. Frá þessu tímamarki má halda því fram að einstakir stjórnmálaflokkar hafi hvorki hagnast né tapað á kjördæmaskipan landsins þrátt fyrir þá staðreynd að fleiri þingmenn komi úr sumum kjördæmum en öðrum miðað við kjósendafjölda. Þingmönnum var fjölgað úr 60 í 63 en mörk kjördæma breyttust ekki. Öll þingsætin, fyrir utan svokallaðan „flakkara“, voru tengd við tiltekin kjördæmi en áður höfðu jöfnunarsætin ekki tilheyrt ákveðnum kjördæmum. Í stjórnskránni sjálfri var tilgreint hvaða kjördæmum 54 þingsæti tilheyrðu. Átta þingsætum var úthlutað til kjördæmanna fyrir kosningarnar á grundvelli fjölda skráðra kjósenda í fyrri kosningum. „Flakkaranum“ var síðan útdelt þegar heildarniðustaða lá fyrir. Þetta kosningakerfi var fyrst notað árið 1987 og þótti flókið.

Árið 1999 var 31. gr. enn breytt og núverandi kosningakerfi tekið upp. Markmið breytinganna var að gera kosningakerfið einfalt og auðskiljanlegt og draga úr misvægi atkvæða þannig að hlutfall kjósenda að baki hverju þingsæti þar sem munurinn væri mestur milli kjördæma yrði sem næstur 1:1,5 til 1:1,8. Þetta hefur gengið eftir að hluta. Í kosningunum árið 2009 voru um 64% kjósenda á kjörskrá í Reykjavíkurborg kjördæmunum tveimur og Suðvesturkjördæmi en um 54% þingsæta tilheyra kjördæmunum þremur. Að baki hverju þingsæti Norðvesturkjördæmis voru 2.366 atkvæði en að baki hverju þingsæti Suðvesturkjördæmis rúmlega 4.850 atkvæði.

Með breytingunni 1999 var einnig stefnt að því að þingsætafjöldi í hverju kjördæmi yrði sem jafnastur, áfram yrði jöfnuður á milli stjórnmálasamtaka á landsvísu til að fjöldi þingsæta hvers flokks yrði í sem bestu hlutfalli við kjósendatöluna og að þingmenn yrðu áfram 63. Í þessu skyni var ákveðið að fækka kjördæmum og breyta mörkum þeirra. Einnig voru ákvæði stjórnskrárinnar gerð mun sveigjanlegri með því að hinum almenna löggjafa var heimilað að breyta kjördæmamörkum og ákveða fjölda þingsæta í kjördæmum innan ákveðinna marka og 2/3 hlutum atkvæða á Alþingi, líkt og nánar greinir síðar. Með þessari breytingu á 31. gr. stjórnskrárinnar var horfið frá því fyrirkomulagi sem hafði verið við lýði frá því að stjórnskránni var breytt árið 1934 að láta helstu reglur um kosningar og kjördæmaskipan koma fram í stjórnskrá.

Skýring

Auk þess sem 1. mgr. 31. gr. kveður á um fjölda þingmanna er þar mælt fyrir um að kosning þeirra skuli vera bæði leynileg og hlutbundin. Með hlutbundnum kosningum er átt við að þingsætum sé úthlutað til framboða í samræmi við hlutfallslegt atkvæðavægi þeirra. Fyrirkomulag úthlutunarinnar er nánar útfært í kosningalögum en nú er kveðið á um að notuð sé svokölluð d' Hondt reikniregla.

Í lögum nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis, er kveðið á um að kjördæmi séu sex talsins, þ.e.a.s. Norðvesturkjördæmi, Norðausturkjördæmi, Suðurkjördæmi, Suðvesturkjördæmi og Reykjavíkurborg kjördæmi suður og

Reykjavíkurborg kjördæmi norður. Alþingi getur fjölgað kjördæmum um eitt í samræmi við 2. mgr. 31. gr. eða breytt kjördæmamörkunum að því gefnu að 2/3 hlutar þingmanna samþykki slíka breytingu. Mörk kjördæmanna ráðast í lögum af mörkum þeirra sveitarfélaga sem tilheyra kjördæmunum. Reykjavík er skipt í tvö kjördæmi til að íbúafjöldi kjördæma sé ekki of ójafn og eru hin nákvæmu mörk á milli kjördæmanna tveggja ákveðin af landskjörstjórn fimm vikum fyrir kjördag.

Fjöldi þingsæta í hverju kjördæmi er ákveðinn í lögum en samkvæmt 31. gr. stjórnarskrárinnar skal hvert kjördæmi þó hafa a.m.k. sex kjördæmissæti. Með kjördæmissætum er átt við að atkvæði úr viðkomandi kjördæmi ráði úthlutun þeirra þingsæta. Hið sama á ekki við um svokölluð jöfnunarsæti. Þótt þau tilheyri kjördæmunum er þeim úthlutað í samræmi við heildarfjölda kjördæmissæta sem hlotnast stjórn málasamtökum (stjórn málaflokks) með hliðsjón af heildar atkvæðafjölda viðkomandi samtaka á landinu öllu. Tilgangur jöfnunarsæta er að jafna út þá mismunun sem upp kæmi á milli flokka ef allir þingmenn væru kjördæmakjörnir þótt fjöldi þingsæta í kjördæmum sé ekki fulllega í samræmi við fjölda kjósenda. Nánari útfærslu á því hvernig jöfnunarsæti er úthlutað er að finna í kosningalögum. Af orðalagi 3. mgr. 31. gr. leiðir að kerfið verður að vera útfært þannig að jöfnunarsætum sé úthlutað til ákveðinna kjördæma. Rétt er að taka fram að aðgreining þingsæta í kjördæmissæti og jöfnunarsæti er einvörðungu notuð við úthlutun þingsæta. Þegar Alþingi hefur störf er enginn greinarmunur gerður á þeim þingmönnum sem var úthlutað kjördæmissætum og þeim sem úthlutað var jöfnunarsætum.

Samkvæmt 31. gr. stjórnarskrárinnar verða stjórn málasamtök að hafa hlotið 5% af gildum atkvæðum á landinu öllu til að þau geti fengið úthlutað jöfnunarsæti. Algengt er í nágrannalöndunum að notast sé við einhvers konar þröskulda en áður var í kosningalögum hér á landi gert ráð fyrir að samtök yrðu a.m.k. að fá einn kjördæmakjörinn þingmann til að geta fengið jöfnunarsæti. Eftir stjórnarskrárbreytinguna 1999 hefur smáflokkur því í raun verið gert auðveldara að ná kjörnum þingmanni. Sjónarmiðið sem býr að baki þröskuldum sem þessum er að talið er að mikill fjöldi smáflokka geti valdið erfiðleikum við stjórn landsins.

Samkvæmt 5. mgr. skal landskjörstjórn breyta fjölda þingsæta í kjördæmum ef í ljós kemur eftir Alþingiskosningar að kjósendur að baki hverju þingsæti í einu kjördæmi voru helmingi færri en í einhverju öðru kjördæmi. Yrði kosið til Alþingis nú yrði kosið um átta þingsæti í Norðvesturkjördæmi samanborið við tíu þingsæti árið 2003 þegar fyrst var kosið samkvæmt nágildandi kosningafyrirkomulagi. Tvö þingsæti hafa verið flutt úr kjördæminu yfir í Suðvesturkjördæmi sem fjölmennasta kjördæmi landsins. Lögin gera því ráð fyrir að sjálfvirkt sé komið í veg fyrir að misvægi atkvæða verði meira en 1:2 milli einstakra kjördæma. Þetta er gert með auglýsingu landskjörstjórnar í samræmi við 5. mgr. 31. gr. og 9. gr. laga nr. 24/2000. Ekki verður þó gengið lengra í að leiðrétta misvægi en stjórnarskráin sjálf leyfir og verða því aðeins færð kjördæmasæti sem eru umfram það lágmark sem kveðið er á um í 3. mgr. 31. gr.

Áður hefur verið vikið að þýðingu 6. mgr. 31. gr. Með reglunni er leitast við að tryggja að tiltölulega víðtæk samstaða á Alþingi verði að nást um breytingar á kjördæmamörkum og tilhögun á úthlutun þingsæta. Eftir sem áður verða breytingar á stjórnarskránni að fara fram í samræmi við 1. mgr. 79. gr. hennar.

Helstu heimildir

Alþingistiðindi A, þskj. 288, bls. 1787-1805.

Breytingar á kjördæmaskipun og tilhögun kosninga til Alþingis. Skýrsla nefndar forsætisráðherra, 1998.

Einar Arnórsson: Réttarsaga Alþingis I. bindi, 1956, bls. 39, 480-482,

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 88-98.

Ólafur Þ. Harðarson: „The Icelandic electoral system 1844-1999“ The evolution of electoral and party systems in the Nordic countries, 2002, bls. 101-166.

Ólafur Þ. Harðarson: „Nýtt kosningakerfi: Jafnari atkvæðisréttur. Og hægt að jafna hann alveg með einfaldri lagabreytingu!“ Úlfjótur, 4. tbl., 56. árg. 2003, bls. 676-679.

32. gr.

Alþingi starfar í einni málstofu.

Tilurð

Frá því að Alþingi var endurreist með tilskipun frá árinu 1843 og þar til stjórnarskráin um hin „sjerstaklegu malefni“ Íslands var sett árið 1874 starfaði Alþingi í einni málstofu. Í frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna árið 1867 var og gert ráð fyrir sömu skipan mála. Samkvæmt 15. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 var hins vegar mælt fyrir um að Alþingi skiptist í tvær deildir, efri þingdeild og neðri þingdeild. Í ákvæðinu kom fram að 12 þingmenn skyldu skipa efri þingdeildina en 24 þá neðri. Þó mætti breyta þessum tölum með lögum. Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 voru þjóðkjörnir alþingismenn 30 talsins en sex alþingismenn voru kvaddir til þingsetu af konungi. Í 16. gr. var síðan mælt fyrir um að hinir konungskjörnu alþingismenn ættu allir sæti í efri deildinni. Hina þingmennina í efri deild kysi Alþingi í heild sinni með óhlutbundinni kosningu úr flokki hinna þjóðkjörnu alþingismanna fyrir allan kjörtímann. Sú breyting var gerð á stjórnarskránni árið 1915 að í stað þess að konungur kveddi til þingsetu tiltekinn fjöldi alþingismanna var hluti efri þingdeildar kosinn í sérstöku landskjöri.

Ákvæði 2. mgr. 26. gr. stjórnarskrárinnar 1920 var efnislega sambærilegt ákvæði 14. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 að því frátöldu að fjöldi þingmanna hafði verið breytt. Skyldu 14 alþingismenn eiga sæti í efri þingdeild en 26 alþingismenn í þeirri neðri. Samkvæmt nánari ákvæðum 26. gr. áttu 40 þjóðkjörnir þingmenn sæti á Alþingi. Þeir þingmenn sem voru kosnir í landskjöri áttu sæti í efri þingdeild ásamt átta þingmönnum sem voru kosnir af sameinuðu Alþingi úr flokki kjördæmiskjörinna þingmanna. Sú breyting var gerð árið 1934 að í stað landskjörinna þingmanna komu uppbótarþingmenn. Eftir þessa breytingu kaus sameinað Alþingi þá sem áttu sæti í efri þingdeild úr hópi allra þingmanna. Í 32. gr. stjórnarskrárinnar 1944 var áfram kveðið á um að þriðjungur þingmanna sæti í efri deild en tveir þriðju ætti sæti í neðri deild. Hélt þessi skipan þar til greininni var breytt með 7. gr. laga nr. 56/1991 í núverandi horf.

Í lögskýringagögnum eru færð rök fyrir breytingunni í sjö liðum. Í fyrsta lagi er á það bent að Alþingi hafi verið kosið sem ein heild frá árinu 1934, þ.e. allir alþingismenn séu kosnir á sama tíma og á sama hátt. Eðlilegast verði að telja að þing sem kosið sé sem ein heild starfi í einni málstofu. Skipting þingsins í tvær málstofur hafi helgast af þeim arfi þegar valið var til deildanna á mismunandi hátt, þ.e. fyrst með konungskjöri ákveðinna hluta þingmanna efri deildar 1874-1915 og síðan með landskjöri 1915-1934. Með frumvarpinu sé stigið skref sem margir hefðu viljað stíga árið 1934. Í öðru lagi kemur fram að deildaskiptingin hafi leitt til þess að ríkisstjórnir, sem notið hefðu stuðnings meirihluta þingmanna, hefðu

átt erfitt með að koma málum sínum í gegnum þingið vegna þess að þær hefðu ekki haft tilskilinn meirihluta í báðum deildum. Það mætti færa rök að því að deildaskiptingin væri í andstöðu við þá viðurkenndu grundvallarreglu í lýðræðislegum stjórnkerfum að meirihlutinn ráði úrslitum mála. Þá hafi tvískiptingin leitt til þess nokkrum sinnum að veikja ríkisstjórnir og gera þær óstarfhæfar þótt meirihluti þingmanna hafi stutt þær. Í þriðja lagi segir í athugasemdunum að með einni málstofu sé hægt að endurbæta starf nefnda Alþingis og mætti fækka fastanefndum úr 23 í 12. Hver þingmaður gæti þá rækt mun betur nefndarskyldur sínar. Í fjórða lagi er tekið fram að ein málstofa muni einfalda alla málsmeðferð á Alþingi líkt og gerðist í Danmörku árið 1953 og í Svíþjóð árið 1971 þegar deildarskipting var afnumin í þjóðþingum þessara ríkja. Afgreiðsla mála myndi ganga hraðar fyrir sig en væri einnig vandaðri. Í fimmta lagi er á það bent að tími ráðherra muni nýtast betur en þeir þurfi þá ekki að taka þátt í umræðum um sín mál í tveimur deildum. Í sjötta lagi kemur fram að skipting Alþingis í þrjár málstofur, þ.e. efri og neðri deild auk sameinaðs þings, geri málsmeðferðina óþarflega flókna í augum almennings. Ein málstofa stuðli að bættum skilningi landsmanna á störfum þingsins en slíkt sé mikils virði. Í sjöunda og síðasta lagi segir að kostnaður við þinghaldið muni minnka.

Í lögskýringagögnum er einnig fjallað um rök þeirra sem vilja halda óbreyttri deildaskiptingu. Deildaskipting tryggir betri umfjöllun um lög-gjöf. Í athugasemdunum kemur fram að gert sé ráð fyrir að frumvarp til laga sé rætt við þrjár umræður og í drögum að frumvarpi til nýrra þingskapalaga sem fylgi frumvarpinu sé gert ráð fyrir því að frumvarp fái umfjöllun nefndar eftir fyrstu umræðu og á ný eftir aðra umræðu ef það tekur breytingum. Í álit allsherjarnefndar Alþingis kemur síðan fram að mikilvægt sé að tryggja rétt minnihluta með einhverju móti við afnám deildaskiptingar. Eðlilegast sé að gera það í þingskapalögum.

Skýring

Ákvæði 32. gr. stjórnarskrárinnar kveður á um hvernig Alþingi starfar, þ.e. í einni málstofu. Deildaskipting Alþingis hafði einkum þýðingu við meðferð almennra lagafrumvarpa, en fjárlög, tillögur til þingsályktana og kosning í stjórnir og ráð fór fram í sameinuðu Alþingi. Áður en að 32. gr. stjkskr. var breytt með 7. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991 var gerð krafa um að frumvörp til laga væru rædd við þrjár umræður í hvorri deild, þ.e. sex umræður í heild. Ef deildunum gekk ekki saman fór fram fjórða umræða í sameinuðu Alþingi og var þá krafist samþykkis 2/3 hluta þingmanna við almennum frumvörpum til laga. Eftir breytingu á deildaskipan með áðurnefndum stjórnarskipunarlögum frá 1991 sæta mál ætíð þremur umræðum, sbr. 44. gr. stjkskr., auk þess sem nefndaskipan Alþingis tekur eðli málsins samkvæmt mið af einni þingdeild í stað tveggja.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1990 A, þskj. 228, bls. 2148 o.áfr.

Alþingistíðindi 1990 A, þskj. 638, bls. 3460.

Alþingistíðindi 1990 B, d. 3081 o.áfr.

Bjarni Benediktsson: „Deildir Alþingis“ Skírnir, 1940, bls. 210-213.

Einar Arnórsson: Réttarsaga Alþingis, bls. 497-502, 504-506 og 538-641.

Einar Arnórsson: Ágrip af íslenskri stjórnлагаfræði, bls. 89-90.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 195-196 og 300.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 185-187.

33. gr.

Kosningarrétt við kosningar til Alþingis hafa allir sem eru 18 ára eða eldri þegar kosning fer fram og hafa íslenskan ríkisborgararétt. Lögheimili á Íslandi, þegar kosning fer fram, er einnig skilyrði kosningarréttar, nema undantekningar frá þeirri reglu verði ákveðnar í lögum um kosningar til Alþingis.

Nánari reglur um alþingiskosningar skulu settar í kosningalögum.

Tilurð

Í fyrstu kosningunum til Alþingis árið 1844 var fjallað um kosningarétt í tilskipun konungs en hann var afmarkaður með svipuðum hætti og gert var í dönskum lögum vegna þingkosninga þar í landi. Einungis karlmenn, 25 ára og eldri, sem áttu hús í sveit eða þéttbýli að tilteknu verðmæti gátu kosið. Kjósendur röðuðust í kjördæmi eftir því hvar eignin var staðsett en ættu menn fleiri en eina eign höfðu þeir kosningarétt þar sem þeir höfðu heimili. Jafnframt urðu kjósendur að hafa óflekkað mannorð og vera fjár síns ráðandi. Það er til marks um hversu ströng þessi skilyrði voru að einungis 2-3% þjóðarinnar áttu rétt á að kjósa og var bæði dönskum stjórnvöldum og íslenskum þingmönnum ljóst að rýmka yrði kosningarétt. Aftur á móti lögðu þingmenn áherslu á að ekki mætti rýmka kosningaréttinn um of og lögðust gegn tillögum stjórnvalda sem þóttu veita íbúum þéttbýlis of rúman kosningarétt. Í kosningalögum sem tóku gildi 1857 var að mestu farið eftir tillögum Alþingis. Einungis karlmenn, 25 ára og eldri, með óflekkað mannorð sem höfðu búið í kjördæmi sínu í eitt ár höfðu kosningarétt. Einnig voru sett tiltekin skilyrði sem lutu að skattgreiðslum eða stöðu manna í samfélaginu. Bændur (sem höfðu grasnyt) þurftu einungis að hafa greitt einhvern skatt til að njóta kosningaréttar. Með sköttum í þessum skilningi var átt við einhverja beina skatta til ríkis, kirkju, prests og sveitar. Kaupstaðarborgarar og þurrabúðarmenn urðu að hafa greitt tiltekna fjárhæð til sveitar sinnar. Embættismenn og þeir sem höfðu lokið háskólaprófi eða prestaskólaprófi höfðu kosningarétt burtséð frá skattgreiðslum. Þeir sem þáðu sveitarstyrk voru útilokaðir frá því að geta kosið.

Í stjórnarskránni frá 1874 var fjallað um kosningarétt í 17. gr. en engar efnislegar breytingar voru gerðar á skilyrðum kosningaréttar frá því sem áður hafði verið kveðið á um í lögum. Á tímabilinu frá 1874 til 1903 voru 9-10% þjóðarinnar með kosningarétt. Á tímabilinu voru lagðar til margar breytingar á stjórnarskránni, sem ekki náðu fram að ganga, en þar voru m.a. lagðar til breytingar á skilyrðum kosningaréttar. Meðal annars var lagt til að skilyrði um skattgreiðslur yrðu gerð þau sömu fyrir bændur og íbúa þéttbýlisins og að konur fengju kosningarétt.

Eftir stjórnarskrárbreytinguna árið 1903 var rýmkað um kosningarétt í þéttbýli en með breytingunni fengu allir karlmenn sem ekki voru öðrum háðir sem hjú kosningarétt að því skilyrði uppfylltu að þeir hefðu greitt ákveðna fjárhæð á ári í skatt. Af þessu leiddi að mögulegum kjósendum fjölgaði þó nokkuð en 14-15% þjóðarinnar höfðu kosningarétt eftir breytinguna. Sérstaklega var tekið fram í hinu nýja ákvæði að rétturinn væri bundinn við karlmenn en þótt konur hefðu til þessa ekki haft kosningarétt hafði sú afmörkun ekki komið beinlínis fram í stjórnarskránni. Í tilskipun konungs vegna kosninga til hins endurreista Alþingis hafði verið tekið fram að Alþingismenn yrðu að vera karlkyns og þar sem kosningaréttur fór saman við kjörgengi, nema annað væri tekið fram, var hið sama látið gilda um kosningarétt. Konur voru á þessum tíma ólögráða, nema ekkjur og þær konur sem höfðu skilið við eiginmenn sína, og fullnægðu því almennt ekki skilyrðum kosningaréttar. Ekki virðist samt hafa verið um það deilt að þær konur sem væru lögráða hefðu lögum samkvæmt kosningarétt.

Með stjórnarskrárbreytingunni árið 1915 voru skilyrðin sem lutu að skattgreiðslum afnumin. Kosningarétturinn var útvíkkaður og látinn ná til kvenna og hjúa. Enn nutu þiggjendur fátækra styrks þó ekki kosningaréttar. Gert var að skilyrði kosningaréttar að maður væri annað hvort fæddur á Íslandi eða hefði átt hér lögheimili fimm síðustu árin fyrir kosningu. Ástæða þótti til að víkka kosningarétt kvenna og hjúa í áföngum. Með þessari breytingu rúmlega tvöfaldaðist fjöldi þeirra sem höfðu kosningarétt en um 32-34% þjóðarinnar höfðu nú kosningarétt. Þrátt fyrir sérstakt aldurstakmark voru konur 43% kjósenda í kosningunum árið 1916.

Ákvæði stjórnarskrárinnar um kosningarétt var breytt á ný með stjórnarskránni 1920. Þá var ákvæði um kosningarétt komið fyrir í 29. gr. stjórnarskrárinnar. Sú leið sem farin var 1915 við að færa konum og hjúum kosningarétt í áföngum var þá afnumin. Frá og með árinu 1920 höfðu karlar og konur jafnan kosningarétt á Íslandi. Fyrir vikið höfðu 45-47% þjóðarinnar kosningarétt í kosningum á árunum 1923 til 1933. Ekki var þó fallist á tillögur þess efnis að veita sveitastyrkþegum kosningarétt. Í 3. mgr. 29. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 voru sett sérstök skilyrði vegna landskjörs. Það ákvæði var fellt úr gildi árið 1934 þegar landskjör var afnumið. Sérstaklega var kveðið á um það í 1. mgr. 29. gr. stjórnarskrárinnar að kjósandi yrði að hafa ríkisborgararétt „hjer á landi“ og hafa verið búsettur í landinu síðustu fimm árin áður en kosningin færi fram. Þar með var afnumið það skilyrði sem áður hafði verið í stjórnarskrá að kjósandi yrði að hafa verið fæddur á Íslandi. Tilteknar undantekningar voru frá skilyrðinu um íslenskan ríkisborgararétt. Samkvæmt sambandslögunum áttu danskir ríkisborgarar að hafa jafnrétti á við íslenska ríkisborgara. Í stjórnarskránni var því kveðið á um að danskir ríkisborgarar hefðu hér kosningarétt samkvæmt sömu skilyrðum og íslenskir ríkisborgarar. Í bráðabirgðaákvæði stjórnarskrárinnar var jafnframt gert ráð fyrir að aðrir en íslenskir og danskir ríkisborgarar sem hefðu fyrir gildistöku stjórnarskrárinnar haft hér kosningarétt myndu halda honum.

Árið 1931 var felld tillaga um að lækka kosningaaldurinn. Síðasta stærsta alvarlega takmörkunin á almennum kosningarétti var síðan afnumin með stjórnarskrárbreytingu 1934, þegar ekki var lengur gerð krafa um að menn hefðu verið heimilisfastir í sínu kjördæmi og væru ekki í skuld fyrir sveitarstyrk. Eins var kosningaaldur lækkaður það ár úr 25 í 21 árs aldur.

Af þessu leiddi að 54-60% þjóðarinnar höfðu kosningarétt í kosningum á árunum 1934 til 1967.

Árið 1968 var kosningaaldurinn lækkaður í 20 ár. Þá var jafnframt aflagt það skilyrði að kjósandi yrði að hafa búíð í landinu undangengin fimm ár fyrir kosningar. Þess í stað var það gert að skilyrði að kjósandi hefði lögheimili á Íslandi. Einnig varð löggræði skilyrði í stað fjárræðis áður. Í núgildandi stjórnarskrá er fjallað um kosningarétt í 33. gr. en síðustu breytingar á greininni voru gerðar árið 1984. Þá var kosningaaldur lækkaður í 18 ár og hafa um 70-72% þjóðarinnar verið með kosningarétt síðan þá. Þá voru jafnframt afnumin þau skilyrði að menn yrðu að hafa óflekkað mannorð og vera lögráða.

Skýring

Skilyrði kosningaréttar eru tæmandi talin í ákvæðinu og geta hvorki lögjafinn né handhafar framkvæmdavalds breytt skilyrðunum eða bætt við þau. Óheimilt er með lögum að undanskilja þá kosningarétti sem eiga ógreidd opinber gjöld eða þá sem tilheyra ákveðnum stjórn málaflokki, svo dæmi séu tekin. Allir sem fullnægja skilyrðunum eiga kosningarétt og eru engar undantekningar gerðar, hvorki um þá sem gerst hafa brotlegir við lög eða eru með skerta andlega heilsu eða burði.

Kjósandi þarf að vera orðinn 18 ára gamall þegar kosning fer fram og er kosningaaldurinn óháður hinum almenna lögræðisaldri. Aðalreglan er sú að íslenskir ríkisborgarar hafi hér einir kosningarétt til Alþingis en það er t.d. ekki skilyrði við kosningar til sveitarstjórna. Ein undantekning er frá skilyrðinu um ríkisborgararétt en samkvæmt 2. mgr. stjórnarskrárákvæðis um stundarsakir skulu þeir erlendu ríkisborgarar sem öðluðust kosningarétt til Alþingis áður en stjórnarskráin kom til framkvæmda, þ.e. 17. júní 1944, halda þeim rétti. Gildir þetta í raun einungis um Dani sem hér voru búsettir í fimm ár fyrir lýðveldisstofnun og hafa lögheimili hér.

Heimilaðar eru undantekningar frá því skilyrði að maður verði að eiga lögheimili hér á landi til að geta átt hér kosningarétt. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis hefur íslenskur ríkisborgari, sem náð hefur 18 ára aldri og átt hefur lögheimili hér á landi enn kosningarétt í átta ár frá því að hann flytur lögheimili af landinu. Eftir þann tíma getur viðkomandi sótt um að halda kosningarétti sínum. Lög gera því ráð fyrir að Íslendingar sem búsettir eru erlendis geti haldið kosningarétti sínum svo lengi sem þeir vilji.

Helstu heimildir

Einar Arnórsson: Réttarsaga Alþingis I. bindi, 1956, bls. 396, 483-489.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 96-99.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur 2. útgáfa, 1999, bls. 197-208.

Gunnar G. Schram: Dómar úr stjórnskipunarrétti, 1991, bls. 49-54.

Ólafur Þ. Harðarson: „The Icelandic electoral system 1844-1999“ The evolution of electoral and party systems in the Nordic countries, 2002, bls. 101-166.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 187-202.

34. gr.

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

Hæstaréttardómarar eru þó ekki kjörgengir.

Tilurð

Frá árinu 1845 til 1857 voru kjörgengisskilyrði til Alþingis þau, samkvæmt Alþingistilskipuninni 8. mars 1843, að þingmannsefni skyldi hafa tvö ár samfleytt, og með efalausri heimild hafa haldið slíka fasteign, sem til kosningaréttar þyrfti. Maður var aðeins kjörgengur í því amti sem fasteign hans var í, oddviti kjörstjórnar var þó ekki kjörgengur. Maður mátti ekki hafa tekið við konungskosningu til Alþingissetu. Enn fremur varð þingmannsefni að vera öllum þeim kostum búið sem til kosningaréttar voru heimtaðir og átti því að hafa fjárforræði og óflekkað mannorð. Þingmannsefni varð að vera þegn Danakonungs og engum öðrum ríkishöfðingja þegnskyldur. Þingmannsefni varð að vera kristinnar trúar. Þingmannsefni varð að hafa haft aðsetur a.m.k. fimm ár í löndum Danakonungs í Norðurálfunni. Loks þyrfti þingmannsefni að hafa náð þrítugsaldri þegar kosning færi fram.

Með tilskipun frá 6. janúar 1857 voru gerðar nokkrar breytingar. Felld voru niður þau kjörgengisskilyrði að aðili skylda eiga eða hafa afnotarétt af fasteign og að þingmannsefni skyldi vera kristinnar trúar. Þá var tiltekið að enginn sem stæði í skuld fyrir sveitarstyrk væri kjörgengur.

Í 18. gr. stjórnarskrárinnar 1874 var kveðið á um kjörgengisskilyrði til Alþingis. Sá var kjörgengur sem hafði kosningarétt og ef hann var ekki þegn annars ríkis eða að öðru leyti í þjónustu þess; hefði hann að minnsta kosti síðustu fimm ár verið í löndum þeim í norðurálfunni, sem lægju undir Danaveldi; og væri orðinn fullra 30 ára að aldri þegar kosning færi fram. Kjósa mátti samt þann mann sem átti heima utan kjördæmis eða hefði verið þar skemur en eitt ár. Árið 1915 var gerð sú breyting að dómara, sem ekki hefðu umboðsstörf á hendi, væru ekki kjörgengir.

Samkvæmt 30. gr. stjórnarskrárinnar 1920 var hver ríkisborgari kjörgengur við kosningar í sérstökum kjördæmum sem ætti kosningarétt til Alþingis, en 26. gr. stj.skr. mælti fyrir um að 34 þingmenn skyldu kjörnir í slíkum kjördæmum en sex þingmenn í hlutbundnum kosningum um land allt í einu lagi. Kjósa mátti samt þann mann sem átti heima utan kjördæmis eða hefði átt heima í kjördæminu í skemur en eitt ár. Með sömu skilyrðum hafði maður, karl eða kona, 35 ára og eldri, kjörgengi við hlutbundnar kosningar um land allt. Þá voru dómendur, sem ekki hefðu umboðsstörf á hendi, ekki kjörgengir. Ákvæðinu var breytt með 5. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 22/1934 í það horf sem það var í við setningu stjórnarskrár lýðveldisins. Samkvæmt 34. gr. stjórnarskrárinnar frá 1944

var hver ríkisborgari kjörgengur við kosningar til Alþingis sem átti kosningarétt til þeirra og dómendur, sem ekki hefðu umboðsstörf á hendi, voru ekki kjörgengir. Samkvæmt 9. gr. stj.skr. mátti forseti Íslands ekki vera alþingismaður.

Ákvæði 1. mgr. 34. gr. stj.skr. var breytt í núverandi horf með 3. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 65/1984 en ákvæði 2. mgr. var breytt í núverandi horf með 8. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991. Með stjórnarskipunarlögunum frá 1984 var óflekkað mannorð afnumið sem skilyrði kosningaréttar til Alþingis. Hins vegar þótti rétt að halda því sem kjörgengisskilyrði. Tilfni breytinganna með stjórnarskipunarlögunum frá 1991 voru þær breytingar á íslensku réttarfari sem voru að eiga sér stað um það leyti þar sem m.a. hvarf greinarmunur á dómurum eftir því hvort þeir hefðu umboðsstörf á hendi eða ekki.

Skýring

Ákvæði 34. gr. stj.skr. fjallar um kjörgengisskilyrði til Alþingis, þ.e. þau skilyrði sem frambjóðandi þarf að fullnægja til að mega vera alþingismaður. Skilyrðin eru bæði jákvæð og neikvæð. Jákvæðu kjörgengisskilyrðin eru í fyrsta lagi að þingmannsefni þarf að fullnægja skilyrðum til að hafa kosningarétt til Alþingis og í öðru lagi að hafa óflekkað mannorð. Neikvæða kjörgengisskilyrðið er að þingmannsefni má ekki vera hæstaréttardómari. Í 1. mgr. 9. gr. stj.skr. er jafnframt kveðið á um neikvætt kjörgengisskilyrði. Þar kemur fram að forseti Íslands megi ekki vera alþingismaður. Þá segir í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis að umboðsmaður megi ekki vera alþingismaður.

Kjörgengi er ekki undir því komið hvort maður hafi verið tekinn á kjörskrá. Það ræðst af því hvort hann í raun uppfyllir skilyrðin. Talið hefur verið að þingmannsefni þurfi að fullnægja kjörgengisskilyrðunum á kjördegi enda öðlist hann umboð frá þeim degi. Hins vegar virðist nægja að þeim sé fullnægt þegar Alþingi úrskurðar um kosningu. Ef þingmannsefni glatar kjörgengi á tímabilinu frá kjördegi og þangað til að Alþingi kemur saman missir hann þann rétt er þingkosningin veitir honum, sbr. 50. gr. stj.skr. Ekki er nauðsynlegt að kjörgengi frambjóðenda sé sannað fyrir yfirkjörstjórn eða landkjörstjórn. Alþingi úrskurðar um kjörgengi þingmannsefna, sbr. 46. gr. stj.skr. og 36. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis. Það varðar mann sektum að bjóða sig fram til þingmennsku vitandi að hann sé ekki kjörgengur, sbr. a-lið 125. gr. laga nr. 24/2000.

Fram til ársins 1984 var skilyrði um óflekkað mannorð jafnframt kosningaréttarskilyrði en nú er það aðeins kjörgengisskilyrði. Hugtakið er ekki skilgreint í stjórnarskránni en hefur verið skilgreint í kosningalögum frá fyrstu tíð. Var hugtakið fyrst skilgreint svo að enginn teldist hafa óflekkað mannorð sem væri sekur eftir dómi um verk sem væri svívirðilegt að almenningsáliti nema hann hefði fengið uppreisn æru sinnar. Frá gildistöku almennra hegningarlaga nr. 19/1940 og þar til árið 1961 var ekki við aðra skilgreiningu að styðjast. Í refsímáli hverju sinni var skorið úr því hvort brot skyldi hafa í för með sér missi kjörgengis. Með 1. gr. laga nr. 45/1961 sem breyttu þágildandi kosningalögum var hins vegar aukið við skilgreininguna. Þeim skilyrðum var bætt við að dómur fyrir refsivert brot hefði ekki flekkun mannorðs í för með sér nema sakborningur hefði verið fullra 18 ára að aldri er hann framdi brotið og refsing væri fjögurra mánaða fangelsi óskilorðsbundið hið minnsta eða öryggisgæsla væri dæmd. Er núgildandi ákvæði 5. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar

til Alþingis samhljóða. Eftir árið 1961 var þess heldur ekki lengur getið í dómsatkvæði hvort maður missti kjörgengi sitt.

Þegar dómur fellur er almennt ljóst hvort skorti á að eitthvert skilyrðianna í 5. gr. laga nr. 24/2000 sé uppfyllt þar sem þau eru flest tiltölulega hlutlæg. Skilyrðið um að verknaður sé svívirðilegur að almenningsáliti er hins vegar matskenndara. Talið hefur verið að langflest af þeim refsibrotum sem er að finna í sérrefsilögum, þ.e. öðrum lögum en almennum hegningarlögum, teljist ekki svívirðileg að almenningsáliti en það er þó ekki algilt. Sömuleiðis eru ekki öll þau brot sem kveðið er á um í almennum hegningarlögum talin vera svívirðileg að almenningsáliti. Þannig hefur verið talið að manndráp af ásetningi, meiri háttar líkamsárás, rán, þjófnaður, svik og ýmis brot í opinberu starfi teljist svívirðileg að almenningsáliti en ekki t.d. minni háttar líkamsárásir, meiðyrði og brot gegn valdstjórninni og allsherjarreglu. Þá hefur verið talið að brot af gáleysi valdi ekki flekkun mannorðs án tillits til þyngdar refsingar. Kveðið er á um við hvaða aðstæður maður getur fengið æru uppreista í 84. og 85. gr. almennra hegningarlaga.

Fyrir stjórnarskrárbreytinguna árið 1991 var kveðið á um að dómara, sem ekki hefðu umboðsstörf á hendi, sbr. 2. mgr. 34. gr. stjkskr., væru ekki kjörgengir. Ákvæðið var upphaflega talið ná til þeirra þriggja dómara sem skipuðu landsyferrétt og síðan til hæstaréttardómara. Aðrir dómara fóru almennt með umboðsstörf, þ.e. störf sem handhafar framkvæmdarvalds. Þegar skilið var á milli dómsvalds og umboðsvalds í héraði með lögum nr. 92/1989, sem tóku gildi 1. júlí 1992, var talið rétt að taka fram í 2. mgr. 34. gr. að aðeins hæstaréttardómara væru ekki kjörgengir til Alþingis. Hins vegar hefur verið talið að hæstaréttardómari geti boðið sig fram. Hann verði þó að segja af sér dómaraembætti á kjördegi eða í síðasta lagi áður en Alþingi úrskurðar um kosningu hans. Ástæða þess að ákvæðið var sett með stjórnskipunarlögum frá 1915 var sú að talið var að dómendur myndu glata almenningstrausti ef þeir tækju þátt í stjórn máli.

Talið hefur verið að kjörgengisskilyrði séu tæmandi talin í stjórnarskránni. Þrátt fyrir það megi löggjafinn setja ákveðnar reglur um framboð og binda það ákveðnum skilyrðum, t.d. áskilja að frambjóðendur hafi ákveðinn fjölda meðmælenda og framboð sé tilkynnt innan tiltekins tíma, sbr. 30. og 31. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis. Þrátt fyrir þetta er kveðið á um í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis að umboðsmaður megi ekki vera alþingismaður.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1913 A, þskj. 463, bls. 932-934.

Alþingistíðindi 1990-1991 A, þskj. 1073, bls. 5218.

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði, 1948, bls. 5 og 9-12.

Einar Arnórsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði, bls. 92-93.

Einar Arnórsson: Réttarsaga Alþingis, 1945, bls. 403-407 og 609-611.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 204-209.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 192-197 og 199-202.

Dómar o.fl.

Hrd. 1972, bls. 74.

ÁUA nr. 2256/1997.

IV. kafli

35. gr.

Reglulegt Alþingi skal koma saman ár hvert hinn fyrsta dag októbermánaðar eða næsta virkan dag ef helgidagur er og stendur til jafnlengdar næsta árs hafi kjörtímabil alþingismanna ekki áður runnið út eða þing verið rofið.

Samkomudegi reglulegs Alþingis má breyta með lögum.

Tilurð

Ákvæði sem kveður á um samkomudag Alþingis hefur verið í stjórnarskrá frá 1874. Með breytingu sem gerð var á ákvæðinu með stj. n. 16/1903 var 2. mgr. bætt við ákvæðið þar sem kveðið var á um að samkomudegi Alþingis mætti breyta með lögum. Þá var með breytingu, sem gerð var með stj. n. 12/1915, bætt við ákvæðið heimild til kvaðningar aukþings að kröfu þingmanna en sambærilegt ákvæði er nú í 23. gr. stj. n. Ákvæðið eins og það var tekið upp í stjórnarskrá 1944 var samhljóða 31. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 utan þess að forseti hafði tekið við hlutverki konungs. En 1944 og 1920 var kveðið á um að fyrst konungur og síðar forseti Íslands gæti tiltekið annan samkomudag Alþingis en þann sem ákvæðið kvað á um. Með stj. n. 56/1991 var með breytingu á ákvæðinu og 22. gr. stj. n. afnumin heimild til að slíta þingi enda stendur Alþingi nú allt árið. Ákvæðið á rætur að rekja til 45. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Alþingi stendur nú allt árið og kemur reglulegt Alþingi til funda 1. október ár hvert, eða næsta virka dag ef helgidagur er, og stendur til jafnlengdar næsta árs hafi kjörtímabil þingmanna ekki runnið út eða þing verið rofið. Laugardagur hefur í þessu sambandi verið talinn virkur dagur. Forseti Íslands getur frestað fundum Alþingis en þó ekki lengur en í tvær vikur í senn og ekki nema einu sinni á ári. Alþingi getur þó veitt forseta samþykki til afbrigða frá þessu ákvæði, sbr. 23. gr. stj. n. Með breytingu á þingskapa-lögum nr. 55/1991 frá árinu 2007, sbr. l. nr. 161/2007 var ákveðið að skipta hverju þingi í fjórar annir. Helsta breytingin frá fyrra fyrirkomulagi var sú að þar er gert ráð fyrir þinghaldi í septembermánuði. Þingstörfum lýkur þá ekki á vorin eins og áður og geta nefndir áfram fjallað um þingmál yfir sumartímann og undirbúið til afgreiðslu í september.

Fáeinum stjórnarskrárákvæðum má breyta með almennum lögum og er þetta ákvæði þar á meðal. Slík ákvæði eru fá og eru þau undantekningarákvæði sem verður að skýra þröngt með hliðsjón af reglu 1. mgr. 79. gr. stj. n. um stjórnarskrárþreyingar. Fyrirmælum 22. gr. stj. n. um að forseti Alþingis setji reglulegt Alþingi ár hvert verður þannig ekki breytt með almennum lögum á grundvelli 35. gr. svo dæmi sé tekið. Ákvæðum

Þeim sem breyta má með almennum lögum verður einnig breytt með bráðabirgðalögum samkvæmt 28. gr. stj.skr. Af þessu leiðir að frumvörp til breytinga á lögum um samkomudag Alþingis eru ekki frumvörp til stjórnarskipunarlaganna heldur til almennra laga.

Fyrir breytingu á ákvæðinu með stj. skl. nr. 56/1991 var samkomutími Alþingis ákveðinn í stjórnarskrá 15. dagur febrúarmánaðar ár hvert, en þeirri dagsetningu var breytt með lögum, síðast lögum nr. 3/1967 um samkomudag reglulegs Alþingis, í 10. október.

Hafi reglulegt Alþingi ekki verið kvatt saman 1. október og samkomudegi þess ekki breytt með almennum lögum getur það komið saman af sjálfstáðum þann dag. Talið hefur verið að það varði forsætisráðherra ábyrgð sé það vanrækt að kveða Alþingi saman á lögmæltum tíma.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipun Íslands, 1999, bls. 31, 34, 52, 57, 164, 188, 251-252, 254-255, 293 og 310.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 100-101.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 98, 110, 115, 243-244, 286 og 304-305.

36. gr.

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

Tilurð

Ákvæði um friðhelgi þingsins er efnislega óbreytt frá 20. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874, eins og henni var breytt með stj. nr. 12/1915. Ákvæðið á rætur sínar í 47. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Ákvæðið mælir fyrir um friðhelgi Alþingis og að enginn megi raska friði þess og frelsi. Á það við hvort sem Alþingi kemur saman í Reykjavík eða á öðrum stað á Íslandi þegar sérstaklega er ástætt eins og 37. gr. stj. nr. gerir ráð fyrir. Í XI. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 eru ákvæði um brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess. Ákvæði 1. mgr. 100. gr. laganna á sér beina stoð í 36. gr. stj. nr. en þar segir: „Hver, sem ræðst á Alþingi, svo að því eða sjálfræði þess er hætta búin, lætur boð út ganga, sem að því lýtur, eða hlýðir slíku boði, skal sæta fangelsi ekki skemur en 1 ár, og getur refsingin orðið ævilangt fangelsi, ef sakir eru mjög miklar.“ Þá eru í XIII. kafla almennra hegningarlaga um brot á almannafriði og allsherjarreglu ákvæði í 122. gr. er lúta að röskun á fundarfriði á lögboðnum samkomum um opinber málefni. Alþingi telst ótvírætt slík samkoma.

Í friðhelgi Alþingis felst að það verður ekki sem stofnun dregið til ábyrgðar þótt þingmenn geti sætt ábyrgð sakir framkomu sinnar eða starfs á Alþingi. Þingmenn eru ekki ábyrgðarlausir en njóta þó vissra sérreittinda, sbr. 49. gr. stj. nr. Alþingi sem stofnun verður sem sagt ekki dregið til ábyrgðar vegna þess sem þingmenn gera þegar þeir eru að sinna störfum sínum sem þingmenn þ.e. brjóti þingmaður á einhverjum er ekki hægt að stefna Alþingi t.d. til greiðslu bóta in solidum. Annað á við um starfsmenn þingsins og vitanlega ber ríkið vinnuveitendaábyrgð á þeim eftir almennum reglum skaðabótaréttar.

Dómstólar hafa í þrígang fjallað um röskun á friðhelgi Alþingis. Annars vegar vegna átaka á Austurvelli, 30. mars 1949, vegna inngöngu Íslands í Atlantshafsbandalagið. Upphlaup varð við Alþingishúsið og gerðu upphlaupsmenn árás á Alþingi, sem var að störfum. Með því að öryggi og starfsfriði Alþingis og þar með sjálfræði þess var hætta búin af árásinni, taldist þátttaka í henni, meðan alþingismenn voru saman komnir, brot á 1. mgr. 100. gr. almennra hegningarlaga. Sautján menn voru taldir brotlegir. Hins vegar er um að ræða mál vegna mótmæla við hátíðarfund Alþingis á Þingvöllum 28. júlí 1974 og kröfur um miskabætur vegna ólög-mætrar handtöku. Í héraði var meðal annars vísað til þess að aðgerðir

mótmælendanna hefðu verið til þess fallnar að hafa truflandi áhrif á fundi Alþingis og allsherjarreglu á hátíðarsvæðinu og því brotið gegn 36. gr. og 74. gr. stjkskr. Stefnendum voru þó dæmdar miskabætur þar þeim hafði verið haldið lengur í haldi en ástæða var til. Árið 2010 var gefin ákæra gegn níu mönnum fyrir meinta árás á Alþingi 8. desember 2008. Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 16. febrúar 2011 voru þeir sýknaðir að því er varðar brot á 1. mgr. 100. gr. almennra hegningarlaga.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Dómar úr stjórnskipunarrétti, 1981, bls. 40-41.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipun Íslands, 1999, bls. 187.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 101-102.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 179.

Dómar o.fl.

Hrd. 1976, bls. 84, 104 og 122.

37. gr.

Samkomustaður Alþingis er jafnaðarlega í Reykjavík. Þegar sérstaklega er ástætt, getur forseti lýðveldisins skipað fyrir um, að Alþingi skuli koma saman á öðrum stað á Íslandi.

Tilurð

Ákvæði um samkomustað Alþingis hefur staðið óbreytt frá 1874, að öðru leyti en því að 1944 tók forseti lýðveldisins við því hlutverki sem áður var konungs. Ákvæðið á rætur að rekja til 46. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Með konungsúrskurði 8. mars 1843 var formlega ákveðið að endurreisa Alþingi og var tilskipun konungs um stofnun Alþingis gefin út þann sama dag. Konungur hafði með úrskurði tæpum þremur árum áður, þann 20. maí 1840, mælt fyrir um að stofna ætti sérstakt ráðgjafarþing á Íslandi. Gerði embættismannanefnd uppkast að tilskipun um hið nýja þing sumarið 1841 sem borið var undir Hróarskelduþing 1842 eftir að kansellíð, það er stjórnarskrifstofa konungsríkisins Danmörku, hafði athugað tillögurnar og gert lítilsháttar breytingar á þeim. Einna mestur styr stóð um þingstaðinn, þ.e. hvort hið nýja þing skyldi háð á Þingvöllum eða Reykjavík. Embættismannanefndin klofnaði um þetta atriði en meirihluti nefndarinnar taldi þó rétt að hið nýja þing yrði háð í Reykjavík.

Samkvæmt síðari málslið má skipa svo fyrir að þingið sé háð á öðrum stað. Talið hefur verið að ákvæðið nái einungis til algerra undantekningartilvika og er með öllu óheimilt að stefna Alþingi saman utan Íslands. Hins vegar er heimilt að flytja fundarstað Alþings, meðan það er að störfum. Fundir Alþingis voru t.d. fluttir frá Reykjavík til Þingvalla með forsetabréfi nr. 76/1974 þar sem Alþingi var kvatt saman á Þingvöllum 28. júlí 1974 vegna sérstaks hátíðarfundar í tilefni 1100 ára afmælis Íslandbyggðar og með forsetabréfi nr. 104/1994 þar sem Alþingi var kvatt saman á Þingvöllum 17. júní 1994 í tilefni 50 ára afmælis lýðveldisins.

Helstu heimildir

Einar Arnórsson: Saga Alþingis, 1945, bls. 388-395.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipun Íslands, 1999, bls. 252 og 300.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 102.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 245.

38. gr.

Rétt til að flytja frumvörp til laga og tillögur til ályktana hafa alþingismenn og ráðherrar.

Tilurð

Fram að afnámi deildaskiptingar Alþingis með stjksl. nr. 56/1991 hafði ákvæði um rétt til framlagningar mála á Alþingi staðið lítið breytt frá stjórnarskránni 1874. Ákvæðið frá 1874 átti rætur að rekja til 48. og 49. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Í ákvæðinu er kveðið á um að alþingismenn og ráðherrar hafi rétt til að flytja frumvörp til laga og tillögur til þingsályktana, það er hafi frumkvæðisrétt að þingmálum. Ákvæðið eins og það var fyrir 1991 kvað á um að hvor þingdeild fyrir sig hefði rétt til að bera fram og samþykkja fyrir sitt leyti frumvörp til laga og annarra samþykkt. Einnig mætti hvor þingdeild eða sameinað Alþingi senda forseta Lýðveldisins ávörp. Með breytingunni 1991 var felldur brott réttur þingdeilda til að senda forseta ávörp. Ávörp til konungs tíðkuðust áður fyrr en gætti lítið eftir að þingræðisstjórn komst á. Ekki tíðkaðist að senda forseta ávarp þrátt fyrir heimild þar um og virðist það vera ástæða breytingarinnar 1991 þótt hennar sé ekki getið í athugasemdum við frumvarpið.

Með breytingunni 1991 var stjórnskipulegum frumkvæðisrétti einstakra þingmanna slegið föstum en áður hafði hann aðeins verið tryggður með þingskapalögum. Hver einstakur þingmaður getur borið mál fram á Alþingi. Frumkvæðisréttar síns geta þingmenn neytt hver í sínu lagi eða fleiri saman. Mál getur meðal annars verið flutt af þingnefnd, það er í nafni þeirra þingmanna sem í nefndinni sitja.

Með stjórnarskrárbreytingunni 1991 öðluðust ráðherrar sjálfstæðan rétt til þess að flytja frumvörp til laga og tillögur til ályktana án atbeina forseta, sbr. 25. gr. stjkskr. (svo kölluð stjórnarfrumvörp, sbr. umfjöllun um þá grein). Samkvæmt ákvæðinu hafa ráðherrar þannig rétt til að flytja mál sjálfir án tillits til þess hvort ríkisstjórn er tilbúin að styðja frumvarpið sem stjórnarfrumvarp og án tillits til þess hvort ráðherra er alþingismaður. Alþingi má hins vegar ekki taka við neinu málefni nema einhver þingmanna eða ráðherra flytji það, sbr. 55. gr. stjkskr. Í framkvæmd er þorri frumvarpa sem ráðherrar flytja stjórnarfrumvörp en í undantekningartilvikum þingmannafrumvarp. Eiginleg ráðherrafrumvörp á grundvelli 38. gr. eru hins vegar mjög sjaldgæf.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipun Íslands, 1999, bls. 142-143 og 274-275.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 102-103.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 258-259, 270-271 og 288-289.

39. gr.

Alþingi getur skipað nefndir alþingismanna til að rannsaka mikilvæg mál, er almenning varða. Alþingi getur veitt nefndum þessum rétt til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, bæði af embættismönnum og einstökum mönnum.

Tilurð

Ákvæði um rannsóknarnefndir hefur verið í stjórnarskránni allt frá 1874. Helstu efnislegu breytingar sem gerðar hafa verið á ákvæðinu voru gerðar með stjórnarskránni 1920 þar sem fellt var út úr ákvæðinu að skipa mætti nefndirnar „meðan þingið stendur yfir“. Þá var ákvæðinu breytt til samræmis við deildaskiptingu Alþingis sem gerð var með stj. nr. 56/1991, en áður var gert ráð fyrir að hvor þingdeild um sig gæti skipað rannsóknarnefnd. Ákvæðið á rætur að rekja til 50. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Nefndir Alþingis eru tvenns konar, annars vegar nefndir til athugunar þingmála og hins vegar rannsóknarnefndir sem skipaðar eru á grundvelli 39. gr. stj. nr.

Ákvæði 39. gr. stj. nr. felur í sér heimild til Alþingis til að skipa þingmannanefndir til að rannsaka mikilvæg mál en við gildistöku ákvæðisins 1874 var gert ráð fyrir að nefndirnar störfuðu á meðan þingið stæði yfir. Það skilyrði varð síðan fellt brott 1920 eins og fyrr segir.

Ákvæðið á við skipun rannsóknarnefndar um mikilvæg mál sem almenning varða án þess að fyrir Alþingi þurfi að liggja nokkur sérstök tillaga eða ályktun um það málefni, svo sem skattamál, launamál, störf stjórnvalda, aðgerðir ríkisstjórnar o.s.frv. Nefndunum getur verið falið það hlutverk að gefa þinginu skýrslu um það mál sem um ræðir, útbúa opinbera skýrslu eða undirbúa löggjöf um málið.

Alþingi getur veitt rannsóknarnefndunum vald til þess að kveðja embættismenn og aðra á sinn fund og heimta af þeim skýrslur bæði munnlegar og bréflugar. Þó hefur því verið haldið fram að skylda þeirra geti ekki náð lengra en vitnaskylda í opinberu máli. Rannsóknarnefndin hefur ekki sérstök ráð til að krefja menn svara við spurningum hennar. Hún gæti þó hugsanlega hlutast til um að þeir sem sýndu tregðu væru kvaddir fyrir rétt til að gefa skýrslu. Opinber starfsmaður gerðist sennilega brotlegur við 140. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, sem mælir fyrir um sektir eða fangelsisvist opinbers starfsmanns „sem synjar eða ásettu ráði lætur farast fyrir að gera það, sem honum er boðið á lögleg-

an hátt“, ef hann sinnir eigi skipun yfirmanna sinna um að mæta fyrir rannsóknarnefnd.

Rannsóknarnefnd hefur ekki heimild til að eiðfesta skýrslugjafa eða taka af honum drengskaparheit. Hins vegar verður að telja að sá er gefur rannsóknarnefnd ranga skýrslu geti bakað sér refsingu á grundvelli 1. mgr. 146. gr. almennra hegningarlaga. Í ákvæðinu segir: „ef maður að öðru leyti gefur opinberu stjórnvaldi ranga yfirlýsingu um málefni, sem honum er skylt að gefa upplýsingar um, þá skal hann sæta sektum eða fangelsi allt að fjórum mánuðum.“ Löggjafinn hefur ekki sett reglur um rannsóknarnefndir en gæti vafalaust gert það og sennilega veitt þeim meira vald en stjórnarskrárákvæðið mælir fyrir um, svo sem heimilað þeim að stefna fyrir sig mönnum að viðlögðum viðurlögum, eiðfesta menn o.s.frv.

Í lögum nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð er gert ráð fyrir að nefndarskipan samkvæmt 39. gr. stjkskr. geti verið undanfari höfðunar máls gegn ráðherra á grundvelli laganna. Í 2. mgr. 14. gr. laganna segir: „Nú samþykkir Alþingi, áður en málshöfðunarfrestur er liðinn, að kjósa rannsóknarnefnd samkvæmt 39. gr. stjórnarskrárinnar til athugunar á störfum ráðherra, og getur Alþingi þá jafnan samþykkt málshöfðun innan árs frá kosningu rannsóknarnefndar.“ Talið hefur verið að skipun rannsóknarnefndar á grundvelli ákvæðisins, þegar um er að ræða möguleg brot á lögum um ráðherraábyrgð, sé áþekk og með hliðstætt hlutverk og danskir rannsóknardómstólar samkvæmt dönskum lögum um ráðherraábyrgð, það er að kanna mál og láta í ljós á því álit áður en til formlegrar málshöfðunar kemur.

Heimild 39. gr. hefur verið nýtt sparlega. Slík nefnd var kosin árið 1955 til að rannsaka okur, en næst var nefnd þingmanna kosin árið 2009 til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um orsakir bankahrunsins. Alþingi hefur hins vegar komið á fót rannsóknarnefndum með sérstakri lagasetningu án þess að stuðst hafi verið við 39. gr. stjkskr. Til samanburðar má nefna að í Danmörku hefur samsvarandi ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar einungis verið beitt fimm sinnum frá 1849 og síðast árið 1945. Frá því að núgildandi stjórnaskrá Dana frá 1953 tók gildi hefur engin rannsóknarnefnd verið skipuð en aftur á móti hefur verið farin sú leið að skipa sérstaka rannsóknardómstóla, án eiginlegs dómssvalds, þegar þörf hefur verið á. Hafa um það bil þrjátíu slíkir rannsóknardómstólar verið skipaðir eftir síðari heimstyrjöld.

Helstu heimildir

Eftirlit Alþingis með framkvæmdavaldinu. Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdavaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf, 2009, bls. 26, 71 o.áfr.

Eiríkur Tómasson: Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni, 2005, bls. 139 og 141.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipun Íslands, 1999, bls. 278 og 283-284.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 103-104.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 262, 264-266 og 272-273.

IV. kafli

40. gr.

Engan skatt má á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Ekki má heldur taka lán, er skuldbindi ríkið, né selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum landsins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild.

Tilurð

Samhljóða ákvæði var í 23. gr. stjórnarskrárinnar 1874 og hefur staðið nær óbreytt síðan. Skattlagningarvaldið er hluti af fjárstjórnarvaldinu sem í flestum ríkjum með þingbundinni stjórn er að meira eða minna leyti á valdi þingsins. Þessi skipan á upptök sín í Englandi á 17. öld, en var í kjölfar frönsku stjórnarbyltingarinnar 1789 tekin upp í stjórnarskrá Frakka 1791 og rataði þaðan inn í stjórnarskrár flestra Evrópuríkja, þ.á m. stjórnarskrá Belgíu 1831, aðalfyrirmynd dönsku stjórnarskrárinnar 1849. Eftir ákvæðum hennar, eins og henni hafði verið breytt 1866, voru sniðin fjárstjórnarákvæðin í íslensku stjórnarskránni 1874.

Skýring

1) Valdheimildir löggjafans

Fjár til reksturs hins opinbera er að meginstefnu til aflað eftir tveimur leiðum að frátalinni lántöku og sölu eigna. Með sköttum annars vegar og þjónustugjöldum hins vegar. Grundvöllurinn að tekjuöflun ríkisins er með þessum hætti lagður í stjórnarskránni, þar sem ákvörðunarvaldið um fjárstjórn ríkisins er fengið löggjafanum í hendur, að meginstefnu Alþingi. Fjárstjórnarvaldið er tvíþætt. Annars vegar felst það í gerð og samþykkt áætlunar um tekjur og gjöld ríkisins með fjárlögum skv. 1. mgr. 42. gr. stj. skr. Samkvæmt því ákvæði skal sú samþykkt gerð með fjárlögum, en þau lög eru frábrugðin almennri löggjöf að því leyti að efni þeirra er bundið við nefnda áætlunargerð og gildistími við fjárhagsárið. Hinn þáttur fjárstjórnarinnar felst í eftirliti með framkvæmd fjárlaga og endurskoðun á fjárreiðum ríkisins skv. 43. gr. stj. skr. Fyrri þáttur fjárstjórnarvaldsins er einnig tvískiptur. Hann er annars vegar fólgin í skattlagningarvaldi, sbr. 40. gr., og hins vegar í fjárveitingarvaldi, sbr. 41. gr.

Forræði Alþingis á fjárstjórn ríkisins skýrist af áhrifum hennar bæði á almenning og á alla framkvæmdarstjórn ríkisins og reyndar sveitarfélaga að hluta. Færa má að því rök að fjárstjórnarvald þingsins sé nauðsynlegur þáttur þingræðis. Á svipuðum grunni má halda því fram að nauðsynleg forsenda lýðræðis sé að fjárstjórnarvaldinu sé komið fyrir hjá stofnun með lýðræðislegt umboð þjóðarinnar. Með nokkurri einföldun koma meginreglur íslenskrar stjórnskipunar um þingræði og lýðræði því þannig fram í

Þessu efni að æðstu handhafar framkvæmdarvaldsins, ríkisstjórnin, bera ábyrgð á framkvæmd fjárlaga gagnvart Alþingi sem stendur þjóðinni skilgjörða sinna í kosningum með reglulegu millibili.

Stjórnarskráin setur löggjafanum reglur um fjárstjórn. Þótt stjórnarskráin áskilji að tekju- og útgjaldaáætlun ríkissjóðs skuli sett með fjárlögum skv. 42. gr., hefur sú afmörkun á efnisinntaki þeirra laga verið skýrð svo, að hún setji því ákveðnar skorður hvaða ákvarðanir verði teknar með fjárlögum. Er þetta í samræmi við svo kallaða lögmætisreglu stjórnskipunarréttar. Áætlanir og greiðsluheimildir fjárlaga eru ekki löggjafarmálefni í eðli sínu. Fjárlög geta því almennt ekki kveðið á um það sem gera þarf með lögum og ákvæðum almennra laga og verður ekki breytt með fjárlögum. Þetta er stundum orðað á þá leið að fjárlög teljist ekki lög í stjórnlagafræðilegri merkingu (þ.e. eru almennt ekki „lög“ í skilningi stjórnarskrár).

2) Skattlagningarvaldið

Samkvæmt 40. gr. svo og einnig 77. og 2. mgr. 78. gr. stjkskr., eins og þeim var breytt með 15. og 16. grein stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, svo og þeirri grundvallarreglu íslensks réttar, að stjórnsýslan sé bundin af lögum, er það aðeins á valdi Alþingis að ákveða með lögum hvort og hvenær innheimtir skulu skattar og þjónustugjöld.

Almennur áskilnaður um lög lýtur valdheimildum löggjafans á tvo vegu. Með samanburðarskýringu þessara ákvæða og lögmætisreglunnar við 42. gr. stjkskr. má slá því föstu, að áætlun um tekjur ríkisins í fjárlögum verður ekki viðurkennd sem viðhlítandi lagaheimild fyrir innheimtu skatta eða þjónustugjalda, og ákvörðun um fjárhæð þeirra verður ekki byggð á sjónarmiðum sem fram koma í fjárlögum eða athugasemdum við frumvarp til slíkra laga. Í áskilnaði um lög felst jafnframt að tekjuöflun hins opinbera verður ekki byggð á stjórnvaldsfyrirmælum (t.d. reglugerðum) eða óskráðum réttarheimildum, án tillits til þess hvort um er að ræða skattheimtu eða gjald fyrir þjónustu, sem í té er látin. Um tekjuöflun opinberra aðila gildir því sú meginregla, að hún verður að byggjast á heimild í lögum, án tillits til þess hvort um er að ræða skattheimtu eða gjald fyrir þjónustu, sem í té er látin.

Skattamálum skal samkvæmt 77. gr. stjkskr., sbr. 15. gr. stjkskl. nr. 97/1995, skipað með lögum og má ekki fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Í 40. gr. stjkskr. kemur fram, að engan skatt megi „á leggja né breyta né af taka nema með lögum“. Í þessu felast þær nánari kröfur (samanborið við þjónustugjöld) að það er almennt eingöngu á valdi löggjafans að ákveða hvaða skattar skuli innheimtir af hálfu framkvæmdarvaldsins. Með 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 var bætt við 77. gr. stjórnarskrárinnar svohljóðandi málslið: „Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.“ Í lögskýringagögnum kemur fram að ákvæðinu hafi verið ætlað að taka af tvímæli um að löggjafinn megi ekki framselja skattlagningarvald til stjórnvalda þótt hér væri ekki um mikilsháttar breytingar að ræða frá gildandi rétti. Ákvæðið hefur hins vegar verið túlkað á þá leið að það svigrúm sem dómstólar höfðu áður játað löggjafanum til að fela stjórnvöldum að meta skilyrði skattlagningar „innan vissra marka“ (sbr. einkum hrd. 1985, bls. 1544 og hrd. 1987, bls. 1018) sé ekki lengur fyrir hendi, sbr. hæstaréttardóm 21. október 1999

í máli nr. 64/1999. Samkvæmt dómaframkvæmd eftir ákvæðið er því fortakslaust bannað að löggjafinn heimili stjórnvöldum að ákveða hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema. Í lögum þarf því ekki aðeins að vera mælt fyrir um skattskyldu og skattstofn heldur einnig skattfjárhæð.

Skattlagningarvaldinu eru ennfremur settar efnislegar takmarkanir bæði í stjórnarskránni sjálfri og með óskráðum grundvallarreglum stjórnskipunarréttar og skattaréttar. Af eignarréttarákvæði 72. gr. stj.skr. hefur almennt verið talið leiða, að skatta verði að leggja á eftir almennum efnislegum mælikvarða og vissri jafnræðisreglu, sbr. t.d. hrd. 1986, bls. 706 (gjaldskylda mismunandi eftir lögheimili). Svipuð sjónarmið verða leidd af 65. gr. stj.skr.

3) Skattlagningar- og gjaldtökuheimildir

Að baki heimildum til skattlagningar og gjaldtöku fyrir þjónustu búa ólík sjónarmið. Markmið skatta er að afla ríkinu tekna til að standa undir útgjöldum sínum. Skattur er þannig lagður á og innheimtur óháð þeirri þjónustu sem ríkið veitir skattgreiðandanum. Skatttekjur ganga til samneyslunnar án þess að það sé hugtaksatriði á hvern hátt þeim er varið. Í þessu samhengi er hins vegar rétt að geta þess, að ráðstöfun skattfjárins er stundum fyrirfram bundin í lögum, oft til að tryggja ákveðinni starfsemi eða framkvæmd markaðan tekjustofn. Leyfi lög gjaldtöku umfram kostnað í þessu skyni, er um skattheimtu að ræða en ekki þjónustugjald, jafnvel þótt greiðandinn kunnir að njóta einhvers endurgjalds í staðinn, sbr. t.d. flugvallaskatt samkvæmt lögum um flugmálaáætlun og fjáröflun til flugmála, nr. 31/1987, sbr. lög nr. 73/2002.

Þjónustugjöld eru á hinn bóginn lögð á og innheimt af þeim sem í staðinn fær tiltekna þjónustu og er ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við þjónustuna. Slík gjöld teljast ekki skattar, þar sem tiltekin þjónusta er veitt á móti, þ.e.a.s. að sérstakt endurgjald fæst gegn greiðslu gjaldsins. Fjárhæð slíkra gjalda má því ekki vera hærri en nemur þeim kostnaði sem almennt stafar af því að veita þá þjónustu sem í hlut á. Að öðrum kosti væri um að ræða almenna tekjuöflun ríkisins sem byggjast yrði á fullnægjandi skattlagningarheimild, eins og gerð hefur verið grein fyrir.

Í samræmi við þetta hefur skatthugtakið verið skilgreint á þá leið að skattur sé greiðsla, venjulega peningagreiðsla, sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila verða að gjalda til hins opinbera samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins eftir almennum, efnislegum mælikvarða og án sérgreinds endurgjalds frá hinu opinbera. Þannig er það hugtaksatriði í skilgreiningu skatthugtaksins, að ekkert sérgreint endurgjald kemur á móti skattgreiðslunni. Gjöld eru hins vegar skilgreind sem greiðsla gegn sérgreindu endurgjaldi, þar sem fjárhæðin miðast við allan eða hluta þess kostnaðar sem hlýst af því að veita endurgjaldið. Venjulega felst endurgjaldið í veitingu þjónustu og er þá um þjónustugjald að ræða.

Um þjónustugjöld gilda ekki jafn strangar reglur og um álagningu skatta þótt hér eigi við krafa lögmætisreglunnar um að stjórnvöldin skuli vera bundin af lögum. Segja má að meginregla 40. gr. stj.skr. um að engan skatt megi „á leggja né breyta né af taka nema með lögum“ eigi því einnig við um þjónustugjöld. Hins vegar nægir einföld lagaheimild til heimtu

sérstaks gjalds fyrir lögmælt þjónustu hins opinbera, þ.e.a.s. að tekið sé fram í lögum að heimilt sé að taka tiltekið gjald. Ekki verða því gerðar jafnstrangar kröfur til heimildar til töku þjónustugjalda og til skattlagningarheimildar. Almennt þarf hún t.d. ekki að kveða á um fjárhæð gjaldsins eða hvernig það skuli ákvarðað. Með því að gjaldtöku verður yfirleitt að meta sem íþyngjandi fyrir gjaldandann verður hins vegar að gera ákveðnar kröfur til skýrleika slíkra lagaheimilda og þær verða almennt ekki skýrðar rúmt.

Ef gjaldtökuheimild geymir aðeins heimild til töku þjónustugjalds, en ekki skattlagningarheimild, leiðir af lögmætisreglunni að með gjaldtökunni má ekki afla tekna umfram það sem starfsemin eða þjónustan almennt kostar. Gjaldtakan má m.ö.o. ekki byggjast á skattalegum sjónarmiðum um almenna tekjuöflun ríkisins. Það er meðal annars af þessum sökum sem meginmáli getur skipt að greina á milli þess hvort tiltekið gjald telst skattur eða gjald fyrir opinbera þjónustu. Heimild til öflunar þjónustugjalds felur þannig ekki í sér heimild til að skapa „arð“ af rekstri opinberra stofnana eða fyrirtækja.

4) Lántökur og ábyrgðir sem ríkið veitir

Eins og áður er vikið að gerir síðari málsliður 40. gr. stjkskr. ráð fyrir að lagaheimild þurfi til að skuldbinda ríkið með lántöku. Enginn vafi leikur á að sama verður talið gilda um hvers kyns skuldbreytingar eða ábyrgðir sem ríkið veitir á fjárhagslegum skuldbindingum annarra. Með þessu móti er tryggt að Alþingi hefur forræði á því hverjar kvaðir ríkið megi gangast undir, en af því leiðir jafnframt að því eru takmörk sett hversu langt Alþingi getur gengið við að framselja framkvæmdarvaldinu heimildir til að skuldbinda ríkið með opnum lagaheimildum. Gera verður sömu kröfur til lagaheimilda í þessu samhengi og almennt eru gerðar til lagareglna, þ.e.a.s. að þær séu nægilega skýrar og afdráttarlausar til að ráðstafa því álitaefni sem þeim er ætlað. Ef áhætta tengd fjárskuldbindingu er mikil, t.d. vegna þess að afleiðingar eru óljósar og ófyrirsjáanlegar og geta vegna síðari atvika reynst mun þungbærari eða jafnvel ófyrstíganlegar með öllu, getur reynt á þessi atriði.

Að framan var því slegið föstu með samanburðarskýringu á 40. gr., sbr. 77. og 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, eins og þeim var breytt með 15. og 16. gr. stjkskl. 97/1995, og lögmætisreglunni við 42. gr. stjórnarskrárinnar að tekjuöflun hins opinbera í formi skatta og annarra gjalda yrði ekki byggð á heimildum í fjárlögum einum saman. Nærtækt er að álykta að sama ætti samkvæmt því að gilda um áskilnað 40. gr. um að lántökuheimilda skuli afla með „lögum“. Áður var það og gert með sérstökum lánsfjárlögum en eftir gildistöku laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, er látið nægja að afla slíkra heimilda á fjárlögum, sbr. 26. gr. laga nr. 88/1997. Í lögskýringargögnum laganna segir aðeins að sterk rök mæli með því að fella fjárlög og lánsfjárlög saman þannig að allar helstu stefnumarkandi ákvarðanir í ríkisfjármálum verði teknar samtímis (Alþingistíðindi 1996-97 A, þskj. 103, 100. mál). Hins vegar er því ósvarað hvort þessi framkvæmd fullnægir 40. gr. stjkskr. Samkvæmt ákvæðinu skal einnig gerð grein fyrir heimildum til að endurlána og veita ríkisábyrgðir á fjárlögum, sbr. 5. gr. fjárlaga, en eftir sem áður er þó að lögum skylt að afla jafnframt sérstakra lagaheimilda í því skyni, sbr. 1. gr. laga nr. 121/1997, um ríkisábyrgðir.

Samkvæmt orðanna hljóðan gerir síðari málsliður 40. gr. ráð fyrir að

heimilda til að skuldbinda ríkið skuli aflað fyrirfram (sbr. t.d. lög nr. 13/2011 um heimild til handa fjármálaráðherra til að staðfesta svokallaða Icesave-samninga). Er þetta og í bestu samræmi við hlutverk Alþingis við fjárstjórn ríkisins. Þrátt fyrir þetta hefur tíðkast í verulegum mæli að stjórnvöld skuldbindi ríkið með beinum eða óbeinum fyrirvara um að samþykki Alþingis verði aflað síðar. Vafalaust er að fyrirheit um það skuldbindur ráðherra til að leita eftir slíkri heimild og bakaði honum ábyrgð, léti hann það undir höfuð leggjast, en lengra getur skuldbinding hans fyrir hönd ríkisins varla náð, fallist Alþingi ekki á að veita hana, sbr. hæstaréttardóma frá 14. nóvember 1996 í málum nr. 25/1996 og 26/1996.

Loks ber að nefna að borið hefur við að ríkisstjórnin gefi út og árætti yfirlýsingar um ríkisábyrgð sem túlka má á þá leið að hún muni afla samþykkis Alþingis þegar og eftir því sem þörf krefjist. Vel þekkt dæmi um það er yfirlýsing ríkisstjórnarinnar frá 6. október 2008 um að innstæður í viðskiptabönkum og sparisjóðum á Íslandi yrðu tryggðar að fullu, en hún var áréttað með annarri yfirlýsingu eftir stjórnarskipti 3. febrúar 2009. Það er sjálfstætt álitamál hvort yfirlýsingar af þessu tagi geti skapað lög-mætar væntingar ef þeim er ekki fylgt eftir af Alþingi.

5) Sala eða leiga fasteigna

Í lok 40. gr. segir að ekki megi selja eða láta af hendi neina af fasteignum landsins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild. Í samræmi við þetta er í 29. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, kveðið á um að stofnanir í A-hluta þurfi að afla heimilda í lögum til að kaupa, selja, skipta eða leigja til langs tíma ýmsar eignir sem telja má verulegar, þ. á m. fasteignir. Í athugasemdum við þetta ákvæði frumvarps þess, er varð að lögum nr. 88/1997, er tekið fram að í þessu samhengi sé átt við almenn lög, fjárlög eða fjárukalög. Nú orðið má telja venjuhelgað að heimilda til sölu ríkiseigna sé að jafnaði leitað í 7. gr. fjárlaga og eftir atvikum í fjárukalögum (áður 6. gr.). Með þessu er reynt að tryggja að hvorki sala á veigameiri eignum ríkisins né kaup, skipti eða leiga á slíkum eignum geti átt sér stað nema Alþingi samþykki viðskiptin fyrir fram. Liggi slík heimild ekki fyrir verður að semja um viðskiptin með fyrirvara um samþykki Alþingis. Þó slíkur fyrirvari sé ekki gerður í einstökum samningum breytir það engu um það að samningurinn er ekki bindandi fyrir ríkið nema Alþingi veiti samþykki sitt fyrir honum.

Heimildir

Alþingistíðindi 1996-97 A, þskj. 103, 100. mál, (vefur Alþingis).

Alþingistíðindi 2010-2011 A, þskj. 768, 139. löggjafarþing, 388. mál. „Lögfræðiálit um heimild til handa fjármálaráðherra til að staðfesta Icesave-samningana sem áritaðir voru 8. desember 2010“.

Alf Bohlin: Kommunala avgifter, 1984.

Gaukur Jörundsson: Um eignarnám, 1969.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1997, bls. 322-346.

Gylfi Knudsen: „Ættarmark álögunnar“ Afmælisrit Gaukur Jörundsson sextugur, 1994, bls. 309-340.

Håkan Strömberg: Normgivningsmakten. Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare, 1949.

Henrik Zahle: Dansk forfatningsret, 2. bindi, 3. útg. 2004, bls. 53-78.

Jan Pedersen: Danmarks Riges Grundlov, 1999, bls. 228-234.

Jónatan Þórmundsson: Fyrirlestrar í skattarétti, 1982.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 301-317.

Peter Blume o.fl.: Retlig regulering, teknik og metode, 1990.

Peter Germer: Statsforfatningsret, 2. útg. 1995, bls. 139-156.

Dómar o.fl.

Hrd. 1985, bls. 1544.

Hrd. 1986, bls. 706.

Hrd. 1987, bls. 1018.

Hrd. 1998, bls. 3460.

Hrd. 14. nóvember 1996 í málum nr. 25/1996.

Hrd. 14. nóvember 1996 í málum nr. 26/1996.

Hrd. 30. nóvember 2000 í máli nr. 159/2000.

ÁUA 1992:206.

ÁUA 1992:220.

ÁUA 1994:225.

41. gr.

Ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáraukalögum.

Tilurð

Þetta ákvæði er samhljóða 24. gr. stjórnarskrárinnar 1874 og 37. gr. stjórnarskrárinnar 1920. Ákvæðið svarar til lokaákvæðis 52. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849.

Skýring

Áhrif Alþingis á ráðstöfun þeirra tekna sem ríkið aflar – fjárveitingavaldið – eru tryggð með 41. gr. stjkskr. Hún er byggð á þeirri meginreglu að Alþingi taki fyrirfram ákvörðun um fjárveitingar á fjárlögum eða fjáraukalögum. Þetta er nú eina ákvæðið sem gerir ráð fyrir fjáraukalögum, en heimild til að setja slík lög var áður í 2. mgr. 42. gr. stjórnarskrárinnar. Sú málsgrein var hins vegar felld brott með 12. gr. stjkskl. nr. 56/1991 í tengslum við afnám deildaskiptingar Alþingis.

Ólafur Jóhannesson taldi að ætlan stjórnarskrárgjafans hefði „ugglaust verið sú, að heimildar til fjárveitingar væri aflað fyrirfram hverju sinni, annaðhvort í fjárlögum eða fjáraukalögum“ (Stjórnskipun Íslands, bls. 313). Það er og sú skýring er leiðir af orðanna hljóðan og þeim sjónarmiðum sem liggja fjárstjórnarvaldi Alþingis almennt til grundvallar. Í framkvæmd hefur þó raunin orðið önnur og verulega vikið frá þessari meginreglu. Fjáraukalög eru jafnan samþykkt eftir á og eru að jafnaði lögð fram í tveimur frumvörpum, eitt á haustþingi og annað á vorþingi til uppgjors á næstliðnu fjárhagsári. Ólafur nefndi framlagningu þeirra af hálfu ríkisstjórnarinnar „skýrslugjöf um fjárgreiðslur úr ríkissjóði“ og samþykkt þeirra af hálfu Alþingis „syndakvittun ríkisstjórninni til handa.“ (Stjórnskipun Íslands, bls. 313).

Með því að reglunni um fyrirfram veittar fjárheimildir var ekki fylgt og ákvæði stjórnarskrárinnar höfðu ekki sjálf að geyma viðmið um í hvaða tilvikum eða að hvaða marki frávik væru heimil, var það undir löggjafanum komið að draga þessi mörk. Meðan samræmdra reglna um þetta naut ekki við varð tilhneigingin sú að leita í fjáraukalögum eftir ýmsum fyrirsjáanlegum útgjaldaheimildum sem með réttu hefði átt að gera ráð fyrir í fjárlögum. Þannig var í reynd vikist hjá því að fjalla um allar fyrirsjáanlegar fjárráðstafanir í fjárlögum og málum frestað og þau tekin upp í fjáraukalögum. Um leið dró það mjög úr möguleikum Alþingis á að veita stjórnvöldum virkt aðhald, nýta fjárlögin sem hagstjórnartæki og hafa raunveruleg áhrif á fjárstjórn ríkisins.

Með lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins, var leitast við að gera ákveðnar breytingar á framkvæmd fjárlaga að þessu leyti. Um markmið þeirra sagði í frumvarpi því, er varð að þessum lögum, að með því væri reynt að skýra þær aðstæður sem upp kynnu að koma og réttlæta frávik frá fyrirfram veittum fjárheimildum og tryggja þannig virkt aðhald með framkvæmdarvaldinu og ráðstöfun þess á fjármunum ríkissjóðs. Þannig væri gert ráð fyrir að settur yrði lagarammi um heimildir framkvæmdarvaldsins með hliðsjón af þeirri takmörkun sem fælist í stjórnarskránni.

Í fjárreiðulögum var leitast við að ná þessu marki með því að marka skýra stefnu um efni og hlutverk fjárlaga og fjáraukalaga auk lokafjárlaga sem fela jafnframt í sér staðfestingu ríkisreiknings, sbr. um 43. gr. stjkskr. hér á eftir. Í samræmi við 41. gr. stjkskr. gera fjárreiðulögin ráð fyrir að allar fyrirsjáanlegar fjárráðstafanir komi fram í fjárlögum, sbr. 21. gr. þeirra. Í fjáraukalögum innan fjárhagsárs skal þá „ef þörf krefur“ leitað eftir þeim fjárheimildum sem ekki var hægt að sjá fyrir við afgreiðslu fjárlaga, s.s. vegna ófyrirséðra atvika, kjarasamninga eða nýrrar löggjafar, sbr. 43. og 44. gr. laganna. Aðrar ráðstafanir skulu koma til umfjöllunar við uppgjör í síðari fjáraukalögum, hinum svonefndu lokafjárlögum, sbr. 45. gr., eða við undirbúning og afgreiðslu næstu fjárlaga. Ef greiðsla vegna ófyrirséðra atvika, sbr. 43. gr., þolir ekki bið, er fjármálaráðherra í samráði við hlutaðeigandi ráðherra jafnframt heimilt skv. 33. gr. laganna að inna greiðsluna af hendi, enda þótt heimild til hennar skorti í fjárlögum. Eftirfarandi heimildar skal þá leitað í frumvarpi til fjáraukalaga en það ætti samkvæmt þessu að vera bundið við framangreind tilvik.

Það er undir Alþingi komið að kalla ráðherra eða ríkisstjórn til ábyrgðar, ef fjárstjórn hennar í umboði Alþingis er ekki í samræmi við þau viðmið sem að framan getur. Ef hins vegar forstöðumaður ríkisstofnunar gætir ekki að því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunarinnar sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt getur það varðað hann áminningu, ef útgjöld fara fram úr fjárlagaheimildum skv. 38. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Jafnvel getur verið um embættismissi að ræða, ef það gerist ítrekað eða vanræksla á þessum skyldum hans er stórfelld.

Annar þáttur sem haft getur veruleg áhrif á möguleika Alþingis til að hafa áhrif á útgjaldadreifingu hins opinbera og beita fjárlögum sem virku hagstjórnartæki, er sú tilhögun sem víða hefur fest rætur í íslenskri löggjöf og felst í að binda í lög framlög og útgjöld til ýmissa viðfangsefna, ýmist með eða án sérstakra tekjustofna. Með þessu móti er vegið að þeim áhrifum sem 41. gr. stjkskr. ætlar Alþingi að hafa með því að fjárveitingarvaldið er í raun fyrirfram bundið þegar að fjárlagagerðinni kemur. Ákvæði um lögmælt framlög kunna að vera réttlætanleg og jafnvel æskileg innan ákveðinna marka, en hafa þó almennt sætt þeim skerðingum eða breytingum sem markmið fjárlagafrumvarpsins gera hverju sinni kröfu til. Að öðrum kosti er grafið undan þeim áhrifum sem stjórnarskráin færir Alþingi með fjárstjórnarvaldi fjárlaga, tækis sem á að vera hægt að beita á virkan hátt við heildarhagstjórn þjóðarbúsins, til að gæta aðhalds í ríkisrekstri og ná jafnvægi í ríkisbúskap. Af þessum sökum er í 23. gr. fjárreiðulaga að finna ráðagerð um að ákvæðum í almennum lögum, sem mæla fyrir um markaða tekjustofna eða lögbundin framlög verði innan fjárhagsársins breytt með fjárlögum einum saman. Svo sem nánar verður vikið að í umfjöllun um 42. gr. stjórnarskrárinnar hér á eftir er efnisinntak fjárlaga þar þó markað

á þann veg, að því eru ákveðnar skorður settar hvaða ákvarðanir verða teknar með fjárlögum.

Heimildir

Alþingistíðindi 1996-97 A, þskj. 103, 121. löggjafarþing, 100. mál, (vefur Alþingis).

Alþingistíðindi 1990-1991 A, þskj. 556, 113. löggjafarþing (fyrra þing), 312. mál, (vefur Alþingis).

Gylfi Knudsen: „Ættarmark álögunnar“ Afmælisrit Gaukur Jörundsson sextugur, Reykjavík 1994, bls. 309-340.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, Reykjavík 1978, bls. 301-317.

Peter Christensen: Danmarks Riges Grundlov, Kaupmannahöfn 1999, bls. 240-243.

Peter Germer: Statsforfatningsret, 2. útg. 1995, bls. 139-156.

42. gr.

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

Tilurð

Ákvæði um rétt Alþingis til að fá lagt fyrir sig frumvarp til fjárlaga hefur staðið í stjórnarskrá allt frá 1874, sbr. 25. gr. hennar sem aftur átti sér fyrirmynd í 1. mgr. 52. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849. Ákvæðinu var þó breytt með 8. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 16/1903. Samsvarandi ákvæði 38. gr. stjórnarskrárinnar 1920 var breytt með 6. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 22/1934. Núgildandi 42. gr. var breytt með 12. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 56/1991 vegna afnáms deildaskiptinga Alþingis. Fyrir þá breytingu hafði fjárlagafrumvarpið þá sérstöðu að vera afgreitt við þrjár umræður í sameinuðu Alþingi. Áður en þinglausnir voru lagðar af með stjórnarskipunarlögunum 1991 var svo fyrir mælt í 22. gr. stjórnarskrárinnar að þingi mætti ekki slíta fyrr en fjárlög hefðu verið samþykkt. Með því að þingið situr nú í orði kveðnu allt árið (þ.e. er ekki slitið) á slíkt ákvæði ekki við lengur, auk þess sem venjur um störf þingsins tryggja að fjárlagafrumvarpið er venjulega afgreitt fyrir jól.

Skýring

Svo sem áður er fram komið er fyrri þáttur fjárstjórnarvaldsins fólgin í gerð og samþykkt áætlunar um tekjur og gjöld ríkisins skv. 1. mgr. 42. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt þessu ákvæði skal sú samþykkt gerð með lögum, en þessi lög eru frábrugðin öðrum lögum að því leyti að efni þeirra er bundið við þessa áætlunargerð og fjárheimildir, en gildistími þeirra við fjárhagsárið. Frá 1922 hefur það farið saman við almanaksárið.

Fjárlagafrumvarpið er eina frumvarpið sem Alþingi á stjórnarskrárvarinn rétt til að ríkisstjórnin standi því skil á. Það skal lagt fyrir Alþingi þegar er það er saman komið og er að jafnaði fyrsta þingskjalið sem dreift er til þingmanna í upphafi þings að hausti. Samkvæmt 1. mgr. 35. gr. stj. skr. skal reglulegt Alþingi koma saman 1. október ár hvert. Fjárlagafrumvarpið er því lagt fram að hausti og er að jafnaði afgreitt fyrir byrjun næsta árs áður en nýtt fjárhagsár hefst. Frumvarp til fjárlaga er eingöngu lagt fram í upphafi reglulegs þings, en ekki þegar Alþingi er stefnt saman af öðru tilefni, s.s. þegar þing kemur saman að loknum kosningum, sbr. 24. gr. stj. skr.

Skylda til að eiga frumkvæði að gerð og framlagningu fjárlagafrumvarpsins hvílir á ríkisstjórninni og með hliðsjón af verkaskiptingu innan hennar á fjármálaráðherra, sbr. 11. tölul. 5. gr. reglugerðar um Stjórnar-

ráð Íslands, nr. 177/2007. Undirbúningur að gerð fjárlaga næsta árs hefst að jafnaði í byrjun árs og er fyrsta kastið í höndum fjármálaráðuneytis sem undirbýr svonefnda fjárlagaramma (útgjaldaramma) í samstarfi við önnur ráðuneyti. Þegar ríkisstjórnin hefur fallist á tillögu fjármálaráðherra þar að lútandi taka ráðuneytin til við að skipta útgjöldum innan rammanna og forgangsraða verkefnum með það að markmiði að frumvarpið geti verið tilbúið að hausti. Nánari ákvæði um frumvarpið eru sett í III. kafla laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins.

Eftir að deildaskipting Alþingis var aflögð árið 1991 er formleg meðferð fjárlagafrumvarpsins ekki lengur frábrugðin meðferð annarra lagafrumvarpa á Alþingi eftir að það hefur verið lagt fram. Ef til vill má þó færa að því rök að þinginu sé stjórnskipulega skylt að afgreiða fjárlög áður en nýtt fjárhagsár hefst en slík skylda eða afleiðingar þess að þetta misfarist kemur ekki fram í stjórnarskránni. Ótvíræð sérstaða fjárlaganna felst hins vegar í því að stjórnarskrárákvæðið bindur efni þeirra við tekju- og útgjaldaáætlun ríkissjóðs. Af þessu leiðir að umræða um fjárlagafrumvarp og meðferð fjárlaganefndar eru um margt frábrugðin hefðbundnum lagafrumvörpum.

Áætlanir og heimildir fjárlaga teljast ekki til réttarreglna og þær eru því ekki löggjafarmálefni í eðli sínu. Efnisinntak fjárlaga gerir jafnvel ekki kröfu til lagasetningar í sjálfu sér. Sú afmörkun sem í stjórnarskrárákvæðinu felst hefur því með hliðsjón af lögmætisreglunni ávallt verið skýrð svo að hún setji því ákveðin takmörk hvaða ákvarðanir verði teknar með fjárlögum (sjá einnig skýringar við 41. gr. stjkskr.). Þannig er það ekki aðeins sérstök meðferð sem ræður því að lögbundnum útgjöldum og tekjustofnum verður ekki breytt með fjárlögum eins og virðist hafa verið lagt til grundvallar lögfestingu áður nefndrar 23. gr. fjárreiðulaga. Hér ræður einnig miklu sá áskilnaður sem stjórnarskráin gerir um sérstakt efni fjárlaga. Af þeim áskilnaði leiðir að fjárlög geta almennt ekki ráðstafað því sem gera þarf með lögum og ákvæðum almennra laga verður ekki breytt með fjárlögum.

Heimildir

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 301-317.

Peter Germer: Statsforfatningsret, 2. útg. 1995, bls. 139-156.

Peter Christensen: Danmarks Riges Grundlov, 1999, bls. 244-246.

Fjárlagavefurinn: hamar.stjr.is

43. gr.

Endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja skal fara fram á vegum Alþingis og í umboði þess eftir nánari fyrirmælum í lögum.

Tilurð

Þetta ákvæði var tekið upp í stjórnarskrána með stjksl. nr. 100/1995 eftir að stjórnskipulegri stöðu Ríkisendurskoðunar hafði verið breytt og hún færð undan yfirstjórn fjármálaráðuneytis til Alþingis árið 1986 sem liður í stjórnarfarslegum umbótum. Þegar svo var komið þótti ekki lengur þörf á að Alþingi kysi sér sjálft sérstaka yfirskoðunarmenn ríkisreikninga, svo sem fyrra ákvæði hafði boðið allt frá 1874. Það ákvæði átti fyrirmynd sína í 53. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Annar af tveimur meginþáttum fjárstjórnarvaldsins felst í eftirliti með framkvæmd fjárlaga og endurskoðun á fjárreiðum ríkisins eftir nánari fyrirmælum í lögum. Gildandi fyrirmæli er að finna í lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins og lögum nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun.

Áður átti Alþingi stjórnarskrárvarinn rétt til að ríkisstjórnin stæði því skil á ríkisreikningi fyrir hvert fjárhagsár í formi lagafrumvarps, sbr. 5. másl. 43. gr. stjkskr. Eftir að skylda til þess var numin úr stjórnarskrá með 1. gr. stjksl. nr. 100/1995 verður ekki ráðið af stjórnlögum að Alþingi gangi með formlegum hætti úr skugga um að framkvæmd fjárlaga hafi verið með löglegum hætti. Samkvæmt lögskýringagögnum var þessi breyting þáttur í breytingum á reikningsskilum ríkissjóðs á þá leið að í stað frumvarps til laga um samþykkt ríkisreiknings yrði lagt fram frumvarp til fjárlagalaaga ásamt ríkisreikningi og fæli samþykkt frumvarpsins jafnframt í sér samþykkt reikningsins.

Með 45. gr. fjárreiðulaga var þessari ráðagerð hrint í framkvæmd og eru umrædd fjárlagalaaga nefnd „lokafjálög“ í greininni. Upp frá þessu hefur ekki verið flutt sérstakt lagafrumvarp um samþykkt ríkisreiknings og felst staðfesting á reikningnum í samþykkt þessa frumvarps. Samkvæmt 7. gr. fjárreiðulaga er áskilið að endurskoðaður ríkisreikningur næstliðins reikningsárs sé lagður fyrir Alþingi innan tveggja vikna frá því er þing kemur saman að hausti, en I. kafli laganna er helgaður reglum um efni hans og uppbyggingu.

Eftir að Alþingi hefur staðfest ríkisreikninginn, nú með setningu lokafjálaga, verður væntanlega að líta svo á að með því sé ríkisstjórnin leyst undan ábyrgð sinni á framkvæmd viðkomandi fjárlaga. Þetta hefur þar af leiðandi þýðingu um ábyrgð ráðherra vegna framkvæmdar fjárlaga. Á

hinn bóginn leysir það ekki embættismenn undan ábyrgð, t.d. skv. 38. gr. laga nr. 70/1996 um ríkisstarfsmenn (sjá skýringar við 41. gr. stjskr.).

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun, endurskoðar sú stofnun ríkisreikninginn og reikninga þeirra aðila sem hafa með höndum rekstur og fjárvörslu á vegum ríkisins. Þar kemur og fram að Ríkisendurskoðun er starfrækt á vegum Alþingis.

Heimildir

Alþingistíðindi 1995 B, framsaga með þskj. 2, 119. löggjafarþing, 2. mál,..

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 301-317.

Peter Germer: Statsforfatningsret, 2. útg. 1995, bls. 139-156.

Peter Christensen: Danmarks Riges Grundlov, 1999, bls. 247-250.

44. gr.

Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi.

Tilurð

Í 27. gr. stjórnarskrárinnar 1874 sagði að ekkert lagafrumvarp mætti samþykkja til fullnaðar fyrr en það hefði verið rætt þrisvar sinnum í hvorri þingdeildinni um sig. Ákvæðið svarar til 55. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849. Í 28. gr. stjkskr. var síðan kveðið nánar á um málsmeðferð í þingdeildum. Þegar lagafrumvarp var samþykkt í annarri hvorri þingdeild skyldi það lagt fyrir hina deildina svo það yrði samþykkt. Ef gerðar væru breytingar færi frumvarpið aftur til fyrri þingdeildar. Ef enn á ný væru gerðar breytingar færi það að nýju til hinnar deildarinnar. Ef deildunum gengi enn eigi saman þá gengju þær báðar saman í eina málstofu og væri málinu lokið með einni umræðu í sameinuðu Alþingi. Þegar Alþingi skipaði eina málstofu þyrfti meira en helmingur þingmanna úr hvorri þingdeild að vera á fundi og eiga þátt í atkvæðagreiðslu til þess að fullnaðarsamþykkt yrði lögð á mál. Atkvæðafjöldi réði úrslitum um einstök málsatriði. Lagafrumvörp, önnur en fjárlög og fjáráukalög, næðu eigi fullnaðarsamþykki nema tveir þriðjungur greiddra atkvæða væru með þeim. Þessi skipan mála hélst með 40. og 41. gr. stjórnarskrárinnar 1920.

Upphaflega sagði í 44. gr. stjórnarskrárinnar frá 1944 að ekkert lagafrumvarp, að fjárlögum og fjáráukalögum undanskildum, mætti samþykkja fyrr en það hefði verið rætt þrisvar sinnum í hvorri deild. Í ákvæði 45. gr. stjórnarskrárinnar frá 1944 var upphaflega ákvæði sem var að stofni til sambærilegt við ákvæði 28. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874. Ákvæði 44. gr. var fært í núverandi horf með 14. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991 þegar deildarskipting Alþingis var afnumin og á sama tíma var ákvæði 45. gr. afnumið.

Skýring

Samkvæmt 44. gr. stjkskr. er það skilyrði að frumvarp til laga hafi verið rætt við þrjár umræður áður en það er samþykkt. Ef þessu skilyrði er ekki fullnægt þá hefur lagaákvæði ekki verið sett með stjórnskipulega réttum hætti og hefur af þeim sökum ekki lagagildi, sbr. hrd. 1950, bls. 175 og hrd. 1997, bls. 86, 106 og 166. Ákvæði 44. gr. stjkskr. hefur ekki að geyma nánari fyrirmæli um hvernig umræðum um lagafrumvörp sem og önnur þingmál skuli háttað. Slík fyrirmæli er hins vegar að finna í almennum lögum, sbr. nú 36. til 43. gr. laganr. 55/1991 um þingsköp Alþingis. Í þingskaparlögum er kveðið nánar á um form frumvarpa og meðferð þeirra á Alþingi, þ. á m. fresti og aðkomu nefnda. Þegar greitt er atkvæði um frumvarp þarf þingfundur að vera ályktunarbær, þ.e.

meira en helmingur þingmanna þarf að vera á fundi og taka þátt í atkvæðagreiðslu, sbr. 53. gr. stjkskr. Talið hefur verið að gerbreytingar sem gerðar eru á frumvarpi á síðari stigum málsmeðferðar, t.d. við þriðju umræðu þess yrðu taldar óheimilar. Þá væri um nýtt lagafrumvarp að ræða og hinum tilskilda umræðufjölda ekki náð. Forseta þingsins beri að vísa slíkum gjörbreytingartillögum á frumvarpi á síðari stigum frá.

Frumvörp til stjórnarskipunarlaga eru borin upp sem frumvörp til laga, sbr. 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrár. Náí þau samþykki ber að rjúfa þing og leggja frumvarpið fyrir Alþingi að nýju þar sem það fær að nýju venjulega meðferð lagafrumvarps samkvæmt 44. gr. stjkskr. Samkvæmt 42. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis skulu lagafrumvörp sem fela í sér tillögu um breytingu á stjórnarskránni eða viðauka við hana vísað til sérnefndar. Í fyrirsögn skuli það nefnt frumvarp til stjórnarskipunarlaga. Ef frumvarpið hefur ekki þá fyrirsögn ber forseta að vísa því frá. Breytingartillögu sem felur í sér tillögu um breytingu á stjórnarskránni eða viðauka við hana má aðeins gera við frumvarp til stjórnarskipunarlaga. Ef hún er gerð við annað frumvarp ber forseta að vísa henni frá. Í 43. gr. laga nr. 55/1991 kemur fram að lagafrumvarp sem hefur verið fellt má eigi bera upp aftur á sama þingi.

Helstu heimildir

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði, 1948, bls. 36.

Einar Arnórsson: Réttarsaga Alþingis, 1945, bls. 560-563.

Gunnar G. Schram: Dómar í stjórnskipunarrétti, 1991, bls. 72-73.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 300-302.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 290-294.

Dómar o.fl.

Hrd. 1950, bls. 175.

Hrd. 1952, bls. 434.

Hrd. 1953, bls. 148.

Hrd. 1954, bls. 76.

Hrd. 1958, bls. 767.

Hrd. 1974, bls. 219.

Hrd. 1980, bls. 1732.

Hrd. 1997, bls. 86, 106 og 166.

45. gr.

Reglulegar alþingiskosningar skulu fara fram eigi síðar en við lok kjörtímabils. Upphaf og lok kjörtímabils miðast við sama vikudag í mánuði, talið frá mánaðarmótum.

Tilurð

Ákvæðið kom nýtt inn í stjórnarskrána með 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991, en ákvæði 45. gr. mæltu áður fyrir um meðferð þingmála í þingdeildum og sameinuðu Alþingi. Fyrri stjórnarskrár Íslands höfðu þannig ekki að geyma ákvæði um hvenær kosningar skyldu haldnar og viðmið fyrir lengd kjörtímabils heldur eingöngu ákvæði um kjörtímabil þingmanna.

Skýring

Með ákvæðinu er sett sú regla að reglulegar kosningar til Alþingis megi ekki dragast fram yfir lok kjörtímabils. Jafnframt er lok kjörtímabils skilgreint í ákvæðinu. Var það gert til að forðast framvegis deilur um það atriði. Alþingismenn halda umboði sínu til kjördags, sbr. 24. gr. stj.skr. Með setningu ákvæðisins var gengið út frá því að kjördagur yrði framvegis annaðhvort við lok kjörtímabils eða ákveðinn með þingrofi. Ákvæði 45. gr. stj.skr. er áréttað í 20. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis. Samkvæmt 21. gr. laganna skal forseti Íslands ákveða kjördag ef Alþingi er rofið.

Um lengd kjörtímabils er fjallað í 1. mgr. 31. gr. stj.skr. Samkvæmt ákvæðinu eru þingmenn kosnir til fjögurra ára. Viss atvik geta þó valdið því að kjörtímabil einstakra þingmanna eða þeirra allra verði styttri. Þingmaður getur andast. Hann getur afsalað sér þingmennsku eða misst kjörgengi samkvæmt úrskurði Alþingis, sbr. 46. og 50. gr. stj.skr. Þá er í 24. gr. stj.skr. kveðið á um þingrof en það nær til allra þingmanna. Sem fyrr greinir halda þingmenn umboði sínu til kjördags.

Eitt dæmi er um að Alþingi hafi frestað kosningum og þannig lengt kjörtímabil þingmanna. Þetta var gert 15. maí 1941 með vísan til þess að landið væri hernumið svo og ákveðinna annarra atvika og aðstæðna vegna heimstyrjaldarinnar. Frestun kosninganna var umdeild en dómstólar hafa þó aldrei komist að þeirri niðurstöðu að lög sem sett voru á Alþingi eftir að kjörtímabil þingmanna samkvæmt ákvæðum þágildandi stjórnarskrár rann út, brytu í bága við stjórnarskrána og yrðu því ekki lögð til grundvallar.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1990-1991 A, þskj. 638 og 639, bls. 3459-3460.

Bjarni Benediktsson: „Stjórnskipulegur neyðaréttur.“ Sérprentun úr Tímariti lögfræðinga, 1959.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 116-118.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 192-194.

46. gr.

Alþingi sker sjálfst úr, hvort þingmenn þess séu löglega kosnir, svo og úr því, hvort þingmaður hafi misst kjörgengi.

Tilurð

Í 29. gr. stjórnarskrárinnar 1874 sagði að Alþingi skæri sjálfst úr, hvort þingmenn þess væru löglega kosnir. Ákvæðið svarar til 58. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849. Með stjórnskipunarlögum frá 1915 var bætt við ákvæði um að Alþingi skæri einnig úr um hvort þingmaður hefði misst kjörgengi sitt. Ákvæðið hefur haldist óbreytt upp frá því.

Skýring

Með ákvæði 46. gr. stj.skr. er Alþingi fengið endanlegt úrskurðarvald um kjörgengi og kosningu þingmanna. Ákvæðið hefur verið skilið þannig að Alþingi úrskurði um kjörgengi nýkjörinna þingmanna og hvort nýkosnir þingmenn séu að öðru leyti löglega boðnir fram og rétt kjörnir. Þessi skilningur er áréttáður í 36. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis.

Ákvæðinu var upphaflega ætlað að styrkja sjálfræði þjóðþingsins gagnvart konungi en á síðari tímum hefur einnig verið á það bent að með þessu fyrirkomulagi sé dómstólum ekki blandað í pólitísk ágreiningsefni. Í öðrum ríkjum er dómstólum eða stjórnskipunardómstólum víða falið þetta úrskurðarvald, einkum með þeim rökum að dómstólar eigi hér sem endranær að kanna hvort farið hafi verið að lögum. Margvísleg álitaefni geta risið í tengslum við kjörgengi alþingismanna og lögmæti kosninga, t.d. um lögmæti framboðs og undirbúning kosninga, athafnir kjörstjórna, framkvæmd kosninga og talningu ágreiningsseðla. Í lögum nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis og nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis er fjallað um meðferð þessara mála, þ.á m. kærurétt, fresti og meðferð kæru. Á fyrsta fundi þingsins eftir kosningu til Alþingis eru níu þingmenn kosnir í nefnd til þess að prófa kjörbréf og kosningu nýkjörinna þingmanna og varaþingmanna. Nefndin gerir tillögu til þingsins um hvort kosning og kjörgengi þingmanna skuli talin gild, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 55/1991. Við athugun þessa getur þingið einnig úrskurðað kosningu ógilda þótt hún hafi ekki verið kærð og einnig frestað að taka kosningu gilda til þess að fá skýrslur. Sama gildir um kosningu þingsmanns sem ekki er kominn eða kjörbréf hans þegar þingið er sett, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna. Smávægiligrir ágallar ónýta ekki kosningu. Meginreglan er sú að ætla verði að gallar á framboði eða kosningu þingsmanns hafi haft áhrif á úrslit kosningarinnar, sbr. nánar 3. og 4. mgr. 120. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis.

Ef Alþingi úrskurðar kosningu þingmanns ógilda eða hann missir kjörgengi missir hann þann rétt sem þingkosningin veitir honum, sbr. 50. gr. stjkskr. Tekur varamaður hans þá sæti á Alþingi, sbr. 1. mgr. 122. gr. laga nr. 55/2000. Ef misfellur varða lista í heild sinni fer um alla þingmenn sem kosnir voru af listanum eins og annars um einstakan þingmann, sbr. 3. mgr. 120. gr. laganna. Ef kosning heils lista í kjördæmi er úrskurðuð ógild þá skal öll kosningin endurtekin, sbr. 121. gr. laganna. Þingmenn sem hafa verið kosnir af öðrum listum í kjördæminu missa umboð sitt einnig. Fer fram kosning á ný í kjördæminu sem getur haft áhrif á jöfnunarsæti í öðrum kjördæmum.

Helstu heimildir

Einar Arnórsson: Réttarsaga Alþingis, 1945, bls. 502-504 og 633-638.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 227-232.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 222-228.

47. gr.

Sérhver nýr þingmaður skal vinna drengskaparheit að stjórnarskránni, þegar er kosning hans hefur verið tekin gild.

Tilurð

Ákvæðið hefur verið í stjórnarskrá frá 1874 með nokkrum breytingum. Í upphafi var gert ráð fyrir því að þingmenn ynnu eið að stjórnarskrá, í stjórnarskránni frá 1920 var gert ráð fyrir því að þingmenn ynnu eið eða drengskaparheit að stjórnarskrá og eftir stjórnarskrárbreytingu sem gerð var með stjksl. nr. 56/1991 vinnur þingmaður nú drengskaparheit að stjórnarskrá. Ákvæðið á rætur að rekja til 59. gr. stjórnarskrár Dana frá 1849.

Skýring

Þingmenn hafa frá 1874 þurft að heita því að virða stjórnarskrána þegar kosning hefur verið metin gild. Í upphafi var um að ræða eið að stjórnarskrá sem er heit trúaðra manna, en síðar var hægt að velja milli eiðs og drengskaparheits, sem menn gefa óháð trúarafstöðu. Frá árinu 1991 er einungis unnið drengskaparheit að stjórnarskránni.

Sá sem hlotið hefur kosningu á þing getur ekki haldið þingsæti sínu án þess að vinna heit að stjórnarskránni. Um langt skeið hafa þingmenn þó aðeins verið látnir vinna heit er þeir koma til þingsetu í fyrsta skipti. Sá sem einu sinni hefur unnið heit á Alþingi hefur því ekki þurft að gera það aftur þó hann sé nýkosinn eftir að hafa verið utan þings um nokkurt skeið. Talið hefur verið að embættismaður sem unnið hefur heit að stjórnarskrá, eins og honum er skylt að gera, sbr. 2. máls. 2. mgr. 20. gr. stjkskr., þurfi að vinna það heit að stjórnarskrá á ný taki hann við þingsetu.

Meðan þingmaður hefur ekki unnið heit að stjórnarskrá má hann ekki taka þátt í neinum þingstörfum nema rannsókn á gildi kosninga og kjörbréfa, sbr. 46. gr. stjkskr. og 2. mgr. 1. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis. Vinni þingmaður ekki heit innan hæfilegs frests yrði litið svo á að þingsætið væri orðið laust.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipun Íslands, 1999, bls. 249 og 253.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 111.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 242 og 427.

48. gr.

Alþingismenn eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum.

Tilurð

Ákvæði um að þingmenn séu einungis bundnir við sannfæringu sína hefur staðið efnislega óbreytt frá 1874. Ákvæði 1. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar 1874 svaraði til 1. mgr. 60. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1860. Með stjksl. nr. 56/1991 var 2. mgr. felld niður. Það ákvæði fjallaði um rétt embættismanna til að taka við þingmennsku og átti sér ekki hliðstæðu í dönskum stjórnslögum.

Skýring

Í ákvæðinu felst að kjósendur geta ekki sett þingmanni sínum neinar reglur um það hvaða afstöðu hann skuli taka í þingmálum, hvorki almennt né í einstökum málum. Kjósendur geta ekki svipt þingmann þingmennsku-umboði þótt hann bregðist á annan hátt við málum en hann hafði áður heitið eða ráðgert. Þá er þingmönnum heimilt að skipta um þingflokk hvenær sem er á kjörtímabili án þess að missa við það umboð sitt.

Þingmanni er ekki skylt að hlíta neinum fyrirmælum frá ríkisstjórn, enda er það hlutverk Alþingis að hafa eftirlit með ríkisstjórninni. Með stjórnarskrárbreytingunni 1991 var staða Alþingis styrkt að þessu leyti. Í 24. gr. stjkskr. er kveðið á um að þingmenn haldi umboði sínu „til kjördags“ þrátt fyrir þingrof.

Þingmaður á ekki aðeins að vera óháður framkvæmdarvaldshöfum og kjósendum sínum heldur einnig kjördæmi og flokki. Þingmenn eru til að mynda ekki bundnir af fyrirmælum í samþykktum stjórn málaflókka eða fyrirmælum flokksfóringja. Ákvæðið byggist á þeim rökum að hver alþingismaður sé umboðsmaður þjóðarheildarinnar en ekki fulltrúi tiltekins kjördæmis eða ákveðins stjórn málaflökks. Í ákvæðinu er hefðbundnum kenningum um vestrænt fulltrúalýðræðu þannig fylgt þótt í raun kunni þingmenn að vera háðir kjósendum sínum, svo og flokksmönnum og flokksfóringjum, og geti vart vænst endurkosningar bregðist þeir trausti þeirra. Ákvæðið tryggir hins vegar þingmönnum öryggi í starfi og óskorðaðan sjálfsákvörðunarrétt að lögum.

Á þingmönnum hvílir sú skylda að leysa þingstörf af hendi og er hverjum þeirra skylt að lúta valdi forseta í hvívetna að því er lýtur að góðri reglu, sbr. 59. gr. laga um þingsköp Alþingis nr. 55/1991. Aðrar hlýðniskyldur eiga ekki við vegna ákvæðisins.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipun Íslands, 1999, bls. 187, 239-240, 242 og 250.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 112-113.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 179, 201, 237-239 og 340-341.

49. gr.

Meðan Alþingi er að störfum má ekki setja neinn alþingismann í gæsluvarðhald eða höfða mál á móti honum án samþykkis þingsins nema hann sé staðinn að glæp.

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

Tilurð

Ákvæðið hefur verið í stjórnarskrá frá 1874 og var kveðið á um að meðan Alþingi stæði yfir mætti ekki taka neinn alþingismann fastan fyrir skuldir án samþykkis þeirrar deildar, er hann sæti í, né heldur setja hann í varðhald eða höfða mál á móti honum, nema hann væri staðinn að glæp. Jafnframt var mælt fyrir um að enginn alþingismaður yrði krafinn reikningsskapar utan þings fyrir það sem hann hefði sagt í þinginu nema með leyfi Alþingis. Ákvæðinu var breytt í núverandi horf með stj. nr. 56/1991 þegar deildaskipting Alþingis var afnumin. Um leið var felldur úr gildi sá hluti ákvæðisins sem laut að handtöku alþingismanna fyrir skuldir. Ákvæðið á rætur að rekja til 61. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Á grundvelli ákvæðisins njóta alþingismenn friðhelgi og víðtæks málfrelsis. Hver einn og einasti alþingismaður, þar á meðal varaþingismaður, nýttur friðhelgi á grundvelli 1. mgr. ákvæðisins á meðan hann gegnir þingmennsku. Því hefur verið haldið fram að hið sama eigi við um ráðherra sem ekki eru alþingismenn og í því sambandi hefur verið vísað til þess að þeir eigi sæti á Alþingi og taki þátt í þingstörfum líkt og alþingismenn, sbr. 51. gr. stj. nr. Jafnframt hefur verið bent á að sennilega njóti alþingismaður friðhelgi samkvæmt ákvæðinu þrátt fyrir að hann hverfi af þingi um skeið vegna forfalla.

Friðhelgi alþingismanna varir á meðan Alþingi er að störfum og sé Alþingi frestað með samþykki þingsins munu þingmenn ekki njóta friðhelginnar meðan á frestuninni stendur. Ef Alþingi er hins vegar frestað án samþykkis þingsins hefur verið gengið út frá því að friðhelgin haldist.

Vernd ákvæðisins felst í fyrsta lagi í því að óheimilt er að setja alþingismann í gæsluvarðhald nema hann sé staðinn að glæp. Með glæp er átt við „meiriháttar refsivert ásetningsbrot, oftast gegn almennum hegningarlögum, sem sætir skilyrðislausri opinberri ákæru.“ Alþingi getur veitt leyfi til þess að alþingismaður sé settur í gæsluvarðhald.

Í annan stað er þingmönnum veitt vernd gegn málshöfðun. Málshöfðun-

arbannið á aðeins við um sakamál og nær ekki til einkamála. Í dómi Hæstaréttar Íslands frá 1959, bls. 168 voru stjórnendur verslunarfyrirtækis, þar á meðal A, ákærðir fyrir verðlagsbrot og mál höfðað gegn þeim. A sat á Alþingi þegar málið var höfðað en samþykki þingdeildar var ekki fengið til málshöfðunar. Sakfelling A í héraði var ómerkt og málinu vísað frá dómi í Hæstarétti.

Alþingi getur veitt leyfi til þess að sakamál sé höfðað á hendur alþingismanni. Íslenskir fræðimenn hafa bent á að samþykki Alþingis gildi væntanlega aðeins fyrir yfirstandandi þing og sé mál ekki þegar höfðað þegar nýtt þing kemur saman þurfi nýtt leyfi. Efri deild Alþingis samþykkti málshöfðunarleyfi gegn þingmanni að ósk saksóknara í Hafskipsmálunum árið 1988 og mun það vera eina dæmið um veitingu slíks leyfis.

Ákvæði 2. mgr. fjallar um þinghelgi og felur í sér víðtækt málfrelsi þingmanns. Ákvæðið tekur til allra alþingismanna, þar á meðal varaþingmanna. Líklega yrði ákvæðinu beitt með löggjöfnun um ráðherra þar sem þeir taka þátt í þingstörfum sem alþingismenn. Í dómi Hæstaréttar Íslands frá 1997, bls. 6, héldu bæjarstjórnarfulltrúar því fram að þeir ættu að njóta aukinnar réttarverndar samkvæmt meginreglum 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar. Ekki var þó fallist á það í héraðsdómi sem var staðfestur í Hæstarétti.

Þinghelgin er ótímabundin og aðeins bundin við að ummæli hafi átt sér stað á þingi. Ákvæðið hefur verið skýrt á þann veg að það taki ekki aðeins til hefðbundinna þingræðna heldur til alls þess sem þingmaður leggur til þingmála á Alþingi, svo sem á þingfundi, þingnefndarfundi, munnlega eða skriflega. Ekki skiptir máli hver ummælin eru, hvort þau eru lätin falla án tengsla við það mál sem er til umræðu eða hvaða lagaákvæði taka til þeirra. Hins vegar hefur ekki verið talið að ákvæðið nái til þess sem fram fer á þingflokksfundum og heldur ekki til einkaviðræðna þingmanna í þingsal. Þá bera alþingismenn ábyrgð á ummælum sínum utan þings samkvæmt almennum reglum.

Þinghelgin felst í því að alþingismaður verður ekki krafinn reikningsskapar utan þings nema með leyfi Alþingis. Því er óheimilt að höfða meiðyrðamál, einka- eða opinbert mál, gegn þingmanni vegna ummæla hans á Alþingi. Ef slíkt mál er höfðað ber að vísa því frá. Ekki skiptir þá máli hvaða dómkröfur eru gerðar, það er hvort krafist er refsingar eða skaðabóta. Hins vegar hefur verið deilt um hvort heimilt sé að höfða mál án leyfis Alþingis til ómerkingar ummæla. Þótt óheimilt sé að höfða mál gegn þingmanni vegna ummæla sem hann lætur falla á Alþingi gilda almennar reglur um orðhefnd gagnvart ummælunum, sbr. 239. gr. hegningarlaga.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Dómar úr stjórnskipunarrétti, 1991, bls. 73-74.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 157, 159–160 og 167–170.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 115.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 153, 179, 229-237 og 246-247.

50. gr.

Nú glatar þingmaður kjörgengi, og missir hann þá rétt þann, er þingkosningin veitti honum.

Uppruni og skýring

Efnisregla 50. gr. hefur verið í stjórnarskrá frá upphafi, sbr. 33. gr. stjórnarskrárinnar 1874 sem átti sér fyrirmynd í 1. mgr. 62. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Þingmenn eru kjörnir til fjögurra ára samkvæmt 31. gr. stjkskr. Viss atvik geta valdið því að kjörtími einstakra þingmanna eða þeirra allra verði styttri, þ.e. andlát, afsal þingmennsku, þingrof og svo missir kjörgengis. Ákvæðið tekur til þeirrar aðstöðu þegar þingmaður glatar kjörgengi eftir kjördag. Kosningu manns sem ekki hefur notið kjörgengis við kjördag ber hins vegar að úrskurða ógilda samkvæmt 46. gr. stjkskr. og tekur hann því ekki við þingmennsku. Alþingi úrskurðar um hvort þingmaður hafi misst kjörgengi samkvæmt 46. gr. stjkskr. Um kjörgengi vísast til skýringa við 34. gr. stjkskr.

Helstu heimildir og dómar

Sjá skýringar við 34. og 46. gr. stjkskr.

51. gr.

Ráðherrar eiga samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á Alþingi, og eiga þeir rétt á að taka þátt í umræðunum eins oft og þeir vilja, en gæta verða þeir þingskapa. Atkvæðisrétt eiga þeir þó því aðeins, að þeir séu jafnframt alþingismenn.

Tilurð

Ákvæðið tók á sig þessa mynd árið 1920 í framhaldi af fjölgun ráðherra úr einum í þrjá. Í stjórnarskránni frá 1874 var kveðið á um samsvarandi rétt landshöfðinga, en breyting hafði verið gerð á ákvæðinu með stj. nr. 16/1903 þar sem ráðherra Íslands var fenginn þessi réttur. Ákvæðið á rætur að rekja til 63. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Ráðherrar eru einu embættismennirnir sem eiga sæti á Alþingi stöðu sinni samkvæmt. Fyrir tíma þingræðis voru ráðherrar (og landshöfðingi á Íslandi) umboðsmenn konungs sem hafði frumkvæðisrétt að frumvörpum og öðrum þingmálum til jafns við þingið. Ráðherrar fluttu þannig frumvörp og önnur þingmál í hans nafni og tóku þátt í umræðum. Í ákvæðinu er því sérstaklega áréttað að ráðherrar séu ekki undanþegnir þingsköpum. Eftir tilkomu þingræðis hafa verið færð að því rök að eðlilegt sé að ráðherra eigi setu á Alþingi enda þurfi hann að geta fylgt málum ríkisstjórnarinnar eftir með frumvörpum og tillögum auk þess að veita upplýsingar, svara fyrirspurnum og taka þátt í umræðum.

Samkvæmt ákvæðinu eiga ráðherrar rétt á að taka þátt í umræðum eins oft og þeir vilja svo fremi þeir gæti þingskapa. Ráðherrar eru því ekki undanþegnir valdi forseta Alþingis í samræmi við lög nr. 55/1991 um þingskóp Alþingis. Þeim er hins vegar heimilt að tala eins oft og þeir vilja enda þykir nauðsynlegt að þeir geti varist og gefið skýringar eins oft og þeir telja þörf á. Ráðherrar eiga þó aðeins atkvæðisrétt ef þeir eru jafnframt alþingismenn.

Ráðherrar eiga ekki aðeins rétt til að sitja á Alþingi heldur ber þeim jafnframt skylda til þess. Þeim ber því að sækja þingfundi að forfallalausum enda þótt þeir séu ekki þingmenn. Skylda ráðherra til þingsetu felur jafnframt í sér skyldu til að svara fyrirspurnum þingmanna, sbr. 54. gr. stj. skr.

Þrátt fyrir að ráðherrar eigi rétt á að sitja þingfundi eiga þeir ekki rétt til að vera á fundum þingnefnda. Ráðherrar mæta hins vegar á fundi nefnda til þess að veita upplýsingar.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 157, 159–160 og 167–170.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 115.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 141, 151–153 og 161.

52. gr.

Alþingi kýs sér forseta og stýrir hann störfum þess.

Tilurð

Ákvæðið hefur verið í stjórnarskrá frá 1874 og var þá mælt fyrir um að hvor þingdeild fyrir sig og eins hið sameinaða Alþingi kysi sjálft forseta sinn og varaforseta. Með stjórnarskránni 1920 var sá hluti ákvæðisins sem mælti fyrir um kosningu varaforseta felldur út. Deildaskipting Alþingis var afnumin 1991 með stj. nr. 50/1991 og var ákvæðinu breytt í samræmi við það og jafnframt mælt fyrir um að forseti stýrði störfum þingsins. Ákvæðið á rætur að rekja til 64. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Samsvarandi ákvæði er að finna í 2. mgr. 35. gr. stjórnarskrár Dana frá 1953.

Skýring

Forseti Alþingis er kosinn í upphafi hvers þings ásamt varaforsetum. Aldursforseti þingsins, sá þingmaður sem hefur lengsta fasta þingsetu að baki, stendur fyrir kosningu forseta, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga um þingsköp Alþingis nr. 55/1991 (hér eftir þingskl.). Þegar forseti hefur verið kosinn gengst hann fyrir kosningu sex varaforseta, sbr. 2. mgr. 3. gr. þingskl. Kosningin fer fram eftir hlutfallskosningu (svokallaðri d'Hondt reglu), sbr. 68. gr. þingskl., þó þannig að fella skal niður hæstu hlutatölu þess lista sem þingflokkur forseta á aðild að, sbr. 5. mgr. 68. gr. þingskl. Með þessu er leitast við að tryggja að forsætisnefnd sé skipuð í samræmi við þingstyrk flokkanna. Varaforsetar starfa með forseta og saman mynda þeir forsætisnefnd þingsins. Forsætisnefndin skipuleggur þinghaldið og gerir starfsáætlun fyrir hvert þing, sbr. 1. og 2. mgr. 10. gr. þingskl. Hlutverk forsætisnefndar er jafnframt að fjalla um fjárhagsáætlanir þingsins og stofnana sem undir Alþingi heyra og hafa umsjón með alþjóðasamstarfi sem Alþingi á aðild að. Enn fremur setur nefndin almennar reglur um rekstur þingsins og stjórnsýslu. Þá fjallar hún um þau mál sem forseti leggur fyrir hana eða varaforsetar óska að ráða. Loks fer forsætisnefnd með þau verkefni sem forsetum Alþingis hafa verið falin í öðrum lögum, sbr. 5. og 6. mgr. 10. gr. þingskl.

Forseti ber ábyrgð á rekstri Alþingis og hefur æðsta vald í stjórnsýslu þess, sbr. 9. gr. þingskl. Þó sér skrifstofustjóri um daglegan rekstur þingsins. Skrifstofustjóri er ráðinn af forsætisnefnd til sex ára í senn og hann stjórnar skrifstofu Alþingis og framkvæmdum á vegum þingsins, hefur umsjón með fjárreiðum þess og eignum í umboði forseta, sbr. 1. mgr. 11. gr. þingskl. Forseti tekur við öllum erindum til Alþingis og annast afgreiðslu þeirra mála sem eiga að fara frá þinginu, sbr. 2. mgr. 8. gr. þingskl.

Forseti boðar þingfundi og ákveður dagskrá þeirra. Honum ber þó að hafa reglulega samráð við formenn þingflokka um skipulag þingstarfa og leggja fyrir þá til umfjöllunar starfsáætlun þingsins og áætlanir um þingstörf hverrar viku, sbr. 1. mgr. 72. gr. þingskl. Jafnframt ber forseta að hafa samráð við formenn þingflokka um fyrirkomulag umræðna um mikilvæg mál ef ætla má að umræður verði miklar, sbr. 2. mgr. 72. gr. þingskl. Þá skal forseti sjá til þess að þingflokkum og einstökum þingmönnum sé búin viðunandi starfsaðstaða með tilliti til húsnæðis, tækja og þjónustu, sbr. 3. mgr. 72. gr. þingskl.

Forseti stjórnar fundum Alþingis, hann stjórnar umræðum og sér um að allt fari fram með góðri reglu, sbr. 1. mgr. 8. gr. þingskl. Þingmönnum ber að lúta valdi forseta og ef almenn óregla kemur upp ber forseta að gera hlé á fundinum um stundarsakir eða slíta honum, sbr. 59. gr. þingskl. Á þingfundi skýrir forseti frá erindum sem send eru Alþingi og þingskjölum sem lögð eru fram meðan á þingfundi stendur, sbr. 2. mgr. 8. gr. þingskl. Komi upp ágreiningur um skilning á þingsköpum er það forseti sem sker úr um hann.

Forseti hefur jafnframt umsjón með starfi þingnefnda og getur sett almennar reglur um fundarsköp nefndanna og starfsaðstöðu að höfðu samráði við formenn nefnda og þingflokka, sbr. 5. mgr. 8. gr. þingskl. Jafnframt ákveður forseti, í samráði við formenn fastanefnda, starfsáætlun þeirra og starfshætti að svo miklu leyti sem ekki er kveðið á um þá í þingsköpum, sbr. 1. mgr. 18. gr. þingskl. Þá gerir forseti áætlun um afgreiðslu mála úr nefndum í samráði við formenn þeirra þannig að mögulegt sé að skipa málum niður á dagskrá þingsins í hagkvæmri tímaröð og dreifa þeim sem jafnast á þingtímann, sbr. 2. mgr. 18. gr. þingskl.

Á þingfundum hefur forseti Alþingis sömu réttindi og skyldur og þingmenn almennt en vilji hann taka þátt í umræðum vikur hann á þingmannabekk en einhver varaforseta tekur forsetasæti á meðan, sbr. 4. mgr. 8. gr. þingskl.

Forseti Alþingis er einn handhafa forsetavalds samkvæmt 8. gr. stjkskr.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 271–274.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 115–116.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 186 og 256.

53. gr.

Eigi getur Alþingi gert samþykkt um mál nema meira en helmingur þingmanna sé á fundi og taki þátt í atkvæðagreiðslu.

Tilurð

Ákvæðið hefur verið í stjórnarskrá frá 1874 og var mælt fyrir um að hvorug þingdeildin mætti gera ályktun um neitt, nema að minnsta kosti tveir þriðjungar þingmanna væru á fundi og greiddu þar atkvæði. Ákvæðið á rætur að rekja til 64. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 en í því var krafa um að helmingur þingmanna væri á fundi og tæki þátt í atkvæðagreiðslu. Breyting var gerð á ákvæðinu með stj. nr. 16/1903 þar sem kveðið var á um að helmingur þingmanna í hvorri deild yrði að vera á fundi til þess að Alþingi gæti samþykkt mál. Þá var ákvæðinu breytt með stj. nr. 56/1991 þegar deildaskipting Alþingis var afnumin.

Skýring

Af ákvæðinu verður ráðið að þingfundur sé aðeins ályktunarbær ef meira en helmingur þingmanna er á fundi og tekur þátt í atkvæðagreiðslu. Á Alþingi eiga sæti 63 þingmenn, sbr. 1. mgr. 31. gr. stj. nr. Af ákvæðinu leiðir að 32 þingmenn hið fæsta þurfa að vera á fundi til að hann sé ályktunarbær. Þrátt fyrir að þingmaður, sem er á fundi, greiði ekki atkvæði við nafnakall eða við atkvæðagreiðslu með rafeindabúnaði telst hann hafa tekið þátt í atkvæðagreiðslunni, sbr. 1. mgr. 64. gr. laga nr. 55/1991 um þingskóp Alþingis, enda er hverjum þingmanni á grundvelli 3. mgr. sömu greinar skylt að taka þátt í atkvæðagreiðslunni.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 277.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 116.

54. gr.

Heimilt er alþingismönnum, með leyfi Alþingis, að óska upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni með því að bera fram fyrirspurn um málið eða beiðast um það skýrslu.

Tilurð

Ákvæðið svarar til 37. gr. stjórnarskrárinnar 1874 sem fjallaði um rétt alþingismanna til að bera upp opinber málefni og biðja um þau skýrslu. Það ákvæði svaraði 66. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849, þó með þeim mun að ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar vísaði aðeins til skýrslu en ekki „skýrslu ráðherra“. Gerðar voru þær breytingar á ákvæðinu með stjórnarskránni 1920 að tekið var fram að um væri að ræða „skýrslu ráðherra“. Ákvæðinu var breytt 1991 með stjksl. nr. 56/1991 og í núverandi horf.

Skýring

Óljóst er að hvaða marki stjórnarskrárákvæðið felur í sér skyldu ráðherra til að svara fyrirspurnum þingmanna, veita upplýsingar og leggja fram skýrslur. Ljóst er að vanræksla í þessu efni kann að varða ráðherra pólitískri ábyrgð. Þá er hugsanlegt að vanræksla kunni að verða heimfærð til b-liðar 9. gr. laga nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, þar sem segir að það varði ráðherra ábyrgð ef hann lætur nokkuð ógert „sem heimtað er í lögum“ eða verður þess valdur að slík framkvæmd ferst fyrir. Um ákvæði þingskaparlaga er rætt hér á eftir.

Ef gengið er út frá skyldu ráðherra til að svara fyrirspurnunum, o.s.frv., er einnig vafamál hversu langt sú skylda nær, þ.e. hvenær um er að ræða „opinbert málefni“ sem þingmaður á rétt að ráðherra upplýsi. Til dæmis hefur verið talið að réttur alþingismanna samkvæmt greininni næði ekki til upplýsinga um ríkishlutafélög sem ekki væru opinberar. Hér kann einnig að vera litið til ákvæða upplýsingalaga á hverjum tíma um takmörkun á upplýsingarétti almennings. Þá kunna reglur um þagnarskyldu að vera túlkaðar þannig að þær komi í veg fyrir að ráðherra afhendi Alþingi upplýsingar, a.m.k. að óbreyttum lögum sem gera ekki ráð fyrir að afhenda megi Alþingi upplýsingar í trúnaði. Um þetta atriði verður að öðru leyti að vísa til heimilda.

Ákvæði stjórnarskrárinnar er nánar útfært í þingskapalögum. Í lögnum er fjallað um undirbúnað og óundirbúnað fyrirspurnir en hvort tveggja er heimilt. Níu þingmenn geta óskað skýrslu ráðherra um opinbert málefni. Beiðni um skýrslu skal vera skrifleg og má henni fylgja stutt greinargerð. Beiðni skal beint til forseta og hún skal prentuð og útbýtt meðal þingmanna á fundi. Á næsta fundi ber forseti það undir atkvæði umræðulaust

hvort beiðni skuli leyfð. Í framhaldi tilkynnir hann hlutaðeigandi ráðherra um skýrslubeiðni sem hefur verið leyfð, sbr. 1. mgr. 46. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp (þingskl.). Ráðherra sem fengið hefur beiðni um skýrslu skal ljúka gerð hennar innan 10 vikna og skal skýrslan þá prentuð og útbýtt meðal þingmanna á fundi, sbr. 2. mgr. 46. gr. þingskl. Ef ráðherra eða skýrslubeiðendur óska þess skal skýrslan tekin til umræðu og gerir ráðherra þá grein fyrir henni, sbr. 3. mgr. 46. gr. þingskl.

Óski alþingismaður upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni eða einstakt atriði gerir hann það með fyrirspurn sem skal afhent forseta Alþingis. Fyrirspurnin skal vera skýr, um afmörkuð atriði og mál sem ráðherra ber ábyrgð á og ganga á út frá því að unnt sé að svara henni í stuttu máli. Þingmenn óska ýmist skriflegra eða munnlegra svara og ef farið er fram á skriflegt svar má stutt greinargerð fylgja fyrirspurninni, sbr. 1. mgr. 49. gr. þingskl. Ef alþingismaður hefur borið fram fyrirspurn ákveður forseti svo fljótt sem hann telur sér unnt hvort fyrirspurnin skuli leyfð eða ekki. Ef upp kemur vafi getur forseti borið málið umræðulaust undir atkvæði á þingfundi og skal það einnig gert ef forseti synjar fyrirspurn og fyrirspyrjandi óskar þess, sbr. 2. mgr. 49. gr. þingskl. Fyrirspurn skal prentuð og útbýtt meðal þingmanna á fundi og ef hún er leyfð skal hún send ráðherra eða ráðherrum, sbr. 3. mgr. 49. gr. þingskl.

Forseti skal, á sérstökum þingfundi, taka á dagskrá fyrirspurnir sem útbýtt hefur verið í síðasta lagi þremur virkum dögum fyrir fundinn. Að jafnaði skal fyrirspurn þó ekki tekin á dagskrá síðar en átta virkum dögum eftir að henni var útbýtt, sbr. 4. mgr. 49. gr. þingskl. Fyrirspyrjandi eða framsögumaður fyrirspyrjenda mælir fyrir fyrirspurn og hlutaðeigandi ráðherra svarar síðan fyrirspurn. Öðrum þingmönnum er heimilt að gera einu sinni stutta athugasemd áður en fyrirspyrjandi og ráðherra tala í annað skipti, sbr. 5. mgr. 49. gr. þingskl.

Ef óskað er skriflegs svars við fyrirspurn sendir ráðherra forseta svarið að jafnaði eigi síðar en tíu virkum dögum eftir að fyrirspurn var leyfð. Forseti sendir fyrirspyrjanda svarið og það skal jafnframt prentað út og útbýtt meðal þingmanna á fundi, sbr. 6. mgr. 49. gr. þingskl. Í athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpi til þingskl. kemur fram að miða skuli við að skrifleg svör séu ekki lengri en svo að þau megi lesa á fimm til tíu mínútum. Þó sé vitaskuld um viðmiðunarreglu að ræða sem undantekningar geti orðið á. Jafnframt kemur fram að í tíð eldri laga hafi þótt brenna við að skrifleg svör væru svo löng og ítarleg að þau jöfnuðust á við skýrslur og slíkt sé í andstöðu við upprunalegan tilgang þessa fyrirkomulags.

Forseta er heimilt að leyfa þingmönnum að bera fram munnlegar fyrirspurnir til ráðherra án nokkurs fyrirvara, sbr. 7. mgr. 49. gr. þingskl. Heimild þessi kom fyrst til með setningu nógildandi laga um þingsköp Alþingis og í athugasemdum með ákvæðinu kemur fram að þetta fyrirspurnarform tíðkist víða annars staðar í þjóðþingum, það þyki líflegt og hafi gefist vel. Forseti getur leyft slíkar óundirbúnar fyrirspurnir í allt að hálf tíma á fyrirfram ákveðnum þingfundum, að jafnaði tvisvar í hverri heilli starfsviku. Forsætisráðherra tilkynnir forseta, fyrir kl. 12 á hádegi undanfarandi föstudag, hvaða ráðherrar verði til svara á þingfundum í næstu viku og tilkynnir forseti þingmönnum um ákvörðun forsætisráðherra, sbr. 7. mgr. 49. gr. þingskl. Þar sem um er að ræða óundirbúnar fyrirspurnir eru þær ekki prentaðar fyrirfram og ráðherra hefur ekki vitneskju um þær fyrr en á þingfundi.

Við umræður um fyrirspurnir má engar ályktanir gera, sbr. 7. mgr. 49. gr. þingskl. Af fræðiskrifum má álykta að ráðherra sé skylt að svara fyrirspurn sem leyfð hefur verið en ekki hafa verið ákveðin viðurlög við vanrækslu ráðherra á skyldum sínum í þessum efnum. Hins vegar hefur verið bent á að stundum getið það verið álitamál hversu ítarlegs og nákvæms svars sé hægt að krefjast af ráðherra. Þá sé hugsanlegt að fyrirspurn varði efni sem ráðherra telji sér ekki heimilt að ræða en í slíkum tilvikum hefði þingið ekki átt að leyfa fyrirspurnina.

Helstu heimildir

Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf, 2009, bls. 27-28 o.áfr.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 157, 265, 274 og 344.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 116–117.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 271-272.

55. gr.

Eigi má Alþingi taka við neinu málefni nema einhver þingmannanna eða ráðherra flytji það.

Tilurð

Ákvæðið á rætur sínar í 38. gr. stjórnarskrárinnar 1874 sem svaraði til 64. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Ákvæðinu var breytt í núverandi horf með stjskl. nr. 56/1991 þegar deildaskipting Alþingis var afnumin.

Skýring

Alþingi tekur málefni aðeins til meðferðar ef það er flutt af einhverjum alþingismanna, ráðherra eða ríkisstjórn. Það á við um hvers kyns málefni, það er lagafrumvörp, þingsályktunartillögur, fyrirspurnir, skýrslur og önnur málefni. Af þessu leiðir að þinginu er ekki heimilt að taka mál til umræðu og ályktunar á þingfundi ef það er ekki gert að ósk eða tilmælum þingmanns eða ráðherra.

Komi fram erindi frá utanþingsmanni getur Alþingi aðeins tekið það til meðferðar ef einhver þingmannanna eða ráðherra flytur það. Ef slík erindi eru ekki flutt af þar til bærum aðilum eru þau lögð fram á lestrarsal þingsins eða send þingnefnd ef það á við. Þessi regla sætir þó tilteknum frávikum á grundvelli 49. gr. stjskr. Ef utanþingsmaður óskar eftir málshöfðunarleyfi vegna meiðandi ummæla á fundum þingsins eða ef saksóknari óskar eftir málshöfðunarleyfi, sbr. 1. og 2. mgr. 49. gr. stjskr. lýsir forseti slíkri beiðni og ber undir atkvæði og þannig fær óskin efnislega meðferð á þingi. Áður var gengið út frá því, með vísan til forvera 55. gr. stjskr., að beiðni um málshöfðunarleyfi yrði aðeins tekin til meðferðar ef hún væri flutt af þingdeildarmanni. Bent hefur verið á að sá skilningur sé mjög óeðlilegur og fáí naumast staðist þegar utanþingsmenn eigi í hlut.

Eins og þegar hefur komið fram er frumkvæðisréttur ekki aðeins hjá þingmönnum því forseti lýðveldisins getur látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykka, sbr. 25. gr. stjskr. Frumkvæðisréttur er grundvöllur svo kallaðra stjórnarfrumvarpa sem borin eru upp í ríkisstjórn og ráðherra flytur í nafni forseta. Fyrir tíma þingræðis fór konungur með raunverulegt ákvörðunarvald á grundvelli þessarar heimildar sem var þó háð því að ráðherra flytti málið. Með stjórnarskrárbreytingunni 1991 var ráðherrum fengin sjálfstæður réttur til framlagningar frumvarpa og annarra tillagna, sbr. 38. gr. stjskr.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 274–276.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 116–117.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 236, 258 og 289.

56. gr.

**Þyki Alþingi ekki ástæða til að gera aðra ályktun um eitt-
hvert mál getur það vísað því til ráðherra.**

Tilurð

Ákvæðið á rætur sínar í 39. gr. stjórnarskrárinnar 1874 og sem svaraði efnislega til 64. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Fyrir 1903 var hægt að vísa málum til landshöfðingja en með tilkomu embættis ráðherra Íslands árið 1903 var ákvæðinu breytt til samræmis við þá skipan. Ákvæðinu var aftur breytt þegar ráðherrum var fjölgað 1920. Þá var ákvæðinu síðast breytt með stj. nr. 56/1991 þegar deildaskipting Alþingis var afnumin.

Skýring

Afgreiðsla þingmáls getur farið á tvo vegu, annars vegar getur málið verið samþykkt eða það nær ekki samþykki. Hljóti mál ekki samþykki hefur það verið fellt, það dagað uppi eða afturkallað. Jafnframt getur Alþingi lokið máli án samþykkis með því að vísa því til ráðherra eða ríkisstjórnar í samræmi við ákvæði 56. gr. stj. nr. Ráðherra hefur rétt til þess að flytja frumvörp og aðrar tillögur og getur þannig brugðist við telji hann þörf til þess.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 285.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 117–118.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 266.

57. gr.

Fundir Alþingis skulu haldnir í heyranda hljóði. Þó getur forseti eða svo margir þingmenn, sem til er tekið í þingsköpum, krafist að öllum utanþingsmönnum sé vísað burt, og sker þá þingfundur úr, hvort ræða skuli mál í heyranda hljóði eða fyrir luktum dyrum.

Tilurð og skýring

Ákvæðið svarar efnislega til 40. gr. stjórnarskrárinnar 1874 sem svaraði til 69. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849. Samkvæmt 57. gr. stjkskr. starfar Alþingi fyrir opnum dyrum, þ.e. þingfundir eru haldnir í heyranda hljóði. Samkvæmt 70. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis skipar forseti fyrir um hvernig mönnum skuli gefinn kostur á að vera við fundi þá er haldnir eru í heyrandi hljóði. Ráðherrum er heimilt að vera viðstaddir fundi Alþingis sem haldnir eru fyrir luktum dyrum samkvæmt 51. gr. stjkskr. Af ákvæðum 57. gr. stjkskr. má draga þá ályktun að á alþingismönnum hvíli ekki þagnaskylda um það sem þeir komast að í sínum störfum nema ákveðið hafi verið að þingfundur skuli haldinn fyrir luktum dyrum. Í stjórnarskránni eru engin sambærileg ákvæði um nefndarfundi. Í 24. gr. þingskaparlaga er hins vegar kveðið á um þagnarskyldu nefndarmanna utanríkismálanefndar um þá vitneskju sem þeir fá í nefndinni ef formaður eða ráðherra kveður svo á um.

Helstu heimildir

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði, 1948, bls. 36-37.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 250 og 276.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 260.

58. gr.

Þingsköp Alþingis skulu sett með lögum.

Tilurð

Ákvæðið svarar efnislega til 41. gr. stjórnarskrárinnar 1874, þó með breytingum sem leiddu af afnámi deildarskiptingar Alþingis með stjórnskipunarlögunum frá 1991. Ákvæðið á sér vissa samsvörun í 70. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849.

Skýring

Af 58. gr. stjkskr. leiðir að Alþingi ber að setja sér starfsreglur sem kallaðar eru þingsköp. Jafnframt leiðir af ákvæðinu að þessar starfsreglur skulu settar í formi laga en t.d. ekki með þingsályktun. Afleiðingin af því er sú að þingsköp skulu rædd við þrjár umræður, sbr. 44. gr. stjkskr. og hinn handhafi löggjafarvalds kemur að meðferð þeirra með staðfestingu, sbr. 26. gr. stjkskr. Þingskaparlög mega ekki fremur en önnur lög vera í andstöðu við stjórnarskrána, hvorki að setningarhætti né efni. Forseti þingsins skal sjá til þess að störf þingsins séu í samræmi við stjórnarskrána, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis. Talið hefur verið að þar sem þingsköp snúa fyrst og fremst að þingmönnum sjálfum sé ólíklegt að reyni á stjórnskipulegt gildi þeirra fyrir dómstólum en það er þó ekki óhugsandi.

Helstu heimildir

Einar Arnórsson: Réttarsaga Alþingis, 1945, bls. 536-554 og 642 o.áfr.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 270-271.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1978, bls. 255-256.

V. kafli

59. gr.

Skipun dómsvaldsins verður eigi ákveðin nema með lögum.

Tilurð

Greinin hefur staðið efnislega óbreytt frá stjórnarskránni 1874 og hefur orðalag hennar einungis verið fært til nútímalegra horfs. Fyrirmynd greinarinnar er 74. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849.

Skýring

Samkvæmt greininni verður skipun dómsvaldsins ekki ákveðin nema með lögum, þ.e. settum lögum. Þótt þetta hugtak „skipun dómsvaldsins” sé óljóst tekur það væntanlega til þess hversu mörg dómstig skuli vera hér á landi, hverjir dómstólarnir skuli vera, hvort einn dómari eða fleiri skuli sitja í dómi og annarra slíkra meginatriða um dómstólaskipun og meðferð dómsmála. Þar af leiðandi geta stjórnvöld ekki tekið ákvarðanir um þessi atriði. Þá tryggir greinin um leið sjálfstæði dómstóla gagnvart handhöfum framkvæmdarvalds. Hins vegar er ekki mælt fyrir um það í stjórnarskránni hvernig skipun dómsvaldsins skuli háttað, t.d. hvorki að hér á landi skuli vera tvö dómstig né að Hæstiréttur Íslands sé æðsti dómstóll landsins. Í 8. gr. stjkskr. er reyndar svo fyrir mælt að forseti Hæstaréttar skuli fara með forsetavald í fjarveru eða forföllum forseta Íslands, ásamt forsætisráðherra og forseta Alþingis, og skv. 2. mgr. 34. gr. eru hæstaréttardómarar ekki kjörgengir til Alþingis. Af þessum ákvæðum má draga þá ályktun að samkvæmt stjórnarskránni skuli vera til dómstóll með þessu heiti og að hann skuli fara með æðsta dómsvald í landinu. Að öðru leyti hefur löggjafinn frjálssar hendur um það hvernig dómstólaskipun og meðferð dómsmála er fyrir komið. Nú er mælt fyrir um dómstólaskipun landsins í lögum nr. 15/1998 um dómstóla og um meðferð mála fyrir dómstólum í lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála, lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála og öðrum réttarfarslögum.

Helstu heimildir

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 276-277.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 287-288 og 527.

60. gr.

Dómendur skera úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Þó getur enginn, sem um þau leitar úrskurðar, komið sér hjá að hlýða yfirvaldsboði í bráð með því að skjóta málinu til dóms.

Tilurð

Greinin hefur staðið efnislega óbreytt frá stjórnarskránni 1874 en orðalagi hennar hefur lítillega verið breytt. Fyrirmynd greinarinnar er 77. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 þar sem m.a. kemur fyrir orðalagið „Øvrighedsmyndighedens Grændser” sem var upphaflega þýtt „embættistakmörk yfirvaldanna”.

Skýring

Þrátt fyrir orðalagið hefur greinin verið skýrð svo að dómstólar eigi ekki aðeins úrskurðarvald um það hvort stjórnvöld hafi farið út fyrir valdmörk sín, heldur skeri þeir úr ágreiningi um lögmæti og jafnvel réttmæti hvers kyns stjórnvaldsákvarðana. Fyrirmæli 1. mgr. 70. gr. stjkskr. um að öllum beri réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli hafa jafnframt verið túlkuð þannig að í þeim felist réttur til þess að bera ákvarðanir stjórnvalda undir dómstóla.

Þótt dómstólar geti fjallað um stjórnvaldsákvarðanir, að uppfylltum kröfum um aðild, kröfugerð og önnur slík réttarfarsatriði, er ekki þar með sagt að þeir geti endurskoðað alla þætti þeirra. Enginn vafi leikur á því að dómstólar eiga óskorað úrskurðarvald um það hvort form ákvörðunar samrýmist lögum og hvort rétt hafi verið staðið að töku ákvörðunar og undirbúningi hennar, þ. á m. hvort stjórnvald hafi verið bært að taka þá ákvörðun sem um er að ræða og hvort starfsmaður eða nefndarmaður hafi verið hæfur til þess að taka þátt í meðferð málsins innan stjórnsýslunnar. Dómstólar geta enn fremur leyst úr því hvort efni ákvörðunar sé lögmætt, þ. á m. hvort það stjórnvald, sem ákvörðun hefur tekið, hafi skýrt lög á réttan hátt. Þá ber dómendum að gæta að því hvort ákvörðun sé réttmæt í lagalegum skilningi, t.d. hvort lögmæt og málefnaleg sjónarmið hafi búið að baki henni. Þó er ljóst að úrskurðarvaldi dómenda eru takmörk sett, t.d. verða þeir að una efnislegu og sérfræðilegu mati þar til bærst stjórnvalds, svo framarlega sem að baki liggi lögmæt og málefnaleg sjónarmið. Samkvæmt framansögðu er dómstólum fengið úrskurðarvald um sum atriði er varða ákvarðanir stjórnvalda. Komist dómstólar að þeirri niðurstöðu að slík ákvörðun brjóti í bága við lög í rýmri merkingu geta þeir, að uppfylltum vissum skilyrðum, felld ákvörðunina úr gildi. Hins vegar hafa þeir takmarkaða heimild til þess að breyta ákvörðun eða taka nýja ákvörðun í stað þeirrar sem felld hefur verið úr gildi. Í niðurlagi 60. gr. er tekið fram

að það fresti ekki framkvæmd stjórnvaldsákvörðunar þótt hún sé borin undir dómstóla.

Helstu heimildir

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 426-432.

Eiríkur Tómasson: „Takmarkanir á úrskurðarvaldi dómenda skv. 60. gr. stjórnarskrárinnar“ Úlfjótur 1984, 4. tbl., bls. 182-217.

Eiríkur Tómasson: „Embættistakmörk yfirvalda“ Afmælisrit til heiðurs Gauki Jörundssyni sextugum, 1994, bls. 205-242.

Ólafur Jóhannes Einarsson: „Endurskoðunarvald dómstóla á matskenndum stjórnvaldsákvörðunum“ Úlfjótur, 2000, bls. 8-44, 62-66, 101-104.

Ragnhildur Helgadóttir: „Afstaða dómstóla til hlutverks síns við mat á stjórnskipulegu gildi laga: þróun síðustu ára“ Úlfjótur, 1. tbl., 55. árg., bls. 97 o.áfr.

Ragnhildur Helgadóttir: „Vald dómstóla til að endurskoða stjórnvaldsákvörðanir“ Tímarit lögfræðinga, 55. árg. 2005, bls. 99-112.

61. gr.

Dómendur skulu í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögnum. Þeim dómendum, sem ekki hafa að auk umboðsstörf á hendi, verður ekki vikið úr embætti nema með dómi, og ekki verða þeir heldur fluttir í annað embætti á móti vilja þeirra, nema þegar svo stendur á, að verið er að koma nýrri skipun á dómstólana. Þó má veita þeim dómara, sem orðinn er fullra 65 ára gamall, lausn frá embætti, en hæstaréttardómarar skulu eigi missa neins í af launum sínum.

Tilurð

Greinin hefur staðið nánast óbreytt frá stjórnarskránni 1874 þótt stafsetning hafi verið færð til nútímans. Hún sótti fyrirmynd sína í 78. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Eina efnisbreytingin, sem gerð hefur verið á henni, var gerð með 26. gr. stj. nr. 56/1991 þar sem niðurlagsákvæðið um að dómara skyldu ekki missa neins í af launum sínum var einskorðað við hæstaréttardómara en það hafði tekið til allra dómara áður.

Skýring

Í upphafi greinarinnar kemur fram ein af grunnreglum réttarríkis, þ.e. að dómendur skuli einungis fara eftir lögnum í störfum sínum. Hér er átt við lög í víðtækri merkingu, þ.e. ekki aðeins sett lög, heldur hvers kyns réttarreglur, skráðar sem óskráðar. Þetta þýðir jafnframt að dómendur eru óbundnir af fyrirmælum löggjafans eða stjórnvalda um það hvernig þeir skuli dæma í einstökum dómsmálum.

Síðari hluta greinarinnar er ætlað að koma í veg fyrir að óbeinum þvingunarráðstöfunum verði beitt gagnvart dómendum eftir að þeir hafa verið skipaðir til starfa. Tilvísunin til dómenda, sem ekki hafa að auki umboðsstörf á hendi, á varla lengur við þar sem embættisdómarar fara ekki lengur með stjórnslu samhliða dómstörfum. Samkvæmt 61. gr. verður hæstaréttar- og héraðsdómurum ekki vikið úr embætti nema með dómi en þar er um að ræða undantekningu frá reglunni í 3. mgr. 20. gr. stj. nr. þar sem segir að forseti Íslands getið vikið þeim frá embætti er hann hefur veitt það. Þó hefur ákvæðið verið skýrt svo að forseti geti, með atbeina ráðherra, vikið dómara úr embætti um stundarsakir en ekki fyrir fullt og allt, sbr. H 1989, 1627.

Í 61. gr. er enn fremur svo fyrir mælt að dómara verði ekki heldur fluttir í annað embætti á móti vilja þeirra nema þegar svo stendur á að verið er að koma nýrri skipun á dómstólana. Þegar svo stendur á mætti þó því aðeins flytja dómara í annað embætti að skilyrðum 4. mgr. 20. gr. stj. nr.

yrði fullnægt. Samkvæmt framansögðu hefur verið litið svo á að embættisdómarar séu skipaðir í embætti sín til óákveðins tíma, sbr. 1. mgr. 4. gr. og 1. mgr. 12. gr. laga nr. 15/1998 um dómstóla. Samt sem áður verður dómari leystur frá embætti af veitingarvaldshafa þegar hann er orðinn 65 ára. Sé um að ræða hæstaréttardómara skal hann þó halda óbreyttum launum. Niðurlagsákvæði 61. gr. hefur þó verið skýrt á þann veg að allir dómarar verði að láta af störfum þegar þeir ná 70 ára aldri eins og aðrir embættismenn.

Helstu heimildir

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 277-281.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 288-291.

Jón Steinar Gunnlaugsson: „Dómstólar setja ekki lög“ Tímarit lögfræðinga, 49. árg. 1999, bls. 8-16.

Jón Steinar Gunnlaugsson: „Um valdmörk dómstóla“ Úlfjótur, 2. tbl., 2002, bls. 217-225.

Ragnar Aðalsteinsson: „Einungis eftir lögunum“ Úlfjótur, 4. tbl., 53 árg. 2000, bls. 569 o.áfr.

Sigurður Líndal: „Stjórnskipulegt vald dómstólanna“ Tímarit lögfræðinga, 1993, bls. 106-116.

Sigurður Líndal: „Um lagasetningarvald dómstóla“ Tímarit lögfræðinga, 52. árg. 2002, bls. 101-128.

Sigurður Líndal: „Þáttur Hæstaréttar í réttarþróun á Íslandi“ Tímarit lögfræðinga, 45. árg. 1995, bls. 64-97.

VI. kafli

62. gr.

Hin evangelíska lúterska kirkja skal vera þjóðkirkja á Íslandi, og skal ríkisvaldið að því leyti styðja hana og vernda.

Breyta má þessu með lögum.

Tilurð

Ákvæði 62. gr. stjórnarskrárinnar er samhljóða 58. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920. Hefur ákvæði 1. mgr. staðið óbreytt frá 1874 með þeirri smávægilegu undantekningu að í 45. gr. þágildandi stjórnarskrár var kveðið á um að „hið opinbera“ skyldi styðja og vernda þjóðkirkjuna en nú er vísað til „ríkisvaldsins“ í þeim efnum. Ákvæðið svaraði til 3. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849. Ákvæði 2. mgr. um að breyta megi ákvæði 1. mgr. með lögum kom fyrst inn í stjórnarskrána árið 1915, sbr. 17. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 12/1915.

Skýring

1. mgr. 62. gr. stjórnarskrárinnar felur í sér að hinni evangelísku lútersku kirkju skuli veittur stuðningur og vernd íslenska ríkisins. Í stjórnarskránni er hins vegar ekki vikið nánar að því í hverju sú vernd og stuðningur skuli fólgin. Það er því undir hinum almenna löggjafa komið að kveða á um það. Í núgildandi löggjöf er þjóðkirkjunni veittur margvíslegur stuðningur, bæði fjárhagslegur og menningarlegur, sbr. t.d. lög nr. 91/1987, um sóknargjöld o.fl., lög nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, lög nr. 32/1997, um helgidagafrið og lög nr. 78/1997, um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar.

Við heildarendurskoðun mannréttindakafla stjórnarskrárinnar árið 1995 var ákveðið að hrófla ekki við ákvæði 62. gr. Í greinargerð er fylgdi frumvarpi því er varð að stj. nr. 97/1995 var áréttað að það fyrirkomulag sem kveðið er á um í ákvæðinu hafi ekki verið talið brjóta gegn trúfrelsi svo lengi sem það skerði ekki rétt manna utan þjóðkirkju til þess að aðhyllast aðra trú, stofna trúfélög eða standa utan trúfélaga og þeim ekki mismunað af þeirri ástæðu. Er bent á að þessi sjónarmið hafi komið fram í tengslum við túlkun alþjóðasamninga um mannréttindi sem hafi að geyma ítarleg ákvæði um trúfrelsi og Ísland sé aðili að. Er í því sambandi sérstaklega bent á mannréttindasáttmála Evrópu og alþjóðasamninginn um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi.

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

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

Í 2. mgr. 62. gr. kemur fram að breyta megi ákvæði 1. mgr. með lögum. Ákvæðið felur í sér undantekningu frá þeim almennu reglum sem gilda um breytingar á ákvæðum stjórnarskrárinnar og kveðið er á um í 1. mgr. 79. gr. hennar. Í kjölfar samþykktar Alþingis á breytingu á 62. gr. stjórnarskrárinnar er því ekki nauðsynlegt að rjúfa Alþingi þá þegar, stofna til almennra kosninga og ræða frumvarpið að nýju. Breytingar á 62. gr. eru þó frábrugðnar almennum lagabreytingum að því leyti sem fram kemur í 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar. Þar segir að samþykki Alþingi breytingu á kirkjuskipan ríkisins skv. 62. gr. skuli leggja það mál undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu, til samþykktar eða synjunar, og skuli atkvæðagreiðslan vera leynileg.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2084-2085.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 322-346.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 462-469.

Hjalti Hugason: „Frá lúterskri kirkjuskipan til almenns trúmálaákvæðis – Hugsanleg endurskoðun á trúmálabálki stjórnarskrárinnar“ Úlfjótur, 2. tbl., 58. árg. 2005, bls. 567-577.

Páll Sigurðsson: „Réttarstaða íslensku þjóðkirkjunnar og kirkjueignir“ Lagabættir III, 1993, bls. 373-390.

Steingrímur Gautur Kristjánsson: „Kirkjan, trúfrelsið og jafnrétti trúfélaga“ Afmælisrit, Guðmundur Ingyi Sigurðsson átræður 16. júní 2002, bls. 177-208.

Dómar o.fl.

Dómur Hæstaréttar Íslands frá 25. október 2007, nr. 109/2007.

63. gr.

Allir eiga rétt á að stofna trúfélög og iðka trú sína í samræmi við sannfæringu hvers og eins. Þó má ekki kenna eða fremja neitt sem er gagnstætt góðu siðferði eða allsherjarreglu.

Tilurð

Fullt trúfrelsi var ekki tryggt með lögum á Íslandi fyrr en með gildistöku stjórnarskrárinnar frá 1874, sbr. 46. gr. hennar sem átti fyrirmynd sína í 81. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Áður höfðu þó ýmsar tilslakanir verið gerðar, t.d. hafði öllum trúfélögum verið veitt vernd gegn smáun með almennum hegningarlögum árið 1869. Ákvæði 46. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 voru tekin upp óbreytt í stjórnarskrána frá 1920 og 1944. Orðalagsbreytingar voru hins vegar gerðar við heildarendurskoðun mannréttindakaflans með stjksl. nr. 97/1995 og fékk 63. gr. þá á sig núverandi mynd.

Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi því er varð að stjksl. nr. 97/1995 var tekið fram að ekki væri ætlast til að efnislegar breytingar yrðu á viðteknum skýringum ákvæðisins, aðeins væri um orðalagsbreytingar að ræða. Með breytingunum var m.a. stefnt að því að eyða þeim blæ í texta trúfrelsisákvæðanna að trúfrelsið væri eingöngu til að velja á milli þjóðkirkjunnar og annarra kristinna safnaða eða safnaða guðsdýrkenda. Því var lagt til að upphafsorðum áður gildandi 63. gr. um að landsmenn ættu rétt á að „þjóna guði með þeim hætti, sem bezt á við sannfæringu hvers eins“ yrði breytt. Í staðinn var gerð tillaga um almennara orðalag. Í þinglegri meðferð frumvarpsins voru gerðar frekari breytingar á ákvæðinu. Í nefndaráli stjórnarskrárnefndar var þess getið að fram hefðu komið ábendingar um að betur færi á því að nota orðið „allir“, í merkingunni allir sem löglega væru búsettir á landinu, í stað þess að nota orðið „landsmenn“ svo sem áður var gert. Með þessari breytingu taldi nefndin að allur vafi væri af tekinn um rétt útlendinga sem búsetu hefðu hér á landi til að stofna trúfélög.

Skýring

Trúfrelsið er verndað í 63. og 64. gr. íslensku stjórnarskrárinnar. Fræðimenn hafa almennt litið svo á að í trúfrelsinu felist einkum eftirfarandi: Í fyrsta lagi rétturinn til að stofna trúfélög og iðka þau trúarbrögð sem hver og einn hefur sannfæringu fyrir. Að sama skapi sé engum gert skylt að tilheyra tilteknu trúfélagi eða iðka tiltekin trúarbrögð. Í öðru lagi að þau borgaralegu réttindi sem fólk nýtur séu ekki bundin við tiltekin trúarbrögð eða veru í trúfélagi. Í þriðja lagi að borgurunum sé ekki gert að greiða persónuleg gjöld til trúfélags sem þeir eiga ekki aðild að. Jafnframt

hefur verið talið að í trúfrelsi felist réttur foreldra til þess að ákveða að menntun og fræðsla barna þeirra sé í samræmi við trúar- og lífsskoðanir foreldranna.

Trúfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar standa í nánum tengslum við tján-ingarfrelsisákvæði 73. gr., félagafrelsisákvæði 74. gr. sem og 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Trúfrelsisákvæði 63. gr. verndar bæði trúfélög og trúariðkun. Það leiðir af 63. gr. stjórnarskrárinnar að löggjafanum er óheimilt að banna trúfélög, sbr. þó síðari málslið ákvæðisins sem vikið verður að hér á eftir. Þá verður mönnum ekki gert skylt að afla leyfis fyrir stofnun trúfélags.

Eins og rakið er hér að framan er með orðinu „allir“ tekinn af vafi um að ákvæðið gildi um alla þá sem löglega eru búsettir í landinu. Menn þurfa því ekki að vera íslenskir ríkisborgarar til þess að eiga rétt á að stofna trúfélag. Þá er ljóst að ákvæðið tekur ekki aðeins til kristinna trúfélaga heldur fellur hér undir hvers kyns trúariðkun. Félög sem stofnuð væru til þess að vinna gegn trúarbrögðum myndu hins vegar ekki teljast njóta verndar ákvæðisins.

Trúfélög njóta aðeins verndar að því leyti sem starfsemi þeirra snýr að trúnni, svo sem helgiðkun hvers konar, prestahald og bygging trúariðkunarhúsa. Hins vegar myndi t.d. sjúkrahúsrekstur og almennt félagslíf og skemmtanahald á vegum trúfélags falla utan ákvæðisins.

Þótt löggjafanum sé almennt óheimilt að banna trúfélög er þó sérstaklega tekið fram í 63. gr. að félagið megi ekki kenna eða fremja neitt sem er gagnstætt góðu siðferði eða allsherjarreglu. Það er svo breytilegt eftir lögum og almennu siðferði í þjóðfélaginu hvað teljist gott siðferði eða allsherjarregla í skilningi ákvæðisins. Telja verður að trúfélög njóti ekki lakari verndar gegn afskiptum stjórnvalda en félögum er almennt veitt í 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Stjórnvöld mættu því aðeins banna um sinn trúfélag sem bryti gegn 2. másl. 63. gr. og yrðu stjórnvöld að bera málið án tafar fyrir dómstóla.

Til þess að trúfélag teljist hafa „framið“ eitthvað í skilningi ákvæðisins þarf athæfið að vera raunverulega haft í frammi og þá í tengslum við starf félagsins. Ekki væri nægjanlegt að einstakir meðlimir trúfélags yrðu t.d. fundnir sekir um alvarlega glæpi ef athæfi þeirra stæði ekki í tengslum við starf trúfélagsins. Með orðinu „kenna“ er væntanlega vísað til þess sem raunverulega er haldið að félagsmönnum trúfélagsins. Ekki væri því nægjanlegt að í trúarriti myndu finnast kenningar eða fyrirmæli sem telja yrði andstæð allsherjarreglu eða almennu siðferði, ef þau væru ekki lifandi þáttur í boðun trúfélagsins.

Trúfrelsisákvæði 63. gr. stjórnarskrárinnar verndar ekki bara rétt manna til að stofna trúfélög heldur einnig til þess að vera ekki skyldaðir til að iðka tiltekna trú eða trúarathafnir.

Vilji trúfélög starfa á lögformlegum grundvelli, með ákveðnum réttindum og skyldum, geta þau leitað eftir því að fá opinbera skráningu. Um það efni gilda lög nr. 108/1999 um skráð trúfélög.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2084-2085.

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3882.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 322-346.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 77-78.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 462-469.

Oddný Mjöll Arnardóttir: „Trúfrelsi, skoðanafrelsi og jafnrétti í íslensku stjórnarskránni“ Guðrúnarbók. Afmælisrit til heiðurs Guðrúnu Erlendsdóttur, 3. maí 2006, bls. 367-385.

Páll Sigurðsson: „Trúarbrögð og mannréttindi – Trúfrelsi og jafnræði trúfélaga á Íslandi“ Lagaskuggsjá – Greinar um lög og sögu, 2004, bls. 122-145.

64. gr.

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

Öllum er frjálst að standa utan trúfélaga. Enginn er skyldur til að inna af hendi persónuleg gjöld til trúfélags sem hann á ekki aðild að.

Nú er maður utan trúfélaga og greiðir hann þá til Háskóla Íslands gjöld þau sem honum hefði ella borið að greiða til trúfélags síns. Breyta má þessu með lögum.

Tilurð

Ákvæði 1. mgr. 64. gr. svarar til 47. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 að því undanskildu að þar var rætt um almenna „félagsskyldu“ í stað „þegnskyldu“. Það ákvæði átti fyrirmynd sína í 84. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Með stjórnarskrárbreytingu árið 1915 voru innleidd ákvæðin um að enginn skyldi gjalda til annarrar guðsdýrkunar en þeirrar sem hann sjálfur aðhylltist og að menn utan trúfélaga greiddu gjöld til Háskóla Íslands, sbr. 18. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 12/1915. Það ákvæði átti fyrirmynd í dönsku stjórnarskránni, sbr. 82. gr. stjórnarskrárinnar 1849. Um leið var ákveðið að hinu síðastnefnda mætti breyta með lögum. Ekki fylgdu sérstakar skýringar með umræddum breytingum.

Við heildarendurskoðun mannréttindakafla stjórnarskrárinnar árið 1995 bættist við ákvæði 1. málslíðar 2. mgr. um að öllum sé frjálst að standa utan trúfélaga auk þess sem gerðar voru nokkrar orðalagsbreytingar, m.a. á þá leið að 1. mgr. vísaði til „þegnskyldu“ í stað félagsskyldu. Í athugasemdum við frumvarpið til stjórnarskipunarlaga verður ráðið að ekki hafi verið ætlunin að gera efnislegar breytingar á ákvæðinu heldur hafi verið litið svo á að orðalagið „almenn félagsskylda“ væri til þess fallið að valda misskilningi, en efnislega hafði ákvæðið frá upphafi vísað til þegnskyldu, t.d. skyldu til að sitja í kjörstjórn, gegna störfum meðdómsmanna og sinna öðrum sambærilegum almennum borgaraskyldum. Jafnframt var nefnt að í áður gildandi 3. mgr. 64. gr. stjórnarskrárinnar væri áskilið að manni yrði ekki gert að greiða persónuleg gjöld til „annarrar guðsdýrkunar en þeirrar, er hann sjálfur aðhyllist“. Tillaga að breyttu orðalagi miðaðist við að engum væri skylt að greiða persónuleg gjöld til trúfélags sem hann ætti ekki aðild að. Gjaldskyldan væri þannig tengd við aðild að trúfélagi, en ekki trúarlega skoðun manns. Varðandi sameiningu 3. og 4. mgr. 64. gr. í eina málsgrein sagði að það væri gert til að taka af öll tvímæli um að orðalagið „breyta má þessu með lögum“ skírskotaði aðeins til reglunnar um ráðstöfun gjalda manna utan trúfélaga en ekki efnisreglnanna í 1. og 2. mgr. Væri þetta ótvírætt í samræmi við upprunalegt markmið ákvæðanna þegar þeim var bætt í 64. gr. með stjksl. nr. 12/1915.

Í þinglegri meðferð frumvarps þess er varð að stj. nr. 97/1995 voru smávægilegar breytingar gerðar fyrir tilstuðlan stjórnarskrárnefndar. Í nefndarátliti hennar kemur fram að bent hafi verið á að orðið „þegn-skylda“ hafi annarlegan blæ. Niðurstaða nefndarinnar hafi orðið sú að nota orðalagið „almenn þegn-skylda“ en hér sé um það að ræða að menn geti ekki sakir trúarbragða sinna færst undan þeim skyldum sem eigi við um þau tilvik sem rakin séu í greinargerð með ákvæðinu, sbr. dæmin sem rakin eru hér að ofan.

Skýring

Ákvæði 64. gr. er hið síðara af trúfrelsisákvæðum stjórnarskrárinnar. Með því er leitast við að tryggja að borgaraleg réttindi og skyldur manna verði ekki bundin við tiltekin trúarbrögð. Þótt ákvæðið taki fyrst og fremst til þeirra sem dveljast á Íslandi kæmi það t.d. einnig í veg fyrir að löggjafinn setti það sem skilyrði fyrir komu til landsins að viðkomandi aðhylltist tiltekin trúarbrögð.

Samkvæmt 1. mgr. 64. gr. er óheimilt að tengja borgaraleg réttindi eða skyldur við tiltekna trúarhópa. Ákvæðið stendur þannig í nánnum tengslum við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt ákvæðinu mætti t.d. ekki gera þá kröfu í lögum eða stjórnarframkvæmd að starfsmenn hins opinbera aðhylltust tiltekin trúarbrögð. Þó geta hér einstaka undantekningar átt við, svo sem um embættismenn þjóðkirkjunnar. Jafnframt væri óheimilt að setja slík trúarskilyrði fyrir erfðarétti eða rétti til að ganga í hjúskap, svo fleiri dæmi séu tínd til. Ákvæði 1. mgr. kveður einnig á um að menn geti ekki skorast undan almennri þegn-skyldu sakir trúarbragða sinna. Um þýðingu þessa vísast til þess sem áréttað var í greinargerð í frumvarpi því er varð að stj. nr. 97/1995 og rakið er hér að framan. Fræðimenn hafa talið að frá þessari höfuðreglu megi þó vafalaust gera einhverjar undantekningar í lögum og þá þegar um er að ræða almenna þegn-skyldu sem væri sérstaklega andstæð trúarsannfæringu viðkomandi.

2. mgr. 64. gr. kveður á um að öllum sé frjálst að standa utan trúfélaga og að enginn sé skyldur til að inna af hendi persónuleg gjöld til trúfélags sem hann á ekki aðild að. Telja verður að rétturinn til að standa utan trúfélags verði jafnframt leiddur af 63. gr. sem og félagafrelsisákvæði 74. gr. stjórnarskrárinnar. Orðasambandið „persónuleg gjöld“ hefur lykilorðþýðingu við skýringu 2. mgr. Hér er átt við beina skatta sem lagðir eru á til að afla fjár sem rennur beint til trúfélaga. Reglan girðir hins vegar ekki fyrir að tekjuskattur, virðisaukaskattur og önnur sambærileg gjöld verði lögð á menn án tillits til stöðu þeirra í trúfélögum eða utan þeirra þótt hluti af tekjum ríkissjóðs kunni að renna beint eða óbeint til trúfélaga á grundvelli fjárlaga. Enda þótt orðið „persónuleg“ gæti gefið til kynna að aðeins sé óheimilt að gera einstaklingum að greiða gjöldin, verður að ætla að ákvæðið hindri einnig slíka gjaldheimtu af lögaðilum.

Í 3. mgr. 64. gr. er kveðið á um að sá sem sé utan trúfélaga skuli greiða til Háskóla Íslands þau gjöld sem honum hefði ella borið að greiða til trúfélags síns. Ekki er fjallað nánar um gjöld til trúfélaga í stjórnarskránni en um sóknargjöld er nánar fjallað í 1. gr. laga nr. 91/1987. Það er undir Háskóla Íslands komið hvernig farið verður með fjármunina en þó verður að telja að skólanum sé óheimilt að verja þeim til sérþarfa guðfræði-

deildar. Eins og rakið er hér að framan voru með stjórnarskrárbreytingunni 1995 tekin af öll tvímæli um að lokamálsliður 3. mgr. 64. gr., um að breyta megi þessu með lögum, ætti aðeins við um 3. mgr. 64. gr. Samkvæmt þessu getur löggjafinn t.d. ákveðið að gjöld þeirra sem ekki tilheyra neinu trúfélagi skuli renna í ríkissjóð, til einherrar annarrar ókirkjulegrar stofnunar, eða afnumið gjaldheimtuna með öllu. Með 24. gr. laga nr. 70/2009 voru þær breytingar gerðar á lögunum um sóknargjöld að gjöld þeirra sem standa utan trúfélaga renna ekki lengur til Háskóla Íslands.

Hér er því líkt og í 62. gr. stjórnarskrárinnar, að finna undantekningu frá þeim almennu reglum sem gilda um breytingar á ákvæðum stjórnarskrárinnar skv. 79. gr. hennar. Ólíkt því sem á við um breytingar á 62. gr. þarf hins vegar ekki að bera breytingar á 3. mgr. 64. gr. undir þjóðaratkvæði.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2084-2085 og 3882.

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3882.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 322-346.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 77-78.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 462-469.

Dómar o.fl.

ÁUA nr. 715/1992.

ÁUA nr. 683/1992 og 684/1992.

VII. kafli

65. gr.

Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti.

Konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna.

Tilurð

Hin almenna jafnræðisregla sem kveðið er á um í 65. gr. var fyrst tekin upp í íslensku stjórnarskrána með stjksl. nr. 97/1995. Jafnræðisreglan hafði hins vegar um langt skeið verið talin meðal óskráðra grundvallarreglna íslenskrar stjórnskipunar. Samhliða lögfestingu almennu jafnræðisreglunnar var áður gildandi ákvæði í 78. gr. stjórnarskrárinnar fellt brott en það kvað á um að sérréttindi, bundin við aðal, nafnbætur og lögtign mætti ekki taka í lög. Í framsöguræðu flutningsmanns frumvarps þess er varð að stjksl. nr. 97/1995 kom fram að ekki væri lengur þörf á því ákvæði enda girti hin nýja 65. gr. stjórnarskrárinnar fyrir mismunun af því tagi sem fjallað væri um í 78. gr.

Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því er varð að stjksl. nr. 97/1995 segir að full ástæða hafi þótt til að orða jafnræðisregluna skýrt í mannréttindakafli stjórnarskrárinnar. Væri þetta í samræmi við þá tilhneingingu að binda jafnræðisregluna í lög á ákveðnum sviðum almennrar löggjafar auk þess sem reglan kæmi fram í ýmsum alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem Ísland væri aðili að, einkum 26. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Að því er varðar upptalningu 1. mgr. 65. gr. á þeim atriðum sem eru óheimill grundvöllur mismununar, kemur fram í lögskýringargögnum að tekið hafi verið mið af þessu ákvæði svo og 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Á Alþingi sköpuðust nokkrar umræður um nánari framsetningu hinnar almennu jafnræðisreglu, m.a. um hópa sem ekki væru sérstaklega tilgreindir í ákvæðinu. Stjórnarskrárnefnd afréð að gera ekki tillögur að breytingum á upptalningu greinarinnar og áréttaði að hún endaði á orðunum „og stöðu að öðru leyti“. Hins vegar lagði hún til að bætt yrði við annarri málsgrein til að leggja frekari áherslu á jafnan rétt kvenna og karla á öllum sviðum þjóðlífs. Auk þess lagði nefndin til breytt orðalag í 1. mgr. þannig að við bættust orðin „og njóta mannréttinda“.

Skýring

Sú jafnræðisregla sem birtist í 65. gr. stjórnarskrárinnar er almenn í þeim skilningi að henni er ekki einvörðungu ætlað að gilda á tilteknu réttarsviði, svo sem 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, eða í sambandi við beit-

ingu annarra mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar. Er ákvæði 65. gr. að þessu leyti því víðtækara en jafnræðisregla 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sem tryggir aðeins að þau réttindi önnur sem lýst er í sáttmálanum skuli tryggð án manngreinarálits á grundvelli þeirra atriða sem þar eru talin (sbr. hins vegar nú 1. gr. 12. viðauka mannréttindasáttmálans). Mikilvægi 65. gr. felst fyrst og fremst í því að vera almenn leiðbeiningarregla um bann við mismunun sem ber ávallt að hafa að leiðarljósi. Á það ekki einvörðungu við í tengslum við lagasetningu, heldur einnig við skýringu laga. Jafnræðisreglan hefur ekki síst bein og ótvíræð áhrif þegar ákvæði í almennum lögum er talið fela í sér mismunun sem brýtur í bága við regluna.

Í síðari málslið 1. mgr. 65. gr. eru talin upp nokkur atriði sem óheimilt er að grundvalla mismunun á þar sem ætla má að sérstök hættu sé á ólögmati mismunun. Talningin er ekki tæmandi og endar á orðunum „og stöðu að öðru leyti“. Við beitingu jafnræðisreglunnar í framkvæmd alþjóðlegra mannréttindasáttmála hafa einmitt margvísleg atriði komið til skoðunar í þessu sambandi, svo sem kynhneigð, hjúskaparstaða, staða barna sem fædd eru utan hjónabands o.fl.

Við mat á því hvort brotið hafi verið gegn 65. gr. stjórnarskrárinnar skiptir grundvallarmáli hvort mismunun teljist ómálefnaleg. Enda er ljóst að margvísleg mismunun, jafnvel á grundvelli þeirra atriða sem sérstaklega eru talin upp í ákvæðinu, telst málefnaleg og lögmæt. Skilyrðið um að allir skuli vera jafnir fyrir lögunum án tillits til efnahags kemur þannig t.d. ekki í veg fyrir að skattar geti verið stighækkandi eftir því sem efnahagur manna er betri.

Við framkvæmd mannréttindasáttmála Evrópu hefur verið tekið mið af ákveðnum atriðum þegar metið er hvort mismunun teljist brjóta gegn jafnræðisreglunni. Mismunun telst ólögmat ef eftirfarandi atriði eru öll fyrir hendi: Í fyrsta lagi ef um er að ræða mismunandi meðferð á tveimur sambærilegum tilvikum. Í öðru lagi ef ekki liggja hlutlægar og málefnalegar ástæður að baki mismunandi meðferð sem stefni að lögmætu markmiði. Í þriðja lagi að ekki sé eðlilegt samræmi milli markmiðs mismununarinnar og þeirra aðferða sem notaðar eru til að ná því.

Í 2. mgr. er sérstaklega áréttað að konur og karlar skuli njóta jafns réttar í hvívetna. Eins og rakið er hér að framan í umfjöllun um tilurð ákvæðisins var 2. mgr. 65. gr. bætt við til að leggja frekari áherslu á jafnan rétt kvenna og karla á öllum sviðum þjóðlífs. Í dómaframkvæmd virðist ákvæðinu þannig vera beitt til áréttingar meginreglunnar í 1. mgr. eins og t.d. má sjá í hrd. 1997, bls. 683 og hrd. 1998, bls. 500.

Í ljósi framangreinds getur beiting jafnræðisreglunnar í framkvæmd reynst vandasöm. Eins og rakið er hér að framan hefur jafnræðisreglan lengi talist meðal grundvallarreglna íslenskrar stjórnskipunar. Í kjölfar lögfestingar hennar í 65. gr. stjórnarskrárinnar hafa jafnframt fallið nokkrir dómur Hæstaréttar Íslands sem eru til þess fallnir að varpa skýrara ljósi á túlkun hennar í einstaka tilvikum. Langoftast reynir á álítamál um mismunun og áhrif 65. gr. stjkskr. í tengslum við önnur stjórnarskrárvernduð mannréttindi, þótt undantekningar megi finna frá því t.d. í hrd. 1999, bls. 1916. Í innlendum fræðiskrifum, m.a. þeim sem vísað er til hér að neðan, er gerð ítarleg grein fyrir þessum dómum sem og framkvæmd úrskurðaraðila er starfa á vegum alþjóðlegra mannréttindasáttmála, en nokkrir helstu eru einnig taldir upp hér á eftir.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2085-2086.

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3882-3883.

Alþingistíðindi 1994-1995 B, d. 3119-3152.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 563-593.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 78-80.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 469-481.

Oddný Mjöll Arnardóttir: „Um gildissvið og eðli hinnar almennu jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar“ Tímarit lögfræðinga, 1. hefti 1997, bls. 94-119.

Oddný Mjöll Arnardóttir: „Vernd gegn mismunun í íslenskum rétti: Breytinga er þörf“ Tímarit lögfræðinga, 1. hefti, 2009, bls. 51-83.

Páll Hreinsson: „Litróf jafnræðisreglna“ Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001, bls. 339.

Dómar o.fl.

Hrd. 1997, bls. 683.

Hrd. 2001, bls. 1169.

Hrd. 1998, bls. 500.

Hrd. 2005, bls. 5217.

Hrd. 1998, bls. 2233.

Hrd. 2006, bls. 3102.

Hrd. 1999, bls. 390.

Hrd. 27. september 2007,
nr. 182/2007.

Hrd. 1999, bls. 2015.

Hrd. 25. september 2008,
nr. 484/2007.

Hrd. 1999, bls. 1916.

Hrd. 1998, bls. 4076.

Hrd. 23. október 2008,
nr. 491/2007.

Hrd. 2000, bls. 1534.

Hrd. 2000, bls. 4141.

ÁUA nr. 3580/2002.

Hrd. 2000, bls. 4394.

ÁUA nr. 4182/2004.

Hrd. 2000, bls. 4480.

ÁUA nr. 4650/2006 og
4729/2006.

66. gr.

Engan má svipta íslenskum ríkisborgararétti. Með lögum má þó ákveða að maður missi þann rétt ef hann öðlast með samþykki sínu ríkisfang í öðru ríki. Útlendingi verður aðeins veittur íslenskur ríkisborgararéttur samkvæmt lögum.

Íslenskum ríkisborgara verður ekki meinað að koma til landsins né verður honum vísað úr landi. Með lögum skal skipað rétti útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér, svo og fyrir hverjar sakir sé hægt að vísa þeim úr landi.

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

Allir, sem dveljast löglega í landinu, skulu ráða búsetu sinni og vera frjálsir ferða sinna með þeim takmörkunum sem eru settar með lögum.

Tilurð

Ákvæði 66. gr. var tekið upp í stjórnarskrána með stjksl. nr. 97/1995. Áður var þó ákvæði í 68. gr. stjórnarskrárinnar um að enginn útlendingur gæti fengið ríkisborgararétt nema „með lögum“ en það ákvæði var óbreytt frá 1. mgr. 64. gr. stjórnarskrárinnar 1920. Þá töldust jafnframt mörg þeirra réttinda sem kveðið er á um í 66. gr. til óskráðra grundvallarreglna íslensks réttar áður en þau voru lögfest í stjórnarskrána og birtust með ýmsum hætti í almennri löggjöf. Af lögskýringargögnum verður ráðið að við setningu ákvæðisins hafi verið tekið mið af ákvæðum í alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem Ísland er aðili að.

Í áliti stjórnarskrárnefndar kemur fram að við þinglega meðferð frumvarps til stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995 hafi komið fram sú skoðun að ákvæðið veitti útlendingum ekki raunverulega vernd heldur væri ákvörðunarvald um rétt þeirra alfarið í höndum löggjafans. Í nefndarálitinu var einnig vikið að ábendingum um að sérstakt ákvæði um rétt flóttamanna vantaði í frumvarpið.

Skýring

Í 1. málslíð 1. mgr. 66. gr. segir að engan megi svipta íslenskum ríkisborgararétti. Í stjórnarskránni er hins vegar ekki fjallað sérstaklega um það hvernig fólk öðlast íslenskan ríkisborgararétt en það er gert í lögum nr. 100/1952 um íslenskan ríkisborgararétt, með síðari breytingum. Rétt er

að áréttu að með því að kveða á um að „engan“ megi svipta ríkisborgararétti er komið í veg fyrir að þeir sem öðlast hafa íslenskan ríkisborgararétt með þegnleiðingu standi verr að vígi en þeir sem fæddir eru íslenskir ríkisborgarar. Í 2. málslíð 1. mgr. 66. gr. segir að með lögum megi þó ákveða að maður missi þann rétt ef hann öðlast með samþykki sínu ríkisfang í öðru ríki. Sú heimild sem löggjafanum er veitt með ákvæðinu getur þó vart talist grundvöllur fyrir undantekningar frá reglunni í 1. málslíð enda varla um það að ræða að einstaklingur sé „sviptur“ ríkisborgararétti þegar viðkomandi samþykkir sjálfur missi slíks réttar. Í 3. málslíð 1. mgr. 66. gr. segir að útlendingi verði aðeins veittur íslenskur ríkisborgararéttur samkvæmt lögum. Með þessu er löggjafanum veitt svigrúm til að setja almenn lög um veitingu ríkisborgararéttar sem geta eftir atvikum kveðið á um almenn skilyrði fyrir því að öðlast íslenskan ríkisborgararétt sem stjórnvöldum er svo falið að veita. Getur fólk öðlast íslenskan ríkisborgararétt annars vegar í kjölfar umsóknar til innanríkisráðherra að nánar tilgreindum skilyrðum laganna uppfylltum og hins vegar með umsókn til Alþingis sem veitt getur ríkisborgararétt með sérstakri lagasetningu. Það skal áréttað í þessu sambandi að bæði stjórnvöld, í þessu tilfalli innanríkisráðherra, sem og hinn almenni löggjafi á Alþingi eru bundin af jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar við veitingu ríkisborgararéttar.

Ákvæði um fortakslaust bann við því að meina íslenskum ríkisborgara að koma til landsins og bann við brottvísun hans úr landi er að finna í 1. málslíð 2. mgr. 66. gr. Af lögskýringargögnum verður ráðið að við samningu ákvæðisins hafi verið litið til 1. mgr. 3. gr. 4. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu og 4. mgr. 12. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Segir í athugasemdum með ákvæðinu í greinargerð að þetta ákvæði feli í raun í sér helsta kjarna þeirra réttinda sem fylgi því að gerast ríkisborgari ákveðins ríkis og að reglan hafi áður talist óskráð grundvallarregla íslensks réttar.

Samkvæmt framangreindu getur löggjafinn t.d. ekki sett skilyrði fyrir því að íslenskur ríkisborgari fái að koma til landsins né tekið upp refsingar við afbrotum sem fela í sér útleiðing íslenskra ríkisborgara. Hins vegar kemur ákvæðið ekki í veg fyrir að gerðir séu framsalssamningar við önnur ríki þannig að íslenskir ríkisborgarar séu framseldir til ríkja þar sem þeir eru grunaðir um refsiverða háttsemi.

Í síðari málslíð 2. mgr. 66. gr. er kveðið á um að skipa skuli rétti útlendinga til að koma og fara frá landinu með lögum. Með þessu er sú skylda lögð á löggjafann að setja almenn lög um efnið og þannig komið í veg fyrir að framkvæmdarvaldið hafi ákvarðanavald án lögákveðinna viðmiðana. Þótt löggjafanum séu með þessu veittar allfrjálsar hendur er rétt að áréttu að Ísland hefur undirgengist ýmsar alþjóðlegar skuldbindingar sem eiga við um réttindi útlendinga til komu og brottfarar frá landinu. Í lögskýringargögnum er sem dæmi um slíkar skuldbindingar bent á 1. gr. 7. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu og 13. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Núgildandi ákvæði um rétt útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér svo og reglur um brottvísun þeirra frá landinu er að finna í lögum nr. 96/2002, um útlendinga.

Í 3. mgr. 66. gr. er kveðið á um að engum verði meinað að hverfa úr landi nema með ákvörðun dómara. Þó megi stöðva brottför manns úr landi með lögætri handtöku. Ákvæðinu er ætlað að eiga jafnt við um íslenska ríkisborgara sem erlenda. Í lögskýringargögnum er vísað til þess

að sambærileg regla komi fram í 2. mgr. 2. gr. 4. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu og 2. mgr. 12. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Í ákvæðinu koma fram tvær undantekningar á því að engum verði meinað að hverfa úr landi. Í fyrsta lagi getur dómari lagt farbann á mann en slík ákvörðun yrði að styðjast við bein fyriræli í lögum. Dæmi um slík ákvæði má finna í lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála og lögum nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl. Í öðru lagi þótti nauðsynlegt að taka fram í 66. gr. að stöðva mætti för manns úr landi með lögmaetri handtöku. Í ljósi 3. mgr. 67. gr. þarf þó að leiða viðkomandi án undandráttar fyrir dómara ef nauðsyn ber til að hindra för úr landi um lengri tíma. Í lögskýringargögnum er áréttað að ákvæði 3. mgr. 66. gr. sé ekki ætlað að útiloka að sett séu, í samræmi við alþjóðlega viðurkenndar reglur, skilyrði í lögum fyrir brottför úr landi, svo sem með reglum um framvísun vegabréfa.

4. mgr. 66. gr. kveður á um að allir, sem dveljist löglega í landinu, skuli ráða búsetu sinni og vera frjálsir ferða sinna með þeim takmörkunum sem settar séu með lögum. Er ákvæðið í samræmi við áður gildandi óskráðar grundvallarreglur íslensks réttar. Í lögskýringargögnum er vísað til sambærilegra reglna í 1. mgr. 2. gr. 4. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu og 1. mgr. 12. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að löggjafinn geti sett ferðafrelsi fólks ákveðnar takmarkanir, án þess að nánari grein sé gerð fyrir því hvers kyns þær takmarkanir geti verið. Í athugasemdum greinargerðar er fylgdi frumvarpi því er varð að stj. nr. 97/1995 segir að sem dæmi um rök og réttmætan tilgang fyrir slíkum takmörkunum megi nefna tillit til öryggis ríkisins, tillit til almannaheilla, svo sem skerðingar ferðafrelsis á viðkvæmum gróðursvæðum, og tillit til allsherjarreglu eða löggæsluþarfa. Rétt er að taka fram að reglur um opinbera lögheimilisskráningu eru ekki taldar fela í sér brot gegn ákvæði 4. mgr. 66. gr. um rétt til að ráða búsetu. Á hinn bóginn verða takmarkanir á því hvar menn vilja eiga lögheimili að eiga sér stöð í lögum, sbr. hrd. 2005, bls. 1534.

Í íslenskri löggjöf má víða finna ákvæði sem takmarka ferðafrelsi fólks á þeim forsendum sem hér hefur verið vikið að. Má í því sambandi nefna lög nr. 88/2008, um meðferð sakamála, lögreglulög nr. 90/1996, lög nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2087-2089.

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3883.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 119-167.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 82.

Eiríkur Tómasson: Þvingunarráðstafanir í þágu meðferðar opinberra mála, 2005, bls. 28-41.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 481-489.

Dómar o.fl.

Hrd. 2005, bls. 1534.

ÁUA nr. 3137/2000.

ÁUA nr. 3820/2003.

ÁUA nr. 5653/2009.

67. gr.

Engan má svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum.

Hver sá sem hefur verið sviptur frelsi á rétt á að fá að vita tafarlaust um ástæður þess.

Hvern þann sem er handtekinn vegna gruns um refsiverða háttsemi skal án undandrátta leiða fyrir dómara. Sé hann ekki jafnskjótt látinn laus skal dómari, áður en sólarhringur er liðinn, ákveða með rökstuddum úrskurði hvort hann skuli sæta gæsluvarðhaldi. Gæsluvarðhaldi má aðeins beita fyrir sök sem þyngri refsing liggur við en fésekt eða varðhald. Með lögum skal tryggja rétt þess sem sætir gæsluvarðhaldi til að skjóta úrskurði um það til æðra dóms. Maður skal aldrei sæta gæsluvarðhaldi lengur en nauðsyn krefur, en telji dómari fært að láta hann lausan gegn tryggingu skal ákveða í dómsúrskurði hver hún eigi að vera.

Hver sá sem er af öðrum ástæðum sviptur frelsi á rétt á að dómstóll kveði á um lögmæti þess svo fljótt sem verða má. Reynist frelsissvipting ólögmæt skal hann þegar látinn laus.

Hafi maður verið sviptur frelsi að ósekju skal hann eiga rétt til skaðabóta.

Tilurð

Ákvæði 67. gr. og tvær síðustu málsgreinar 66. gr. fjalla um mismunandi þætti persónufrelsis sem telst til rötgrónustu og dýrmætustu mannréttindareglna. Í 48. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 var að finna ákvæði er laut að stöðu þess sem var handtekinn vegna refsilagabrots og var fyrirmynd ákvæðisins að finna í 71. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849. Samkvæmt 48. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 hafði dómari þriggja sólarhringa frest til þess að ákveða með rökstuddum úrskurði hvort einstaklingur skyldi sæta gæsluvarðhaldi. Þessi frestur var stytur í einn sólarhring með stjórnarskrárbreytingu árið 1915, sbr. 19. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 12/1915. Þannig breytt hólst ákvæðið óbreytt til 1995, sbr. 61. gr. stjórnarskrárinnar 1920 og 65. gr. stjórnarskrárinnar 1944.

Við heildarendurskoðun á mannréttindakafli stjórnarskrárinnar árið 1995 voru gerðar veigamiklar breytingar á persónufrelsisákvæðinu. Var þar sérstaklega horft til 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 9. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi. Meginbreytingarnar fólust í því að 67. gr. tekur ekki lengur aðeins til þeirra aðstæðna þegar einstaklingur hefur verið sviptur frelsi sínu vegna gruns

um refsivert brot. Þótt 3. mgr. 67. gr. svipti mjög til áðurgildandi 65. gr. stjórnarskrárinnar voru með breytingunum 1995 gerðar nokkrar efnis- og orðalagsbreytingar. Að öðru leyti en því sem vikið verður að í skýringu ákvæðisins hér á eftir verður látið nægja að benda á að í lokamálslið 3. mgr. 67. gr. er nú tekið fram að maður skuli aldrei sæta gæsluvarðhaldi lengur en þörf krefur. Sams konar reglu var ekki að finna í áður gildandi 65. gr. stjórnarskrárinnar en hún er þó í samræmi við eldri dómvenju.

Skýring

Samkvæmt 1. mgr. 67. gr. má engan svipta frelsi nema samkvæmt heimild í lögum. Þetta felur í sér að til þess að stjórnvöldum, þ.e. handhöfum framkvæmdarvaldsins, sé heimilt að skerða frelsi borgaranna verða þau að hafa til þess heimild í almennum lögum. Ákvæðið hefur verið túlkað svo að sú lagaheimild sem liggur til grundvallar frelisskerðingunni þurfi jafnframt að vera skýr og ótvíræð. Ákvæðið kom nýtt inn í stjórnarskrána með stjksl. nr. 97/1995 en byggt hafði verið á samskonar reglu í framkvæmd í samræmi við hina óskráðu lögætisreglu íslensks réttar.

Eins og vikið var að hér að framan kemur ekki fram í 1. mgr. hvaða aðstæður réttlæti að sett séu lög sem heimili frelisskerðingu. Í lögskýringargögnum er bent á að slíka upptalningu sé ekki að finna í 9. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi ólíkt því sem eigi við um 1. mgr. 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Segir í athugasemdum við ákvæðið í greinargerðinni sem fylgdi frumvarpinu að ganga verði út frá því að miðað verði við þau tilvik sem fram koma í síðarnefnda sáttmálanum. Sem dæmi um þetta megi nefna frelissviptingu í tengslum við rannsókn opinbers máls, sbr. nú lög nr. 88/2008, um meðferð sakamála, reglur um afplánun refsídóma og reglur þar sem frelissvipting sé heimiluð með tilliti til heilsufars eða velferðar þess sem þarf að þola hana, sbr. nú lögræðislög nr. 71/1997 og núgildandi sóttvarnarlög nr. 19/1997. Í greinargerð er einnig vísað til heimilda til frelissviptingar til að framfylgja valdboði ríkisins, svo sem vegna vitnaskyldu í dómsmáli, sbr. lög nr. 91/1991, um meðferð einkamála, eða skyldu gerðarþola til að mæta við aðför, sbr. lög nr. 90/1989, um aðför.

Þótt ekki sé tiltekið í 1. mgr. 67. gr. í hvaða tilvikum löggjafanum er heimilt að setja reglur um frelissviptingu er því ljóst með vísan til lögskýringargagna og ákvæða alþjóðlegra mannréttindasáttmála sem litið er til við túlkun ákvæðisins að hann hefur ekki frjálsar hendur í þeim efnunum.

Í 2. mgr. 67. gr. er kveðið á um skyldu til þess að upplýsa um ástæður frelissviptingar. Málsgreinin kom fyrst í stjórnarskrána í kjölfar endurskoðunar mannréttindakaflans 1995. Hins vegar var regluna að finna í almennum lögum að því er varðaði frelissviptingu vegna opinbers máls, sbr. áður gildandi lög nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála og nú lög nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Eins og rakið er hér að framan er gildissvið 2. mgr. 67. gr. hins vegar rýmra í þeim skilningi að ákvæði hennar tekur til allra frelisskerðinga, sama hvaða lagagrundvöll þær kunna að styðjast við. Í lögskýringargögnum kemur fram að með orðalagi ákvæðisins sé ekki gerð skýlaus krafa um að sá sem framkvæmir frelissviptingu skuli ávallt að fyrri bragði skýra frá ástæðunum, heldur að sá frelissvipti eigi skýlausan rétt á að fá svar ef hann spyr um ástæður. Sú útskýring sem veitt er verður að vera á tungumáli sem sá frelissvipti skilur og hún

verður að vera honum skiljanleg. Þannig væri t.d. ekki nægjanlegt að vitna einungis til númera lagaákvæða án nánari útskýringar á efni þeirra.

Ákvæði 3. mgr. 67. gr. lýtur að stöðu þess sem frelsissviptur er vegna gruns um refsivert brot og svarar þannig að miklu leyti til áðurgildandi 65. gr. stjórnarskrárinnar. Í lögskýringargögnum kemur fram að orðalagið „án undandrátta“ beri að skilja í samræmi við langvarandi venju. Þannig verði að leiða mann fyrir dómara ekki síðar en innan sólarhrings frá því að hann var sviptur frelsi nema algerlega óyfirstíganleg hindrun sé þar í vegi vegna sérstakra staðhátta eða aðstæðna. Jafnframt er áréttað að þrátt fyrir þennan viðtekna skilning beri að sjálfsögðu að hafa tímabilið eins stutt og auðið er í hverju tilviki. Kemur fram að af þessum sökum hafi verið ákveðið að fara ekki sömu leið og farin hefði verið í dönsku grundvallarlögunum sem orða afdráttarlausu reglu um frest í einn sólarhring. Var talið að breyting til samræmis við danska ákvæðið gæti jafnvel haft þær óæskilegu afleiðingar að í framkvæmd yrði að ástæðulausu beðið fram að lokum hámarks tímans þótt í raun væri auðið að leiða mann fyrir dómara. Rétt er að geta þess að allnokkrir dómara hafa gengið í Hæstarétti Íslands um það hvernig túlka beri orðalagið „án undandrátta“ og er ljóst að dómstóllinn gerir strangar kröfur í þeim efnum. Hins vegar leiðir brot gegn ákvæðinu ekki sjálfkrafa til þess að kröfu um gæsluvarðhald verði hafnað en bótaréttur kann þó að skapast á grundvelli 4. mgr. 67. gr.

Á öðrum stað í 3. mgr. 67. gr. er hins vegar að finna nákvæman frest, þ.e. þegar um er að ræða þann tíma sem dómari hefur til þess að ákveða með rökstuddum úrskurði hvort viðkomandi skuli sæta gæsluvarðhaldi. Er nánar tiltekið kveðið á um að dómari skuli úrskurða í málinu innan sólarhrings frá því að einstaklingur er leiddur fyrir hann.

Eins og áður segir svarar 3. mgr. 67. gr. að meginstefnu til áðurgildandi 65. gr. stjórnarskrárinnar. Af lögskýringargögnum verður ráðið að breytt orðalag 3. mgr. 67. gr. frá eldra ákvæði í 65. gr. stjórnarskrárinnar beri ekki að skilja sem efnisbreytingu heldur ráðist það fyrst og fremst af viðleitni til að færa hugtakanotkun til nútímahorfs. Í lokamálslið 3. mgr. 67. gr. var hins vegar bætt við reglu um að maður skuli aldrei sæta gæsluvarðhaldi lengur en þörf krefur. Bent er á í lögskýringargögnum að sú regla sé í samræmi við dómvenju um beitingu þeirra heimilda til gæsluvarðhalds sem finna má í almennum lögum, sbr. nú lög nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

Stjórnarskráin kveður ekki á um hámarkslengd gæsluvarðhaldsvistar. Í almennum lögum er hins vegar kveðið á um að henni skuli fyrirfram markaður ákveðinn tími. Vistin verður þá ekki framlengd nema með nýjum úrskurði.

Fremur sjaldgæft er að heimild 3. mgr. 67. gr. til þess að láta handtekinn mann lausan gegn tryggingu sé beitt í framkvæmd en nánari fyrirsmáli um heimildina er nú að finna í lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

Rétt er að áréttað að ríkuleg dómaframkvæmd hefur myndast um túlkun margra þeirra reglna sem kveðið er á um í 3. mgr. 67. gr. og er ítarleg grein gerð fyrir henni í fræðiritum, m.a. þeim sem vísað er til hér á eftir. Er þar jafnframt að finna tilvísun til helstu stefnumarkandi dóma um persónufrelsi.

Í 4. mgr. 67. gr. eru reglur sem eiga við um aðstæður þegar einstaklingur er sviptur frelsi sínu af öðrum sökum en vegna gruns um refsivert brot. Eins og áður segir kom ákvæðið nýtt inn í stjórnarskrána með stjórnarskrárbreytingunum 1995. Undir ákvæðið falla t.d. þau tilvik þegar einstaklingar eru sviptir frelsi sínu á grundvelli ákvæða í lögræðislögum. Í slíkum tilvikum er ekki skylt að leiða mann fyrir dómara ef hann er ekki látinn laus í kjölfar frelsisskerðingar, líkt og krafist er með fortakslausum hætti í 3. mgr. 67. gr., heldur er aðeins kveðið á um heimild viðkomandi til þess að bera lögmati frelssviptingarinnar undir dómstóla óski hann þess. Í lögskýringargögnum kemur fram að ástæðan fyrir þessum mun sé sú að í þeim tilfellum sem falla undir 4. mgr. 67. gr. sé yfirleitt um að ræða frelssviptingu á grundvelli stjórnvaldsákvörðunar en um slíkar ákvarðanir gilda stjórnarsýslulög nr. 37/1993. Aðgangur að dómara í þeim tilfellum þjóni því einkum tilgangi málskots til endurskoðunar á stjórnvaldsákvörðun. Jafnframt er m.a. tekið fram að í ljósi orðalagsins „svo fljótt sem verða má“ megi ætla að kröfur yrðu að öðru jöfnu gerðar til þess að ekki yrði farið í þeim efnum fram úr viðmiðunarmörkum 3. mgr. 67. gr. nema viðhlítandi ástæður réttlættu það.

Í 5. mgr. 67. gr. er að lokum kveðið á um að hafi maður verið sviptur frelsi að ósekju skuli hann eiga rétt til skaðabóta og skiptir þá ekki máli á hvaða grundvelli frelssviptingin hefur byggst. Þessi regla hefur lengi gilt í íslenskum rétti enda þótt hún hafi ekki verið bundin í stjórnarskrá fyrir en árið 1995. Í lögskýringargögnum kemur fram að leggja verði þann skilning í 5. mgr. 67. gr. að þar sé vísað til þess að maður hafi verið sviptur frelsi saklaus eða að ástæðulausu. Hins vegar er áréttað að bótaréttur geti þó fallið brott ef maður telst sjálfur hafa átt sök á því að gripið hafi verið til frelssviptingar eða hún hafi orðið svo löng sem raun ber vitni. Í fræðiritum hefur sú ályktun verið dregin af dómum Hæstaréttar Íslands að hafi eftirfarandi skilyrði ekki verið uppfyllt skapist bótaréttur gagnvart þeim frelssviptum: Í fyrsta lagi þurfi að liggja fyrir lagaheimild til frelssviptingarinnar. Í öðru lagi þurfi lagaheimildin að falla undir eitthvert þeirra tilvika sem talin eru í 1. mgr. 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Í þriðja lagi þurfi að meta hvort skilyrði til að beita viðkomandi lagaheimild hafi verið uppfyllt.

Í lögskýringargögnum kemur fram að gert sé ráð fyrir að nánari reglur séu settar um bótaréttinn í almennum lögum sem þurfi vitanlega að samrýmast þeim grunnreglum sem felist í ákvæðinu. Reglur um þetta er nú að finna í lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2089-2093.

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3883.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 129-164.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 80-82.

Eiríkur Tómasson: Réttarstaða sakbornings og verjanda, 2005, bls. 6-10 og 19-20.

Eiríkur Tómasson: Þvingunarráðstafanir í þágu meðferðar opinberra mála, 2005, bls. 1-11, 42-58 og 59-90.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 489-503.

Dómar o.fl.

Hrd. 1973, bls. 37.

Hrd. 1994, bls. 748.

Hrd. 1994, bls. 2170.

Hrd. 1994, bls. 2632.

Hrd. 1997, bls. 45.

Hrd. 1997, bls. 2707.

Hrd. 1999, bls. 3386.

Hrd. 2000, bls. 1881.

Hrd. 2001, bls. 1023.

Hrd. 2005, bls. 170.

ÁUA nr. 1265/1994.

ÁUA nr. 2406/1998.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Hildu Hafsteinsdóttur gegn Íslandi frá 8. júní 2004, nr. 40905/98.

68. gr.

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

Nauðungarvinnu skal engum gert að leysa af hendi.

Tilurð

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

Í upphaflegu frumvarpi því er síðar varð að stj. nr. 97/1995 var ekki kveðið sérstaklega á um bann við pyndingum enda talið að slíkt bann fælist í banninu við ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Í nefndarálitni stjórnarskrárnefndar kemur hins vegar fram að við þinglega meðferð frumvarpsins hafi þau sjónarmið komið fram að nauðsynlegt væri að nefna sérstaklega bann við pyndingum. Féllst nefndin á að leggja til breytingar í þá veru til frekari áherslu. Í nefndarálitni stjórnarskrárnefndar kemur einnig fram að komið hafi fram ósk um að bætt yrði við 68. gr. ákvæði þess efnis að játningar, sem fengnar væru með ólögætum hætti, hefðu ekki gildi fyrir dómi. Segir í álitinu að hér sé um vandmeðfarið mál að ræða en meginreglan hér á landi sé sú að slíkar játningar verði ekki lagðar til grundvallar sakfellingu manns. Geti hörd viðurlög verið við því að beita ólögætum aðferðum í því skyni að knýja fram játningu. Taldi nefndin rétt að reglan yrði lögtekin en ekki væru efni til að stjórnarskrárbinda hana.

Skýring

Hvorki stjórnarskráin né sambærileg ákvæði í mannréttindasáttmála Evrópu eða alþjóðlega samningnum um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi skilgreina sérstaklega hvað felist í hugtakinu „pyndingum“. Slíka skilgreiningu er hins vegar að finna í samningi Sameinuðu þjóðanna frá 1984. Hér verður látið nægja að áréttta að hugtakið nær ekki aðeins til

líkamlegs verknaðar heldur getur það einnig náð til verknaða er valda andlegum sársauka. Víða í íslenskri löggjöf er að finna ákvæði sem gera athafnir sem talist gætu til pyndinga refsiverðar, sbr. t.d. 131., 134., 217. og 218. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Vernd gegn pyndingum og ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð er sérlega áriðandi í þeim tilvikum þegar menn hafa verið frelsissviptir, einkum vegna rannsóknar í refsimáli. Gildissvið 68. gr. er þó alls ekki takmarkað við þær aðstæður eins og nánar verður vikið að hér síðar. Einnig má geta þess að bannið getur komið til álita þegar stjórnvöld vísa útlendingi til annars ríkis þar sem hann kann að sæta meðferð er fellur undir ákvæðið. Í því sambandi er rétt að geta þess að Ísland er aðili að flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna frá 1951 og því skylt að þjóðarétti að veita þeim útlendingi hæli sem hefur ástæðu til að óttast ofsóknir í skilningi samningsins.

Almennt er litið svo á að ekki séu skýr mörk á milli pyndinga og ómannúðlegrar meðferðar. Þar sé um stigsmun að ræða frekar en eðlismun. Í lögskýringargögnum er tekið fram að enda þótt 1. mgr. 68. gr. sé einkum ætlað að skírskota til aðstæðna þar sem einstaklingur hefur verið sviptur frelsi sínu takmarkist gildissvið greinarinnar síður en svo við þær. Þannig geti háttsemi sem félli undir ákvæðið birst á margvíslegum öðrum sviðum sem ógerlegt sé að telja með tæmandi hætti. Eru nefndar aðstæður þar sem einstaklingur er háður boðvaldi annarra eða settur undir yfirburðarstöðu annars einstaklings. Sem dæmi er nefnd meðferð barns í skóla eða á öðrum stofnunum, jafnvel meðferð foreldra á börnum. Þá er bent á að í ákvæðinu felist bann við læknisfræðilegum og vísindalegum tilraunum án samþykkis hlutaðeiganda, en slík vernd er sérstaklega orðuð í síðari málslíð 7. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnómáleg réttindi.

Í greinargerðinni er fylgdi frumvarpi því er varð að stj. nr. 97/1995 er bent á að ekki sé ávallt auðvelt að setja skýr mörk á milli þess sem teljist vera ómannúðleg meðferð annars vegar og vanvirðandi meðferð hins vegar. Þó megi helst lýsa inntaki vanvirðandi meðferðar með því að þar sé átt við athafnir eða athafnaleysi sem hafi það að markmiði að niðurlægja eða auðmýkja mann eða megi almennt líta á sem auðmýkjandi. Er í þessu sambandi jafnframt bent á tengsl 68. gr. við friðhelgi einkalífs, sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar. Um fyrirmæli 1. mgr. 68. gr. segir m.a. í greinargerð að hægt sé að álykta afdráttarlaust af ákvæðinu að það feli í sér bann við hvers konar líkamlegum refsingum.

Í 2. mgr. 68. gr. er kveðið á um að engum skuli gert að leysa af hendi nauðungarvinnu. Af ákvæðinu er ljóst að þrælahald er með öllu bannað, þótt það hugtak sé ekki notað í greininni. Í athugasemdum er fylgdu greinargerðinni er varð að stj. nr. 97/1995 er vísað til þess að bann við þrældómi og þrælkun sé meðal ófrávíkjanlegra ákvæða skv. 2. mgr. 15. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 2. mgr. 4. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnómáleg réttindi. Jafnframt segir að orðalagið um að engum „skuli gert“ að leysa af hendi nauðungarvinnu hafi einkum tvíþættan tilgang. Í fyrsta lagi felist í því bann við nauðungarvinnu sem viðurlagategund og í öðru lagi bann við að manni verði gert að sæta henni til að vinna af sér skuldir. Ákvæði um nauðungarvinnu vegna skulda hurfu að fullu úr íslenskri löggjöf með lögum nr. 92/1991 sem felldu niður lagaákvæði um Innheimtustofnun sveitarfélaga þar sem kveðið var á um heimild til að maður yrði úrskurðaður til vistunar á

vinnuhæli til að vinna af sér meðlagsskuld. Í kjölfar þeirrar lagabreytingar var felldur niður fyrirvari Íslands við a-lið 3. mgr. 8. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórn málaaleg réttindi.

Í 68. gr. eru ekki taldar upp aðstæður sem ekki teljast til nauðungarvinnu. Í lögskýringargögnum er hins vegar bent á að í mannréttindasáttmála Evrópu séu sérstaklega tiltekin atriði sem falli utan þvingunar- eða nauðungarvinnu í skilningi 2. mgr. 68. gr. og tekið fram að ganga megi út frá því að litið yrði til mannréttindasáttmálans við skýringu á stjórnarskrárákvæðinu. Þannig megi byggja á því að utan bannsins við nauðungarvinnu falli venjuleg vinna fanga, samfélagsþjónusta sem refsitegund, herþjónusta eða þegnaskylduvinna í hennar stað, þjónusta sem krafist sé vegna hættu- eða neyðarástands og vinna eða þjónusta sem sé þáttur í venjulegum lögbundnum borgaraskyldum. Sem dæmi um hið síðastnefnda má nefna skyldu til að sitja í kjörstjórn, skyldu til að vera meðdómsmaður skv. réttarfarslöggjöf, skyldu til að taka að sér starf verjanda í opinberu máli og skyldu lögmanna til að flytja opinber mál. Rétt er að áréttta að stjórnvöld gætu þó ekki lagt slíkar skyldur á einstaklinga án heimildar í almennum lögum.

Í athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpi því er varð að stj. nr. 97/1995 er að lokum bent á að af banninu við nauðungarvinnu megi leiða þá reglu að ekki sé heimilt að neyða menn til að vinna verk, en í þessu felist að einungis sé unnt að bregðast við broti á verk- eða vinnusamningum með því að kveða á um fébætur fyrir það. Eru ákvæði 77. gr. laga nr. 90/1989, um aðför, í samræmi við þetta.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2093-2095.

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3883.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 168-190.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 82-83.

Eiríkur Tómasson: Réttarstaða sakbornings og verjanda, 2005, bls. 6-10.

Eiríkur Tómasson: Þvingunarráðstafanir í þágu meðferðar opinberra mála, 2005, bls. 1-11.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 503-512.

Róbert R. Spanó: „Ákvæði 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar um bann við ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu“ Lögberg, rit Lagastofnunar Háskóla Íslands, 2003, bls. 635-682.

Dómar o.fl.

Hrd. 1997, bls. 2828.

ÁUA nr. 4192 og 4195/2004.

69. gr.

Engum verður gert að sæta refsingu nema hann hafi gerst sekur um háttsemi sem var refsiverð samkvæmt lögum á þeim tíma þegar hún átti sér stað eða má fullkomlega jafna til slíkrar háttsemi. Viðurlög mega ekki verða þyngri en heimiluð voru í lögum þá er háttsemin átti sér stað.

Í lögum má aldrei mæla fyrir um dauðarefsingu.

Tilurð

Skilyrði um að refsing hvíli á lagaheimild og bann við afturvirkni refsilaga eru meðal mikilvægustu grundvallarreglna íslensks refsiréttar. Ákvæði þar að lútandi hafa lengi verið í íslenskum lögum, sbr. 1. og 2. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940 og áður 1. gr. almennra hegningarlaga frá 1869. Í síðastnefnda ákvæðinu var reyndar ekki tekið sérstaklega fram að viðurlög mættu ekki vera þyngri en heimiluð voru í lögum þegar háttsemin átti sér stað. Reglan var ekki bundin í stjórnarskrána fyrir en með stjksl. nr. 97/1995. Af lögskýringargögnum verður ráðið að litið hafi verið til 1. mgr. 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Fyrirmæli 2. mgr. 69. gr. um að í lögum megi aldrei mæla fyrir um dauðarefsingu voru einnig fyrst tekin upp í stjórnarskrána 1995. Dauðarefsingum hafði hins vegar ekki verið beitt um langt skeið og heimildir til þeirra endanlega numdar úr lögum árið 1928. Í greinargerð með frumvarpi til stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 er bent á að fortakslaust bann við dauðarefsingum þætti eðlilegt og í samræmi við íslenska réttarvitund. Einnig er vísað til þróunar í alþjóðlegri mannréttindasamvinnu í þá átt að afnema dauðarefsingu sem viðurkennd refsiviðurlög og að ríki geri bindandi alþjóðasamninga til að ná því markmiði. Með 13. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu frá 2002 var slíkt bann orðið fortakslaust.

Skýring

Afturvirk refsilög hafa lengi verið talin fela í sér skýrt brot gegn réttarríki og réttlæti, eins og m.a. verður ráðið af meginreglum rómarréttar nulla crimen sine lege (engin glæpur án laga), nulla poena sine lege (engin refsing án laga) og lex prospicit, non respicit (lögin horfa fram á við, ekki til baka).

Í 1. mgr. 69. gr. felast tvær reglur. Annars vegar er óheimilt að refsa borgurunum vegna háttsemi sem ekki taldist refsiverð á þeim tíma sem hún átti sér stað. Í öðru lagi má ekki beita þyngri refsingum eða þyngri viðurlagategundum við brotum heldur en kveðið var á um þegar hin refsiverða háttsemi átti sér stað. Krafa 1. mgr. 69. gr. um að lagaheimild

liggi til grundvallar refsingum kemur í veg fyrir að borgurunum verði refs- að á grundvelli geðþottaákvæðana stjórnvalda. Ákvæðinu er m.a. æt- að að tryggja að borgararnir geti á hverjum tíma fullvissað sig um hvaða háttsemi teljist refsiverð og hagað háttarni sínu eftir því. Í samræmi við þetta hafa dómstólar gert ríkar kröfur til skýrleika refsheimilda. Refsi- heimildir eru ekki túlkaðar rúmt og bannað er að refsa fyrir háttsemi á grundvelli lögjöfnunar frá refsheimild þar sem háttseminni er ekki lýst. Þó er í 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar gert ráð fyrir slíkri lögjöfnun þeg- ar háttseminni má fullkomlega jafna til þeirrar hegðunar sem lýst er refs- iverð. Hefur þessi heimild verið túlkuð þröngt. Í dómaframkvæmd hefur einnig verið staðfest að undantekningar frá þeirri meginreglu refsiréttar að refsing sé persónuleg og byggð á sök einstaklings verði að vera skýrt orðaðar í lögum til þess að þær standist ákvæði 1. mgr. 69. gr. stjkskr., sbr. hrd. 1995, bls. 3149 og hrd. 2000, bls. 280.

Skilyrðið um að háttsemi sé refsiverð samkvæmt „lögum“ er eitt af kjarna- atriðum 1. mgr. 69. gr. og reynir gjarnan á túlkun þess við skýringu ákvæðisins. Með lögum er hér átt við sett lög í stjórnlagafraðilegri merkingu, þ.e. lög sett af Alþingi, gagnstætt venjurétti eða stjórnvalds- fyrir mælum, sbr. hrd. 2001, bls. 402 og hrd. 2004, bls. 4014.

Með „refsingu“ er fyrst og fremst átt við þær refsitegundir sem getið er í 1. mgr. 31. gr. almennra hegningarlaga sem mælir fyrir um að hegningar samkvæmt þeim séu fangelsi og fésektir. Þá má ætla að refsikennd viðurlög sem lýst er í VII. kafla laganna á borð við eignaupptöku og öryggisgæslu geti einnig fallið undir gildissvið 1. mgr. 69. gr., þótt þau teljist ekki til refsinga, sbr. dóm Hæstaréttar frá 28. apríl 2008 í máli nr. 179/2008.

Í 2. mgr. 69. gr. er kveðið á um að aldrei megi mæla fyrir um dauðarefs- ingu í lögum. Fræðimenn hafa almennt ekki litið svo á að orðið „aldrei“ komi í veg fyrir að 2. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar verði breytt eftir þeirri málsmeðferð sem lýst er í 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar. Hér sé aðeins lögð áhersla á að löggjafinn geti ekki kveðið á um slíkar refsingar í almennum lögum og stjórnarskrárbreytingu þyrfti því til að afnema slíkt bann.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2095-2096.

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3883.

Alþingistíðindi 1994-1995 B, d. 3123.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 191-217.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“. Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 83-84.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 512-516.

Jónatan Þórmundsson: „Afríðileg refsíábyrgð“ Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001, bls. 247-274.

Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð I, 1999, bls. 108-112 og 148-208.

Jónatan Þórmundsson: Afbrot og refsíabyrgð II, 2002, bls. 29-40.

Róbert R. Spanó: „Stjórnarskráin og refsíabyrgð (fyrri hluti) – grunnreglan um lögbundnar refsheimildir“ Tímarit lögfræðinga, 1. hefti, 2004, bls. 5-47.

Róbert R. Spanó: „Stjórnarskráin og refsíabyrgð (síðari hluti) – meginreglan um skýrleika refsheimilda“ Tímarit lögfræðinga, 1. hefti, 2005, bls. 5-69.

Sigurður Líndal: Um lög og lögfræði: Grundvöllur laga – Réttarheimildir, 2007, bls. 360.

Dómar o.fl.

Hrd. 1995, bls. 3149.

Hrd. 1997, bls. 3419.

Hrd. 1997, bls. 2446.

Hrd. 2000, bls. 280.

Hrd. 2001, bls. 402.

Hrd. 2003, bls. 1363.

Hrd. 2004, bls. 4014.

Dómur Hæstaréttar frá 18. janúar 2007, nr. 458/2006.

Dómur Hæstaréttar frá 28. apríl 2008, nr. 179/2008.

Dómur Hæstaréttar frá 5. júní 2008, nr. 385/2007.

Dómur Hæstaréttar frá 16. september 2010, 380/2010.

70. gr.

Öllum ber réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli. Dómping skal háð í heyranda hljóði nema dómari ákveði annað lögum samkvæmt til að gæta velsæmis, allsherjarreglu, öryggis ríkisins eða hagsmuna málsaðila.

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

Tilurð

Ákvæði 70. gr. komu fyrst í stjórnarskrána með stjkskl. nr. 97/1995. Réttindin sem þar eru varin höfðu hins vegar áður verið varin í íslenskri réttarfarslöggjöf. Við samningu 70. gr. var horft til ákvæða 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, 2., 3. og 4. gr. í 7. samningsviðauka við hann og 14. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Í upphaflegu frumvarpi því er varð að stjkskl. nr. 97/1995 var ekki berum orðum kveðið á um réttinn til „réttlátrar málsmeðferðar“ og kom fram gagnrýni á frumvarpið vegna þessa við þinglega meðferð þess. Stjórnarskrárnefnd brást við með því að gera tillögu um breytt orðalag þannig að mælt yrði fyrir um að öllum bæri réttur til réttlátrar málsmeðferðar enda þótt slíkur réttur fælist að mati nefndarinnar í 60. gr. stjórnarskrárinnar. Í álitum stjórnarskrárnefndar kemur fram að ekki hafi verið talið heppilegt að kveða á um það með beinum hætti að þeir sem ekki hefðu efni á að greiða fyrir lögfræðiaðstoð skyldu fá hana ókeypis ef réttarsjónarmið krefðust þess, en regla þessa efnis felist hins vegar í 70. gr.

Skýring

Í 1. mgr. 70. gr. er í fyrsta lagi kveðið á um að menn skuli eiga rétt á að bera mál sín undir dómstóla. Tekið er fram að rétturinn til að fá úrlausn dómstóla eigi bæði við um „réttindi og skyldur“ sem og um „ákæru“ og þannig tryggt að 70. gr. gildir hvort sem um er að ræða einkaréttarleg álitafni eða refsímál.

Ákvæðið felur meðal annars í sér að löggjafanum er t.d. óheimilt að undanskilja tiltekna málaflokka lögsögu dómstóla og fela stjórnvöldum endanlegt ákvörðunarvald um þá, sbr. einnig hrd. 2000, bls. 4394. Ákvæðið er að þessu leyti nátengt 60. gr. stjórnarskrárinnar. Í athugasemdum með ákvæðinu er fylgdu frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995 er hins vegar bent á ýmis atriði sem segja má að takmarki aðgang að dómstólum án þess að talið verði um brot gegn 70. gr. stjórnarskrárinnar að ræða. Þannig hafa t.d. löngum gilt reglur sem gera kröfu

um að sá sem beri mál undir dómstóla hafi sjálfur hagsmuni af því að fá leyst úr málinu. Í greinargerðinni er jafnframt bent á að reglan í 1. mgr. 70. gr. feli ekki í sér að maður eigi heimtingu á að ákæra verði gefin út á hendur honum í því markmiði einu að hann fái sýknudóm og sé reglunni þannig ekki ætlað að takmarka forræði handhafa ákærvalds á ákvörðun um hvort opinbert mál verði höfðað. Þá er bent á að reglan um aðgang að dómstólum útilokar ekki að menn geti samið sig undan lögsögu dómstóla með t.d. samningi um að leggja mál fyrir gerðardóm. Í því sambandi er þó áréttað að skv. 12. gr. laga nr. 53/1989, um samningsbundna gerðardóma, er hægt að krefjast ógildingar á úrlausn gerðardóms fyrir almennum dómstólum.

1. mgr. 70. gr. kveður í öðru lagi á um réttinn til réttlátrar málsmeðferðar. Orðasambandið „réttlát málsmeðferð“ er afar víðtækt og felur m.a. í sér þau atriði önnur sem talin eru í 1. mgr. 70. gr. Einn mikilvægasti þáttur slíkrar málsmeðferðar er krafan um að jafnræði ríki milli aðila í dómsmáli. Aðilar þurfa því báðir að fá að koma að kröfum sínum, málsástæðum og sönnunargögnum svo dæmi séu nefnd. Hér myndu dómstólar jafnframt líta til þeirra atriða sem rakin eru í 3. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu en nánar verður vikið að mikilvægi sáttmálans við túlkun 70. gr. stjórnarskrárinnar hér á eftir.

1. mgr. 70. gr. kveður í þriðja lagi á um réttinn til þess að leyst verði úr máli innan hæfilegs tíma. Greinin tekur bæði til einkamála og opinberra mála líkt og sambærilegt ákvæði í 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Hins vegar kveður 14. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnámálaleg réttindi aðeins á um þennan rétt í tengslum við opinber mál. Markmið þessara reglna er að vera til aðhalds og leiðbeiningar enda erfitt um vik að setja nákvæma tímafresti sem tekið gætu til allra mála. Til þess eru dómsmál of ólík, t.d. að umfangi. Í lögskýringargögnum er hins vegar vísað til nokkurra atriða sem skipt geta máli við mat á því hvort brotið hafi verið gegn ákvæðinu. Þannig sé litið til þess hversu flókið og umfangsmikið málið sé og þess hvort sönnunargagna sé þörf sem erfitt sé að ná til. Einnig skipti máli hverjum töf á málarekstri sé að kenna. Ef augljóst sé að aðili máls hefur spillt fyrir framgangi málsins og þannig valdið töfum geti hann þannig ekki haldið því fram að á honum hafi verið brotinn réttur sem þetta ákvæði 70. gr. stjórnarskrárinnar tryggi honum. Loks megi benda á að ef telja megi að úrlausn máls sé sérstaklega mikilvæg fyrir þann sem í hlut eigi verði að gera meiri kröfur til að mál gangi hratt fyrir sig en ef um minni háttar hagsmuni sé að ræða. Rétt er að geta þess að Hæstiréttur Íslands hefur tekið tillit til þess við ákvörðun viðurlaga hvort rannsókn máls, útgáfa ákæru eða meðferð málsins fyrir dómstólum hefur dregist óhæfilega.

Í 1. mgr. 70. gr. er í fjórða lagi kveðið á um að dómstólar skuli vera óháðir og óhlutdrægir. Hér er um að ræða einn mikilvægasta áskilnaðinn í ákvæðinu og undirstöðu þess að maður geti talist njóta réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómstólum. Ákvæðið stendur í nánnum tengslum við V. kafla stjórnarskrárinnar, sem hefur m.a. það markmið að tryggja sjálfstæði dómenda, auk reglunnar um þrískiptingu ríkisvaldsins í 2. gr. stjórnarskrárinnar. Krafan um óháða og óhlutdræga dómstóla felur jafnframt í sér áskilnað um jafnræði aðila málsins. Í athugasemdum er fylgdu ákvæðinu í greinargerð frumvarps til stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995 segir að ákvæðið leggi þá skyldu á löggjafann að setja skýrar reglur um hvenær dómari verði talinn vanhæfur í máli en ítarlegar reglur þess efnis

er nú að finna í lögum nr. 97/1991, um meðferð einkamála og lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

Við beitingu mannréttindasáttmála Evrópu hefur mat á því hvort um óvilhallan dómstól sé að ræða verið tvíþætt. Í fyrsta lagi má dómari ekki í raun vera vilhallur við meðferð og úrlausn og er hér litið til persónulegrar afstöðu hans. Í öðru lagi má ekki vera nein ástæða til að draga í efa hlutleysi dómara frá hlutlægu sjónarmiði.

Eins og vikið er að í umfjöllun um tilurð ákvæðisins er orðalag 70. gr. ekki jafn ítarlegt og sambærileg ákvæði í þeim alþjóðlegu mannréttindasáttmálum sem litið var til við samningu þess. Hins vegar er ljóst að íslenskir dómstólar líta til hinna erlendu sáttmála, einkum 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu við túlkun 70. gr. stjórnarskrárinnar. Hefur Hæstiréttur Íslands m.a. litið til umrædds ákvæðis mannréttindasáttmálans í tímamótadómum sínum um stöðu íslenskra dómstóla í réttarfarslöggjöfni. Í hrd. 1990, bls. 2, sem kveðinn var upp fyrir gildistöku 70. gr. stjórnarskrárinnar, reyndi á það fyrirkomulag sem tíðkaðist á Íslandi að sýslumenn og bæjarfógetar færu með framkvæmdarvald og dómsvald utan Reykjavíkur. Í dóminum vék Hæstiréttur frá fyrri fordæmum sínum og komst að þeirri niðurstöðu að fallast yrði á það með Mannréttindanefnd Evrópu að almennt yrði ekki talin næg trygging fyrir óhlutdrægni í dómstörfum þegar sami maður ynni bæði að þeim og lögreglustjórn. Í hrd. 1995, bls. 1444 reyndi á hvort dómarafulltrúi sem dæmði í refsímáli væri nægilega sjálfstæður til að mega fara með dómsvald. Í ljósi þeirra heimilda sem dómsmálaráðherra hafði formlega til þess að afturkalla löggildinguna dómarafulltrúa og víkja þeim úr starfi og framkvæmdarvaldið gæti með áhrifum sínum og ráðstöfunum bundið enda á ráðningu þeirra, komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að staða fulltrúanna uppfyllti ekki grunnreglur stjórnarskrárinnar um sjálfstæði dómsvaldsins eins og þær væru skýrðar með hliðsjón af 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Í 1. mgr. 70. gr. segir í fimmta lagi að dómþing skuli háð í heyranda hljóði. Reglan hefur lengi verið ein af undirstöðureglum íslensks réttarfars hvort sem er í opinberum málum eða einkamálum. Í lögskýringargögnum segir að markmið reglunnar sé að veita borgurunum rétt til að fylgjast með því hvort dómara starfi í raun eftir lögnum, en þetta sé ekki unnt ef leynd hvíli yfir því sem fram fari í dómsölum. Þannig sé reglunni öðrum þræði ætlað að veita dómendum aðhald í störfum sínum þegar þeir kveða á um réttindi og skyldur borgaranna. Felst gildi reglunnar í nútímaþjóðfélagi ekki síst í því að veita fjölmiðlum tækifæri til að miðla upplýsingum til almennings um rekstur dómstóla og dómsniðurstöður. Í 1. mgr. 70. gr. er hins vegar jafnframt kveðið á um undantekningar frá reglunni um opið þinghald. Þar er ráðgert að dómari geti á grundvelli lagaheimildar þar að lútandi ákveðið að halda dómþing fyrir luktum dyrum til að gæta velsæmis, allsherjarreglu, öryggis ríkisins eða hagsmuna málsaðila. Er þessi undantekning í samræmi við ákvæði alþjóðlegra mannréttindasáttmála sem einnig heimila slík frávík frá meginreglunni um opin þinghöld, enda talið ljóst að þeir hagsmunir sem raktir eru í ákvæðinu geti orðið yfirsterkari hagsmunum borgaranna af opinberri málsmeðferð. Eins og vikið hefur verið að þarf ákvörðun dómara um að loka þinghaldi þó ávallt að byggja á lagaheimild og er slíkar heimildir að finna í lögum nr. 91/1991, um meðferð einkamála og lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Ein

algengasta takmörkunin sem á reynir í framkvæmd er til hlífðar vitnum eða brotapolum í kynferðisbrotamálum. Rétt er að geta þess að ákvörðun dómara um að loka þinghaldi skerðir ekki rétt málsaðilanna sjálfra til þess að vera við það í máli sínu.

Í 2. mgr. 70. gr. er ein helsta grundvallarregla sakamálaréttarfars. Þar er kveðið á um að sá sem borinn sé sökum um refsiverða háttsemi skuli teljast saklaus uns sekt hans hefur verið sönnuð. Kveðið er á um regluna í 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 2. mgr. 14. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnómálaleg réttindi. Rétt er að geta þess að reglan einkorðast við sakamál, sbr. tilvísun ákvæðisins til refsiverðrar háttsemi. Það telst því ekki brot gegn því ákvæði þótt maður sem sýknaður hefur verið af ákæru um líkamsárás í refsímáli verði síðar dæmdur í einkamáli til að greiða bætur til tjónþola.

Mannréttindanefnd og Mannréttindadómstóll Evrópu hafa litið svo á að aðrir handhafar ríkisvaldsins en dómendur séu einnig bundnir af reglunni um að maður sé álitinn saklaus uns sekt hans er sönnuð. Í því sambandi má nefna álit umboðsmanns Alþingis frá 9. febrúar 2009 í máli nr. 5142/2007. Þar komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að tiltekin ummæli sem þáverandi forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins viðhafði um mál A í fréttum Ríkissjónvarpsins hafi ekki samrýmst meginreglu 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994.

Helstu heimildir

Alþingistiðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2096-2099.

Alþingistiðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3884.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 218-283.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 84-87.

Eiríkur Tómasson: „Áhrif Mannréttindasáttmála Evrópu á íslenskt sakamálaréttarfars“ Afmælisrit, Þór Vilhjálmsson sjötugur 9. júní, 2000, bls. 149.

Eiríkur Tómasson. „Hlutverk verjanda, réttindi hans og skyldur“ Lögberg, rit Lagastofnunar Háskóla Íslands, 2003, bls. 229.

Eiríkur Tómasson: Meginreglur opinbers réttarfars, 2005, bls. 6-10 og 12-32.

Eiríkur Tómasson: Réttarstaða sakbornings og verjanda, 2005, bls. 6-10, 15-18, 29-36, 42-45 og 48-50.

Eiríkur Tómasson: Réttlát málsmeðferð fyrir dómi: Íslensk lög og lagaframkvæmd í ljósi 1. og 3. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, 1999.

Eiríkur Tómasson: „Réttur sakaðs manns til að fá aðgang að gögnum og til að leggja fram gögn í sakamáli“ Afmælisrit, Guðmundur Ingvi Sigurðsson áttræður 16. júní, 2002, bls. 19-35.

Eiríkur Tómasson: „Réttur sakaðs manns til þess að leiða vitni og spyrja þau. Íslensk lög og lagaframkvæmd í ljósi d-liðar 3. mgr., sbr. 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu“ Úlfjótur, 3. tbl., 1999, bls. 357- 392.

Eiríkur Tómasson: „Saklaus uns sekt er sönnuð. Hvað felst í fyrirmælum 2. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 2. mgr. 70. gr. Stjórnarskrárinnar?“ Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001, bls. 121-144.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 516-535.

Dómar o.fl.

Hrd. 1985, bls. 1290.

Hrd. 1990, bls. 92.

Hrd. 1992, bls. 174.

Hrd. 1995, bls. 1444.

Hrd. 1999, bls. 3280.

Hrd. 2000, bls. 3697.

Hrd. 2000, bls. 4394.

Hrd. 2002, bls. 1406.

Hrd. 2002, bls. 1418.

Hrd. 2004, bls. 4684.

Hrd. 2005, bls. 3214.

Dómur Hæstaréttar frá 16. mars 2007, nr. 92/2007.

Dómur Hæstaréttar frá 8. nóvember 2007, nr. 206/2007.

Dómur Hæstaréttar frá 5. júní 2008, nr. 385/2007.

Dómur Hæstaréttar frá 25. september 2008, nr. 96/2008.

ÁUA nr. 5142/2007.

ÁUA nr. 3070/2000.

ÁUA nr. 3212/2001.

Skýrsla Mannréttindanefndar Evrópu frá 8. mars 1989 í máli Jóns Kristinssonar gegn Íslandi, mál nr. 12170/86.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu frá 7. september 1999 í máli Siglfríðings ehf. gegn Íslandi, nr. 34142/96.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu frá 30. maí 2000 í máli Vilborgar Yrsu Sigurðardóttur, nr. 32451/96.

Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu frá 3. október 2000 í máli Gísla Konráðssonar gegn Íslandi, nr. 32231/96.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Péturs Þórs Sigurðssonar gegn Íslandi frá 10. apríl 2003, nr. 39731/98.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Sigurþórs Arnarssonar gegn Íslandi frá 15. júlí 2003, nr. 44671/98.

Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu frá 31. ágúst 2006 í máli Sigurðar Guðmundssonar gegn Íslandi, mál nr. 31549/03.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu frá 5. júlí 2007 í máli Söru Lindar Eggertsdóttir gegn Íslandi, nr. 31930/04.

Dómur Mannréttindadómstólsins í máli Súsönnu Rósar Westlund gegn Íslandi frá 6. desember 2007, nr. 42628/04.

71. gr.

Allir skulu njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu.

Ekki má gera líkamsrannsókn eða leit á manni, leit í húsakynnum hans eða munum, nema samkvæmt dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild. Það sama á við um rannsókn á skjölum og póstsendingum, símtölum og öðrum fjarskiptum, svo og hvers konar sambærilega skerðingu á einkalífi manns.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. má með sérstakri lagaheimild takmarka á annan hátt friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra.

Tilurð

Í stjórnarskránni frá 1874 var í 49. gr. svohljóðandi ákvæði: „Heimilið er friðheilagt. Ekki má gjöra húsleit, nje kyrsetja brjef og önnur skjöl og rannsaka þau, nema eptir dómsúrskurði, ef lögin ekki gjöra sjerlega undantekning“. Fyrirmyndin var sótt í 86. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Ákvæði 49. gr. stjórnarskrárinnar 1874 var svo tekið efnislega óbreytt upp í 62. gr. stjórnarskrárinnar 1920 og 66. gr. stjórnarskrárinnar 1944. Við breytingarnar á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar árið 1995 var hins vegar ákveðið að rýmka gildissvið reglunnar verulega, þ.e. til friðhelgi einkalífs og fjölskyldu. Áður hafði þó verið litið svo á að þessi regla væri ein af óskráðum meginreglum íslensks réttar.

Í lögskýringargögnum er fylgdu stjksl. nr. 97/1995 kemur fram að við samningu núgildandi ákvæðis hafi einkum verið horft til 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 17. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Í álitni stjórnarskrárnefndar, sem fékk frumvarp til stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995 til umfjöllunar eftir fyrstu umræðu um það á Alþingi, kemur fram að komið hefðu fram athugasemdir bæði með og á móti ákvæði 3. mgr. 71. gr. sem heimilar lögmæltar takmarkanir á þeim réttindum sem vernduð eru í ákvæðinu. Í álitinu kemur fram að nefndin hafi talið að réttlæt看legt gæti verið að takmarka hina mikilvægu friðhelgi, t.d. í þágu fórnarlamba heimilisofbeldis. Hins vegar væri nefndin þeirrar skoðunar að varlega yrði að fara með slíkar heimildir eins og allar heimildir sem skerða grunvallarréttindi. Gerði nefndin því tillögu um að hert yrði á upphaflegu orðalagi í frumvarpinu og að kveðið yrði á um að „brýna“ nauðsyn yrði að bera til slíkrar takmörkunar.

Í álitni nefndarinnar er einnig vikið að því að komið hefði fram ábending um að bæta við í upptalningu síðari málsliðar 2. mgr. greinarinnar t.d.

símtölum, hljóðupptökum og myndatökum o.s.frv. Tók nefndin fram að enda þótt ekki léki vafi á því að þessi atriði fælust í orðunum „svo og hvers konar sambærilega skerðingu á einkalífi manns“ féllist nefndin á að rétt væri að bæta símtölum og öðrum fjarskiptum við ákvæðið sökum þess að mikilvægi slíkra samskipta ykist sífellt og nægði þar að minna á notkun myndsíma og síaukin tölvusamskipti af ýmsu tagi. Tók nefndin fram að með fjarskiptum væri átt við svokölluð lokuð fjarskiptakerfi eða fjarskiptanet en ekki fjarskipti sem væru í eðli sínu opin öðrum en beinum aðilum að fjarskiptunum.

Skýring

Í 1. mgr. 71. gr. er kveðið á um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Hugtakið einkalíf er víðtækt og segja má að það sé eins konar yfirhugtak sem felir jafnframt í sér hin atriðin, þ.e. heimilis- og fjölskyldulíf.

Í athugasemdum með ákvæðinu er fylgdu greinargerð með frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995 kemur fram að í friðhelgi einkalífs felist fyrst og fremst réttur manns til að ráða yfir lífi sínu og líkama og til að njóta friðar um lífshætti sína og einkahagi. Hér falla jafnframt undir tilfinningalíf og tilfinningasambönd við aðra. Hættan á því að þessi friðhelgi sé rofin er að sjálfsgöðu ekki einvörðungu bundin við ríkisvaldið, heldur geta einkaaðilar einnig brotið gegn þeim réttindum sem 71. gr. er ætlað að vernda. Sú skylda hvílir því á löggjafanum að setja lagareglur, m.a. refsíákvæði, sem ætlað er að vernda borgarana í innbyrðis samskiptum þeirra. Sem dæmi um löggjöf sem ætlað er að vernda friðhelgi einkalífs má nefna lög nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga og almenn hegningarlög nr. 19/1940, sbr. einkum XXV. kafla þeirra laga þar sem lögð er refsing við brotum gegn friðhelgi einkalífs og ærumeiðingum. Utan refsivörslukerfisins eru einnig úrræði í lögum sem veita manni bótarétt á hendur þeim sem brýtur gegn friðhelgi einkalífs hans. Í b-lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 er mælt fyrir um að heimilt sé að dæma miskabætur úr hendi þess, sem ber ábyrgð á ólög-mætri meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu annars manns, sbr. hrd. 2005, bls. 3465. Á grundvelli þessa ákvæðis skaðabótalaganna er einnig unnt að krefjast miskabóta vegna ýmissa brota á friðhelgi einkalífs í stað þess að látið sé reyna á ákvæði XXV. kafla alm. hgl., sjá t.d. hrd. 2002, bls. 1212 og hrd. 2004, bls. 1553.

Eitt vandmeðfarnasta viðfangsefnið, þar sem reynir á álitamál um vernd friðhelgi einkalífs og beitingu framangreindra refsí- og bótareglna, lýtur að því að finna jafnvægi á milli þess og annarra stjórnarskrárverndaðra réttinda og þar kemur tjáningarfrelsi annarra oftast til álita. Verður niðurstaða hagsmunamats að ráðast af atvikum í hverju máli og þá einkum af því hvort vega þyngra hagsmunir einstaklings að njóta friðar um einkahagi sína og mannorð eða nauðsyn þess að viðhalda frjálsri lýðræðislegri umræðu um málefni sem varða almennung, en nánar verður vikið að því í umfjöllun um 73. gr. Fjölmargir dómur hafa gengið um þau efni, t.d. hrd. 1999, bls. 857, hrd. 2006, bls. 2759 og dómur Hæstaréttar frá 4. október 2007 í máli nr. 37/2007 og eru nokkrir fleiri taldir hér á eftir ásamt frekari heimildum um 71. gr.

Eins og áður segir hefur allt frá gildistöku stjórnarskrárinnar 1874 verið kveðið á um friðhelgi heimilisins. Í lögskýringargögnum kemur fram að

við samningu nágildandi stjórnarskrárákvæðis hafi ekki verið gengið út frá því að skýringin á inntakinu í friðhelgi heimilisins breyttist frá því sem áður var. Þannig yrði hugtakið heimili eftir sem áður skýrt öllu rýmra en orðalagið sjálft gefur tilefni til. Þótt orðið heimili eigi fyrst og fremst við vistarverur og dvalarstað manns getur það t.d. einnig náð til vinnustaðar, bifreiðar, húsvagns eða jafnvel tjalds ef raunverulegur dvalarstaður manns er á einhverjum slíkum stað. Þýðing þess að heimilið sé friðheilagt er einkum tvíþætt. Annars vegar verður ekki gerð húsleit á heimili án sérstakrar lagaheimildar og hinsvegar verður maður ekki án slíkrar heimildar skyldaður til að fara af heimili sínu. Réttur manna til að dveljast á heimilum sínum takmarkast þó að sjálfsgöngu af almennum reglum íslensks réttar um eignarrétt eða leigurétt, sbr. hrd. 1984, bls. 587.

Með hugtakinu fjölskyldu er átt við fjölskyldutengsl í víðtækum skilningi. Þar undir fellur t.d. samband barns og forsjárlaus foreldris. Í lögskýringargögnum kemur fram að ákvæðinu sé einnig ætlað að vernda réttinn til þess að stofna fjölskyldu. Rétti fjölskyldu til friðhelgi eru þó settar ákveðnar skorður, enda undir vissum kringumstæðum nauðsynlegt að stjórnvöld hafi afskipti af fjölskyldulífi, sbr. umfjöllun um 3. mgr. 71. gr. hér á eftir.

Í 2. mgr. 71. gr. er fjallað um tilteknar takmarkanir á þeim réttindum sem 1. mgr. verndar. Er hér einkum um að ræða þvingunaraðgerðir í þágu rannsóknar sakamála, þótt ekki séu þær einskorðaðar við slík tilvik. Þessar aðgerðir eiga það sameiginlegt að verða að eiga sér stoð í dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild. Dæmi um lagasetningu sem veitir heimildir til þeirra atriða sem nefnd eru í 2. mgr. 71. gr. eru lög nr. 88/2008, um meðferð sakamála, lög nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, og tollalög nr. 88/2005.

Samkvæmt 3. mgr. 71. gr. má í undantekningartilvikum takmarka með sérstakri lagaheimild þá friðhelgi sem kveðið er á um í 1. mgr. Þegar brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra. Í lögskýringargögnum kemur fram að tilgangurinn með þessari takmörkun sé helst sá að bregðast við tilvikum þar sem afskipti af heimili og fjölskyldulífi eru nauðsynleg til að vernda hagsmuni barna, sbr. ákvæði í barnaverndarlögum nr. 80/2002 og barnalögum nr. 76/2003, sbr. einnig hrd. 1993, bls. 226. Standa slík sjónarmið í nánnum tengslum við ákvæði 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar sem kveður á um að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Hér myndu einnig falla undir heimildir í löggjöf um fullnustugerðir, t.d. í tengslum við framkvæmd fjárnáms, nauðungarsölu eða gjaldþrotaskipta, sem geta leitt til skerðingar á réttindunum sem talin eru í 1. mgr. 71. gr.

Þegar vísað er til þess að takmörkun þurfi að hvíla á lagaheimild, hvort heldur samkvæmt 2. eða 3. mgr. 71. gr. er átt við sett lög frá Alþingi. Virðist sem dómstólar setji löggjafanum nokkuð strangar skorður við framsali á slíku valdi til framkvæmdarvaldsins, sbr. hrd. 2003, bls. 4153. Þá verður við beitingu slíkra lagaheimilda að gæta meðalhófs, sbr. hrd. 2001, bls. 1188 og hrd. 2002, bls. 1639.

Helstu heimildir

Alþingistiðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2099-2102.

Alþingistiðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3884.

Atli Gíslason og Jóhanna Katrín Magnúsdóttir: „Réttarvernd kynfrelsis“ Guðrúnarbók. Afmælisrit til heiðurs Guðrúnu Erlendsdóttur, 3. maí 2006, bls. 21.-49.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 284-321.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 87-88.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 535-543.

Hjördís Halldórsdóttir: „Tölvupóstur starfsmanna og einkalífsvernd“ Lögberg, rit Lagastofnunar Háskóla Íslands, 2003, bls. 355-400.

Jónatan Þórmundsson: „Brot gegn friðhelgi einkalífs“ Tímarit lögfræðinga, 2. hefti 1976, bls. 147-167.

Páll Sigurðsson: Mannhelgi – Höfuðþættir almennrar persónuverndar, 2010.

Þorgeir Örlygsson: „Meðferð persónuupplýsinga í vísindarannsóknnum“ Úlfjótur, 3. tbl., 1998, bls. 305- 324.

Dómar o.fl.

Hrd. 1975, bls. 601.

Hrd. 1968, bls. 1007.

Hrd. 1984, bls. 587.

Hrd. 1993, bls. 226.

Hrd. 1993, bls. 357.

Hrd. 1994, bls. 813.

Hrd. 1989, bls. 28.

Hrd. 1999, bls. 857.

Hrd. 1996, bls. 3575.

Hrd. 2000, bls. 3424.

Hrd. 2000, bls. 4506.

Hrd. 2001, bls. 1188.

Hrd. 2001, bls. 1339.

Hrd. 2002, bls. 1212.

Hrd. 2002, bls. 1485.

Hrd. 2002, bls. 1639 og 1652.

Hrd. 2003, bls. 4153.

Hrd. 2005, bls. 3465.

Hrd. 2006, bls. 2759.

Hrd. 2006, bls. 5758.

Dómur Hæstaréttar frá 4. október 2007, nr. 37/2007.

Dómur Hæstaréttar frá 14. október 2010, nr. 779/2009.

ÁUA nr. 3137/2000.

ÁUA nr. 419/2007.

ÁUA nr. 5334/2008.

ÁUA nr. 5918/2010.

Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu frá 20. október 2005 í máli
Kjartans Gunnarssonar, nr. 4591/04.

Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu frá 16. júní 2009 í máli Jónínu
Benediktsdóttur gegn Íslandi, nr. 38079/06.

72. gr.

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

Með lögum má takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi.

Tilurð

Friðhelgi eignarréttarins naut verndar í 17. gr. frönsku réttindayfirlýsingarinnar frá 1789. Sú grein varð svo fyrirmynd ýmissa stjórnarskrárákvæða, þ.á m. belgísku stjórnarskrárinnar frá 1831 sem 87. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849 sótti fyrirmynd sína til og 50. gr. stjórnarskrárinnar 1874 var sniðin eftir. Ákvæði 1. mgr. hefur verið efnislega óbreytt frá upphafi, sbr. 63. gr. stjórnarskrárinnar 1920 og síðar 67. gr. stjórnarskrárinnar 1944. Með síðastgreindu stjórnarskránni var þó ákvæði 1. mgr. skipt upp í tvo málslíði án sérstakra skýringa. Ákvæði 2. mgr. á hins vegar rætur sínar í 64. gr. stjórnarskrárinnar 1920 þar sem fram kom að um heimild útlendinga til þess að eiga fasteignaréttindi hér á landi skyldi skipað með lögum. Með stj. nr. 97/1995 var þessari reglu skipað í nýja 2. mgr. eignarréttarákvæðisins sem varð 72. gr. Sú breyting varð að samkvæmt ákvæðinu „má“ með lögum takmarka rétt erlendra aðila en í eldri ákvæði sagði að um heimild útlendinga „skyldi“ skipað með lögum. Þá er í núgildandi ákvæði ekki aðeins vísað til réttar erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi heldur einnig til réttar þeirra til að eiga hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi.

Skýring

Í 1. mgr. 72. gr. er annars vegar að finna þá yfirlýsingu að eignarrétturinn sé friðhelgur og hins vegar fastskorðaða réttarreglu um að engan megi skylda til þess að láta eign sína af hendi nema almenningsþörf krefji og að til þess þurfi lagaheimild og fullt verð að koma fyrir. Lagalegt gildi ákvæðisins felst fyrst og fremst í síðarnefndri réttarreglu þótt ekki sé hægt að útiloka að stefnuyfirlýsing 1. málslíðar hafi þýðingu, t.d. við lögskýringu. Um túlkun ákvæðisins hefur gengið mikill fjöldi dóma. Um þessa framkvæmd verður að vísa til heimilda.

Hugtakið „eign“ er ekki nánar skilgreint í stjórnarskránni. Dómaframkvæmd tekur hins vegar allan vafa af um rúma merkingu hugtaksins. Undir hugtakið falla almennt hvers kyns réttindi með fjárhagslega þýðingu, þ.á m. kröfuréttindi, höfundarréttindi og ýmis óbein eignarréttindi, svo sem veðréttur og afnotaréttur. Réttindi sem allir njóta (almannaréttur) fullnægja ekki þessu skilyrði. Sama á við um réttindi bundin persónu manna, svo sem ríkisborgararétt, sem eru þannig ekki talin eign í skiln-

ingi 72. gr. Ýmis álitamál geta skapast við mat á því hvenær um eign sé að ræða í merkingu ákvæðisins, ekki síst þegar um allsherjarleg réttindi er að ræða og hagsmuni sem tengjast þeim, einkum ýmis réttindi á grundvelli opinberra leyfa. Við mat á því er gjarnan litið til þess hvort eigandi réttindanna geti nýtt sér þær heimildir sem almennt eru taldar felast í eignarrétti, svo sem hvort þau hafi fjárhagslegt gildi sem unnt er að ráðstafa með sölu, leigu, veðsetningu eða erfðaskrá. Sérstök álitamál koma upp þegar settir eru fyrirvarar við eignarréttarvernd, sbr. einkum 3. málslíð 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Um þetta verður að vísa til heimilda.

Allt frá gildistöku stjórnarskrárinnar 1874 hefur verið viðurkennt að ýmsar skerðingar á eignarréttindum manna séu heimilar án bóta. Í fyrsta lagi er löggjafanum heimilt að setja eignarréttinum almennar takmarkanir. Sem dæmi um slíkt má nefna margvíslegar reglur um skipulag, hagnýtingu og meðferð fasteigna. Í öðru lagi er löggjafanum heimilt að skattleggja eigendur enda gerir stjórnarskráin sérstaklega ráð fyrir slíkri tekjuöflun hins opinbera, sbr. 40. og 77. gr. hennar. Í þriðja lagi kann upptaka eigna (án bóta) að vera leyfileg í tilefni af refsibroti, svo sem þegar ávinningur af broti er gerður upptækur lögum samkvæmt eða þegar almannahætta stafar af eign. Í fjórða lagi kann löggjafinn að leggja fésektir sem refsingu við tilteknum afbrotum. Í fimmta lagi er samkvæmt meginreglum íslensks réttar heimilt að stofna verðmætum í hættu til bjargar öðrum verðmætum sem telja verður að miklum mun meira virði, sbr. t.d. meginreglu 13. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Eigandi þeirra verðmæta sem tapast vegna slíks neyðarréttarræðis á þó rétt á bótum úr hendi þess sem átti hina verðmætari hagsmuni sem bjargað var.

Með því að kveða á um að „engan“ megi skylda til að láta af hendi eign sína tekur 72. gr. allan vafa af um að ákvæði hennar á jafnt við um Íslendinga sem erlenda ríkisborgara. Jafnframt falla hér lögaðilar og jafnvel opinberir aðilar undir.

Í 1. mgr. 72. gr. eru þrjú skilyrði sett fyrir eignarnámi. Í fyrsta lagi þarf til þess lagaheimild. Ákvæðið felur því ekki í sér sjálfstæða heimild til eignarnáms heldur þarf löggjöf til. Venjulega kveða lög á um heimild til eignarnáms samkvæmt nánari ákvörðun stjórnvalda. Lög geta þó kveðið beinlínis á um eignarnám eða falið í sér eignarnám með óbeinum hætti. Vafamál geta risið hvort rétt sé að túlka lög á þá leið að þau feli í sér eignarnám eða hvort þau teljist andstæð eignarréttarákvæðinu og því að vettugi virðandi, sbr. t.d. hæstaréttardóm 25. nóvember 2010 í máli nr. 274/2010. Í öðru lagi þarf almenningsþörf að krefjast eignarnámsins. Almennt er talið að dómstólar veiti löggjafanum verulegt svigrúm til þess að meta hvort slík þörf sé fyrir hendi. Í þriðja lagi þarf fullt verð að koma fyrir hið eignarnumda. Ákvæði þetta tekur aðeins til fjárhagslegs tjóns eignarnámsþolans og er í þeim efnum miðað við verðgildi eignarinnar fyrir hann á þeim tíma sem eignarnám fór fram. Um framkvæmd eignarnáms er fjallað í lögum nr. 11/1973.

Í 2. mgr. 72. gr. er að finna heimild til handa löggjafanum að takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi. Eins og áður er rakið var sú breyting gerð frá fyrri stjórnarskrárákvæðum um þetta að nú er einungis kveðið á um heimild löggjafans til að fjalla um slíkt í lögum. Eins og áréttað er í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er síðar varð að stjkskl. nr. 97/1995 er

ákvörðunarvald um það hvort slíkar takmarkanir séu settar að öllu leyti í höndum löggjafans.

Helstu heimildir

Alþingistiðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2102-2103.

Alþingistiðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3884-3885.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt–helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 88-90.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – mannréttindi, 2008, bls. 440-498.

Gaukur Jörundsson: „Saga stjórnskipulegrar eignarréttarverndar“ Úlfjótur, 1. tbl., 23. árg. 1970, bls. 5 o.áfr.

Gaukur Jörundsson: „Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis“ Úlfjótur, 3. tbl., 21. árg. 1968, bls. 161 o.áfr.

Gaukur Jörundsson: Um eignarnám, 1969.

Guðrún Gauksdóttir: „Eru aflaheimildir eign í skilningi 72. gr. stjkskr.?“ Guðrúnarbók, 2006, bls. 2006.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 543-568.

Sigurður Líndal: „Nytjastofnar á Íslandsmiðum – Sameign þjóðarinnar“ Afmælisrit: Davíð Oddsson fimmtugur, 17. janúar 1998, 1998, bls. 781-808.

Skúli Magnússon: „Um stjórnskipulega vernd aflaheimilda“ Úlfjótur, 3 tbl., 1997.

Torfi Ragnar Sigurðsson: „Hugtakið ‘eign’ samkvæmt 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við Mannréttindasáttmála Evrópu – sjónarmið um lög-mætar væntingar“ Úlfjótur, 4. tbl., 2005, bls. 681-724.

Þorgeir Örlygsson: „Hver á kvótann?“ Tímarit lögfræðinga, 1. tbl., 48 árg. 1998, bls. 28 o.áfr.

Dómar o.fl.

Lýrd. IX, bls. 809

Hrd. 1937, bls. 492

Hrd. 1946, bls. 345

Hrd. 1953, bls. 142

Hrd. 1964, bls. 573

Hrd. 1980, bls. 920

Hrd. 1986, bls. 706 og 714

Hrd. 1992, bls. 1962

Hrd. 1993, bls. 1217

Hrd. 1998, bls. 1976

Hrd. 1999, bls. 4769

Hrd. 2000, bls. 1621

Hrd. 2003, bls. 3411

Dómur Hæstaréttar frá 27. september 2007, nr. 182/2007

Dómur Hæstaréttar frá 21. febrúar 2008, nr. 644 og 645/2006

Dómur Hæstaréttar frá 19. mars 2009, nr. 425/2008

ÁUA nr. 4917/2007

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Kjartans Ásmundssonar
gegn Íslandi frá 12. október 2004, nr. 60669/00

73. gr.

Allir eru frjálsir skoðana sinna og sannfæringar.

Hver maður á rétt á að láta í ljós hugsanir sínar, en ábyrgjast verður hann þær fyrir dómi. Ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi má aldrei í lög leiða.

Tjáningarfrelsi má aðeins setja skorður með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum.

Tilurð

Tjáningarfrelsið er einn af hornsteinum lýðræðislegs þjóðskipulags og hafa ákvæði til verndar því fylgt stjórnarskrám frá fyrstu tíð. Um það var t.d. mælt í 11. gr. frönsku mannréttindafirlýsingarinnar frá 1789. Þótt 91. gr. dönsku grundvallarlaganna frá 1849, sem varð fyrirmynd 54. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874, væri reist á rökum tjáningarfrelsis var þar einungis mælt fyrir um rétt til að láta í ljósi skoðanir sínar á prenti. Við endurskoðun mannréttindakafla stjórnarskrárinnar árið 1995 fékk tjáningarfrelsisákvæðið á sig núverandi mynd. Var höfð nokkur hliðsjón af 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 19. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Ákvæðið tekur því hvers kyns tjáningar í stað þess að vera einskorðað við prentað mál samkvæmt orðum sínum.

Skýring

Vernd tjáningarfrelsis byggir á margvíslegum rökum sem lúta bæði að rétti einstaklingsins og hagsmunum lýðræðislegs þjóðfélags af frjálsum tjáskiptum borgaranna. Í 1. mgr. 73. gr. segir að allir séu frjálsir skoðana sinna og sannfæringar. Ætla má að ákvæði 1. mgr. hafi fyrst og fremst vægi sem stefnuyfirlýsing enda koma takmarkanir á skoðana- og sannfæringarfrelsi varla til nema skoðanirnar eða sannfæringin sé tjáð með einhverjum hætti en um það fjallar 2. mgr. 73. gr. Meginregla 1. mgr. 73. gr. getur þó haft raunhæft gildi ein út af fyrir sig og veitt sérstaka vernd fyrir þeirri aðstöðu að menn verði t.d. skráðir í ákveðinn stjórnmalaflokk eða félag um tiltekna lífsskoðanir gegn vilja sínum eða að kerfisbundið eða með þvingun sé unnið að því að telja mann á ákveðna skoðun eða sannfæringu.

Í fyrri málslið 2. mgr. segir að hver maður eigi rétt á að láta í ljós hugsanir sínar, en ábyrgjast verði hann þær fyrir dómi. Hér birtist kjarni tjáningarfrelsisins samkvæmt íslenskrí stjórnskipun. Rétt er að áréttta að sú tján-

ing sem fellur undir ákvæðið er ekki takmörkuð við tjáningu í prentuðu formi, heldur tekur einnig til tjáningar í ræðu og stafrænu formi svo dæmi séu tekin. Þá þarf ekki að vera um tjáningu í orðum að ræða, heldur getur margskonar önnur tjáning fallið undir, svo sem mótmælaganga eða listræn tjáning, sbr. hrd. 1999, bls. 3386.

Þótt fyrri málsliður 2. mgr. kveði á um að hver maður eigi rétt á að láta í ljós hugsanir sínar er vernd ákvæðisins að sjálfsögðu ekki takmörkuð við þær aðstæður þegar einstaklingur miðlar eigin hugsunum. Þannig er fólgin í tjáningarfrelsinu rétturinn til að miðla alls kyns upplýsingum, svo sem í formi auglýsinga eða fréttar, svo og rétturinn til að taka við upplýsingum sem aðrir miðla. Við túlkun ákvæðisins yrði væntanlega litið til ákvæða hinna alþjóðlegu mannréttindasáttmála sem vísað var til hér að framan en ákvæði þeirra eru ítarlegri í þessum efnum. Þá verður ráðið af dómaframkvæmd að ekki er gerður greinarmunur á einstaklingum og lögpersónum varðandi vernd tjáningarfrelsis, sbr. t.d. hrd. 2006, bls. 1689 og 1776.

Allt frá tímum frönsku mannréttindayfirlýsingarinnar frá 1789 hefur við vernd tjáningarfrelsisins verið gert ráð fyrir því að menn þurfi að bera ábyrgð á misnotkun þess. Að þessu er vikið í 1. mgr. 73. gr. en um takmörk tjáningarfrelsisins verður nánar fjallað í tengslum við ákvæði 3. mgr. 73. gr. hér á eftir. Í seinni málslið 2. mgr. 73. gr. er kveðið á um að ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi megi aldrei í lög leiða. Með ritskoðun er átt við yfirlestur ríkisvaldsins til úrlausnar á því hvort birta megi viðkomandi rit. Með orðunum „öðrum sambærilegum tálmunum“ er átt við undanfarandi hindranir sem með líkum hætti tálma eða girða fyrirfram fyrir birtingu. Sem dæmi um þetta mætti nefna ef handrit væri tekið eignarnámi í því skyni að hindra útgáfu þess eða sækja þyrfti um leyfi til útgáfu blaða eða tímarita.

Þess má geta að fyrsti dómur Hæstaréttar Íslands þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að almenn lög brytu í bága við ákvæði stjórnarskrárinnar laut einmitt að þágildandi prentfrelsisákvæði 67. gr. stjórnarskrárinnar. Í hrd. 1943, bls. 237 komst dómstóllinn þannig að þeirri niðurstöðu að lög sem áskildu ríkinu einkarétt til birtingar rita er samin voru fyrir árið 1400 brytu í bága við umrætt ákvæði. Í dóminum sagði m.a.: „Með því að áskilja ríkinu einkarétt til birtingar rita þessara og banna á þann hátt öðrum birtingu þeirra, nema að fengnu leyfi stjórnvalda, hefur verið lögð fyrirfarandi tálmun á útgáfu ritanna, sem óheimil verður að teljast skv. 67. gr. stjórnarskrárinnar.“

Almennt er talið að orðalag 2. mgr. 73. gr. um ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi megi „aldrei í lög leiða“ komi ekki í veg fyrir að ákvæðinu verði breytt með venjulegum hætti, sbr. 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

Í 3. mgr. 73. gr. er að finna heimild til takmörkunar á tjáningarfrelsinu en eins og áður segir hefur allt frá upphafi stjórnarskrárbundinnar tjáningarfrelsisverndar verið gengið út frá því að menn þyrftu að bera ábyrgð á misnotkun tjáningarfrelsisins, svo sem með meidyrðum. Verður slíkri ábyrgð aðeins komið fram fyrir dómi, eins og segir í ákvæðinu. Því yrði óheimilt að fela lögreglu eða öðrum stjórnvöldum úrskurðarvald í þessum efnum. Getur ábyrgðin hvort heldur verið í formi refsíábyrgðar eða skaðabótaábyrgðar og gerir ákvæðið ekki greinarmun á því tvennu. Lög-

gjafanum eru ekki settar sérstakar skorður í 3. mgr. 73. gr. um viðurlög sem beita megi fyrir brot þar sem farið er út fyrir mörk tjáningarfrelsisins, svo sem um hámark refsinga, fébótaábyrgð o.s.frv. Verður þó að ætla að viðurlögin verði að skoða í ljósi þeirra hagsmuna sem verið er að vernda en sem endranær verður hér að byggja á meðalhófsreglu.

Í 3. mgr. er að finna þrjú megin skilyrði fyrir takmörkun á tjáningarfrelsi. Í fyrsta lagi verður takmörkunin að vera lögmælt. Stjórnarskrárákvæðið veitir því stjórnvöldum ekki sjálfstæðan rétt til takmarkana á tjáningarfrelsinu heldur verða slíkar takmarkanir að eiga sér stoð í almennum lögum. Skilyrðið byggist fyrst og fremst á þeim forsendum að borgurinum þurfi að vera ljósar þær skorður sem þeim eru settar og að þeir geti hagað sér í samræmi við það, þ.e. nýtt sér tjáningarfrelsi sitt innan þeirra marka. Hin lögmælda takmörkun má ekki vera of almenn heldur verður hún að vera bundin við ákveðnar aðstæður eða tilvik, svo ekki leiki vafi á því til hvaða aðstæðna hún nær. Um þetta má m.a. vísa til hrd. 2002, bls. 4166 og hrd. 1999, bls. 3386.

Í öðru lagi verður markmið takmörkunarinnar að vera eitt af þeim sem rakin eru í ákvæðinu en þar er vísað til allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, verndar heilsu eða siðgæðis manna og réttinda eða mannorðs annarra. Sem dæmi um lagafyrirmæli sem hér falla undir má nefna 1. mgr. 22. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, sem lýtur að hvatningu til að fremja afbrot, X. kafla almennra hegningarlaga, sem fjallar um landráð og 210. gr. sömu laga, sem lýtur m.a. að birtingu kláms.

Í þriðja lagi þarf takmörkunin að vera nauðsynleg og samrýmast lýðræðishefðum. Fjölmargir dómur hafa gengið í Hæstarétti þar sem vegast á sjónarmið um mikilvægi tjáningarfrelsisins fyrir lýðræðislega umræðu annars vegar og rétt einstaklingsins til æruverndar hins vegar. Er vísað til nokkurra þeirra ásamt frekari heimildum um tjáningarfrelsið hér á eftir. Af dómaframkvæmdinni verður ráðið að nokkrir þættir hafa áhrif á þetta mat. Þar skiptir einkum máli í hvaða sambengi tiltekin ummæli eru sett fram, hvert er eðli þeirra og tilgangur og ekki síður á hvaða vettvangi tjáningin kemur fram. Ekki er hægt að slá föstu svo algilt sé hver þessara þátta vegur þyngst heldur spila þeir saman og innbyrðis vægi þeirra getur verið breytilegt eftir atvikum máls. Auk þess hefur fjölmiðlum verið játað sérstaklega rúmt tjáningarfrelsi í ljósi hlutverks þeirra að miðla upplýsingum í samfélaginu um málefni sem eiga erindi við almennung. Af dómaframkvæmd verður einnig ráðið að dómstólar leggja áherslu á meðalhófsreglu við mat á því hvort of langt er gengið í takmörkunum á tjáningarfrelsi, með vísun til þeirrar nauðsynjar sem er orðuð sérstaklega í 3. mgr. 73. gr.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2103-2105.

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3885-3886.

Árni Tryggvason. „Löggjöf um prentarétt og hömlur gegn útgáfu siðspillandi rita“ Tímarit lögfræðinga, 1955, bls. 125-140.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 347-393.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 90-92.

Björg Thorarensen: „Áhrif Mannréttindasáttmála Evrópu á vernd tjáningarfrelsis að íslenskum rétti“ Tímarit lögfræðinga, 4. hefti 2003, bls. 373-420.

Björg Thorarensen: „Tjáningarfrelsið og bann við útbreiðslu kynþáttafordóma“ Úlfjótur, 3. tbl., 2002, bls. 417-442.

Einar Arnórsson: „Stjórnskráin og Hrafnkötlumálið“ Tímarit lögfræðinga, 1953, bls. 14-26.

Eiríkur Jónsson: „Hinn kennilegi grundvöllur 73. gr. stjórnskrárinnar“ Tímarit lögfræðinga, 2007, bls. 107-146.

Eiríkur Jónsson: „Miskabætur vegna ólögmatrar meingerðar gegn æru samkvæmt b-lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga“ Úlfjótur, 1. tbl., 2007, bls. 25-96.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 568-588.

Páll Sigurðsson: Fjölmiðlaréttur, Reykjavík, 1997.

Páll Þórhallsson: Fjölbreytni í fjölmiðlum, Rannsóknir í félagsvísindum VII - Lagadeild. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands 2006, bls. 209-219.

Sigríður Rut Júlíusdóttir: „Mörk tjáningarfrelsis og friðhelgi einkalífs í umfjöllun um opinberar persónur“ Úlfjótur, 1. tbl., 2005, bls. 111- 138.

Dómar o.fl

Hrd. 1943, bls. 237.

Hrd. 1977, bls. 375.

Hrd. 1984, bls. 855.

Hrd. 1987, bls. 394.

Hrd. 1987, bls. 1280.

Hrd. 1995, bls. 408.

Hrd. 1996, bls. 40.

Hrd. 1997, bls. 3618.

Hrd. 1998, bls. 1376.

Hrd. 1999, bls. 781.

Hrd. 1999, bls. 857.

Hrd. 1999, bls. 3386.

Hrd. 2000, bls. 4506.

Hrd. 2002, bls. 1024.

Hrd. 2002, bls. 1212.

Hrd. 2002, bls. 1485.

Hrd. 2003, bls. 3136.

Hrd. 2005, bls. 5105.

Hrd. 2006, bls. 1689 og 1776.

Hrd. 2006, bls. 2759.

Dómur Hæstaréttar frá 1. júní 2006, nr. 541/2005.

Dómur Hæstaréttar frá 1. mars 2007, nr. 278/2006.

Dómur Hæstaréttar frá 5. mars 2009, nr. 328/2008.

Dómur Hæstaréttar frá 28. maí 2009, nr. 575/2008.

ÁUA nr. 2475/1998.

ÁUA nr. 3820/2003.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Þorgeirs Þorgeirsonar gegn Íslandi frá 25. júní 1992, nr. 13778/88.

74. gr.

Rétt eiga menn á að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, þar með talin stjórnmalafélög og stéttarfélög, án þess að sækja um leyfi til þess. Félag má ekki leysa upp með ráðstöfun stjórnvalds. Banna má þó um sinn starfsemi félags sem er talið hafa ólöglegan tilgang, en höfða verður þá án ástæðulausrar tafar mál gegn því til að fá því slitið með dómi.

Engan má skylda til aðildar að félagi. Með lögum má þó kveða á um slíka skyldu ef það er nauðsynlegt til að félag geti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra.

Rétt eiga menn á að safnast saman vopnlausir. Lögreglunni er heimilt að vera við almennar samkomur. Banna má mannfundi undir berum himni ef uggvænt þykir að af þeim leiði óspektir.

Tilurð

Í stjórnarskránni frá 1874 var kveðið á um félagafrelsi í 55. gr. og fundafrelsi í 56. gr. en þessi ákvæði stjórnarskrárinnar frá 1874 sóttu fyrirmynd sína til dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Í 55. gr. hennar stóð að rétt ættu menn á að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, án þess að leyfi þyrfti að sækja til þess. Ekkert félag mætti leysa upp með stjórnarráðstöfun. Þó mætti banna félög um sinn, en þá yrði þegar að höfða mál gegn félaginu, til þess að það yrði leyst upp. Í 56. gr. stóð að rétt ættu menn á að safnast saman vopnlausir. Lögreglustjórninni væri heimilt að vera við almennar samkomur. Banna mætti mannfundi undir berum himni þegar uggvænt þætti að af þeim leiddi óspektir. Þessi ákvæði voru tekin upp efnislega óbreytt í stjórnarskrána 1920 og árið 1944. Með breytingunni á mannréttindakafli stjórnarskrárinnar árið 1995 voru ákvæði um féлага- og fundafrelsi sameinuð og 74. gr. tók á sig núverandi mynd.

Skýring

1. mgr. 74. gr. kveður á um rétt manna til að stofna félög og takmarkanir á heimild ríkisins til þess að hlutast til um slit á félagi. Í 1. mgr. er aðeins gerð sú undantekning á réttinum til þess að stofna félag að tilgangur félagsstofnunarinnar sé löglegur. Ákvæðið hefur þó ekki verið talið standa í vegi fyrir því að í lögum megi mæla fyrir um að fullnægja þurfi einhverjum skilyrðum til þess að hægt sé að stofna félag í tilteknu formi, svo sem hlutafélag. Slík skilyrði geta t.d. lotið að lágmarksfjárhæð í hlutafé eða lágmarksfjölda meðlima. Jafnframt hafa lagafyrirmæli sem krefjast þess

að tiltekin félagsform lúti opinberri skráningu verið talin standast félagsfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar.

Í 1. mgr. 74. gr. er lagt bann við því að stjórnvöld leysi upp félög. Þó mega þau banna um sinn starfsemi félags sem talið er hafa ólöglegan tilgang, en höfða verður þá án ástæðulausrar tafar mál gegn því til að fá því slitið með dómi. Þetta ákvæði er nokkuð ítarlegra heldur en sambærileg ákvæði í stjórnarskránni fyrir gildistöku stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Í lögskýringargögnum kemur hins vegar fram að áður gildandi reglur hafi verið túlkaðar svo að þær fælu í sér sambærileg skilyrði um ólöglegan tilgang og málshöfðun án ástæðulauss dráttar. Stjksl. nr. 97/1995 fólu því tæplega í sér efnisbreytingar að þessu leyti.

Ljóst er að ef tilgangur með félagi er iðkun refsiverðrar háttsemi, svo sem innflutningur ólöglegra fíkniefna, ætti fyrirvari 1. mgr. 74. gr. um ólög-mætan tilgang við. Hér gæti þó ýmislegt fallið undir og veltur það á gildandi löggjöf hverju sinni. Enda þótt ákvæði 1. mgr. 74. gr. vísi aðeins til þess þegar félag er stofnað í ólögsmætum tilgangi er ljóst að það tekur einnig til þeirra aðstæðna þegar starfsemi félags er ólögsmæt, hver svo sem upphaflegur tilgangur með stofnun þess kann að hafa verið. Við mat á því þarf m.a. að líta til þess hve ríkur þáttur hinar ólögsmætu athafnir eru í félagsstarfseminni. Þannig væri t.d. ekki hægt að banna félag með vísan til þess að einstakir meðlimir þess hefðu gerst sekir um refsilagabrot sem stæðu ekki í neinum tengslum við félagsstarfsemina.

Samkvæmt 1. mgr. 74. gr. hafa stjórnvöld ekki heimild til þess að leysa upp félag. Löggjafanum væri jafnframt óheimilt að fela handhöfum framkvæmdarvalds slíkt vald með almennri löggjöf. Telji stjórnvöld að leysa þurfi upp félag með vísan til ólögsmæts tilgangs þess eða starfsaðferða ber þeim að höfða mál gegn félaginu fyrir dómi. Þó geta stjórnvöld bannað félag um sinn til bráðabirgða en verða þá að höfða mál gegn því án ástæðulausrar tafar. Verði dráttur á málshöfðuninni er félaginu heimilt að taka til starfa á ný.

Í 2. mgr. 74. gr. er kveðið á um svokallað neikvætt félagafrelsi, þ.e. réttinn til standa utan félaga. Ákvæðið kom nýtt inn í stjórnarskrána árið 1995 og má rekja tildrög þess til dóms mannréttindadómstóls Evrópu í máli Sigurðar Sigurjónssonar gegn Íslandi sem kveðinn var upp 30. júní 1993. Í athugasemdum greinargerðar þeirrar er fylgdi frumvarpi því er síðar varð að stjksl. nr. 97/1995 kemur fram sú meginröksemd fyrir vernd neikvæðs félagafrelsis að án takmarkana að þessu leyti geti sú staða komið upp að manni verði gert að eiga aðild að félagi sem starfi að málefnum gagnstætt sannfæringu hans eða skoðunum og greiða jafnvel framlög til þess. Þá kemur fram að skylda til aðildar að félagi geti girt fyrir heimild manns til að stofna annað félag, t.d. vegna samþykktá félags. Neikvætt félagafrelsi sé þannig þáttur í almennu félagafrelsi.

Vafi getur verið um eðli greiðsluskyldu þegar skylt er að lögum að inna af hendi gjöld til tiltekins félags eða starfsemi eða í tiltekinn sjóð, þ.e. hvort slík gjaldtaka er skattlagning eða hvort jafna megi henni til aðildarskyldu að félagi. Í nokkrum dómum hefur reynt á hvort taka ýmiss konar gjalda sem ákveðin eru með lögum og renna til sjóða, t.d. lífeyrissjóða eða samtaka tiltekinna atvinnuvega í ákveðnu markmiði jafngildi félagaskyldu sem er andstæð 74. gr. stjkskr. sbr. hrd. 1996, bls. 2584, hrd. 2005, bls. 5217 og dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Varðar Ólafssonar

gegn Íslandi frá 27. apríl 2010, nr. 20161/06 og dóm Hæstaréttar frá 18. október 2010 nr. 504/2008.

Í 2. mgr. 11. gr. eru gerðar tvær undantekningar frá réttinum til að standa utan félaga en í báðum tilvikum verður að kveða á um aðildarskylduna í lögum og skyldan að vera nauðsynleg til að viðkomandi félag geti sinnt hlutverki sem því er ákveðið með lögum. Í fyrsta lagi má skylda mann til aðildar að félagi með vísan til almannahagsmuna. Í lögskýringargögnum kemur fram að ætlast hafi verið til að litið yrði á hugtakið almannahagsmuni sem nokkurs konar samnefnara fyrir þau atriði sem talin eru upp í 2. mgr. 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Sem dæmi um félag sem hér félli undir má nefna Lögmannafélag Íslands, sbr. lög nr. 77/1998, um lögmennt. Í öðru lagi má skylda mann til aðildar að félagi með vísan til nauðsynjar vegna réttinda annarra. Með þessu er einkum vísað til þess að við ákveðnar aðstæður geta tengsl á milli hagsmuna manna orðið svo náin að nauðsynlegt þyki að leggja skyldu á þá til að virða hagsmuni hvor eða hver annars með aðild að félagi. Sem dæmi um þetta má nefna skyldu til að stofna og eiga aðild að húsfélögum og veiðifélögum.

Í 3. mgr. er kveðið á um fundafrelsi og er ákvæðið nánast í öllum atriðum á sama veg og áður gildandi stjórnarskrárákvæði þar að lútandi. Efni ákvæðisins er í nánnum tengslum við tjáningarfrelsisákvæði 73. gr. stjórnarskrárinnar sem og félagafrelsi 1. mgr. 74. gr., enda kemur fólk skoðunum sínum gjarnan á framfæri á samkomum auk þess sem grunnurinn að félagastarfsemi er gjarnan lagður á fundum. Ákvæðið tekur til hvers konar funda og samkoma, svo sem stjórnmalafunda, fyrirlestra, skróðganga og kröfuganga svo dæmi séu nefnd, sbr. hrd. 1999, bls. 3386. Hvað sem 3. mgr. 74. gr. líður er ljóst að menn eiga ekki stjórnarskrárverndaðan rétt á því að hittast og efna til funda hvar og hvenær sem er. Í fyrsta lagi hefur ákvæðið ekki verið talið taka til þess þegar fólk safnast saman af hendingu, svo sem við húsburna eða bílslys. Í öðru lagi takmarkast réttur manna til að koma saman af almennum lagaboðum, svo sem um sóttvarnir og varnir gegn skemmdarverkum eða líkamsárásum. Í þriðja lagi geta menn ekki safnast saman hvar sem er, heldur takmarkast val á samkomustað meðal annars af eignarrétti annarra.

3. mgr. 74. gr. kveður á um heimild lögreglunnar til að vera við almennar samkomur. Við mat á því hvort samkoma sé almenn hlýtur fyrst og fremst að vera litið til þess hvort aðgangur sé öllum þorra manna frjálfs. Að lokum segir í 3. mgr. 74. gr. að banna megi mannfundi undir berum himni ef uggvænt þykir að af þeim leiði óspektir. Fræðimenn hafa talið að ekki væri ástæða til banns þegar um er að ræða samkomur sem í bókstaflegri merkingu fara fram undir berum himni en eru þó á innilokuðu svæði enda hugsunin með ákvæðinu sú að meiri hætta sé á að óspektir breiðist út frá fundi sem haldinn er undir berum himni þannig að ekki verði við ráðið. Um heimildir lögreglu til að halda uppi lögum og reglu á almannafæri er fjallað í lögreglulögum nr. 90/1996, einkum 15.-21. gr. Vert er að áréttu að til banns á fundum á lögreglan aðeins að grípa þegar ekki er með góðu móti hægt að koma á reglu með öðrum vægari úrræðum.

Helstu heimildir

Alþingistiðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2105-2108.

Alþingistiðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3886.

Ástráður Haraldsson: „Nokkrar athugasemdir um félagafrelsi opinberra starfsmanna“ Bifröst, rit Lagadeildar Háskólans á Bifröst, 2006, bls. 11-26.

Ástráður Haraldsson: „Verndar stjórnarskráin verkfallsréttinn?“ Tímarit lögfræðinga, 3. hefti 2003, bls. 307-324.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 394-439.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – Helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 92-94.

Elín Blöndal: „Vernd verkfallsréttar samkvæmt 74. gr. stjórnarskrárinnar“ Tímarit lögfræðinga, 3. hefti 2003, bls. 273-306.

Lára V. Júlíusdóttir: Stéttarfélög og vinnudeilur, 1995.

Páll Sigurðsson: „Réttarreglur um hópögungur og útifundi“ Lagapættir, 1993, bls. 307-348.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 588-605.

Dómar o.fl.

Hrd. 1952, bls. 190.

Hrd. 1998, bls. 4406.

Hrd. 1974, bls. 413.

Hrd. 1999, bls. 3386.

Hrd. 1979, bls. 84.

Hrd. 1999, bls. 4007.

Hrd. 1988, bls. 1532.

Hrd. 2002, bls. 3686.

Hrd. 1996, bls. 2584.

Hrd. 2005, bls. 5217.

Hrd. 1998, bls. 718.

Dómur Hæstaréttar frá 18. október 2010, nr. 504/2008.

Álit ÁUA nr. 3204/2001.

Álit ÁUA nr. 3820/2003.

Álit ÁUA nr. 4225/2004.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu frá 30. júní 1993 í máli Sigurðar Sigurjónssonar gegn Íslandi, nr. 16130/90.

Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu frá 12. apríl 2001 í máli Einars og Friðþjófs Þorkelssona gegn Íslandi, nr. 35771/97.

75. gr.

Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.

Í lögum skal kveða á um rétt manna til að semja um starfskjör sín og önnur réttindi tengd vinnu.

Tilurð

Í 51. gr. stjórnarskrárinnar 1874 var svohljóðandi ákvæði: „Öll bönd þau, er hamla frelsi í atvinnuvegum og jafnrjetti manna til atvinnu, og eigi eru byggð á almenningsheillum, skal af taka með lagaboði“. Orðalag ákvæðisins bar þess merki að vera tekið upp úr dönsku stjórnarskránni 1849, en danska ákvæðinu var beint gegn einkaréttindum iðngilda þar í landi til þess að stunda ákveðnar atvinnugreinar.

Með stjórnarskránni 1920 var orðalagi atvinnufrelsisákvæðisins breytt nokkuð þótt lögskýringargögn gefi ekki til kynna að ætlunin hafi verið sú að gera efnisbreytingu á þeim réttindum sem varin væru. Ákvæði 65. gr. þeirrar stjórnarskrár var svohljóðandi: „Engin bönd má leggja á atvinnufrelsi manna, nema almenningsheill krefji, enda þarf lagaboð til“. Þetta ákvæði var tekið orðrétt upp í 69. gr. stjórnarskrárinnar 1944.

Atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar fékk á sig núverandi mynd með stj. nr. 97/1995. Í lögskýringagögnum kemur fram að ákvæðinu sé í meginatriðum ætlað að vera áfram sama efnis en leitast sé við að leggja meiri áherslu á þá meginreglu sem fram komi í fyrri málslið 1. mgr. Með breyttu orðalagi 2. málsliðar hafi verið ítrekað að löggjafinn verði að meta sérstaklega hvort almannahagsmunir krefjist í raun að meginreglunni um atvinnufrelsi verði vikið til hliðar á afmörkuðu sviði með lagasetningu. Með breytingunni 1995 var ákvæði 2. mgr. 75. gr. bætt við atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar, m.a. með vísan til alþjóðlegra skuldbindinga samkvæmt félagsmálasáttmála Evrópu og alþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi.

Skýring

Í 1. mgr. 75. gr. er sú grundvallarregla orðuð að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa og til þess að skerðing á þessu frelsi sé lögleg þurfi tvö skilyrði að vera uppfyllt. Í fyrsta lagi verður að kveða á um skerðinguna í lögum. Í öðru lagi þurfa almannahagsmunir að krefjast þess að gripið sé til skerðingarinnar.

Dómstólar hafa gert stangar kröfur til þess að skilyrðið um að skerðingar á atvinnufrelsi eigi sér stoð í lögum sé uppfyllt. Þannig er löggjafanum t.d.

óheimilt að framselja framkvæmdarvaldinu frjálst mat um slíkar skerðingar, sbr. t.d. hrd. 1996, bls. 2956 þar sem reyndi á hvort fullnægjandi lagaheimild lægi til grundvallar reglum um útflutningsleyfi og hæstaréttardóm 13. apríl 2000 í máli nr. 15/2000 um framsal á valdi til ráðherra til að ákveða hvort framkvæmd skuli háð umhverfismati. Í hæstaréttardómi 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000 var hins vegar talið að þótt ráðherra væri falið að ákveða leyfilegan heildarafla fisks væri vald hans þrátt fyrir það ekki óheft þannig að bryti gegn áskilnaði ákvæðisins.

Þegar kemur að því að meta hvort almannahagsmunir krefjist skerðingar á atvinnufrelsi hafa dómstólar hins vegar látið löggjafanum eftir rúmt mat. Í hrd. 1998, bls. 4076 var því t.d. slegið föstu að ákvæðið stæði því ekki í vegi að í lögum væri mælt fyrir um takmarkanir á leyfilegum heildarafla úr fiskisstofnum og í hæstaréttardómi 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000 var vísað til þess að löggjafinn hefði metið svokallað aflamarkskerfi í fiskveiðum til almannaheilla.

Hin almenna stefnuýfirlýsing 1. mgr. 75. gr. hefur þýðingu við lögskýringu þannig að ákvæði sem fela í sér takmörkun á atvinnufrelsinu verða að vera ótvíræð, sbr. t.d. hrd. 1987, bls. 239. Þá er ákvæðið skýrt til samræmis við jafnræðisreglu 65. gr. stjkskr. á þá leið að skerðingar á atvinnufrelsi verði að grundvallast á jafnræði, sbr. t.d. hrd. 1998, bls. 4076 um áskilnað laga um veiðileyfi til fiskveiða í atvinnuskyni.

Rétt er einnig að árétta tengsl ákvæðisins við eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar. Skerðingar á atvinnufrelsinu verða menn að þola bótalaust, svo sem þegar löggjafinn leggur bann við tiltekinni atvinnu sökum hættulegs eðlis hennar. Öðru máli gegnir hins vegar um þá fjárhagslegu hagsmuni sem felast í atvinnu sem menn hafa þegar tekið upp og stunda (stundum einnig nefnd atvinnuréttindi þeirra). Þessir hagsmunir geta talist eignarréttindi sem njóta verndar 72. gr., sbr. t.d. hrd. 1964, bls. 573 um bótaskyldu vegna banns við minkaeldi. Að því marki sem þessir hagsmunir, t.d. búnaður og tæki, ónýtast við takmörkun á atvinnufrelsi getur því verið um að ræða bótaskyldu ríkisins. Þetta getur m.a. átt við um fjárhagslega hagsmuni sem verða til vegna atvinnustarfsemi á grundvelli opinberra leyfa en er þó ekki bundið við þá.

Eins og áður segir kom ákvæði 2. mgr. 75. gr. nýtt inn í stjórnarskrána með stjksl. nr. 97/1995. Í ákvæðinu er löggjafanum falið að setja reglur til tryggingar réttindum tengdum vinnu. Við nánara mat á ákvæðinu var í lögskýringargögnum gert ráð fyrir að litið væri til alþjóðlegra skuldbindinga Íslands, sbr. umfjöllun um tilurð ákvæðisins hér að framan. Þannig sé gert ráð fyrir að almenn lög fjalli um rétt manna til orlofs, lágmarkshvildartíma, nauðsynlegt öryggi og hollustuhætti á vinnustað, sanngjarnan uppsagnarfrest, rétt til að semja um laun og vinnuskilyrði og hvernig beita megi verkfalli og verkbanni í vinnudeilum.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2108-2109.

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 758, bls. 3886.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 94-95.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – mannréttindi, 2008, bls. 509-535.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 605-611.

Gaukur Jörundsson: „Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis“ Úlfjótur, 3. tbl., 21. árg. 1968, bls. 161 o.áfr.

Páll Hreinsson: „Lagaáskilnaðarregla atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar“ Línaela – Sigurður Línael sjötugur. 2. júlí 2001, 2001, bls. 399.

Skúli Magnússon: „Um stjórnskipulegt gildi sóknartakmarkana við stjórn fiskveiða krókabáta“ Úlfjótur, 3. tbl., 54. árg. 2001, bls. 367.

Dómar o.fl.

Hrd. 1964, bls. 573.

Hrd. 1996, bls. 2956.

Hrd. 1998, bls. 4076.

Dómur Hæstaréttar frá 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000.

Dómur Hæstaréttar frá 13. apríl 2000 í máli nr. 15/2000.

76. gr.

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

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

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

Tilurð

Ákvæði um skyldu löggjafans til þess að tryggja aðstoð við framfærslu og aðgang að menntun hafa verið í íslenskum stjórnarskrám frá upphafi. Í 52. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 sagði að sá sem ekki gæti séð fyrir sér og sínum og væri hann ekki skylduómagi annars manns skyldi eiga rétt á að fá styrk úr almennum sjóði, en þá skyldi hann háður vera skyldum þeim, er lögin áskildu. Í 53. gr. sagði að hefðu foreldrar eigi efni á því að fræða börn sín eða væru börnin munaðarlaus og öreigar, væri það skylda hins opinbera að sjá þeim fyrir uppfræðingu og framfæri. Fyrirmyndir þessara ákvæða voru sóttar í 89. og 90. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849.

Ákvæðin voru tekin efnislega upp í 70. og 71. gr. stjórnarskrárinnar 1920 og þaðan orðrétt upp í stjórnarskrána 1944. Ákvæði 76. gr. fengu á sig núverandi mynd með stj. nr. 97/1995. Í athugasemdum í greinargerð er fylgdi frumvarpi til þeirra laga er m.a. vakin athygli á ákvæðum alþjóðlegra mannréttindasáttmála sem lúti að sömu atriðum og 76. gr. sbr. einkum 12. og 13. gr. félagsmálasáttmála Evrópu, 11. og 12. gr. alþjóðasamningsins um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, 24. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi og ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins frá árinu 1989.

Skýring

Í 1. mgr. 76. gr. er mælt fyrir um skyldu löggjafans til þess að tryggja öllum sem þess þurfa aðstoð vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Með orðinu „aðstoð“ er ekki aðeins átt við peningagreiðslur enda hægt að aðstoða borgarana með margvíslegum öðrum hætti. Þessari skyldu sinnir löggjafinn meðal annars með úrræðum sem fram koma í lögum nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, lögum nr. 112/2008, um sjúkratryggingar og lögum nr. 100/2007, um almannatryggingar svo einhver dæmi séu nefnd. Rétt er að taka fram að sú lagasetning sem felur í sér útfærslu á þeim réttindum sem kveðið er á um í 76. gr. stjórnarskrárinnar verður að sjálfsögðu að samræmast jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Nokkur fræðileg umræða hefur skapast um hve langt dómstólar geti gengið í því að meta hvort löggjafinn hafi með fullnægjandi hætti tryggt þá aðstoð sem gert er ráð fyrir í 76. gr. stjórnarskrárinnar. Reynir í því sambandi m.a. á mörk valdsviða dómstóla og löggjafans enda fer löggjafinn með fjárstjórnarvaldið, sbr. einkum 41. gr. stjórnarskrárinnar. Af nýlegri dómaframkvæmd er ljóst að dómstólar veita löggjafanum ekki frjálst mat í þessum efnum, sbr. hrd. 2000, bls. 4480 (örorkubætur). Þar komst Hæstiréttur Íslands að þeirri niðurstöðu að löggjafinn hefði, með tilliti til 76. gr., gengið of langt í skerðingum á tekjutryggingu öryrkja með tilliti til tekna maka bótapega. Í málinu vísaði dómurinn jafnframt til 65. gr. stjórnarskrárinnar og ákvæða í alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem litið var til við túlkun 76. gr.

Í kjölfar dóms Hæstaréttar spunnust umræður um hvort í honum fælist að löggjafanum væri almennt óheimilt að láta tekjur maka hafa áhrif á greiðslur til öryrkja. Af hrd. 2003, bls. 3411 verður þó ráðið að sú túlkun stenst ekki og verður að meta í hverju tilviki hvort skerðing með tilliti til tekna maka gangi of langt þannig að brotið sé gegn 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Í 2. mgr. 76. gr. segir að öllum skuli tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi. Með almennri menntun er einkum vísað til skyldunáms og náms á framhaldsskólastigi. Utan ákvæðisins myndi hins vegar t.d. falla nám á háskólastigi og annað sérhæft framhaldsnám. Með orðalaginu „fræðslu við sitt hæfi“ er m.a. vísað til þess að einstaklingur geti valið að stunda iðnnám, verkmenntanám eða sérhæft nám á framhaldsskólastigi í stað almenns bóknáms. Í athugasemdum greinargerðarinnar er fylgdi frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995 segir að tryggingin, sem ætlast sé til að reglan veiti, sé einkum sú að ekki megi útiloka neinn frá almennri menntun með reglum um fjöldatakmarkanir eða samsvarandi hindranir við námi, auk þess að engan mætti útiloka frá almennri menntun með því að áskilja greiðslu skólalagjalda fyrir hana. Í athugasemdunum er jafnframt vakin athygli á 13. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og ákvæða samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins frá árinu 1989, sjá einkum 28. gr. samningsins. Sem dæmi um lög sem útfæra þau réttindi sem kveðið er á um í 2. mgr. 76. gr. má helst nefna lög nr. 91/2008, um grunnskóla og lög nr. 92/2008, um framhaldsskóla.

Í lögskýringargögnum er bent á að gildi 3. mgr. 76. gr. felist ekki einvörðungu í því að þar sé löggjafanum gert skylt að setja lög um vernd og umönnun barna heldur geti ákvæðið einnig veitt stoð fyrir heimild til undantekninga frá öðrum reglum mannréttindakafla stjórnarskrárinnar ef slíkar undantekningar eru nauðsynlegar til verndar börnum. Sem dæmi um þetta er bent á að í skjóli 3. mgr. 76. gr. væri væntanlega unnt að skýra undantekningarákvæði 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar á þann veg að heimilt sé að lögfesta reglur um að banna börnum aðgang að kvikmyndum og öðru myndefni sem sýni ofbeldi þótt tjáningarfrelsi væru settar skorður á þann hátt. Í 3. mgr. 76. gr. segir að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Orðalag ákvæðisins sækir fyrirmynd sína í 2. mgr. 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins en í lögskýringargögnum er einnig vísað til 24. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Sem dæmi um löggjöf sem ætlað er að útfæra nánar þau réttindi sem 3. mgr. 76. gr. verndar má

helst nefna barnalög nr. 76/2003 og barnaverndarlög nr. 80/2002. Hér er einnig rétt að geta laga nr. 83/1994, um umboðsmann barna.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-1995 A, þskj. 389, bls. 2109-2110.

Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, 2008, bls. 536-562.

Björg Thorarensen: „Stjórnskipunarréttur“ Um lög og rétt – helstu greinar íslenskrar lögfræði, 2. útgáfa 2009, bls. 95-97.

Brynhildur Flóvenz: Réttarstaða fatlaðra, 2005, bls. 145-166 og 170-174.

Brynhildur G. Flóvenz: „Réttaröryggi fatlaðra á Íslandi“ Lögberg, rit Lagastofnunar Háskóla Íslands, 2003, bls. 133.

Guðmundur Sigurðsson og Ragnhildur Helgadóttir: „Slysabætur almannatrygginga – opinber réttur – einkaréttarleg sjónarmið“ Guðrúnarbók. Afmælisrit til heiðurs Guðrúnu Erlendsdóttur, 3. maí 2006.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 611-618.

Dómar o.fl.

Hrd. 2000, bls. 4050.

Hrd. 2000, bls. 4480.

Hrd. 2003, bls. 3411.

Hrd. 2005, bls. 3380.

ÁUA nr. 4182/2004.

ÁUA nr. 4650/2006 og 4729/2006.

77. gr.

Skattamálum skal skipað með lögum. Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.

Enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.

Tilurð

Reglu þess efnis að skattamálum skuli skipað með lögum hefur frá upphafi verið að finna í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar, sbr. 59. gr. stjórnarskrárinnar 1874, 73. gr. stjórnarskrárinnar 1920 og 77. gr. stjórnarskrárinnar 1944. Slíkt ákvæði var hins vegar ekki í dönsku stjórnarskránni 1849. Með stjksl. nr. 97/1995 voru tvær breytingar gerðar. Annars vegar sú að nú er beinlínis tekið fram að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort skattur verði lagður á, honum breytt eða hann afnuminn. Hins vegar er skýrt kveðið á um bann við afturvirkni skattalaga. Í lögskýringagögnum er bent á að árum saman hafi þess gætt í nokkrum mæli að íþyngjandi reglur um skatta hafi verið lögfestar eftir lok gjaldatímabils en áður en skattálagning hefði farið fram. Þegnarnir eigi að geta treyst og byggt athafnir sínar á þeim reglum sem gilda á hverjum tíma um skattlagningu og sé því ástæða til að tryggja stöðu almennings gagnvart afturvirkri skattlagningu.

Skýring

Í 1. mgr. 77. gr. segir að skattamálum skuli skipað með lögum og að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Fyrir gildistöku stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 höfðu dómstólar talið að þrátt fyrir ákvæði 40. gr. stjórnarskrárinnar væri löggjafanum heimilt upp að vissu marki að framselja skattlagningarvald til handhafa framkvæmdarvalds. Með stjksl. nr. 97/1995 var leitast við að taka af tvímæli að slíkt framsal væri alfarið óheimilt, sbr. t.d. hæstaréttardóm 21. október 1999 í máli nr. 64/1999.

Í 2. mgr. 77. gr. er kveðið á um bann við afturvirkni skattalaga. Löggjöf um skatta telst afturvirk ef skattskyldan eða skatthæðin miðast við tímamark fyrir gildistöku reglna. Fyrir tilkomu ákvæðisins voru ákvæðnar skorður reistar við afturvirkri skattlagningu á grundvelli eignarréttarákvæðisins auk þess sem slík lög voru skýrð þröngt með vísan til 27. gr. stjkskr. Í lögskýringargögnum er áréttað að með reglu 2. mgr. 77. gr. sé ekki aðeins girt fyrir að sett séu afturvirk lög um nýja tegund skatta eða gjalda, heldur er einnig óheimilt að hækka skatta eða gjöld með afturvirkri lagabreyt-

ingu. Þá gildir einu hvort slík hækkun stafar t.d. af breytingu á gjaldstofni eða gjaldahlutfalli. Sjá t.d. hrd. 2003, bls. 2329 um breytingu á reglum um skattfrádrátt vegna hlutabréfakaupa. Reglan útilokar ekki afturvirka lækkun skatta.

Hugtakið skattur í 2. mgr. 77. gr. nær til hvers kyns gjalda sem hafa sömu einkenni og hefðbundnir skattar, svo sem útsvar, sóknargjald og tollar. Er í lögskýringargögnum í þessu sambandi bent á viðteknar skilgreiningar hugtaksins eins og það hefur verið markað með dómsúrlausnum og í fræðikenningum. Um muninn á sköttum og þjónustugjöldum vísast til skýringa við 40. gr. stjkskr.

Dómar o.fl.

Hrd. 1980, bls. 1732.

Hrd. 1984, bls. 560.

Hrd. 1986, bls. 706.

Hrd. 1994, bls. 947.

Hrd. 1999, bls. 3780.

Hrd. 2003, bls. 2329.

Hrd. 2004, bls. 4816.

ÁUA nr. 3195/2001.

78. gr.

Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.

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

Tilurð

Ákvæði 1. mgr. 78. gr. stjkskr. svarar efnislega til 58. gr. stjórnarskrárinnar 1874 og 72. gr. stjórnarskrárinnar 1920. Ákvæðið á fyrirmynd sína í 96. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1849. Í 58. gr. var kveðið á um rétt sveitarfélaganna til að ráða sjálf málefnum sínum með umsjón stjórnarinnar sem skyldi skipað með lagaboði. Í 72. gr. var hins vegar kveðið á um að þessum rétti skyldi skipað með lögum. Var ákvæði 72. gr. tekið orðrétt upp í 76. gr. stjórnarskrárinnar frá 1944. Ákvæði 1. mgr. 78. gr. stjkskr. var breytt í núverandi horf með 1. mgr. 16. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Ákvæði 2. mgr. 78. gr. var sett með 2. mgr. 16. gr. umræddra laga og er nýmæli.

Skýring

Í upphaflegu frumvarpi er síðar varð að stjksl. nr. 97/1995 sagði í 1. mgr. 16. gr.: „Rétti sveitarfélaganna til að ráða sjálf málefnum sínum með eftirliti ríkisins skal skipað með lögum.“ Í athugasemdum við ákvæðið kom fram að ákvæði 1. mgr. væri efnislega samhljóða því sem verið hefði. Ákvæðinu var hins vegar breytt í meðförum stjórnarskrárnefndar í núverandi horf. Í nefndaráliti stjórnarskrárnefndar kemur fram að orðalagið „eftirlit ríkisins“ væri óheppilegt. Í framsöguræðu flutningsmanns með frumvarpinu kom fram að þrátt fyrir orðalagsbreytinguna hefði almenni löggjafinn í raun og veru frjálssar hendur um að ákveða með hvaða hætti hann teldi eðlilegt að ríkið hefði eftirlit eða umsjón með starfsemi sveitarfélaganna.

Með 1. mgr. 78. gr. er lagður stjórnskipulegur grundvöllur að tilvist sveitarfélaga hér á landi. Fræðimenn hafa bent á að frekari þýðing ákvæðisins sé næsta óljós. Ákvæðið tryggir í fyrsta lagi tilvist sveitarfélaga. Í öðru lagi tryggir það sveitarfélögum vissa sjálfstjórn. Í þriðja lagi felir ákvæðið í sér vísbendingu um að sveitarfélögin skuli hafa einhver verkefni með höndum. Fyrirkomulag þess er hins vegar á valdi almenna löggjafans hverju sinni.

Eins og að ofan greinir felur ákvæðið í fyrsta lagi í sér að til skuli vera sveitarfélög. Þau verða því ekki lögð niður að óbreyttri stjórnarskrá. Sveitarfélögin skulu jafnframt vera fleiri en eitt. Fræðimenn hafa hins vegar gengið út frá því að almenni löggjafinn geti einhliða tekið ákvörðun um

staðarmörk sveitarfélaga og fjölda þeirra. Hann geti einnig bætt við nýjum tegundum sveitarfélaga. Talið hefur verið að það sé verulega vandasamt að draga ályktanir af ákvæðinu um hvaða takmarkanir eru gagnvart almenna löggjafanum til þess að fækka sveitarfélögum. Talið hefur verið að sterkar líkur séu á því að það bryti gegn stjórnarskránni ef almenni löggjafinn tæki ákvörðun um að skipta landinu í tvö sveitarfélög en erfitt er að fullyrða frekar um þetta atriði.

Í öðru lagi felur ákvæðið í sér sjálfstjórn sveitarfélaga. Í því felst réttur íbúa til að velja sjálfir í lýðræðislegum kosningum stjórn viðkomandi sveitarfélags. Á því hefur verið byggt að lýðræðislegt umboð fulltrúa í sveitarstjórn eigi sér stoð í stjórnarskránni. Fræðimenn hafa talið að á því séu verulegar takmarkanir að auk kjörinna fulltrúa í sveitarstjórn sitji fulltrúar tilnefndir af ríkinu eða fulltrúar sem eru ekki kosnir. Enn fremur hefur verið talið að í sjálfstjórn sveitarfélaga felist að lýðræðislega kjörnir fulltrúar hafi yfirstjórn sveitarfélagsins og starfsmanna þess. Starfsmenn og nefndir á vegum sveitarfélaga skuli því vera að fullu valin eða ráðin til starfa af hálfu sveitarfélagsins og lúta yfirstjórn þess en ekki stjórnvalda á miðstjórnarstigi. Enn fremur hefur verið á það bent að í sjálfstjórn sveitarfélaga felist sjálfstæði frá handhöfum framkvæmdarvalds á miðstjórnarstigi en ekki gagnvart löggjafanum. Almenni löggjafinn hafi nokkuð óbundnar hendur um skipan sveitarstjórnarmála, sbr. hrd. 1996, bls. 582. Hins vegar verða ekki verulegar takmarkanir dregnar af ákvæðinu á því að fela handhöfum framkvæmdarvalds á miðstjórnarstigi eftirlit með störfum sveitarfélaga og jafnvel umtalsvert íhlutunarvald. Þýðing ákvæðisins er því sú að slíkur stjórnunar- og íhlutunarréttur verður að byggjast á lagaheimild.

Í þriðja lagi hefur verið talið að af ákvæðinu leiði að sveitarfélög skuli hafi einhver verkefni á höndum. Fræðimenn hafa talið að almenni löggjafinn geti ekki bæði afnumið svigrúm sveitarfélaga til að útfæra lögbundin verkefni og heimildir þeirra til að taka upp verkefni sem hefur staðbundna þýðingu og varðar sameiginlega hagsmuni íbúa sveitarfélaganna og sinna því á ólögbundnum grundvelli. Ekki verði fullyrt hvort heimild sveitarfélaga til að rækja slík verkefni á ólögbundnum grundvelli eigi stoð í 78. gr.

Í upphaflegu frumvarpi er síðar varð að stj. nr. 97/1995 sagði í 2. mgr. 16. gr.: „Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum.“ Í athugasemdum við ákvæðið kom fram að ákvæði 2. mgr. væri nýmæli. Með ákvæðinu væri tekið af skarið um að ákvörðun tekjustofna sveitarfélaga ætti undir löggjafarvaldið og þar með ekki undir framkvæmdarvaldið. Ekki væri kveðið frekar á um hverjir þessir tekjustofnar ættu að vera eða við hvað ætti að miða þegar tekin væri ákvörðun um umfang þeirra og því væri eins og hingað til gengið út frá því að það ætti undir Alþingi að ráða slíku til lykta. Ákvæðinu var hins vegar breytt í meðförum stjórnarskrárnefndar í núverandi horf. Í nefndarálitinu var rætt um hvort 2. mgr. 16. gr. ætti frekar heima með 15. gr., þ.e. nógildandi 77. gr. stj. nr. Tekið var fram að samkvæmt því ákvæði væri stjórnvöldum óheimilt að ákveða fjárhæð skatts þótt innan ákveðinna marka. Hins vegar væri gert ráð fyrir því að 2. mgr. 16. gr. yrði túlkuð þannig að veita mætti sveitarstjórnnum rétt til að ákveða útsvar innan ákveðins ramma svo sem verið hefði. Þær breytingar sem voru gerðar á ákvæðinu í meðförum stjórnarskrárnefndar voru til að taka af allan vafa um rétt sveitarfélaga til að ákveða útsvars-

hlutfall o.fl. ef löggjafanum sýnist svo. Í framsöguræðu flutningsmanns með frumvarpinu kom fram að með breytingum sem hefðu verið gerðar á frumvarpsákvæðinu væri kveðið skýrar á um að tekjustofnar skyldu ákveðnir í lögum og sömuleiðis réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þau kjósa að nýta tekjustofna.

Með ákvæði 2. mgr. 78. gr. er löggjafanum því heimilað að framselja sveitarfélögum skattlagningarvald innan ákveðinna marka. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins tekur það til fleiri tekjustofna en útsvars. Rétt þykir að áréttu að skattlagningarheimildir þurfa að öðru leyti að uppfylla þær kröfur sem eru gerðar til slíkra heimild, sbr. 40. og 77. gr. stj.skr. Kveðið er á um tekjustofna sveitarfélaga í lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1994-95 A, þskj. 389, bls. 2083 og 2112.

Alþingistíðindi 1994-95 A, þskj. 758, bls. 3887.

Alþingistíðindi 1994-95 B, d. 5305.

Birgir Tjörvi Pétursson: „Um ólögmæt verkefni sveitarfélaga“ Úlfjótur, 1. tbl., 52. árg. 1999, bls. 5-65.

Bjarni Benediktsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði II (handrit), 1940, bls. 88.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur, 1999, bls. 420-422.

Jóhann Tómas Sigurðsson: „Sjálfstjórn sveitarfélaga“ Úlfjótur, 2. tbl., 53. árg. 2000, bls. 143-189.

Lárus H. Björnsson: Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði, 1913, bls. 290-291.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnarfarsréttur. Almennur hluti I. 2. útg., 1974, bls. 22-23.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands II, 1978, bls. 384-388.

Trausti Fannar Valsson: „Ólögbundin verkefni sveitarfélaga“ Stjórnsmál og stjórnsýsla, 2. tbl., 3. árg. 2007, bls. 5-37.

Trausti Fannar Valsson: „Sjálfstjórn sveitarfélaga“ Tímarit lögfræðinga, 3. hefti, 57. árg. 2007, bls. 241-265.

Þórður Eyjólfsson: Alþingi og héraðsstjórn, 1952, bls. 37.

Dómar o.fl.

Hrd. 1996, bls. 582.

ÁUA nr. 903/1993.

ÁUA nr. 1303/1994.

ÁUA nr. 1489/1995.

ÁUA nr. 1517/1995.

ÁUA nr. 1555/1995.

ÁUA nr. 2379/1998.

ÁUA nr. 2608/1998.

ÁUA nr. 2812/1999.

ÁUA nr. 3055/2000.

ÁUA nr. 3221/2001.

ÁUA nr. 4572/2005.

ÁUA nr. 5106/2007.

ÁUA nr. 5434/2008.

79. gr.

Tillögur, hvort sem eru til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari, má bera upp bæði á reglulegu Alþingi og auka-Alþingi. Nái tillagan samþykki skal rjúfa Alþingi þá þegar og stofna til almennra kosninga af nýju. Samþykki Alþingi ályktunina óbreytta, skal hún staðfest af forseta lýðveldisins, og er hún þá gild stjórnskipunarlög.

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

Tilurð

Ákvæði stjórnarskrárinnar um breytingar á íslensku stjórnarskránni er í aðalatriðum sambærilegt 61. gr. stjórnarskrárinnar 1874 um stjórnarskrárbreytingar. Árið 1915 voru gerðar breytingar á orðalagi 61. gr. þar sem sett var sérákvæði um breytingar á sambandi Íslands og Danmerkur. Samkvæmt 2. mgr. 61. gr. skyldi þannig leggja samþykkt Alþingis um breytingu á sambandinu milli Íslands og Danmerkur undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu. Sama ár var samþykkt breyting á dönsku stjórnarskránni þess efnis að breytingar á þeirri stjórnarskrá yrðu að vera samþykktar í þjóðatkvæðagreiðslu til að öðlast gildi. Sú leið var aftur á móti ekki farin hér á landi og virðist ekki hafa komið sérstaklega til umræðu vegna breytinganna árið 1915. Ákvæði 2. mgr. 61. gr. kom til framkvæmda árið 1918 við afgreiðslu sambandslagasamningsins en hann var samþykktur með 92,5% atkvæða í þjóðatkvæðagreiðslu.

Eftir stjórnarskrárbreytinguna árið 1920 var ákvæði um stjórnarskrárbreytingar að finna í 76. gr. Var þá bætt við ákvæði í 3. mgr. 76. gr. um breytingu á kirkjuskipan landsins. Samkvæmt því skyldu slíkar breytingar fá sömu meðferð og breytingar á sambandi Íslands og Danmerkur samkvæmt 2. mgr. 76. gr. Í síðarnefnda ákvæðinu var kveðið á um að ef Alþingi samþykkti breytingu á sambandslögum Íslands og Danmerkur skyldi leggja það mál undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu.

Árið 1942 var stjórnarskránni breytt án þess að þing væri rofið í því skyni að undirbúa stofnun lýðveldis. Með stj. nr. 97/1942 var sérreglu um stjórnarskrárbreytingu bætt við stjórnarskrána, sbr. 4. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar 1920. Alþingi hafði ályktað 17. maí 1941 að Ísland skyldi vera lýðveldi og kvað 4. mgr. 76. gr. á um að sú samþykkt skyldi fá gildi sem stjórnskipunarlög þegar meirihluti allra kosningabærra manna í landinu hefði með leynilegri atkvæðagreiðslu samþykkt hana. Tekið var fram að óheimilt væri að gera nokkrar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær sem beinlínis leiddu af sambandsslitum við Danmörku og því að Ísland-

ingar tækju með stofnun lýðveldis til fullnustu í sínar hendur æðsta vald í málefnum ríkisins. Samþykkt 4. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar var ekki í samræmi við 1. mgr. sömu greinar. Í athugasemdum við breytinguna kom fram að nauðsynlegt væri að grípa til þessa úrræðis vegna þeirra viðsjár-tíma sem þá þóttu vera uppi. Mikilvægt væri að brugðist væri snöggt við og gengið frá málinu með þingsamþykkt og þjóðaratkvæði. Tekið var fram að þessi háttur væri hafður á vegna sérstakra aðstæðna og að breytingin gæti ekki gefið fordæmi um breytingar á stjórnarskránni í framtíðinni. Á grundvelli 4. mgr. 76. gr. var lýðveldisstjórnarskráin 1944 sett. Hún var því fyrst samþykkt af Alþingi með sama hætti og venjuleg lög. Í kjölfar þess að meirihluti kjósenda samþykkti stjórnarskrána í þjóðaratkvæða-greiðslu tók hún gildi eftir að Alþingi samþykkti hana með þingsályktun. Árið 1944 var greinin komin í nógildandi mynd að öðru leyti en að henni var breytt árið 1991 vegna afnáms deildarskiptingar Alþingis.

Skýring

Stjórnarskránni verður aðeins breytt með þeim hætti sem segir í 1. mgr. 79. gr. hennar, þ.e.a.s. með samþykkja tveggja Alþinga, hvors eftir annað, og þingrofi og kosningum milli þinganna, auk staðfestingar forseta samkvæmt fyrirmælum stjórnarskrár. Stjórnarskráin nýtur því meiri verndar en almenn lög. Ekki njóta þó öll atkvæði stjórnarskrárinnar verndar 1. mgr. 79. gr. Fáeinum stjórnarskrárákvæðum má breyta með almennum lögum. Í 1. mgr. 35. gr. er kveðið á um samkomutíma Alþingis en í 2. mgr. er tekið fram að honum megi breyta með almennum lögum. Heimilað er að gera undantekningar með almennum lögum á skilyrði kosningaréttar samkvæmt 1. mgr. 33. gr. um lögheimili hér á landi. Breyta má stöðu evangelísku lútersku kirkjunnar sem þjóðkirkju samkvæmt 1. mgr. 62. gr. sbr. 2. mgr. sömu greinar en slík samþykkt yrði þó í kjölfarið borin fram í þjóðaratkvæðagreiðslu sbr. 2. mgr. 79. gr. Jafnframt má breyta skyldu þeirra sem standa utan trúfélaga til að greiða tiltekin gjöld, sem ella hefðu farið til trúfélags hans, til Háskóla Íslands með almennum lögum sbr. 3. mgr. 64. gr. Verður undantekningarákvæðum þessum ekki beitt um önnur tilvik stjórnarskrárinnar með lögjöfnun. Rökin að baki því að erfiðara sé að breyta stjórnarskránni en almennum lögum eru þau að stjórnarskráin er grundvöllur stjórnskipunar landsins og öðrum lögum æðri. Af þeim sökum er hún sett með öðrum og vandaðri hætti en venjuleg lög.

Engin fyrirmæli eru í 1. mgr. 79. gr. um það hverjir geti flutt frumvörp til breytinga eða viðauka á stjórnarskránni. Jafnan hefur því verið litið svo á að ríkisstjórnin í nafni forseta jafnt sem einstakir þingmenn og einnig ráðherrar sem slíkir geti borið fram stjórnarskrárfrumvörp. Stjórnarskrárfrumvarp má bera fram hvenær á kjörtímabili sem er og gilda almennar reglur um meðferð þeirra á Alþingi. Stjórnarskrárfrumvörp sæta því t.d. þremur umræðum á Alþingi. Í 42. gr. þingskaparlaga nr. 55/1991 er gert ráð fyrir að frumvarp til breytinga á stjórnarskránni verði að heita í fyrirsögn frumvarpsins „frumvarp til stjórnskipunarlaganna“. Hafi frumvarpið eigi þá fyrirsögn beri forseta þingsins að vísa frumvarpinu frá. Þessu hefur ekki verið fylgt alltaf í framkvæmd og hefur því verið talið ósennilegt að forseti vísaði frá frumvarpi sem nefnist „frumvarp til breytinga á stjórnarskránni“.

Þegar stjórnarskrárbreyting hefur verið samþykkt skal rjúfa þing. Um þingrofið gilda sömu reglur og um þingrof annars að því fráskildu að for-

sætisráðherra, með atbeina forseta, er beinlínis skylt að rjúfa Alþingi þá þegar er stjórnarskrárfrumvarp hefur verið samþykkt. Orðin „þá þegar“ hefur hins vegar ekki verið skilið bókstaflega. Það hefur t.d. verið talið að Alþingi megi ljúka afgreiðslu fjárlaga áður en þing er rofið þótt stjórnarskrárfrumvarp hafi verið samþykkt. Talið hefur verið að varla verði að því fundið ef þingið er rofið svo fljótt sem unnt er án tjóns fyrir þau mál sem liggja fyrir í þinginu.

Í 1. mgr. 79. gr. segir ekkert um lagalega skyldu til þess að leggja frumvarpið fyrir hið nýkjörna þing og ekki skiptir máli hvort það eru almennir þingmenn eða ráðherrar ríkisstjórnarinnar sem leggja frumvarpið fyrir þing að nýju. Síðara þingið verður hins vegar að samþykkja frumvarpið óbreytt. Yrðu breytingar gerðar á frumvarpinu og það samþykkt þannig yrði að rjúfa þing að nýju.

Skiptar skoðanir hafa verið meðal þeirra sem fjallað hafa um 1. mgr. 79. gr. hvort forseti hafi sambærilegt eða sama vald til að synja frumvarpi að stj. staðfestingar og gildir um almenn lög samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar. Bjarni Benediktsson taldi árið 1951 að forseti hefði ekki málskotsrétt þar sem orðalag 1. mgr. 79. gr. gerði ráð fyrir að forseti staðfesti stjórnarskrárbreytinguna en að hann hefði ekki val í þessum efnunum. Aftur á móti töldu Ólafur Jóhannesson og Gunnar G. Schram að hið sama gildi um synjun forseta samkvæmt 1. mgr. 79. gr. og samkvæmt 26. gr. um almenn lög. Forseti hefði því málskotsrétt um gildi stjórnarskrárbreytinga.

Helstu heimildir

Alþingistíðindi 1942 A, þskj. 210, bls. 213-214.

Alþingistíðindi 1982-1983 A, þskj. 537, bls. 2721-2755.

Bjarni Benediktsson: „Um lögkjör forseta Íslands“ Tímarit lögfræðinga, 1(4), 1951, bls. 231.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar, 1994, bls. 138-141.

Gunnar G. Schram: Stjórnskipunarréttur. 2. útgáfa, 1999, bls. 31, 50-61.

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 1960, bls. 97-110.

Valdar heimildir um danskan stjórnskipunarrétt

Aage Frandsen og Leif Hermann: Danmarks Grundlov ved år 2000, 2000.

Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret, 3. útgáfa ásamt Ole Espersen, 1980.

Alf Ross: Hvorfor Demokrati? 2. útgáfa, 1967.

Alf Ross: Statsretslige studier, 1959.

Betænkning afgivet af forfatningskommissionen 1937, Statsministeriet, 1938.

Betænkning afgivet af forfatningskommissionen 1946, Statsministeriet, 1953.

C.G. Holck: Den danske statsforfatningsret, 1869.

Folketingets festskrift i anledning af Grundlovens 150 års jubilæum den 5. juni 1999.

Forarbejder til grundloven af 5. juni 1849 (grundlov.dab.dk/glp).

Henning Koch: „Folkesuveræniteten og domstolsprøvelse“ Juristen 2000.

Henning Koch og Kristian Hvidt: Danmarks riges grundlove 1849, 1866, 1915, 1953.

Henning Matzen: Den danske statsforfatningsret 1910.

Henrik Palmer Olsen: Magtfordeling. En analyse af magtfordelingslæren med særlig henblik på den lovgivende magt, 2005.

Henrik Zhale (ritstj.): Danmarks riges grundlov med kommentarer, 2006.

Henrik Zhale: Dansk forfatningsret (bindi I-III), 2001-2003.

Hjalte Rasmussen: Folkestyre, Grundlov og Højesteret – grundlovens §20 på prøve, 1996.

Jens Peter Christensen: Forfatningsretten og den livende liv, 1990.

Jens Peter Christensen: Ministeransvar, 1997.

Jens Elo Rytter: Grundrettigheder. Domstolenes fortolkning og kontrol med lovgivningsmagten, 2000.

Jørgen Albæk Jensen: Parlamentarismens statsretlige betydning, 2. útgáfa, 1997.

Knud Berlin: Den danske Statsforfatningsret, 1939.

Lars Buck: Folketingets kontrol med forvaltningen, 1998.

Max Sørensen: Statsforfatningsret, 1973.

Michael Witte: Grundloven. Kommenteret udgave af Danmarks Riges Grunlov, 1977.

Morten Kjærum o.fl. (ritstj.): Grundloven og menneskerettigheder, 1997.

Nils Nilsson Stjernquist: Tilkomsten av 1866-års grundlag, 1955.

Ole Espersen: Elementær statsforfatningsret: Demokratibegrebet: Lovgivende, udøvende og dømmende magt: Forholdet til andre stater, 1986.

Ole Krarup: Øvrighedsmyndighedens grænser, 1969.

Peter Blume og Lisbeth Dick (ritstj.): Grundlovens nutid og fremtid, 1998.

Peter Germer: Statsforfatningsret, 2001.

Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret, 1954.

Tim Knudsen (ritstj.): Kernbegreber i statskundskab, 2000.

Nokkrar íslenskar vefsíður

althingi.is – Heimasíða Alþingis

haestirettur.is – Hefur að geyma alla dóma Hæstaréttar Íslands frá 1. janúar 1999

rettarheimild.is – Yfirlitssíða þar sem hægt er að nálgast helstu lagagögn og réttarheimildir

stjornlagathing.is – Hefur m.a. að geyma gagnasafn um stjórnarskrármálefni

stjornskipun.is – Upplýsingasíða um stjórnarskrármálefni á vegum H.A., H.R. o.fl.

stjornarskra.is – Vefur stjórnarskrárnefndar sem skipuð var 2005

umbodsmaduralthingis.is – Hefur m.a. að geyma álit Umboðsmanns Alþingis

- VII. þáttur -

Samantekt tillagna um breytingar á stjórnarskrá frá lýðveldisstofnun til 2010



Þjóð til þings
Stjórnlagagæping 2011

Samantekt tillagna um breytingar á stjórnarskrá frá lýðveldisstofnun til 2010

Aðalheiður Ámundadóttir

1. Inngangur	231
1.1. Markmið samantektar	232
1.2. Afmörkun efnis og helstu heimildir	232
2. Undirstöður stjórnskipunarinnar	234
3. Mannréttindi	236
3.1. Fyrir endurskoðun.....	236
3.2. Eftir endurskoðun	237
4. Þjóðkirkja	239
5. Auðlindir og umhverfi	242
5.1. Auðlindir	242
5.1.1. Ævarandi eign Íslendinga á náttúruauðlindum	242
5.1.2. Þjóðareign auðlinda.....	243
5.1.3. Þjóðareign á auðlindum hafs og hafsbots	246
5.2. Umhverfi.....	247
6. Kosningar og kjördæmaskipan	249
6.1. Kosningaaldur	249
6.2. Kosningakerfi	250
6.2.1. Jöfnun atkvæðisréttar	250
6.2.2. Persónukjör	253
7. Þjóðaratkvæðagreiðslur	254
8. Alþingi	258
8.1. Skipulag og starfshættir Alþingis.....	258
8.1.1. Deildaskipting Alþingis	258
8.1.2. Starfstími Alþingis.....	258
8.1.3. Þingrof	259
8.2. Réttindi og skyldur alþingismanna	260

9. Hlutverk Alþingis	261
9.1. Löggjafarvald	261
9.1.1. Meðferð þingmála	261
9.1.2. Framsal lagasetningarvalds.....	262
9.2. Fjárstjórnarvald Alþingis	263
9.2.1. Tekjuöflun ríkissjóðs – skattar.....	263
9.2.2. Greiðsluheimildir ríkissjóðs – fjárlög.....	263
9.2.3. Endurskoðun ríkisreikninga.....	264
9.3. Eftirlitshlutverk Alþingis	265
9.3.1. Þingnefndir	265
9.3.2. Réttur þingmanna til upplýsinga.....	268
9.3.3. Eftirlitsstofnanir þingsins	268
10. Forseti Íslands.....	270
10.1. Staða forseta í stjórnskipuninni	270
10.1.1. Afnám embættisins	270
10.1.2. Forsetakjör.....	270
10.1.3. Handhafar forsetavalds	271
10.2. Hlutverk forseta	272
10.2.1. Stjórnarmyndun	272
10.2.2. Staðfesting laga	273
11. Ráðherrar og ríkisstjórn	275
11.1. Ráðherrar.....	275
11.1.1. Þingseta ráðherra.....	275
11.1.2. Hlutverk forsætisráðherra.....	277
11.1.3. Upplýsingaskylda ráðherra	278
11.1.4. Ráðherraábyrgð og landsdómur	278
11.2. Ríkisstjórn.....	279
11.2.1. Staða ríkisstjórnar í stjórnskipuninni.....	279
11.2.2. Bráðabirgðalög.....	279
12. Utanríkismál.....	281
12.1. Samskipti við erlend ríki.....	281
12.1.1. Hlutverk Alþingis aukið	281
12.1.2. Framsal ríkisvalds.....	282
12.2. Friðlýsing Íslands	283
13. Dómstólar – réttarkerfi	285
13.1. Hæstiréttur.....	285
13.2. Sjálfstæði dómstóla og ákærvalds.....	285
13.3. Skipun dómenda.....	286
13.4. Hlutverk dómenda	287
14. Sveitarfélög	288
14.1. Aukin fjárstjórn og íbúalýðræði.....	288
14.2. Tillögur um fylki.....	289
15. Breytingar á stjórnarskrá	291
Niðurstöður	294
Heimildir	295
Vefslóðir á frumvörp og önnur þingmál	296

1. Inngangur

Þegar lýðveldið var stofnað árið 1944 voru ekki gerðar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær sem voru nauðsynlegar vegna sambands slitanna við Danmörku. Millipínganefndinni, sem skipuð var árið 1942 til að undirbúa frumvarp að nýrri stjórnarskrá, var hins vegar falið að vinna áfram, eftir lýðveldisstofnun, að frekari endurskoðun stjórnarskrárinnar. Í nefndaráliiti sem fylgdi drögum nefndarinnar að lýðveldisstjórnarskrá segir m.a. að nefndin muni...

...áfram vinna að seinni hluta verkefnisins, sem sé að „undirbúa aðrar breytingar á stjórnskipulaginu, er þurfa þykir og gera verður á venjulegan hátt“. Má ætla að það starf verði öllu víðtækara og þurfi þar til að afla ýmissa gagna, er nú liggja eigi fyrir, svo og að gaumgæfa reynslu þá, er lýðræðisþjóðir heimsins óefað öðlast í þessum efnunum á þeim tímum, sem nú líða yfir mannkynið. Þangað til því verki yrði lokið, ætti sú stjórnarskrá sem hér er lögð fram, að nægja, enda eru ákvæði hennar mestmegnis þau, er nú gilda í stjórnskipunarlögum hins íslenska ríkis, að breyttu hinu æðsta stjórnarformi, frá konungdæmi til lýðveldis.¹

Ekkert framhald varð þó á starfi þessarar nefndar eftir lýðveldisstofnun og 1947 var skipuð ný nefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar. Sú nefnd skilaði heldur ekki neinum tillögum en hafði þó til umfjöllunar tillögur nokkrar sem formaður nefndarinnar, Bjarni Benediktsson auk tveggja annarra nefndarmanna, Gunnars Thoroddsen og Jóhanns Hafstein, höfðu lagt fyrir nefndina.² Næst var kosin nefnd árið 1974 og starfaði sú nefnd í tæpan áratug og skilaði af sér miklu verki án þess þó að leggja fram frumvarp. Formaður nefndarinnar, Gunnar Thoroddsen, þá forsætisráðherra, lagði hins vegar fram frumvarp í eigin nafni og byggðist það á niðurstöðum nefndarinnar.³ Árið 2005 var enn kosin nefnd til að undirbúa endurskoðun stjórnarskrárinnar og skilaði hún áfangaskýrslu í upphafi ársins 2007.⁴ Þessar nefndir hafa allar verið skipaðar starfandi stjórnámálamönnum. Rétt er þó að geta þess að með nefnd Jóns Kristjánssonar starfaði einnig nefnd skipuð sérfræðingum.

Auk tilrauna til heildarendurskoðunar eða tillagna þar að lútandi, hafa á

1 Alþt. A 1944, bls. 11–12.

2 Bjarni Benediktsson: „Endurskoðun Stjórnarskrárinnar“ í Land og lýðveldi I. (Almenna bókafélagið: Reykjavík, 1965) 177–202, bls. 180. (Fyrst birt í Morgunblaðinu 22.–24. jan. 1953).

3 105. lþ. 1982–1983, 243. mál, þskj. 537.

4 Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands febrúar 2007, 133. lþ. 2006 – 2007, 709. mál, þskj. 1293.

annað hundrað tillögur komið fram, um breytingar á einstaka ákvæðum stjórnarskrárinnar, á þeim tæpu 70 árum sem liðin eru frá lýðveldisstofnun. Frumvörpum um breytingar á stjórnarskrá er vísað til sérnefndar um stjórnarskrármál, einnar af fastanefndum þingsins. Stjórnarskrárnefnd þingsins hefur verið þungamiðja allrar samvinnu þingflokka um breytingar á stjórnarskrá en þær breytingar sem orðið hafa á stjórnarskránni frá lýðveldisstofnun, hafa yfirleitt verið undirbúnar í samvinnu allra flokka á þingi. Samvinna flokkana að þessu leyti fer jafnan fram í stjórnarskrárnefndinni og er frumvarpið svo lagt fram í nafni allra þingflokka, en ekki sem stjórnarfrumvarp. Var þessi háttur t.a.m. hafður á þegar mannréttindakafli stjórnarskrárinnar var endurskoðaður (sbr. stj. skl. 97/1995). Þó eru mörg mál sem engin samstaða er um. Flest frumvarpanna sem komið hafa fram um breytingar á stjórnarskrá eru lögð fram af þingmönnum flokka í stjórnarandstöðu og hafa þau flest dagað uppi í þinginu.

1.1. Markmið samantektar

Tilgangur þessarar úttektar er að gera grein fyrir efni þeirra tillagna sem fram hafa komið um breytingar á stjórnarskrá. Annars vegar til að varpa ljósi á þá þætti sem mönnum hefur, í gegnum tíðina, þótt vera ábótavant í stjórnskipaninni, og hins vegar til að sýna ólíkar hugmyndir manna um hvernig leysa beri úr þeim ágöllum. Í ágrípi um þróun stjórnarskrárinnar, sem Gunnar Helgi Kristinsson, stjórnsmálafræðingur, vann fyrir nefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar, og birtist í áfangaskýrslu nefndarinnar frá 2007 er fjallað um þær breytingar sem orðið hafa á stjórnarskránni og helstu hugmyndir manna þar að lútandi, auk þess sem gefið er yfirlit yfir frumvörp sem lögð hafa verið fram um breytingar á stjórnarskránni frá lýðveldisstofnun til ársins 2005.⁵ Í úttektinni sem hér birtist verður gerð nánari grein fyrir þessum tillögum og segja má að um sé að ræða dýpkun á sama viðfangsefni og viðbætur frá útgáfu áfangaskýrslunnar. Við ritun skýrslunnar var lögð áhersla á að hún hefði hagnýtt gildi og í því skyni var ákveðið að fjalla um efnið eftir málaflökkum í stað þess að flokka tillögurnar eftir aldri þeirra.

1.2. Afmörkun efnis og helstu heimildir

Meginefni samantektarinnar er fengið úr frumvörpum sem lögð hafa verið fram á Alþingi. Sum þeirra hafa verið flutt ítrekað eða eru efnislega samhljóða en hér á eftir er talið óþarft að geta þeirra oftast en einu sinni. Í sumum tilvikum hafa tillögur náð fram að ganga eftir síendurtekinn flutning jafnvel svo áratugum skiptir og má t.d. nefna tillögur um deildaskiptingu Alþingis sem fyrst komu fram snemma á áttunda áratugnum en náðu fram að ganga með breytingu á stjórnarskrá árið 1991. Í slíkum tilvikum verður hér á eftir látið nægja að gera grein fyrir breytingunni og vísa stuttlega til sögunnar þar að baki. Í örfáum tilvikum er vísað til frumvarpa sem ekki fela í sér tillögu um breytingar á stjórnarskrá en eru nátengd stjórnskipuninni og því umfjöllunarefni sem er til skoðunar hverju sinni.

Í samantektinni er vísað til frumvarpa eftir löggjafarþingi og númerum

⁵ Sjá nánar samantekt Gunnars Helga Kristinssonar „Ágrip af þróun stjórnarskrárinnar“. Birt sem viðauki 2 við áfangaskýrslu nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, febrúar 2007. 133. löggjafarþing 2006 – 2007, 709. mál, þskj. 1293.

þingmáls og þingskjals, í stað þess að vísa til Alþingistíðinda. Tilgangur þess er að auðvelda lesendum að finna vefsvæði viðkomandi þingmáls á alþingisvefnum. Þar má jafnframt finna greinargerð eða athugasemdir sem fylgja öllum frumvörpum. Ef önnur gögn hafa orðið til um viðkomandi þingmál t.d. nefndarálit, umsagnir o.fl. er þau, í flestum tilvikum, einnig að finna á vefsvæði viðkomandi þingmáls.⁶ Aftast í úttektinni er listi yfir öll þingmál sem vísað er til, auk vefslóðar sem unnt er að virkja í rafræna eintaki skýrslunnar, sem aðgengilegt er í gagnasafni stjórnlaganefndar á vef stjórnlagabings.

Einnig er vísað til ábendinga sem komið hafa fram í skýrslum sérfræðinefnda og vinnuhópa sem unnið hafa á vegum hins opinbera við rannsóknir á tilteknum sviðum stjórnkerfisins. Er þar helst að nefna skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og þær skýrslur sem unnar hafa verið til að fjalla um hana; í fyrsta lagi skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, í öðru lagi skýrslu sem Bryndís Hlökkversdóttir vann fyrir þingnefndina um hlutverk og starfs hætti Alþingis í ljósi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, og í þriðja lagi skýrslu forsætisráðuneytisins um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Einnig má nefna skýrslu sem unnin var fyrir forsætisnefnd Alþingis um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu og kom út árið 2009.

Þá er að lokum vísað til hugmynda og tillagna sem finna má í gögnum og skýrslum þeirra nefnda sem unnið hafa að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar og fjallað var um hér að framan. Er hér um að ræða tillögur sem voru til umfjöllunar í nefnd Bjarna Benediktssonar sem starfaði frá seinnihluta fimmta áratugarins og fram á hinn sjötta; frumvarp Gunnars Thoroddsen sem unnið var úr niðurstöðum nefndar sem starfaði undir hans forystu á áttunda og níunda áratugnum og tillögur og hugmyndir sem reifaðar eru í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar Jóns Kristjánssonar frá árinu 2007.

6 Þetta á almennt ekki við um þingmál sem eru frá árinu 1987 eða fyrr.

2. Undirstöður stjórnskipunarinnar

Fyrsti kafli stjórnarskrárinnar er fremur stuttur, einungis tvær greinar. Í kaflanum er stjórnarformi ríkisins lýst svo og hverjir séu handhafar ríkisvaldsins.

1. gr.

Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn.

2. gr.

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

Í stjórnarskrárfrumvarpi Gunnars Thoroddsen frá 1983 er einnig gert ráð fyrir tveimur greinum í fyrsta kafla en hins vegar er lagt til að þær verði nokkuð ítarlegri:

1. gr.

Ísland er frjálst og fullvalda lýðveldi.
Lýðræði, þingræði og jafnrétti eru grundvallarreglur stjórnskipunar Íslands.
Handhafar ríkisvaldsins fara með vald sitt í umboði þjóðarinnar.

2. gr.

Alþingi og forseti Íslands fara með löggjafarvaldið.
Forseti, ríkisstjórn og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdarvaldið.
Dómendur fara með dómsvaldið.⁷

Í greinargerð með frumvarpinu segir að með tilvísun til frelsis og fullveldis sé lögð áhersla á sjálfstæði þjóðarinnar og minnt á fullveldisviðurkenninguna frá 1918. Í 2. mgr. 1. gr. er vísað til nokkurra hugtaka sem hafa verið hornsteinar stjórnskipunarinnar, þrátt fyrir að þeirra hafi ekki verið getið beinum orðum í stjórnarskrá. Þá er lagt til (í 3. mgr. 1. gr.) að sjálfsákvörðunarréttur þjóðarinnar verði lögfestur í stjórnarskrá. Í greinargerð segir að sjálfsákvörðunarrétturinn felist í því að þjóðin velji æðstu handhafa löggjafar- og framkvæmdarvalds í kosningum auk þess sem tiltekin löggjafarmálefni skuli bera undir þjóðaratkvæði; til að mynda sé gert ráð fyrir því í frumvarpinu að stjórnarskránni verði ekki breytt nema með samþykki þjóðarinnar í þjóðaratkvæðagreiðslu. Loks er í frumvarpi Gunnars lagt til að ríkisstjórn verði nefnd sérstaklega í 2. gr. sem handhafi framkvæmdarvalds.

Í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar Jóns Kristjánssonar er lýst því

⁷ 105. lf. 1982-1983, 243. mál, þskj. 537, bls.1.

viðhorfi að nefna mætti fleiri grundvallarhugtök í fyrsta kafla stjórnarskrárinnar, til að mynda um lýðræði, þingræði, mannréttindi og þrískiptingu ríkisvalds.⁸ Þá er einnig vikið að vernd íslenskrar tungu í umfjöllun nefndarinnar um undirstöður stjórnskipunarinnar og vísað til erindis frá Íslenskri málnefnd sem lagði til að vikið yrði að íslenskri tungu í stjórnarskrá.⁹ Tillögur þessa efnis hafa áður komið fram. Árið 2003 flutti Mörður Árnason, ásamt fleiri þingmönnum, þingsályktunartillögu um að skipuð yrði nefnd sem hefði það hlutverk að athuga réttarstöðu íslensku sem þjóðtungu Íslendinga. Í greinargerð með tillögunni segir m.a.:

Það er ályktun flutningsmanna að ástæða sé til að athuga hvort rétt sé að tryggja stöðu íslensku sem þjóðtungu, opinbers máls eða ríkismáls á Íslandi með nýju stjórnarskrárákvæði eða sérstökum lögum, og samræma ákvæði um stöðu hennar í stjórnkerfinu.¹⁰

Málinu var vísað til ríkisstjórnarinnar en engin nefnd var þó skipuð fyrr en í maí 2009. Þá skipaði menntamálaráðherra nefnd um lagalega stöðu íslenskrar þjóðtungu og táknmáls. Nefndin skilaði skýrslu í júní 2010 sem hefur að geyma nokkuð ítarlega umfjöllun um stjórnarskrárákvæði um tungumál.¹¹

8 *Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla*, bls. 8.

9 *Sama heimild*.

10 130. lþ. 2003–2004, 387. mál, þskj. 517.

11 *Skýrsla nefndar um lagalega stöðu íslenskrar tungu og táknmálsins*. Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2010, bls. 61-70.

3. Mannréttindi

Mannréttindakafli stjórnarskrárinnar var endurbættur verulega með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 og síðan þá hafa ekki komið fram margar tillögur um breytingar á honum. Hér á eftir verður fjallað stuttlega um tillögur sem fram komu um mannréttindi fyrir endurskoðunina og svo um endurskoðunina sjálfa. Að því loknu verður vikið að umræðu um mannréttindi eftir að nýr mannréttindakafli stjórnarskrárinnar tók gildi.

3.1 Fyrir endurskoðun

Í kjölfar seinni heimsstyrjaldarinnar, og örfáum árum eftir Lýðveldisstofnunina, átti sér stað mikil mannréttindavakning í heiminum. Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna var samþykkt á allsherjarþinginu árið 1948 og árið 1950 var samþykktur samningur Evrópuráðsins um verndun mannréttinda og mannfrelsis, í daglegu tali kallaður Mannréttindasáttmáli Evrópu. Í tillögum nokkurra nefndarmanna í nefnd sem skipuð var skömmu eftir Lýðveldisstofnun til að undirbúa endurskoðun stjórnarskrárinnar, var m.a. lagt til að bætt yrði við mannréttindakafli stjórnarskrárinnar, réttindum sem tryggð eru í fyrrgreindum mannréttindasamþykktum.¹²

Fyrsta frumvarp sem lagt var fram, um aukin mannréttindi í stjórnarskrá, var flutt af þingmönnum Bandalags jafnaðarmanna á árunum 1967 og 1970. Þá var lagt til að bætt yrði við svohljóðandi ákvæðum um félagsleg réttindi:

Hver maður á rétt á atvinnu. Ríkið skal stefna að því að tryggja öllum fulla atvinnu. Með lögum skal skipa um öryggi manna við vinnu, hæfilegan vinnutíma og ráðstafanir gegn ofþökun.

Hver maður á rétt á læknishjálpi og ókeypis sjúkravist, þegar slys og sjúkdóma ber að höndum. Hver maður á og rétt á slíkum styrkjum úr almennum tryggingarsjóðum, er slys, sjúkdóma, örorku og elli ber að höndum, að nægi honum til framfærslu. Sérstaklega skal tryggja rétt barna, mæðra og ekkna á sama hátt. Sá sem eigi fær séð fyrir sér og sínum, á rétt á styrk úr almennum sjóði. Nánar skal ákveða öll þessi réttindi með lögum.

Öll börn og unglingar á aldrinum 7 til 16 ára eiga rétt á ókeypis fræðslu, svo og allir þeir, er njóta vilja framhaldsmenntunar og hafa til þess hæfileika og áhuga.

Tryggja skal efnahagslegt jafnrétti til menntunar með lögum.¹³

12 Bjarni Benediktsson, „Endurskoðun Stjórnarskrárinnar“, bls. 200.

13 88. lþ. 1967, 126. mál, þskj. 264 og 91. lþ. 1970, 72. mál, þskj. 74 (sjá 7., 8. og 9. gr. frumvarpsins).

Í frumvarpi Gunnars Thoroddsen eru einnig tillögur um breytingar á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar. Þar er meðal annars gert ráð fyrir almennu stefnumótandi ákvæði í upphafi kaflans, þess efnis að allir skuli njóta frelsis, mannhelgi og jafnréttis að lögum.¹⁴ Á eftir upphafsákvæði þessu var gert ráð fyrir almennri jafnræðisreglu og einnig að tekin yrðu upp ný ákvæði m.a. um réttláta málsmeðferð fyrir dómi og bann við afturvirkni refsilaga. Þá var lögð til ítarlegri útfærsla annarra ákvæða, með hliðsjón af alþjóðlegum mannréttindasamningum.¹⁵

Árið 1988, skömmu eftir stofnun embættis umboðsmanns Alþingis, sendi umboðsmaður bréf til forseta Alþingis þar sem vakin var athygli á „ófullkomnum ákvæðum til verndar mannréttindum í íslenskum lögum“¹⁶ og tók umboðsmaður m.a. dæmi um skoðanafrelsi, jafnrétti, bann við afturvirkum refsilögum, vernd fjölskyldulífs o.fl. Þá nefndi umboðsmaður einnig að ákvæði stjórnarskrárinnar um félagsleg réttindi væru fábrotin. Vísaði hann til þess að Ísland ætti aðild að Þýðingarmiklum alþjóðasamningum um mannréttindi en ákvæði íslenskra laga gengi almennt skemur en ákvæði umræddra samninga. Umboðsmaður nefndi að til greina kæmi að mannréttindasamningarnir yrðu teknir í íslensk lög en lagði einnig áherslu á að mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar yrðu endurskoðuð.

Sex árum eftir ritun bréfsins samþykkti Alþingi þingsályktun um endurskoðun mannréttindakafla stjórnarskrárinnar.¹⁷ Með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 komu ný ákvæði um mannréttindi í stjórnarskrá auk þess sem eldri ákvæði voru útfærð nánar með hliðsjón af alþjóðlegum mannréttindareglum. Sú stefna var tekin við endurskoðunina að leggja fyrst og fremst áherslu á borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi en bæta ekki við „í neinum teljandi mæli efnahagslegum og félagslegum réttindum.“¹⁸ Þessi stefna var gagnrýnd í mörgum innsendum erindum sem bárust stjórnarskrárnefnd þegar frumvarpið var til umræðu í þinginu og beindist gagnrýnin að því að þessum réttindum væri „ekki gert nægilega hátt undir höfði í frumvarpinu og þau ekki tilgreind með sama hætti og í alþjóðlegum sáttmálum um vernd mannréttinda sem Ísland hefur gerst aðili að.“¹⁹

3.2. Eftir endurskoðun

Í þingsályktunartillögu um endurskoðun stjórnarskrárinnar, sem þingmenn Samfylkingarinnar fluttu árið 2004, er lagt til að mannréttindakafla stjórnarskrárinnar verði endurskoðaður „með það fyrir augum að ákvæði alþjóðlegra mannréttindasáttmála taki gildi gagnvart borgurunum jafnskjótt og þeir eru staðfestir af ríkisstjórn Íslands.“²⁰

Í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar Jóns Kristjánssonar er vísað til ýmissa tillagna sem bárust nefndinni um mannréttindi, m.a. um stjórnar-

14 105. lþ. 1982-1983, 243. mál, þskj. 537, sjá 62. gr. bls. 8.

15 *Sama heimild*, bls. 29.

16 Umboðsmaður Alþingis: *Ársskýrsla 1988*, mál nr. 70/1988, bls. 45.

17 Þál. 37/117 (117. lþ. 1993-94, 628. mál, þskj. 1325).

18 Almennar athugasemdir með frumvarpi sem varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, 118. lþ. 1994 - 1995, 297. mál, þskj. 389.

19 Sbr. nefndarálit stjórnarskrárnefndar: 118. lþ. 1994 - 1995, 297. mál, þskj. 758.

20 131. lþ. 2004-2005, 9. mál, þskj. 9.

skrárvernd alþjóðlegra mannréttindareglna, rétt til aðgangs að drykkjarvatni, athafnafrelsi einstaklinga, jafnræði óháð kynhneigð, aukinn upplýsingarétt almennings o.fl.²¹ Í umræðum nefndarinnar var m.a. rætt að í upphafsákvæði stjórnarskrárinnar mætti vísa til mannréttinda sem eins af hornsteinum stjórnskipunarinnar og setja mætti ákvæði í mannréttinda-kaflann um skyldu stjórnvalda til að virða og tryggja mannréttindi með hliðsjón af alþjóðlegum mannréttindaskuldbindingum ríkisins.²²

21 *Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla*, bls. 17-18 og 23.

22 *Sama heimild*, bls.19.

4. Þjóðkirkja

Ekki hafa komið fram lagafrumvörp um brottfall stjórnarskrárákvæðis um samband ríkis og kirkju. Þó var í þingsályktunartillögu Samfylkingarmanna frá 2004, um endurskoðun stjórnarskrárinnar, lagt til að kannað yrði hvort „tímabært sé í ljósi þjóðfélagsbreytinga að huga að breytingum á ákvæðum stjórnarskrár um samband ríkis og kirkju.“²³ Í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar Jóns Kristjánssonar má lesa um tillögur í sama dúr²⁴

Í 62. gr. stjórnarskrárinnar segir að breyta megi sambandi ríkis og kirkju með almennum lögum, en slík lög þurfa að hljóta samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu sbr. 2. mgr. 79. gr. Frumvörp þessa efnis hafa nokkrum sinnum verið lögð fram á Alþingi, síðast árið 2004 af Guðjóni A. Kristinsyni og Þuríði Backman svohljóðandi:

1. gr. Allar kirkjudeildir og trúarsöfnuðir skulu njóta jafnréttis að lögum.
 2. gr. Fullum aðskilnaði ríkis og hinnar evangelísku lútersku kirkju skal náð innan fimm ára frá gildistöku laga þessara. Með fullum aðskilnaði er átt við lagalegan, stjórnunarlegan og fjárhagslegan aðskilnað.
 3. gr. Dóms- og kirkjumálaráðherra skal skipa nefnd fimm manna til að undirbúa nauðsynleg lagafrumvörp og sjá um annan undirbúning fyrir aðskilnað ríkis og kirkju skv. 2. gr.
- Nefndarmenn skulu skipaðir samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar. Formaður og varaformaður nefndarinnar skulu hafa lokið embættisprófi í lögfræði frá Háskóla Íslands.
4. gr. Eftir að lög þessi hafa verið lögð fyrir forseta Íslands til staðfestingar skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar skal leggja málið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar í samræmi við 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar. Þjóðaratkvæðagreiðslan skal fara fram samhliða næstu sveitarstjórnarkosningum, vorið 2006 eða eigi síðar en fyrir árslok 2007. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið annast undirbúning atkvæðagreiðslunnar. Hún skal vera leynileg og ræður meiri hluti greiddra atkvæða úrslitum. Um nánari framkvæmd kosninganna fer eftir lögum um kosningar til Alþingis eftir því sem við á.
 5. gr. Lög þessi öðlast þegar gildi. Þó öðlast ákvæði 1. og 2. gr. gildi að lokinni þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar, enda hafi meiri hluti þeirra er greiddu atkvæði veitt þeim samþykki sitt.²⁵

23 131. lþ. 2004–2005, 9. mál, þskj. 9.

24 *Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla*, bls. 16.

25 130. lþ. 2003–2004, 14. mál, þskj. 14.

Í 3. mgr. 62. gr. stjórnarskrárinnar segir að maður utan trúfélaga greiði til Háskóla Íslands þau gjöld sem honum hefði ella borið að greiða til trúfélags síns. Í síðari málslið 3. mgr. segir að þessu megi breyta með lögum. Þessi heimild var nýtt vorið 2009 með lögum nr. 70/2009 um ráðstafanir í ríkisfjármálum og gjaldið sem áður rann til Háskóla Íslands, rennur nú beint í ríkissjóð.²⁶ Nokkrar tillögur höfðu áður komið fram um breytingu á lögum nr. 91/1987 um sóknargjöld. Árið 2001 fluttu Mördur Árnason og Ásta R. Jóhannesdóttir frumvarp þess efnis að endurgreiða bæri þeim einstaklingum sem hvorki eru í þjóðkirkjunni né öðrum trúfélögum, það gjald sem heimt er af þeim í formi sóknargjalda.²⁷ Árið 2008 lögðu Ásta Möller og Gunnar Svavarsson til að stutt yrði frekar við önnur skráð trúfélög með því að tryggja þeim hlutdeild í Jöfnunarsjóði sókna.²⁸ Kristján Þór Júlíusson hefur einnig kveðið sér hljóðs um sóknargjöld og lagði nýverið fram þingsályktunartillögu um endurskoðun laga um sóknargjöld o.fl. með það fyrir augum að einstaklingar utan trúfélaga fái aukið val um það hvert sóknargjöld þeirra renna.²⁹ Þá var lögð fram þingsályktunartillaga í maí 2010 um að jafnræði milli lífsskoðunarfélaga yrði betur tryggt.³⁰

Að lokum er vert að benda á svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn sem Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir bar upp árið 2002 um sérstöðu þjóðkirkjunnar og þá þætti í stjórnskipan, lögum og reglugerðum sem þurfi að breytast ef til aðskilnaðar ríkis og kirkju kæmi. Um sérstöðu þjóðkirkjunnar segir m.a. í svari ráðherra:

Með hliðsjón af [...] 62. gr. stjórnarskrárinnar hefur þjóðkirkjan notið sérstakra réttinda umfram önnur trúfélög og hefur það ekki verið talið brjóta gegn almennu jafnræði sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þar má nefna sérstaklega að henni hefur verið tryggður annar fjárhagsgrundvöllur en öðrum trúfélögum. Þá má einnig nefna að tengsl ríkis og þjóðkirkju byggjast á sögulegri hefð, þar sem margir þættir hafa verið samofnir og má þar nefna félags- og menningarlega þætti í starfi þjóðkirkjunnar, tengsl sem aðgreina stöðu hennar frá öðrum trúfélögum.³¹

Um þá þætti sem þurfa að breytast ef til aðskilnaðar kæmi nefnir ráðherra nokkur atriði. Í fyrsta lagi yrði 62. gr. stjórnarskrárinnar felld brott. Þá yrði einnig felld úr gildi löggjöf um sóknargjöld, jöfnunarsjóð sókna, kirkjumálasjóð o.fl. og kæmi þá hugsanlega til greina að setja önnur lög um fjármál trúfélaga. Starfsmenn þjóðkirkjunnar teldust ekki lengur opinberir starfsmenn og breyta þyrfti lögum í samræmi við það og kirkjan myndi sjálf þurfa að setja sér reglur um starfsmannamál, ráðningu biskupa, presta o.s.frv. Þá þyrfti að breyta samningum milli ríkis og kirkju, m.a. samningi frá 1997 þegar kirkjujarðir runnu til ríkisins og ríkið varð í staðinn skuldbundið til að greiða laun tiltekins fjölda starfsmanna kirkjunnar. Ráðherra nefndi einnig að ágreiningur væri uppi varðandi prestssetur þjóðkirkjunnar og ganga þyrfti frá þeim áður en til aðskilnaðar kæmi. Þá kom fram í svari ráðherra að mikilvægt væri að gerðir yrðu

26 Sbr. 24. gr. laganna. Sjá einnig rökstuðning í skýringum við 23-26. gr. frumvarpsins: 137. lþ. 2009, 118. mál, þskj. 155.

27 127. lþ. 2001–2002, 417. mál, þskj. 676.

28 136. lþ. 2008–2009, 7. mál, þskj. 7.

29 135. lþ. 2007–2008, 346. mál, þskj. 582.

30 138. lþ. 2009–2010, 605. mál, þskj. 1044.

31 128. lþ. 2002–2003, 216. mál, þskj. 356.

samningar við kirkjuna um vörslu mikilvægra menningarverðmæta sem kirkjan hefur umsjón með og ákveða þyrfti hvernig rekstri kirkjugarða yrði háttað en samvinna hefur verið við þjóðkirkjuna um rekstur þeirra. Í svari dómsmálaráðherra segir að lokum:

Ljóst er að ef stefnt yrði að aðskilnaði ríkis og þjóðkirkju þyrfti að vanda mjög til undirbúnings hans. Skipa þyrfti nefnd til þess að fara nákvæmlega í saumana á þeim breytingum sem gera þyrfti og síðan yrði að gefa breytingunum nokkurn aðlögunartíma. Aðskilnaðarferlið myndi því taka nokkur ár frá því að ákvörðun væri tekin um að stefna að aðskilnaði ríkis og þjóðkirkju þar til slíkur aðskilnaður tæki gildi.³²

32 Sama heimild

5. Auðlindir og umhverfi

Þótt umhverfis- og auðlindamál hafi einkum verið til umræðu á allra síðustu áratugum, eru meira en 50 ár síðan fyrstu tillögur um þessi efni komu fram. Þá var aðaláherslan á eignarrétt Íslendinga að auðlindum en í seinni tíð hefur áhersla á umhverfisvernd aukist, auk kröfunnar um auðlindir í þjóðareign.

5.1 Auðlindir

Auðlindamál hafa oft verið til umræðu á sviði stjórnskipunarinnar og margar tillögur verið gerðar um ákvæði í stjórnarskrá sem kveður með einum eða öðrum hætti á um eignarhald auðlinda. Tillöguflutningur um þessi efni hefur enn engan árangur borið.

5.1.1 Ævarandi eign Íslendinga á náttúruauðlindum

Fyrstu tillögunar um auðlindamál komu fram snemma á sjöunda áratugnum og þá var mönnum einkum umhugað um að útiloka eignarhald útlendinga á íslenskum náttúruauðlindum. Einar Olgeirsson og Hannibal Valdimarsson lögðu fram svohljóðandi frumvarp árið 1962:

68. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands orðist svo:
Fasteignir og náttúruauðæfi hér á landi skuli Íslendingar einir eiga, eða stofnanir, sem Íslendingar eiga einir. Sendiráð erlendra ríkja mega þó eiga hér húseignir samkvæmt alþjóðavenjum, sem um það gilda. Alþjóðlegar stofnanir sem Ísland er aðili að, mega og eiga fasteignir til menningar- og heilbrigðisstarfsemi, þó þarf lög um það hverju sinni.

Engir nema Íslendingar mega taka á leigu atvinnutæki eða íslensk náttúruauðæfi. Undanþegin þessu ákvæði eru þó flutningaskip og flugvélar. Að því er snertir erlenda menn búsetta hérlandis, skal mæla fyrir um þessi atriði í lögum.

Enginn útlendingur getur fengið ríkisborgararétt nema með lögum.³³

Ævarandi eign Íslendinga á náttúruauðlindum var mönnum hugleikin allt fram á níunda áratug síðustu aldar. Í frumvarpi Gunnars Thoroddsen frá 1983 er yfirlýsing þessa efnis og er hún sett fram í þeim tilgangi að gera afsal auðlindanna til útlendinga óheimilt.³⁴

33 83. lp. 1962, 216. mál, þskj. 450. Flutt aftur árin 1963, 1967 og 1970.

34 105. lp. 1982-1983, 243. mál, þskj. 537, sjá 79. gr. og skýringar með þeirri grein bls. 32.

5.1.2 Þjóðareign auðlinda

Hugmyndir um þjóðareign auðlinda komu fyrst fram á seinni hluta sjöunda áratugar síðustu aldar. Fyrst um sinn var aðal áherslan lögð á eign þjóðarinnar á óbyggðum svæðum, afréttum og almenningum, en einnig á hveraorku, vatnsorku og auðæfi í jörðu. Á árunum 1967 og 1970 voru lögð fram samhljóða frumvörp sem gerðu ráð fyrir ævarandi eign Íslendinga á auðlindum annars vegar og þjóðareign óbyggðra landa og náttúruauðlinda hins vegar. Ákvæði frumvarpanna um þjóðareign hljóðuðu svo:

Á eftir 68. gr. komi ný grein svo hljóðandi:

Öll núverandi óbyggð – það er almenningar, afréttir, aðrar lendur og svæði, sem eigi hafa verið í byggð undanfarin 20 ár – og öll hveraorka, vatnsorka og auðæfi í jörðu, sem þar eru, er ævinleg eign íslensku þjóðarinnar. Ákveða skal með lögum beitirétt, veiðirétt og annan hefðbundinn afnotarétt á þessum svæðum, svo og hvernig með eyðijarðir, sem þar eru, skuli fara.³⁵

Á miðjum áttunda áratugnum fór hugtakið ‚sameign þjóðarinnar‘ að koma fyrir í tillögum um breytingar á stjórnarskrá. Síðan þá hafa frumvörp þess efnis nokkuð reglulega verið lögð fram og eru ýmist gerðar tillögur um viðbót við eignarréttarákvæði 72. greinar eða um nýtt ákvæði aftast í stjórnarskránni.

Um tveggja áratugaskeið (1976 – 1997) fluttu þingmenn Alþýðubandalagsins reglulega mjög áþekk frumvörp sem gera ráð fyrir viðbót við eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar. Fyrsta frumvarp þeirra um þetta efni var lagt fram árið 1976, svohljóðandi:

Við 72. gr. stjórnarskrárinnar bætast þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Öll verðmæti í sjó og á sjávarbotni innan efnahagslögsögu, svo og almenningar, afréttir og önnur óbyggð lönd utan heimalanda, teljast sameign þjóðarinnar allrar, einnig námur í jörðu, orka í rennandi vatni og jarðhiti neðan við 100 metra dýpi.

Eignarrétti á íslenskum náttúruauðæfum, landi og landgrunni skal að öðru leyti skipað með lögum. Tryggja ber landsmönnum öllum rétt til eðlilegrar umgengni og útivistar í landinu. Við eignarnám á landi, í þéttbýli sem dreifbýli, skal almennt ekki taka tillit til verðhækkunar, sem stafar af uppbyggingu þéttbýlissvæða í næsta nágrenni, opinberum framkvæmdum eða öðrum ytri aðstæðum, heldur ber að miða mat við verðmæti hliðstæðra eigna, þar sem þess háttar ástæður hafa óveruleg áhrif til verðhækkunar.

Með þeim takmörkunum, sem hér greinir, skal við það miða að bændur haldi eignarrétti á jörðum sínum, beitirétti í óbyggðum og öðrum þeim hlunnindum í heimalöndum og utan þeirra sem fylgt hafa íslenskum búskaparháttum á liðnum öldum.³⁶

Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a. að marka þurfi skýra stefnu um eignarrétt náttúruauðæfa og í frumvarpinu sé miðað við eftirfarandi:

- að eignir, sem enginn hefur sannanlega átt fram að þessu og eru þess eðlis að þær þurfa að nýtast af þjóðarheildinni, verði í stjórnarskrá lýðveldisins lýstar sameign þjóðarinnar allrar;

35 88. lþ. 1967, 126. mál, þskj. 264 og 91. lþ. 1970, 72. mál, þskj. 74 (sjá 5. gr.).

36 98. lþ. 1976-77, 91. mál, þskj. 101.

- að mörkin milli einkaeignar og sameignar þjóðarinnar verði ákveðin með löggjöf þar sem hagsmuna þéttbýlisbúa sé fyllilega gætt og að þeim sé tryggður réttur til eðlilegrar umgengni og útivistar í landinu og til lands undir húsbyggingar á sanngjörnu verði;
- að staða bænda sé ekki skert og þeir haldi þeim hlunnindum sem fylgt hafa íslenskum búskaparháttum á liðnum öldum.³⁷

Frumvarp þetta var síðast flutt af þingmönnum Alþýðubandalagsins árið 1997 en það hafði þó tekið nokkrum breytingum frá því það var fyrst flutt árið 1976. Annars vegar var fallið frá verðviðmiðum við eignarnám og hins vegar var bætt við ákvæði um heimild til gjaldtöku fyrir nýtingu auðlinda í sameign þjóðarinnar. Þá var hér í fyrsta skipti gerð tillaga um tilvísun til hugtaksins sjálfbærni í stjórnarskrá. Tillaga Alþýðubandalagsmanna hljóðaði svo í síðasta skipti sem hún var lögð fram:

Við 72. gr. stjórnarskrárinnar bætast fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Öll verðmæti í sjó og á sjávarbotni innan efnahagslögsögu, svo og almenningar, afréttir og önnur óbyggð lönd utan heimalanda, teljast sameign þjóðarinnar allrar, einnig námur í jörðu, orka í rennandi vatni og jarðhiti neðan við 100 metra dýpi.

Heimilt er að ákveða að nýttendur auðlinda í sameign þjóðarinnar greiði hóflegt gjald er standi undir kostnaði við rannsóknir og stuðli að verndun auðlindanna og sjálfbærri nýtingu þeirra samkvæmt nánari ákvörðun í lögum.

Eignarrétti á íslenskum náttúruauðæfum, landi og landgrunni skal að öðru leyti skipað með lögum. Tryggja ber landsmönnum öllum rétt til eðlilegrar umgengni og útivistar í landinu.

Með þeim takmörkunum, sem hér greinir, skal við það miða að bændur haldi eignarrétti á jörðum sínum, beitirétti í óbyggðum og öðrum þeim hlunnindum í heimalöndum og utan þeirra sem fylgt hafa íslenskum búskaparháttum á liðnum öldum.³⁸

Í júní árið 1998 var samþykkt þingsályktun um að Alþingi skyldi kjósa níu manna nefnd til að fjalla um auðlindir sem eru eða kunna að verða þjóðareign, hvernig fara eigi með þær, hvernig standa eigi að gjaldtöku fyrir afnot af þeim o.fl.³⁹ Auðlindanefndin skilaði skýrslu árið 2000 sem hafði meðal annars að geyma svohljóðandi tillögu um auðlindaákvæði í stjórnarskrá:

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.

37 Sama heimild.

38 122. lþ. 1997–98, 238. mál, þskj. 271.

39 Þál. 26/122 (122. lþ. – 465. mál).

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign ber að nýta á sem hagkvæm-
astan 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.⁴⁰

Í skýringum nefndarinnar kemur m.a. fram að ekki sé gert ráð fyrir að auðlindir í þjóðareign verði skilgreindar sérstaklega í stjórnarskrá heldur verði það gert í almennum lögum og löggjafinn hafi þannig ákvörðunarvald um hvaða auðlindir teljist til þjóðareignar í skilningi þessa ákvæðis. Í 2. mgr. er yfirlýsing um að ekki megi láta auðlindir í þjóðareign varanlega af hendi en þó er gert ráð fyrir að veita megi heimildir til afnota eða hagnýtingar á auðlindunum með þeim skilyrðum sem tilgreind eru í 3. mgr. Í niðurlagi 2. mgr. er svo tekinn af vafi um að heimildir sem veittar eru til afnota eða hagnýtingar auðlinda njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar sem óbein eignarréttindi.⁴¹ Í 3. mgr. er að lokum kveðið á um þau sjónarmið sem höfð skulu að leiðarljósi við nýtingu auðlindanna; þær beri að nýta á grundvelli sjálfbærrar þróunar og að arði af auðlindunum skuli varið til rannsókna og viðhalds þeirra, svo og til hugsældar fyrir þjóðina. Ekki var lagt fram frumvarp sem byggðist á þessari tillögu fyrr en árið 2008 og var það gert af þingmönnum Framsóknarflokksins.⁴²

Árið 2007 lögðu formenn þáverandi stjórnarflokka, Geir H. Haarde og Jón Sigurðsson, fram frumvarp um eignarhald og nýtingu auðlinda. Tillagan lýtur einkum að því að lýsa yfir þjóðareign á auðlindum landsins, með fyrirvara um eignarrétt einstaklinga og lögaðila samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Við lögina bætist ný grein sem verður 79. gr. þeirra og orðast svo:
Náttúruauðlindir Íslands skulu vera þjóðareign, þó þannig að gætt sé réttinda einstaklinga og lögaðila skv. 72. gr. Ber að nýta þær til hagsbóta þjóðinni, eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Ekki skal þetta vera því til fyrirstöðu að einkaaðilum séu veittar heimildir til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum samkvæmt lögum.⁴³

Í greinargerð kemur m.a. fram að hugtakið þjóðareign vísi ekki til einhverskonar einkaeignarréttar ríkisins eða þjóðarinnar heldur vísi það til þeirra ríku sameiginlegu hagsmuna sem Íslendingar hafi af því að auðlindanýting fari fram með skynsamlegum hætti og það sé í verkahring lýðræðislega kjörinna fulltrúa þjóðarinnar að ákveða hvernig því markmiði verði best náð. Með vísan til réttinda einstaklinga eða lögaðila skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar eru tekin af tvímæli um að ekki megi hrófla við slíkum eignar- eða afnotarétti. Þá er í 2. málsli. 2. mgr. stefnuyfirlýsing um að auðlindir beri að nýta til hagsbóta fyrir þjóðina en nánari útfærsla slíkrar nýtingar eftirlátin löggjafanum. Í loka málslið ákvæðisins er tekið fram að ákvæðið komi ekki í veg fyrir að einkaaðilar fái heimild til afnota eða hagnýtingar á auðlindum sem ekki eru í einkaeigu. Í umsögn sem Björg Thorarensen og Eiríkur Tómasson gáfu um frumvarpið er fjallað um nokkra ágalla á frumvarpinu og m.a. gagnrýnt að hugtakið 'náttúruauðlindir Íslands í þjóðareign' væri ekki nægilega skýrt afmarkað líkt og í tillögu auðlindanefndar.⁴⁴

40 Auðlindanefnd, *Álitsgerð með fylgiskjöllum*. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 2000, bls. 27.

41 *Sama heimild*, bls. 27-28.

42 135. lþ. 2007–2008, 385. mál, þskj. 629.

43 133. lþ. 2006–2007, 683. mál, þskj. 1064.

44 Álit Eiríks Tómassonar og Bjargar Thorarensen er aðgengilegt á vefsvæði þingmálsins ásamt öðrum umsögnum sem bást stjórnarskrárnefnd um málið. <http://www.althingi.is/dba-bin/erindi.pl?ltg=133&mmr=683>

Árið 2009 lögðu formenn allra þingflokka á þingi, utan Sjálfstæðisflokks, fram frumvarp sem gerði m.a. ráð fyrir nýju ákvæði í stjórnarskrá um náttúruauðlindir. Ákvæðið á sér að nokkru leyti fyrirmynd í tillögu auðlindanefndar og er svohljóðandi:

Við lögin bætist ný grein, 79. gr., svohljóðandi:
Náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru þjóðareign. Ríkið fer með forsjá þeirra, vörslu og ráðstöfunarrétt og hefur eftirlit með nýtingu þeirra í umboði þjóðarinnar eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.

Allar náttúruauðlindir ber að nýta á sem hagkvæmastan hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar til hagsældar fyrir þjóðina og komandi kynslóðir. Náttúruauðlindir í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi.

Allir eiga rétt til umhverfis sem stuðlar að heilbrigði og þar sem líffræðilegri fjölbreytni er viðhaldið eftir því sem nánar er ákveðið 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, skal tryggður með lögum.⁴⁵

Í frumvarpinu fléttast ákvæði um auðlindir og umhverfismál saman. Í auðlindahluta ákvæðisins er yfirlýsing um þjóðareign náttúruauðlinda sem ekki eru háðar einkaeignarrétti. Að því er fram kemur í greinargerð er með þessu stefnt að því að „festa í sessi skilgreinda tegund eignarhalds ríkisins sem hefur ákveðna sérstöðu miðað við aðrar ríkiseignir og er m.a. tryggt að slíkum náttúruauðlindum verði aldrei afsalað varanlega.“⁴⁶ Þá er í 2. mgr. ákvæðisins mælt fyrir um skyldur stjórnvalda til að tryggja sjálfbæra nýtingu auðlindanna og bann lagt við því að þær séu látnar varanlega af hendi. Um umhverfishluta ákvæðisins verður fjallað nánar í kafla um umhverfisvernd hér á eftir.

Að lokum má nefna að stjórnarskrárnefnd Jóns Kristjánssonar bárust margar tillögur um þjóðareign náttúruauðlinda. Þó bárust nefndinni einnig athugasemdir þar sem varað var við hugmyndum um sameign þjóðarinnar á auðlindum, þar sem hugtakið væri marklaust í eignarréttarlegum skilningi. Þá fóru Samtök eigenda sjávarjarða fram á að virtur yrði réttur eigenda sjávarjarða, m.a. innan netlaga.⁴⁷

5.1.3 Þjóðareign á auðlindum hafs og hafsbotns

Auk framangreindra frumvarpa og tillagna um þjóðareign náttúruauðlinda hafa nokkrum sinnum komið fram tillögur um sameign þjóðarinnar á auðlindum hafs og hafsbotns, án þess að tekin sé afstaða til annarra auðlinda.

Í frumvarpi Gunnars Thoroddsen frá 1983 er tillaga um svohljóðandi ákvæði í 79. gr.

Náttúruauðlindir landsins skulu vera ævarandi eign Íslendinga.

Auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu eru þjóðareign. Eignarrétti að öðrum náttúruauðæfum skal skipað með lögum.⁴⁸

45 136. þ. 2008–2009, 385. mál, þskj. 648. Á vef Alþingis má finna nefndarálit og fjölmörg innsend erindi sem bárust um frumvarpið.

46 *Sama heimild.*

47 *Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla*, bls. 22–23.

48 105. þ. 1982–1983, 243. mál, þskj. 537, bls. 10.

Auk tillögu um ævarandi eign Íslendinga á náttúruauðlindum landsins, leggur Gunnar til að einungs þjóðareign á auðlindum hafs og hafsbotns skuli njóta stjórnarskrárverndar en um aðrar auðlindir segir í greinargerð að „ekki sé tekin afstaða til þess, hvort eða að hve miklu leyti slík náttúruauðæfi skuli vera ríkiseign. Er það undir ákvörðun Alþingis komið.“⁴⁹

Í stjórnarfrumvarpi sem lagt var fram á því mikla stjórnskipunarári 1995 er einnig gert ráð fyrir sameign þjóðarinnar á auðlindum hafsins en ekki tekin afstaða til annarra auðlinda.

Á eftir 78. gr. komi ný grein er verði 79. gr.
Nytjastofnar á hafsvæði því sem fullveldisréttur Íslands nær til eru sameign íslensku þjóðarinnar.

Kveðið skal á um hagnýtingu og verndun þessara auðlinda í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum.⁵⁰

Árið 1998 var Guðný Guðbjörnsdóttir, Kvennalistakona, fyrsti flutningsmaður frumvarps um ákvæði sem koma skyldi strax í kjölfar 72. gr. stjórnarskrárinnar en í því var eingöngu fjallað um nytjastofna íslensks hafsvæðis en ekki aðrar auðlindir.⁵¹ Frumvarp Guðnýjar er samhljóða fyrrgreindu stjórnarfrumvarpi frá 1995 með þeirri undantekningu að Guðný leggur að auki til að vísað verði til sjálfbærrar nýtingar auðlindanna til hagsbóta fyrir þjóðarheildina.

5.2 Umhverfi

Hvergi er fjallað um umhverfisvernd í núgildandi stjórnarskrá. Tillögur um þessi efni hafa ýmist lotið að umhverfisvernd eða rétti manna til heilnæms umhverfis og umgengni um náttúru landsins. Í tillögum Gunnars Thoroddsen frá 1983 er gerð tillaga um að 80. gr. stjórnarskrárinnar hljóðaði svo:

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

Landsmönnum öllum skal tryggður réttur til eðlilegrar nýtingar landsins til útivistar. Nánar skal fjallað um rétt þennan í lögum.⁵²

Ákvæðið er ekki skýrt ítarlega í greinargerð en þó tekið fram að vernd náttúrunnar sé mikilvægt mál sem eigi heima í stjórnarskrá og að verndarskyldan eigi að hvíla bæði á stjórnvöldum og einstaklingum. Í greinargerð er einnig birt svohljóðandi útfærsla ákvæðis sem fulltrúar Alþýðubandalags í stjórnarskrárnefndinni lögðu til:

Landsmönnum öllum skal tryggður réttur til eðlilegrar umgengni og útivistar í landinu.

Stjórnvöldum er skylt að vernda náttúru landsins og auðlindir þess, svo að tryggt sé að allir landsmenn geti notið útivistar og varðveittur sé sá höfuðstóll, sem felst í auðæfum náttúru landsins. Nánar skal í lögum fjalla um umgengnisrétt landsmanna við landið og verndun náttúru og auðlinda landsins og hvernig

49 *Sama heimild*, sjá skýringar við 79. gr. bls. 32.

50 118. lþ. 1994–95,– 457. mál, þskj. 865.

51 123. lþ. 1998–99, 174. mál, þskj. 179.

52 105. lþ. 1982–1983, 243. mál, þskj. 537, bls. 10.

tryggja skal að ekki spillist að óþörfu líf, land eða haf.⁵³

Eins og fram kom hér að framan var í frumvarpi frá 2009 sem flutt var af formönnum allra þingflokka, nema Sjálfstæðisflokks, gert ráð fyrir að umhverfis- og auðlindamál yrðu sett saman í eitt stjórnarskrárákvæði. Umhverfisluti þess er settur fram í 4. mgr. ákvæðisins og hljóðar svo:

Allir eiga rétt til umhverfis sem stuðlar að heilbrigði og þar sem líffræðilegri fjölbreytni er viðhaldið eftir því sem nánar er ákveðið 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, skal tryggður með lögum.⁵⁴

Í ákvæðinu er lagt til að réttur hvers manns til umhverfis njóti stjórnarskrárverndar, þar á meðal réttur almennings til upplýsinga um umhverfismál og þátttöku í ákvörðunum um framkvæmdir sem hafa áhrif á umhverfið.

Að lokum er bent á kafla um umhverfismál í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar Jóns Kristjánssonar en þar er vísað til nokkurra innsendra tillagna um þessi efni og í umræðum nefndarinnar kom m.a. fram sú hugmynd að vísað verði til Ríó-yfirlýsingarinnar í stjórnarskrárákvæði um umhverfi.⁵⁵

53 *Sama heimild*, bls. 30.

54 136. lp. 2008–2009, 385. mál, þskj. 648.

55 *Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla*, bls. 21-22.

6. Kosningar og kjördæmaskipan

Engin ákvæði stjórnarskrárinnar hafa fengið jafn mikla umfjöllum í gegnum tíðina og ákvæðin um kosningar og kjördæmaskipan og engin ákvæði hafa heldur oftari tekið breytingum. Tilgangur breytinganna hefur jafnan verið að stækka kjördæmin og aðlaga þau að breyttri búsetu í landinu, einfalda kosningakerfið og jafna vægi atkvæða. Þá hefur kosningaaldur lækkað úr 21 ári niður í 18 ár.

6.1 Kosningaaldur

Kosningaaldur var alenggt umfjöllunarefni í frumvörpum um breytingar á stjórnarskrá, á sjöunda og áttunda áratug síðustu aldar. Þá voru ýmist gerðar tillögur um lækkingu kosningaaldurs eða að heimilt yrði að lækka kosningaaldur með almennum lögum.⁵⁶ Tvær tillögur um lækkingu kosningaaldurs hafa komið fram síðan hann var lækkaður úr 20 árum niður í 18 ár með stjórnarskipunarlögum nr. 65/1984. Árið 2004 var svohljóðandi tillaga flutt af Kristjáni Möller o.fl.:

Í stað orðanna „eru 18 ára eða eldri þegar kosning fer fram“ í 1. mgr. 33. gr. stjórnarskrárinnar kemur: verða 18 ára og eldri á kosningarári.⁵⁷

Síðari tillagan var þingsályktunartillaga lögð fram af Hlyni Hallssyni og Kolbrúnu Halldórsdóttur árið 2007, þar sem lagt var til að kosningaaldur yrði lækkaður í 16 ár. Í greinargerð með þingsályktunartillögunni segir m.a.

Með þessu yrði ábyrgð ungs fólks aukin og því gert kleift að taka þátt í mótun samfélagsins eins og það á réttmæta kröfu á. 16 ára einstaklingur í íslensku samfélagi er orðinn virkur þátttakandi í þjóðfélaginu, hefur lokið grunnskóla og ætti að vera tilbúinn til að taka á sig þá ábyrgð sem felst í að kjósa sér fulltrúa á Alþingi og í sveitarstjórnir. Það ætti einnig að vera sjálfsgæður réttur þessa unga fólks.

Í nágrannalöndum okkar er verið að kanna þessi mál og það væri óskandi að Íslendingar tækju frumkvæði í því að auka lýðræði og þátttöku ungs fólks í þjóðfélaginu.⁵⁸

⁵⁶ 91. lþ. 1970, 72. mál, þskj. 74.

⁵⁷ 131. lþ. 2004–2005, 37. mál, þskj. 37.

⁵⁸ Sama heimild.

6.2 Kosningakerfi

Þrisvar sinnum hafa verið gerðar breytingar á ákvæði stjórnarskrárinnar um kosningar og kjördæmaskipan. Kosningakerfið var stokkað upp árið 1959, með stjórnarskipunarlögum nr. 51/1959. Þá var kjördæmum fækkað verulega, teknar voru upp hlutfallskosningar í átta kjördæmum og þingsætum fjölgað úr 52 í 60. Þingsætum var aftur fjölgað í 63 árið 1984 (sbr. stj. skl. nr. 65/1984) og þá var úthlutunarreglum milli kjördæma einnig breytt. Núgildandi ákvæði um kjördæmi var innleitt árið 1999 (sbr. stj. skl. nr. 77/1999) og var markmið þeirra breytinga m.a. að einfalda ákvæði stjórnarskrárinnar um kosningar og kjördæmi og auka jöfnuð í atkvæðavægi. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að gera megi ákvæði stjórnarskrárinnar um kosningakerfi einfaldara og láta þar eingöngu getið almennra reglna um kjördæmaskipan og tilhögun kosninga en fela almenna löggjafanum nánari útfærslu kerfisins í almennum lögum og þá að tilskildum auknum meirihluta.⁵⁹ Eftir breytingarnar er í stjórnarskrá kveðið á um heildarfjölda þingsæta, lágmarks- og hámarksfjölda kjördæma, auk meginreglna um leynilegar og hlutbundnar kosningar. Almenna löggjafanum er hins vegar falið að ákveða kjördæmamörk, fjölda þingsæta í hverju kjördæmi og nánara fyrirkomulag kosninga. Þá hefur einnig verið horfið frá þeirri reglu að einungis þeir flokkar sem fengið hafa kjördæmasæti komi til greina við úthlutun jöfnunarsæta og í staðinn tekin upp sú regla að þeir flokkar komi einir til álita við úthlutun jöfnunarsæta sem hlotið hafa minnst fimm af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu. Til að draga úr misvægi á milli atkvæða að baki hverju þingsæti var að lokum gerð sú breyting að landskjörstjórn skuli flytja þingsæti milli kjördæma ef kjósendur á kjörskrá að baki hverju þingsæti, að meðtöldum jöfnunarsætum, eru helmingi færri í einu kjördæmi en einhverju öðru kjördæmi að loknum alþingiskosningum.

6.2.1 Jöfnun atkvæðisréttar

Tillögur sem ætlað er að jafna atkvæðisrétt hafa alloft komið fram; oftast um að landið verði eitt kjördæmi en einnig um einmenningskjördæmi⁶⁰ eða tvískipt kerfi þar sem menn kjósa annars vegar í einmenningskjördæmum og hins vegar af landslista. Árið 1990 lagði Ásgeir Hannes Eiríksson fram frumvarp um breytingu á 31. gr. stjórnarskrárinnar sem gerir ráð fyrir tvískiptu kerfi:

Á Alþingi eiga sæti 43 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri hlutbundinni kosningu til fjögurra ára. Kjördæmi landsins eru ákveðin sem hér segir:

Fyrir hverjar kosningar til Alþingis skal landinu skipt í 22 sem næst jafnfjöldmenn kjördæmi. Mesti leyfilegur munur á fjölda atkvæðisbærra manna í því kjördæmi sem fæsta hefur og því sem flesta hefur skal vera innan við 5%.

Hagstofa Íslands skal annast skiptingu landsins í kjördæmi þannig:

Deilt er í fjölda kosningarbærra landsmanna með tölunni 22. Síðan eru

59 123. lþ. 1998–99, 254. mál, þskj. 288.

60 Bjarni Benediktsson taldi einmenningskjördæmi mun betri leið en hugmynd um „eitt allsherjarkjördæmi.“ Sjá nokkuð ítarlega umfjöllun Bjarna um kjördæmamál í Bjarni Benediktsson, „Endurskoðun Stjórnarskrárinnar,“ bls. 190–198.

afmörkuð landsvæði sem hafa að geyma þann fjölda kosningarbærra einstaklinga og telst hvert svæði eitt kjördæmi. Mörkin skulu fylgja hreppa - , bæjar - eða sýslumörkum eins og við verður komið. Ella skal styðjast við önnur landfræðileg kennileiti, svo sem ár, fjöll, vegi og aðalgötur í bæjum.

Kjördæmamörk skal auglýsa eigi síðar en sextán vikum fyrir kjördag eða, ef því verður ekki við komið vegna stutts fyrirvara, auglýsa kjördæmamörk innan þriggja sólarhringa eftir að kosningar eru fyrirskipaðar og á þann hátt á hverjum stað sem venja er að birta opinberar auglýsingar.

Hver kjósandi til Alþingis hefur tvö atkvæði, annað til að kjósa þingmann í kjördæmi og hitt til að kjósa þingmann af landslista.

Þingmenn skulu kjörnir þannig að 22 eru kosnir einfaldri meirihlutakosningu í jafnmörgum kjördæmum og 21 þingmaður af landslistum stjórn­málasamtaka með hlutfallskosningum og skal höfð hliðsjón af atkvæða­hlutfalli á bak við þingmenn kjörna í kjördæmum.⁶¹

Samkvæmt greinargerð hafði þessi tillaga þau markmið að fækka alþingis­mönnum, jafna atkvæðisrétt allra landsmanna, koma á persónukosningum og þar með beinum tengslum á milli þingmanna og kjósenda í ein­meningskjördæmum.

Flestar hugmyndir um jöfnun atkvæðisréttar hafa falið í sér tillögu um að landið verði allt eitt kjördæmi. Nokkrum árum fyrir kjördæmabreytinguna 1999 lögðu þingmenn Alþýðuflokks fram svohljóðandi frumvarp:

31. gr. stjórnarskrárinnar verður svohljóðandi:
Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri hlutbundinni kosningu til fjögurra ára. Landið er allt eitt kjördæmi. Tölu þingmanna má breyta með lögum.⁶²

Þótt allir flokkar á þingi hafi staðið að stjórnarskrárbreytingunni 1999 voru vinstri menn ekki sáttari en svo að þremur árum eftir breytinguna lögðu þingmenn Samfylkingarinnar fram frumvarp, mjög áþekkt frumvarpi Alþýðuflokksmanna frá 1995, en nokkuð ítarlegra:

Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri hlutbundinni kosningu til fjögurra ára.

Landið er eitt kjördæmi.

Í lögum um kosningar til Alþingis skal kveðið á um úthlutun þingsæta og þess gætt að hver samtök fái þingmannatölu í samræmi við heildaratkvæðatölu sína. Þau stjórn­málasamtök koma þó ein til álita við úthlutun þingsæta sem hlotið hafa minnst fjögur af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu.⁶³

Í greinargerð með frumvarpinu er fjallað um helstu kosti þess að landið verði eitt kjördæmi og nefnt að fullkominn jöfnuður verði milli kjósenda, stjórn­málaflokkar fái þingmannafjölda í samræmi við atkvæðamagn, þingmenn hafi hagsmuni heildarinnar að leiðarljósi í stað þröngra kjördæmasjónarmiða og kosningakerfið verði einfalt og auðskilið. Helstu gallar þessa fyrirkomulags eru einnig reifaðir í greinargerðinni og m.a. nefnt að þingmenn verði of fjarri kjósendum sínum samfara minnkandi

61 113. lþ. 1990, 193. mál, þskj. 228.

62 120. lþ. 1995–96, 460. mál, þskj. 794.

63 128. lþ. 2002–2003, 207. mál, þskj. 210.

áhrifum dreifbýlisins og sú hætta sé einnig fyrir hendi að hjá efstu fram-
bjóðendum stærri stjórnmalaflokka gæti orðið um nokkurs konar sjálfkjör
að ræða. Flutningsmenn benda hins vegar á að stjórnmalaflokkum ætti að
vera hagar að því að tryggja góða breidd fulltrúa þéttbýlis og dreifbýlis en
einnig mætti auka rétt kjósenda við val fulltrúa, meðal annars með endur-
röðun á lista o.fl. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir breytingum að því er
varðar fjölda þingmanna og hvernig kosningu þeirra er háttað. Hins vegar
er lagt til að þröskuldurinn við úthlutun þingsæta verði lækkaður úr 5%
niður í 4%. Um þá tillögu segir í greinargerð:

Ef engir þröskuldar væru dygðu rösklega 1,5% atkvæða til þess að fá mann
kjörinn, þ.e. um 2.800 atkvæði. Sú tala gæti hins vegar lækkað eitthvað
ef framboð væru mörg. Með 4% þröskuldi yrði þetta lágmark nú rúmlega
7.000 atkvæði og nægði það til að koma tveimur til þremur þingmönnum
að, allt eftir því hvernig atkvæði skiptust að öðru leyti. Þröskuldar þess-
ir eru alþekkt fyrirbæri víða um lönd þótt mjög sé misjafnt hversu háir
þeir eru. Það er mat flutningsmanna að með þessu sé ekki girt fyrir að
sjónarmið minni hluta fái notið sín.⁶⁴

Í marsmánuði 2010 fluttu þingmenn allra flokka á þingi, nema Sjálfstæð-
isflokks, frumvarp um að landið verði eitt kjördæmi.⁶⁵ Frumvarpið er
samhljóða fyrrnefndu frumvarpi Samfylkingarinnar, með þeirri undan-
tekningu að lagt er til að þröskuldur við úthlutun þingsæta verði 3% í
stað 4%.

Að lokum má nefna frumvarp sem Mörður Árnason o.fl. lögðu fram,
snemma árs 2008, þess efnis að Reykjavík verði eitt kjördæmi. Tillagan
hljóðar svo:

2. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:
Kjördæmi skulu vera fæst fimm en flest sex. Mörk þeirra skulu ákveðin í
lögum. Kjördæmaskipun skal ávallt þannig háttað að allir íbúar sveitar-
félags séu í sama kjördæmi.⁶⁶

Helstu röksemdir sem nefndar eru fyrir þessari tillögu eru að Reykvík-
ingar hafi ekki myndað nein sérstök tengsl við „sína“ þingmenn umfram
þingmenn í hinu borgarkjördæminu. Í greinargerð segir m.a.:

Stjórnmalasamtök í borginni skipuleggja grunneiningar sínar eins og um
eitt kjördæmi væri að ræða. Á Alþingi kemur kjördæmaskiptingin ekki fram
í störfum þingmanna Reykjavíkur. Þingmannahópar kjördæmanna tveggja
hafa aldrei fundað hvor í sínu lagi eða haft með sér nokkurn félagsskap, og
má raunar færa að því rök að við kjördæmabreytinguna hafi heldur dregið
úr samstarfi Reykjavíkurbíngmanna. Skipting Reykjavíkur í tvö kjördæmi
flækir leikreglur lýðræðisins fyrir kjósendum og veldur þeim óþægindum.
Kjördæmaskiptingin hefur þyngt róðurinn við stjórnmalastarf í borginni,
aukið vanda við framkvæmd kosninga, spillt vali á framboðslista og tor-
veldað samráð með fulltrúum Reykvíkinga á þingi. Nauðsynlegt er því að
gera höfuðborgina að nýju að einu kjördæmi við alþingiskosningar.⁶⁷

64 *Sama heimild*. Frumvarpið var flutt aftur tveimur árum síðar sbr. 131. lþ. 2004–2005,
266. mál, þskj. 287.

65 138. lþ. 2009–10, 469. mál, þskj. 809.

66 135. lþ. 2007–2008, 342. mál, þskj. 578.

67 *Sama heimild*.

6.2.2 Persónukjör

Tvisvar sinnum hafa verið lögð fram frumvörp til stjórnarskipunarlaganna um persónukjör. Í frumvarpi Ásgeirs Hannesar Eiríkssonar frá 1990, sem vísað var til hér að framan, er gerð tillaga um persónukosningar í einmenningskjördæmum annars vegar og kosningar af landslista hins vegar. Markmið með einmenningskjördæmum eru skv. greinargerð með frumvarpinu, fyrst og fremst að vega upp á móti áhrifum þess fyrir landsbyggðina að landið verði eitt kjördæmi. Í greinargerðinni segir einnig að með einmenningskjördæmum sé tryggt ákveðið samræmi í hlutfalli þingmanna og kjósenda sem hafa svipuð sjónarmið.⁶⁸

Í mars 2009 flutti Kristinn H. Gunnarsson svohljóðandi frumvarp til stjórnarskipunarlaganna:

Eftirfarandi breytingar verða á 31. gr. laganna:

a. Við bætist ný málsgrein, 2. mgr., svohljóðandi:

Hver kjósendi til Alþingis hefur tvö atkvæði, annað til að kjósa framboðslista í kjördæmi og hitt til að kjósa frambjóðanda persónukosningu af framboðslista í kjördæmi. Kveðið skal á um skiptingu kjördæmissæta milli listakjörs og persónukjörs í lögum.

b. Á eftir orðunum „sem úthluta skal“ í 3. mgr. kemur: til stjórn mála-samtaka eða flokka í kjördæminu miðað við samanlagða atkvæðatölu lista þeirra hverra fyrir sig.

c. Í stað orðanna „5. mgr.“ í 3. mgr. kemur: 6. mgr.⁶⁹

Hér er gert ráð fyrir að kjördæmaskipan verði sú sama og verið hefur en auk þess að kjósa lista sem þegar hefur verið ráðað á, eigi kjósendur þess kost að kjósa einnig frambjóðanda í persónukosningu af framboðslistum síns kjördæmis.⁷⁰

68 113. lþ. 1990, 193. mál, þskj. 228.

69 136. lþ. 2008–2009, 439. mál, þskj. 748.

70 Einnig hafa verið flutt frumvörp um breytingar á kosningalöggjöfnni til að koma á persónukjöri. Má þar nefna frumvörp sem lögð voru fram árið 2009 um breytingar á lögum um kosningar til Alþingis og lögum um sveitarstjórnarkosningar (138. lþ. 2009–2010, 102. mál, þskj. 108).

7. Þjóðaratkvæðagreiðslur

Frumvörp um þjóðaratkvæðagreiðslur hafa einkum lotið að þremur þáttum; rétti almennings og/eða alþingisþingmanna til að kalla eftir þjóðaratkvæðagreiðslum; þjóðaratkvæðagreiðslum vegna breytinga á stjórnarskrá; og þjóðaratkvæðagreiðslum vegna framsals ríkisvalds. Fjallað verður um atkvæðagreiðslur vegna framsals ríkisvalds í 12. kafla (um utanríkismál) og um þjóðaratkvæðagreiðslur vegna breytinga á stjórnarskrá verður fjallað í 15. kafla sem helgaður er tillögum um breytt fyrirkomulag við breytingar á stjórnarskrá. Í þessum kafla verður því sjónum sérstaklega beint að tillögum um rétt almennings og/eða alþingismanna til að kalla eftir þjóðaratkvæðagreiðslum.

Ýmis blæbrigði hafa verið á þessum tillögum. Til dæmis er mismunandi hversu hátt hlutfall kjósenda þurfi til að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu. Viðhorf til réttaráhrifa þjóðaratkvæðagreiðslna eru líka mismunandi; í nokkrum tillaganna, er gert ráð fyrir ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslum og einnig gera sumar tillögurnar ráð fyrir því að niðurstaða verði einungis bindandi ef tiltekinn fjöldi kjósenda tekur þátt í atkvæðagreiðslunni. Þá er einnig misjafnt hvort gert er ráð fyrir sjálfstæðu ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur eða hvort mælt er fyrir um breytingar á 26. gr. þess efnis að forseta verði skylt að kalla fram þjóðaratkvæðagreiðslu ef tiltekinn fjöldi kjósenda krefst þess.

Í frumvarpi þingmanna Alþýðubandalagsins sem lagt var fram árin 1967 og 1970 var svohljóðandi tillaga í 3. gr.

Á eftir 45. gr. kemur ný grein, svo hljóðandi:

Nú hefur frumvarp til laga eða annarrar samþykktar hlotið samþykki Alþingis og getur þriðjungur þingmanna krafizt þess, að frumvarpið sé borið undir atkvæði allra kosningabærra manna. Krafa um þjóðaratkvæðagreiðslu skal vera skrifleg og þarf að hafa borizt forseta Alþingis innan 8 vikna frá samþykkt frumvarpsins. Einfaldur meiri hluti greiddra atkvæða ræður úrslitum. Nú eru lög staðfest af forseta, en hljóta ekki samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu, og falla þau þá úr gildi 14 dögum eftir að forsætisráðherra hefur tilkynnt um úrslit atkvæðagreiðslunnar.

Fjórðungur þingmanna eða fjórðungur kosningabærra manna getur með skriflegri beiðni til forsætisráðherra krafizt þess, að leitað sé álits þjóðarinnar um tiltekið málefni. Forsætisráðherra, hæstiréttur og umboðsmaður þeirra, sem kröfuna gera, tilnefna þrjá menn í nefnd, er ákveður orðalag atkvæðaseðilsins.

Nánari reglur um framkvæmd þjóðaratkvæðis skulu settar með lögum.⁷¹

71 88. lþ. 1967, 126. mál, þskj. 264; flutt aftur á 91. lþ. 1970, 72. mál, þskj. 74.

Hér er gerð tillaga um að annars vegar tiltekinn minnihluti þingmanna geti knúið fram bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu um samþykkt lagafrumvarp og að hins vegar fjórðungur þingmanna eða fjórðungur kjósenda geti, með beiðni til forsætisráðherra, krafist ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekið málefni.

Næsta tillaga um þessi efni birtist í frumvarpi Gunnars Thoroddsen sem gerir ráð fyrir svohljóðandi ákvæði í lokakafla stjórnarskrárinnar:

Fjórðungur alþingiskjósenda getur óskað eftir því, að fram fari ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla um einstök málefni. Um framkvæmd slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu skal nánar fyrir mælt í lögum.⁷²

Hér er gert ráð fyrir að fjórðungur kjósenda geti kallað eftir þjóðaratkvæðagreiðslu sem yrði ráðgefandi. Í greinargerð kemur fram að fulltrúar Alþýðubandalags hafi talið fjórðung kjósenda of háan þröskuld og lagt til að fimmtungur nægði til að kalla fram þjóðaratkvæðagreiðslu. Til skýringa á því hvað átt sé við með „einstök málefni“ segir í greinargerð að þar séu engin sérstök mál undanskilin.⁷³

Árið 1992 lögðu Ragnar Arnalds og aðrir forystumenn stjórnarandstöðunnar fram samhliða frumvörp annars vegar um framsal ríkisvalds og hins vegar um þjóðaratkvæðagreiðslur. Í síðarnefnda frumvarpinu er í 1. mgr. fjallað um þjóðaratkvæðagreiðslur vegna framsals fullveldis og er umfjöllun um þann hluta tillögunnar í kaflanum um utanríkismál. Hins vegar er gert ráð fyrir svohljóðandi ákvæði í 2. mgr.:

Þriðjungur alþingismanna getur krafist þess að frumvarp til laga eða þingsályktunar sé borið undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu áður en það hlýtur fullnaðarafgreiðslu. Úrslit atkvæðagreiðslunnar eru ráðgefandi.

Nánari reglur um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu skulu settar með lögum.⁷⁴

Hér er ekki gert ráð fyrir rétti kjósenda til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu heldur er um rétt minnihluta alþingismanna að ræða. Þá ein-skorðast þessi réttur við þingmál sem eru til meðferðar í þinginu en ekki um hvað eina annað. Líkt og í tillögum Gunnars Thoroddsen er gert ráð fyrir að þjóðaratkvæðagreiðslur samkvæmt þessu ákvæði verði ráðgefandi. Eftir fyrstu umræðu um frumvarpið var málinu vísað til sérnefndar um stjórnarskrármál og lagði minnihluti nefndarinnar til að frumvarpið yrði samþykkt með þeirri breytingu að hlutfall kjósenda fengi einnig rétt til að kalla eftir þjóðaratkvæðagreiðslu. Í nefndarálitinu er vísað til stjórnarskrárfumvarps Gunnars Thoroddsen frá 1983 og lagt til að ákvæði þess frumvarps um þjóðaratkvæðagreiðslur yrði tekið óbreytt upp í frumvarpið sem viðbót.⁷⁵

Á árunum 1996 – 2004 lagði Jóhanna Sigurðardóttir, ásamt þingmönnum vinstri flokka, átta sinnum fram frumvörp um þjóðaratkvæðagreiðsluákvæði í stjórnarskrá. Öll gera þessi frumvörp ráð fyrir breyt-

72 105. lþ. 1982-1983, 243. mál, þskj. 537, sjá 82. gr. bls. 10.

73 *Sama heimild*, bls. 33.

74 116. lþ. 1992, 30. mál, þskj. 31.

75 116. lþ. 1992, 30. mál, þskj. 302 og 303.

ingum á 26. gr. stjórnarskrárinnar sem fjallar um málskotsrétt forseta. Fyrstu tvö frumvörpin voru lögð fram vor og haust ársins 1996 og voru samhljóða:

Við 26. gr. stjórnarskrárinnar bætist nýr málslíður, er verður 3. málsl., svohljóðandi: Sama á við ef forseta berst áskorun um það frá þriðjungi kosningabærra manna í landinu.⁷⁶

Samkvæmt þessari tillögu er ekki verið að setja málskotsrétti forseta skorður, heldur er lagt til að auk sjálfstæðs réttar forseta til að vísa málum til þjóðarinnar skuli halda þjóðaratkvæðagreiðslu ef forseta berist áskorun um það frá þriðjungi kosningabærra manna í landinu. Jóhanna lagði aftur fram frumvarp um breytingar á 26. gr. árið 1997, nokkuð ítarlegra en áður.

Við 26. gr. stjórnarskrárinnar bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Þriðjungur kosningabærra manna í landinu getur krafist þess að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um lagafrumvarp sem Alþingi hefur samþykkt. Krafan, studd undirskriftum þriðjungs kosningabærra manna, skal berast forseta lýðveldisins eigi síðar en 30 dögum eftir samþykkt lagafrumvarps á Alþingi. Undirskriftasöfnun og krafa um þjóðaratkvæðagreiðslu frestar ekki gildistöku laga. Eftir skal til þjóðaratkvæðagreiðslu eigi síðar en 45 dögum eftir að forseti hefur úrskurðað um lögmati kröfunnar. Til að úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar séu bindandi þarf meira en helmingur þeirra sem þátt taka í atkvæðagreiðslu að greiða atkvæði gegn gildi laganna, þó þannig að ávallt greiði þriðjungur kosningabærra manna atkvæði gegn gildi laganna. Nánari reglur um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu, m.a. um kynningu á lögum sem greiða skal atkvæði um, skulu settar í lög.⁷⁷

Samkvæmt tillögunni er gerð krafa um lágmarksþátttöku í atkvæðagreiðslunni til að unnt verði að fella lög, þ.e. helmingur þeirra sem mætir á kjörstað getur felld lög úr gildi svo fremi að þeir sem greiða atkvæði gegn lögum séu ekki færri en þriðjungur allra kosningabærra manna í landinu.

Á árunum 1998–2004 var Jóhanna Sigurðardóttir fimm sinnum fyrsti flutningsmaður frumvarpa sem öll voru samhljóða síðastnefndu tillögu hennar, að því breyttu að í síðari frumvörpunum er gerð krafa um undirskriftir fimmtungs kjósenda í stað þriðjungs.⁷⁸

Síðast var gerð tillaga um ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur í stjórnarskrá árið 2009, þegar þingflokksformenn allra flokka á þingi, nema Sjálfstæðisflokks, lögðu fram frumvarp um stjórnlagabing, náttúruauðlindir, þjóðaratkvæðagreiðslur og breytt fyrirkomulag við breytingar á stjórnarskrá. Í frumvarpinu er tillaga um nýtt ákvæði í 80. gr.

Alþingi skal láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin lög eða málefni sem varðar almannahag ef 15 af hundraði kjósenda krefjast þess. Atkvæðagreiðslan skal fara fram innan þriggja mánaða frá því að staðfest krafa um þjóðaratkvæðagreiðslu liggur fyrir.

Niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar er bindandi þegar hún fjallar um gildi tiltekinna laga og meiri hluti gildra atkvæða er fylgjandi tillögu sem

76 120. lþ. 1995–96, 398. mál, þskj. 702 og 121. lþ. 1996, 18. mál, þskj. 18.

77 122. lþ. 1997–98, 187. mál, þskj. 189

78 131. lþ. 2004–2005, 426. mál, þskj. 605. Frumvarpið var áður flutt á 128., 127., 126., 125., og 123. löggjafarþingi.

borin er upp, þó minnst 25 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá. Þó er ekki hægt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um fjárlög, fjáráukalög, lög um skattamálefni og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum.

Nánari reglur um málsmeðferð varðandi kröfu kjósenda og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar skulu settar með lögum.⁷⁹

Samkvæmt þessu er lagt til að kjósendur geti annars vegar tekið upp mál að eigin frumkvæði og hins vegar kallað eftir þjóðaratkvæðagreiðslu um lög sem samþykkt hafa verið á Alþingi. Gert er ráð fyrir að 15% geti knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu en það samsvarar ríflega 30 þúsund manns miðað við núverandi fjölda kjósenda á kjörskrá. Gerð er sú krafa að mál sem kjósendur vilja taka upp að eigin frumkvæði varði almannahag og með því er leitast við að „undanskilja einkamálefni einstaklinga eða þrönga eiginhagsmuni einstakra hópa.“⁸⁰ Undantekningar eru einnig gerðar á rétti kjósenda til að kalla eftir þjóðaratkvæðagreiðslu um samþykkt lög, því í 2. mgr. ákvæðisins segir að ekki sé unnt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um fjárlög, fjáráukalög, lög um skattamálefni og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum. Samkvæmt greinargerð er undantekningin gerð í skjóli fjárstjórnarvalds þjóðþingsins og til að tryggja að stjórnvöld geti uppfyllt þjóðréttarlegar skuldbindingar sínar. Ekki er gert ráð fyrir að niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu verði bindandi um önnur mál en samþykkt lagafrumvörp. Í greinargerð segir að í öðrum tilvikum...

...verði Alþingi og eftir atvikum ríkisstjórn látið eftir að meta hvort taka skuli tillit til niðurstöðunnar. Ljóst er að sé fylgi þjóðarinnar við málefnið afgerandi felst í því mikilvæg pólitísk krafa á þingið að fylgja eftir niðurstöðu atkvæðagreiðslunnar um tiltekið málefni og þar með vilja þjóðarinnar.⁸¹

Atkvæðagreiðsla um samþykkt eða synjun lagafrumvarps verður hins vegar bindandi skv. tillögumni ef meirihluti þeirra sem mætir á kjörstað vill fella lögin úr gildi, þó þannig að sá meirihluti svari til minnst 25% allra kjósenda á kjörskrá.

Í framangreindum tillögum er ekki gert ráð fyrir að fjallað sé um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna í stjórnarskrá heldur verði nánari reglur þar að lútandi settar í lög. Árið 2010 voru samþykkt lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna og fjalla þau um ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur sem Alþingi ákveður að fram skuli fara svo og þjóðaratkvæðagreiðslur sem fara eiga fram samkvæmt ákvæðum stjórnarskrárinnar.⁸²

79 136. lþ. 2008–2009, 385. mál, þskj. 648. Á vef Alþingis má auk frumvarpsins og greinargerð, finna nefndarálit og fjölmörg innsend erindi sem bárust stjórnarskrárnefnd um málið.

80 *Sama heimild*, sjá sérstaka greinargerð um þjóðaratkvæðagreiðslur í frumvarpinu.

81 *Sama heimild*.

82 Lög nr. 91/2010 um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. 138. lþ. 2009–2010, 112. mál, þskj. 118. Á vef Alþingis má finna nefndarálit (þskj. 1292) og fjölmörg innsend erindi um málið.

8. Alþingi

Ákvæði stjórnarskrárinnar um Alþingi lúta annars vegar að skipulagi þess, starfsháttum, samkomutíma og þess háttar en hins vegar að hlutverki þess og þá sérstaklega við lagasetningu, fjárstjórn og eftirlit þess með framkvæmdarvaldinu. Hlutverki Alþingis verða gerð skil í næsta kafla en í þessum kafla verður vikið að ákvæðum stjórnarskrárinnar um skipulag og starfshætti Alþingis og ákvæðum um réttindi og skyldur alþingismanna.

8.1. Skipulag og starfshættir Alþingis

Töluverðar breytingar voru gerðar á ákvæðum stjórnarskrárinnar um skipulag og starfshætti Alþingis árið 1991. Stærsta breytingin var sú að deildaskipting Alþingis var afnumin en einnig voru gerðar aðrar breytingar t.d. um samkomudag Alþingis, þingsetningu, þingfrestun og þingrof. Þá voru einnig gerðar breytingar á nokkrum ákvæðum um réttindi og skyldur alþingismanna.

8.1.1. Deildaskipting Alþingis

Frá árinu 1874 og allt fram til ársins 1991 starfaði Alþingi í tveimur deildum. Konungkjörnir þingmenn sátu í efri deild en hinir landskjörnu í neðri deild þar til konungskjörið var afnumið 1915 en þá voru hinir landskjörnu sjálfkjörnir til efri deildar og kjördæmaþingmenn settust í neðri deild. Þegar jöfnunarsæti voru innleidd í stað landskjörs árið 1934 kusu þingmenn úr sínum hópi menn til setu í efri deild.⁸³ Þegar hér var komið missti deildaskiptingin endanlega sinn upphaflega tilgang og í kjölfarið voru reglulega gerðar tillögur um afnám deildaskiptingarinnar. Ekki varð af því fyrir en með gildistöku stjórnarskipunarlaganna nr. 56/1991⁸⁴ og síðan þá hefur Alþingi starfað í einni málstofu.

8.1.2. Starfstími Alþingis

Fyrir stjórnarskrárbreytinguna 1991 var enginn sérstakur frestur settur á samkomudag Alþingis að afstöðnum alþingiskosningum. Sú breyting var gerð á þessu árið 1991 að forseta ber að stefna Alþingi saman eigi síðar en 10 vikum eftir almennar alþingiskosningar. Í nefndarálitum allsherjarnefndar, sem lagði til að fresturinn yrði settur inn, segir að meginhugmyndin sé sú að ekki líði of langur tími frá kosningum og stjórnarmyndun þar til

83 Gunnar G. Schram: *Stjórnarskipunarréttur*. Háskólaútgáfan, Reykjavík 1999, bls. 196.

84 Greinargerð og skýringar með breytingunum fylgdu frumvarpinu sem varð að stjórnarskipunarlögum nr. 56/1991, sjá 113. lþ. 1990–91, 312. mál, þskj. 556.

Alþingi komi saman.⁸⁵ Þá var einnig gerð sú breyting á 35. gr. stjórnarskrárinnar að Alþingi starfar allt árið, frá 1. október ár hvert og til jafnlengdar næsta árs. Á þessu tímabili verður Alþingi því eingöngu frestað en ekki slitið. Alþingi getur þó komið saman þrátt fyrir þingfrestun, ef nauðsyn ber til og meirihluti alþingismanna óskar þess, samkvæmt nýju ákvæði sem bættist við 23. gr. árið 1991. Framangreindar breytingar voru einkum gerðar til að takmarka áhrif framkvæmdarvaldsins á starfstíma Alþingis. Þau viðhorf komu fram í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar Jóns Kristjánssonar að endurskoða mætti enn frekar þátt framkvæmdarvaldsins við þingsetningu, frestun þingfunda og þingrof, þótt þingrofsheimildin hafi verið takmörkuð töluvert við breytingarnar 1991.⁸⁶

8.1.3. Þingrof

Fjallað er um þingrof í tveimur ákvæðum stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 79. gr. er skylt að rjúfa þing ef frumvarp um breytingar á stjórnarskrá hefur verið samþykkt á Alþingi. Hins vegar er í 24. gr. kveðið á um heimild forseta (skv. ákvörðun ríkisstjórnar) til að rjúfa þing. Tillögur um breytingar á þingrofsréttinum hafa verið nokkuð margar og beinst að því að koma í veg fyrir að rétturinn verði misnotaður t.a.m. ef vantrauststillaga hefur verið boðuð á stjórnina og til að tryggja að landið verði aldrei þingmannalaust. Við þessu var brugðist að nokkru leyti með stjórnarskipunarlögum nr. 56/1991 þegar bætt var við 24. gr. ákvæði um að þingmenn haldi umboði sínu til kjördags. Þá voru einnig tímafrestir styttr þannig að 45 daga frestur var settur í stað tveggja mánaða frests frá tilkynningu um þingrof fram til kosninga og tíu vikna frestur frá þingrofi til næsta samkomudags Alþingis, í stað átta mánaða. Núgildandi ákvæði um heimild til þingrofs er svohljóðandi:

Forseti lýðveldisins getur rofið Alþingi, og skal þá stofnað til nýrra kosninga, áður en 45 dagar eru liðnir frá því er gert var kunnugt um þingrofið, enda komi Alþingi saman eigi síðar en tíu vikum eftir, að það var rofið. Alþingismenn skulu halda umboði sínu til kjördags.

Tillögur um styttri tímafresti höfðu áður verið lagðar fram m.a. af Páli Péturssyni o.fl. árið 1988⁸⁷ og Gunnari Thoroddsen (1983). Auk tillögu um þrengri tímafresti er í frumvarpi Gunnars lagt til að ekki verði unnt að rjúfa þing án samþykkis þingsins sjálfs og að alþingismenn skuli halda umboði sínu til kjördags. Tillaga Gunnars er svohljóðandi:

Forseti getur rofið Alþingi með samþykki þess og skal þá stofnað til nýrra kosninga áður en 45 dagar eru liðnir frá því að það var rofið, enda komi Alþingi saman eigi síðar en 4 mánuðum eftir að það var rofið. Alþingismenn skulu halda umboði sínu til kjördags.⁸⁸

Í greinargerð segir m.a. að samkvæmt ákvæðinu geti stjórn, sem komin er í minnihluta, ekki gripið til þingrofs þar sem meirihluta þurfi til þess og einnig sé komið í veg fyrir að landið verði þingmannalaust með ákvæði um að þingmenn haldi umboði sínu til kjördags.

85 113. lþ. 1990–91, 312. mál, þskj. 638.

86 *Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla*, bls. 14.

87 111. lþ. 1988 – 89, 468. mál, þskj. 829.

88 105. lþ. 1982–1983, 243. mál, þskj. 537, sjá 23. gr. bls. 3.

Auk fyrrgreindra breytingartillagna hafa nokkrum sinnum komið fram tillögur um afnám þingrofsréttarins. Þannig lögðu þingmenn Bandalags jafnaðarmanna reglulega fram frumvörp á níunda áratugnum með tillögum um að 24. gr. stjórnarskrárinnar falli brott.⁸⁹

8.2 Réttindi og skyldur alþingismanna

Fjallað er um réttindi og skyldur alþingismanna í nokkrum ákvæðum í IV. kafla stjórnarskrárinnar. Í 46. gr. segir að Alþingi eigi úrskurðarvald um hvort alþingismenn séu löglega kosnir og hvort þeir hafi misst kjörgengi sitt. Í stjórnarskrárnefnd Jóns Kristjánssonar var því velt upp hvort þörf væri á endurskoðun þessa ákvæðis án þess að nánar sé um það rætt.⁹⁰ Í tillögum Bjarna Benediktssonar frá 1952 var lagt til að úrskurðarvald þetta yrði tekið frá Alþingi og flutt til Hæstaréttar.⁹¹

Í 48. gr. segir að alþingismenn séu eingöngu bundnir við samvisku sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum. Gunnar Thoroddsen lagði til í frumvarpi sínu að síðari málsliður ákvæðisins félli brott. Ekki voru færð sérstök rök fyrir þeirri tillögu, önnur en þau að óþarft væri að kveða sérstaklega á um að alþingismenn væru ekki bundnir við reglur frá kjósendum sínum. Á níunda áratugnum lögðu þingmenn Bandalags jafnaðarmanna tvisvar sinnum svohljóðandi tillögu um nýja málsgrein í 48.gr.:

2. mgr. 48. gr. orðist svo:
Alþingismenn setja lög og hafa eftirlit með framkvæmd laga en er óheimilt að vinna umboðsstörf í þágu framkvæmdarvalds og stofnana þess.⁹²

Um þessa tillögu segir í greinargerð:

Til að forðast óeðlilegt samkrull hinna ólíku þátta ríkisvaldsins verður það að vera ein af grundvallarreglum stjórnskipulagsins að sami maðurinn megi ekki gegna áhrifastöðum í tveim eða þrem ólíkum valdþáttum á sama tíma. Mannlegt eðli leyfir ekki að menn skipti um ham kl. 14.00 þegar þingfundir hefjast. Maður, sem tekur sértækar ákvarðanir á morgnana, er ekki hæfur til að setja almennar leikreglur eftir hádegi. Til að koma í veg fyrir þetta er lagt til að bundið verði í stjórnarskrá að alþingismenn megi ekki gegna umboðsstörfum í þágu framkvæmdarvaldsins.⁹³

89 Sjá t.d. 106. lþ. 1983-84, 16. mál, þskj. 16.

90 *Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla*, bls. 14.

91 Bjarni Benediktsson, „Endurskoðun Stjórnarskrárinnar“ bls. 199. Sjá einnig Gunnar Helgi Kristinsson: „Ágrip af þróun stjórnarskrárinnar“ bls. 82.

92 106. lþ. 1983-84, 15. mál, þskj. 15 og 107. lþ. 1984-85, 31. mál, þskj. 31.

93 *Sama heimild*.

9. Hlutverk Alþingis

Alþingi er aðalhandhafi löggjafarvalds; fer með fjárstjórnarvaldið og hefur sérstöku eftirlitshlutverki að gegna gagnvart framkvæmdarvaldinu. Þingmannanefndin sem kosin var til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis leggur í skýrslu sinni til að sett verði ákvæði í stjórnarskrá um hlutverk Alþingis.⁹⁴ Í fylgiskjali I við skýrslu nefndarinnar er greinargerð eftir Bryndísi Hlöðversdóttur um hlutverk og starfshætti Alþingis í ljósi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Þar segir m.a.

Ákvæði um hlutverk þingsins eru á víð og dreif í stjórnarskránni og ákvæði um eftirlitshlutverkið eru óskýr. Með því að setja skýrt ákvæði í stjórnarskrá um helsta hlutverk þingsins mætti skerpa á því hvert eiginlegt hlutverk þingsins er samkvæmt stjórnskipaninni og afmarka betur skilin á milli framkvæmdarvalds og löggjafarvalds en nú er.⁹⁵

Í þessum kafla verður vikið nánar að hlutverki Alþingis samkvæmt stjórnarskrá og helstu breytingartillögum sem komið hafa fram þar að lútandi.

9.1 Löggjafarvald

Ekki hafa verið lögð fram mörg frumvörp til stjórnarskipunarlagavæðandi löggjafarvald Alþingis og hvernig því skuli háttað samkvæmt stjórnarskrá. Hins vegar er ekki óalgengt að gerðar séu breytingar eða tillögur um breytingar á þingskaparlögum, þar sem nánar er fjallað um meðferð þingmála.

9.1.1. Meðferð þingmála

Í 44. gr. stjórnarskrárinnar segir að ekkert frumvarp megi samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi. Í 52. gr. þingskaparlaga er þetta nánar útfært á þann veg að þingmál, sem ekki hafa fengið lokaafgreiðslu við þinglok (þ.e. lok hvers reglulegs löggjafarþings) falli niður. Í stjórnarskrárfrumvarpi Ásgeirs Hannesar Eiríkssonar frá 1990 er gerð tillaga um að ekki megi slíta Alþingi fyrr en málaskrá hefur verið tæmd.

54. gr. (sem verður 53. gr.) orðist svo:
Heimilt er hverjum alþingismanni að bera upp sérhvert almennt mál ef

⁹⁴ Skýrsla þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. 138. lþ. 2009–2010, 705. mál, þskj. 1501, bls. 5.

⁹⁵ Bryndís Hlöðversdóttir: „Hlutverk og starfshættir Alþingis í ljósi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.“ Fylgiskjal 1 í Skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. 138. lþ. 2009–2010, 705. mál, þskj. 1501, bls. 194.

Alþingi leyfir það og beiðast um það skýrslu ráðherra. Skylt er að veita öllum framkomnum málum þinglega meðferð, þ.e. að Alþingi ræði málið og greiði um það atkvæði. Eigi má slíta Alþingi fyrir en málaskrá er tæmd en forseti getur ákveðið síðasta skiladag nýrra þingmála og skal hann ekki vera fyrir en 30 dögum fyrir þinglausnir.⁹⁶

Með þessari tillögu lagði Ásgeir til að lögbundinn yrði réttur alþingismanna til að fá þingmál sín rædd á Alþingi og þannig mætti koma í veg fyrir að þingmál dagi uppi í nefndum þingsins.

Sá vandi sem þarna er lýst hefur oftari verið ræddur, síðast á árinu 2010 í frumvarpi um breytingar á 52. gr. þingskaparlaga. Í frumvarpinu er ekki lagt til að klára þurfi öll þingmál fyrir þinglok, líkt og tillaga Ásgeirs gerir ráð fyrir, heldur er lagt til að þingmál sem ekki fá lokaafgreiðslu fyrir þinglok skuli taka upp á næsta löggjafarþingi. Til að sporna við því að þingmál „sofni“ í nefndum er einnig lagt til að þingnefndum verði skylt að leggja fram nefndarálit í öllum málum sem til þeirra er vísað, fyrir lok löggjafarþings, en heimilt verði hins vegar að umræða um þau geti farið fram á næsta löggjafarþingi þar á eftir:

Þingmál sem ekki hafa hlotið lokaafgreiðslu við lok löggjafarþings skal taka upp á næsta löggjafarþingi nema flutningsmaður dragi málið til baka.

Þingmál, sem ekki hafa hlotið lokaafgreiðslu við lok kjörtímabils þingsins, falla niður.

Fastanefndir þingsins skulu leggja fram nefndarálit í málum sem til þeirra hefur verið vísað fyrir lok hvers löggjafarþings. Fari ekki fram umræða um nefndarálit á yfirstandandi löggjafarþingi skal taka málið upp aftur á næsta löggjafarþingi.⁹⁷

Í greinargerð með frumvarpinu segir að af því fyrirkomulagi sem nú tíðkist leiði að formenn og meirihluti í fastanefndum hafi vald til að stöðva mál og koma þannig í veg fyrir að greidd verði um þau atkvæði í þingsal. Þá þurfi þingmenn stöðugt að endurflytja mál sem dagað hafa uppi á undangengnum löggjafarþingum, vilji þeir freista þess að fá þau tekin fyrir í nefndum og þingsal. Þessi stöðugi endurflutningur þingmála, hljóti að draga úr skilvirkni þingsins og tillagan sé því til þess fallin að auka mjög afkastagetu þess.⁹⁸

9.1.2. Framsal lagasetningarvalds

Í frumvarpi Ásgeirs Hannesar Eiríkssonar, sem vikið var að hér að framan er einnig lagt til að reglugerðir sem aðilum utan Alþingis (oftast ráðherrum) er falið að semja skv. heimild í lögum, þurfi að hljóta samþykki Alþingis áður en þær öðlast gildi. Tillögur Ásgeirs um þetta efni eru svohljóðandi:

38. gr. orðist svo:

Sérhver þingmaður hefur rétt til að bera fram frumvörp til laga og annarra samþykkt. Alþingi má senda forseta lýðveldisins ávörp. Alþingi má fela aðilum utan þingsins að semja reglugerðir um nánari útfærslu laga frá Alþingi en allar reglugerðir þurfa að hljóta samþykki Alþingis áður en þær taka gildi.

96 113. lþ. 1990, 193. mál, þskj. 228, 11. gr.

97 138. lþ. 2009–2010, 524. mál, þskj. 913.

98 *Sama heimild.*

44. gr. orðist svo:

Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrr en það hefur verið rætt þrisvar á Alþingi. Sama máli gegnir um reglugerðir með lögum.⁹⁹

Í athugasemdum frumvarpsins, með þessum ákvæðum, segir að í lögum sé ráðherra iðulega falið að setja reglugerð um nánari útfærslur og oft sé þar um að ræða þýðingarmestu þætti laganna. Með þessu hafi Alþingi afsalað sér stórum hluta löggjafarvaldsins og í frumvarpinu sé gerð tillaga um að löggjafarvald þetta verði endurheimt.¹⁰⁰

9.2 Fjárstjórnarvald Alþingis

Ákvæði stjórnarskrárinnar um fjárstjórn eru flest komin mjög til ára sinna og hafa ekki tekið miklum breytingum frá Lýðveldisstofnun. Ákvæði 40. gr. um tekjuöflun ríkissjóðs hefur staðið óbreytt frá árinu 1874 og sömuleiðis ákvæði 41. gr. um greiðsluheimildir ríkisins. Gerðar voru orðalagsbreytingar á ákvæði 42. gr. um fjárlög árið 1991, vegna afnáms deildaskiptingar Alþingis. Með stjórnarskipunarlögum nr. 100/1995 var gerð breyting á 43. gr. um endurskoðun á fjárreiðum ríkisins og ákveðið að endurskoðun á fjárreiðum ríkisins fari fram „á vegum Alþingis og í umboði þess“.¹⁰¹

9.2.1. Tekjuöflun ríkissjóðs – skattar

Ákvæði 40. gr. stjórnarskrárinnar um lagaáskilnað skattálagningar og lántöku ríkisins hefur staðið óbreytt frá upphafi, eða frá árinu 1874 og ekki er að sjá að tillögur um breytingar á ákvæðinu hafi komið fram. Hins vegar hafa nokkur frumvörp verið lögð fram um bann við afturvirkni skattalaga. Nokkur slík frumvörp voru lögð fram á áttunda og níunda áratug síðustu aldar en það var ekki fyrr en 1995 þegar mannréttindakaflinn var endurbættur sem bann við afturvirkni skattalaga náði fram að ganga. Þá var ákvæði 70. gr. gert mun ítarlegra og annars vegar kveðið á um að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort skattur verði lagður á, honum breytt eða hann afnuminn¹⁰² og hins vegar er kveðið á um almennt bann við afturvirkni skattalaga.¹⁰³

9.2.2. Greiðsluheimildir ríkissjóðs – fjárlög

Ákvæði 42. gr. um framlagningu fjárlaga hefur staðið efnislega óbreytt frá árinu 1920 en 2. mgr. ákvæðisins var felld brott með stjórnarskipunarlögum nr. 56/1991. Ákvæði 41. gr. um að ekkert gjald megi greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáraukalögum hefur staðið óbreytt frá árinu 1874. En nokkur áhöld virðast uppi um hvort framkvæmd fjárlaga sé í samræmi við þetta ákvæði stjórnarskrárinnar. Í skýrslum Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga 1987 og 1988 var gagnrýnd

99 113. lþ. 1990, 193. mál, þskj. 228, sjá 3. og 7. gr. frumvarpsins.

100 Sjá athugasemdir með 3. gr. frumvarpsins.

101 Greinargerð fylgdi frumvarpinu sem lagt var fram á 118. lþ. 1994–95, 451. mál, þskj. 769.

102 Efnislega er þessi regla nokkuð skyld þeirri sem kemur fram í upphafsmálslið 40. gr. stjórnarskrárinnar þar sem er mælt fyrir um að engan skatt megi á leggja, breyta né af taka nema með lögum.

103 Nánari skýringar og rökstuðning fyrir breytingunum er að finna í athugasemdum við 15. gr. frumvarpsins eins og það var lagt fram á 118. lþ. 1994–1995, 297. mál, þskj. 389.

sú verklagsregla „að aðeins þurfi til að koma samþykkt fjármálaráðherra vegna aukafjárveitingu á fjárlagaárinu. Hins vegar [hafi] ekki verið leitað eftir samþykki Alþingis um umframútgjöld eða ráðstöfun umframtekna fyrir en með fjáraukalögum.“¹⁰⁴ Í skýrslu stofnunarinnar um framkvæmd fjárlaga 2007 segir meðal annars að ekkert hafi verið gert til að bregðast við þessari gagnrýni og verklag þetta sé enn við líði 20 árum síðar þrátt fyrir að vera í hrópandi ósamræmi við stjórnarskrá, fjárreiðulög og reglugerð um framkvæmd fjárlaga.¹⁰⁵ Nokkur frumvörp hafa verið lögð fram í þeim tilgangi að bregðast við þessari gagnrýni. Í frumvarpi Páls Péturssonar frá 1988 er gerð eftirfarandi breytingartillaga á 41. gr. stjórnarskrárinnar:

Ekkert gjald má greiða af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum. Alþingi getur þó sett almennar reglur um umframgreiðslur á fjárhagsárinu en jafnan skal leita samþykkis þess fyrir slíkum greiðslum í fjáraukalögum.¹⁰⁶

Í greinargerð er gagnrýnd sú venja að stjórnvöld láti nægja að leita heimildar eftir á fyrir fjárveitingum umfram fjárlög og ríkisstjórnir hafi farið heldur frjállega með völd sín að þessu leyti. Ekki verði á móti því mælt að stjórnvöld geti þurft heimildir til aukafjárveitinga en um það þurfi hins vegar að gilda skýrar reglur og rétt sé að Alþingi verði falið að setja þær.

¹⁰⁷

Þess má að lokum geta að í tillögum Bjarna Benediktssonar frá 1952 var lagt til að ekkert gjald mætti greiða af hendi án heimildar í fjárlögum nema „ef öll ríkisstjórnin verði sammála um, að brýn nauðsyn sé til greiðslu.“¹⁰⁸ Þá lagði Bjarni einnig til að einungis ríkisstjórn gæti haft frumkvæði að hækku fjárlaga. Til skýringar á þessari tillögu segir Bjarni:

Í raun réttir er ríkisstjórninni falið að fara með fjármál ríkisins með þeirri takmörkun, að hún þarf að leita samþykkis til meðferðarinnar hjá Alþingi með setningu fjárlaga. Þess vegna er það í eðli sínu óheilbriggt að Alþingi geti lagt fyrir ríkisstjórnina greiðslur, sem hún er andvíg. Verður einnig að ætla, að slík aðferð myndi draga úr fjáraustrinum úr ríkissjóði og þar með frekar gera mögulega lækkun á sköttum, og sýnist mér því ekki vafi á, að ákvæði í þessa átt sé til bóta.¹⁰⁹

9.2.3. Endurskoðun ríkisreikninga

Í stjórnarskrárfrumvarpi Gunnars Thoroddsen frá 1983 er gerð tillaga um breytingu á 43. gr. stjórnarskrárinnar um endurskoðun á fjárreiðum ríkisins. Gunnar lagði til að í stað þess að Alþingi kysi þrjá yfirskoðunarmenn yrði ákvæði um endurskoðun ríkisreikninga svohljóðandi:

Endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja skal fara fram á vegum Alþingis og í umboði þess.

¹⁰⁴ *Skýrsla Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga árið 1988*, bls. 15.

¹⁰⁵ *Framkvæmd fjárlaga árið 2007 og ársáætlanir 2008*. Ríkisendurskoðun, 2008, bls. 32.

¹⁰⁶ 111. lþ. 1988 – 89, 468. mál, þskj. 829.

¹⁰⁷ Frumvörp um breytingar á lögum um fjárreiður ríkisins hafa líka verið lögð fram til að bregðast við gagnrýni Ríkisendurskoðunar. Annars vegar um afnám heimildar til greiðslna án heimildar í fjárlögum (136. lþ. 2008–2009, 55. mál, þskj. 55) og hins vegar um að þrengri skorður verði settar fyrir slíkum heimildum m.a. að heimild Alþingis þurfi að liggja fyrir (136. lþ. 2008–2009, 372. mál, þskj. 628).

¹⁰⁸ Bjarni Benediktsson, „Endurskoðun stjórnarskrárinnar,“ bls. 189.

¹⁰⁹ *Sama heimild*, bls. 190.

Þeir, sem endurskoðun annast, skulu eiga aðgang að öllum skýrslum, skjölum og öðrum gögnum, sem þeim þykir þurfa til þess að geta leyst starfann af hendi.

Nánar skal fjallað um endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja í lögum.¹¹⁰

Í skýringum með þessu ákvæði segir m.a. í greinargerð:

Í dag er endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja aðallega framkvæmd af ríkisendurskoðuninni, sem starfar undir yfirstjórn fjármálaráðherra. Nokkrar ríkisstofnanir og fyrirtæki hafa endurskoðendur, sem kosnir eru af Alþingi eða skipaðir af viðkomandi ráðherra. Þá eru þrír yfirskoðunarmenn ríkisreiknings kosnir árlega af sameinuðu Alþingi. Með þeirri tillögu, sem hér liggur fyrir, er lagt til að endurskoðunin fari eingöngu fram á vegum Alþingis og í umboði þess. Þannig yrði endurskoðun ríkisins óháð framkvæmdarvaldinu.¹¹¹

Með stjórnarskipunarlögum nr. 100/1995 var samþykkt breyting á 43. gr. stjórnarskrárinnar sem er mjög áþekk tillögu Gunnars frá 1983 en þó látið nægja að kveða á um að endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja skuli fara fram á vegum Alþingis og í umboði þess eftir nánari fyrirmælum í lögum.¹¹²

9.3 Eftirlitshlutverk Alþingis

Ákvæði stjórnarskrárinnar um þingeftirlit eru ekki mörg. Þingmenn geta óskað eftir upplýsingum frá ráðherra um ‚opinbert mál‘ með því að bera upp fyrirspurn eða beiðast skýrslu um það. Einnig er heimild í stjórnarskrá til að fela sérstökum rannsóknarnefndum þingmanna að rannsaka tiltekin mál. Þá fer Alþingi með ákærvald vegna mögulegrar ráðherra-ábyrgðar.¹¹³ Helstu eftirlitsstofnanir Alþingis; Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis eru ekki nefndar í stjórnarskrá og þar er heldur ekki fjallað um hlutverk fastanefnda þingsins.

9.3.1. Þingnefndir

Ekki er fjallað sérstaklega um fastanefndir þingsins í stjórnarskrá en í 39. gr. er svohljóðandi ákvæði um heimild til að skipa sérstakar rannsóknarnefndir alþingismanna:

39. gr. Alþingi getur skipað nefndir alþingismanna til að rannsaka mikilvæg mál, er almenning varða. Alþingi getur veitt nefndum þessum rétt til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, bæði af embættismönnum og einstökum mönnum.

Orðalagi ákvæðisins var lítillega breytt árið 1991 vegna afnáms deildaskiptingar Alþingis. Nokkrar tillögur hafa komið fram um breytingu á þessu ákvæði. Tillögurnar gera yfirleitt ráð fyrir að fjallað verði um fastanefndir þingsins í stjórnarskránni og að nefndum þingsins verði veittar auknar eftirlitsheimildir.

110 105. lþ. 1982-1983, 243. mál, þskj. 537, sjá 44. gr. bls. 6.

111 *Sama heimild*, bls. 25-26.

112 Sbr. 1. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 100/1995. Greinargerð og skýringar má finna með frumvarpi því sem lagt var fram á 118. lþ. 1994-95, 451. mál, þskj. 769.

113 Um ráðherraábyrgð verður fjallað í sérstökum kafla um ráðherra og ríkisstjórn.

Í stjórnarskrárfrumvarpi Páls Péturssonar frá árinu 1988 er lagt til að fjallað verði um fastanefndir í stjórnarskrá og að sérstakri stjórnarsýslunefnd verði falið að rannsaka mikilvæg mál.

Alþingi kýs fastanefndir til þess að athuga þingmál. Um starfsháttu þeirra skal nánar fjallað í lögum.

Alþingi kýs stjórnarsýslunefnd til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða. Nefndin ákveður sjálf hvaða mál hún rannsakar, en jafnframt getur Alþingi falið henni að rannsaka mál er það tiltekur. Nefndin hefur rétt til að heimta skýrslur, munnlegar og skriflegar, af opinberum stofnunum, starfsmönnum, einstökum samtökum eða fyrirtækjum og einstaklingum.¹¹⁴

Í greinargerð kemur fram að stjórnarsýslunefndinni yrði í meginatriðum falið eftirlit þingsins með störfum stjórnvalda og hefði hún að mestu leyti sambærilegt hlutverk og rannsóknarnefndir Alþingis samkvæmt 39. gr. og myndi það ákvæði falla brott við samþykkt frumvarpsins.

Í stjórnarskrárfrumvarpi Gunnars Thoroddsen er gert ráð fyrir sérstökum nefndum þingmanna svo sem nú er í 39. gr. en bætt við tilvísun til fastanefnda:

Alþingi kýs fastanefndir til upphafs næsta þings til þess að athuga þingmál. Um starfsháttu þeirra skal nánar fjallað í lögum. Alþingi getur falið slíkum þingnefndum að kanna mikilvæg mál, er almenning varða, og veitt þeim rétt til þess að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, af opinberum stofnunum, starfsmönnum og einstökum samtökum eða fyrirtækjum.

Þá getur Alþingi kjörið sérstakar nefndir þingmanna til að rannsaka mál, þegar brýn ástæða þykir til, og skal í lögum kveðið á um réttindi, skyldur og starfsháttu slíkra nefnda.¹¹⁵

Tillögur Bandalags jafnaðarmanna, frá árunum 1983-1985, eru mjög áþekkar hugmyndum Gunnars, en gera að auki ráð fyrir að nefndarfundi skuli halda í heyranda hljóði:

Hvor þingdeild getur skipað nefndir innandeildarþingmanna til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða. Fastanefndir Alþingis hafa eftirlit með framkvæmd laga.

Nefndir Alþingis hafa rétt til að heimta hverskonar skýrslur bæði af embættismönnum og einstaklingum. Fundi nefnda Alþingis skal halda í heyranda hljóði.¹¹⁶

Í greinargerð með frumvarpinu segir að tilgangur þess sé að „styrkja löggjafarstarfsemi þingsins, gera það virkt í eftirliti með framkvæmd laga og auka sjálfstæði þess.“¹¹⁷

Nokkur umræða var í stjórnarskrárnefnd Jóns Kristjánssonar um hvort 39. gr. stjórnarskrárinnar næði nægilega tilgangi sínum og bent var á þann möguleika að veita minnihluta þingmanna rétt til að kalla eftir skipun nefndar samkvæmt ákvæðinu. Eins og þessum málum er skipað nú, þarf meirihluti þingsins (sá sami og styður ríkisstjórn) að samþykkja að nefnd

114 111. lþ. 1988 – 89, 468. mál, þskj. 829.

115 105. lþ. 1982-1983, 243. mál, þskj. 537, bls. 6.

116 106. lþ. 1983-84, 15. mál, þskj. 15 og 107. lþ. 1984-85, 32. mál, þskj. 32.

117 107. lþ. 1984-85, 32. mál, þskj. 32.

verði sett á fót til að rannsaka mál.¹¹⁸ Í þingsályktunartillögu Samfylkingarinnar frá 2004 er lagt til að eftirlitshlutverk Alþingis verði styrkt m.a. með því að þriðjungur þingmanna geti krafist þess að rannsóknarnefnd verði sett á fót.¹¹⁹

Aðrar tillögur um breytingar á stjórnarskrá er varða fastanefndir þingsins hafa ekki komið fram. Þó er rétt að geta hér skýrslu frá árinu 2009, sem unnin var fyrir forsætisnefnd Alþingis, um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Í skýrslunni eru fjölmargar ábendingar um nefndir þingsins og störf þeirra. Lagt er til að sérstakri þingnefnd verði falið að annast eftirlitshlutverk þingsins m.a. með ákvörðunum um hvort hefja skuli rannsókn tiltekinna mála. Í því sambandi er mælt til þess að fara skuli að vilja minni hluta slíkrar nefndar vilji hann hefja rannsókn máls.¹²⁰ Einnig er í skýrslunni lagt til að ríkisstjórn verði gert skylt að skila árlega skýrslu til þingsins um framgang ályktanna þess og eftirlitsnefndinni verði falið að gefa álit sitt um þá skýrslu.¹²¹ Þá er bent á, að ef sett verði á laggirnar föst eftirlitsnefnd, eins og höfundar skýrslunnar mælast til, megi afnema ákvæði 39. gr. stjórnarskrárinnar um rannsóknarnefndir þingmanna, en mælist til þess að sett verði lög um opinberar rannsóknarnefndir.¹²² Forseti Alþingis lagði nýverið fram frumvarp um breytingar á þingskaparlögum, til að koma til móts við helstu ábendingar í framangreindri skýrslu. Í frumvarpinu er m.a. gert ráð fyrir nýrri fastanefnd, Eftirlits og stjórnskipunarnefnd og um hana segir í 1. gr. frumvarpsins:

[...] Nefndin fjallar um stjórnarskrármál, mannréttindamál, kosningalög, málefni forseta Íslands, Alþingis og stofnana þess og Stjórnarráðsins í heild og önnur mál sem varða æðstu stjórn ríkisins, svo og skýrslur Ríkisendurskoðunar og umboðsmanns Alþingis. Þá skal nefndin rannsaka kjörbréf og kosningu nýkjörinna þingmanna og varaþingmanna.

Nefndin skal einnig hafa frumkvæði að því að kanna einstakar ákvarðanir eða verklag hjá ríkisstjórn eða stjórnýslu hennar sem ástæða þykir til að athuga á grundvelli þess eftirlitshlutverks sem Alþingi hefur gagnvart framkvæmdarvaldinu. Um athugun sína getur nefndin gefið þinginu skýrslu. Komi beiðni um slíka athugun frá fjórðungi nefndarmanna skal hún fara fram.

Nefndin skal jafnframt leggja mat á og gera tillögu til Alþingis um hvenær rétt er að skipa rannsóknarnefnd, sbr. lög um þingskipaðar rannsóknarnefndir. Nefndin tekur skýrslur slíkrar nefndar til umfjöllunar og gefur þinginu álit sitt um þær og gerir tillögur um frekari aðgerðir þingsins.¹²³

118 *Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla*, bls. 14

119 131. lþ. 2004–2005, 9. mál, þskj. 9.

120 *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu; Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf*. Alþingi, Reykjavík 2009, bls. 283.

121 *Sama heimild*, bls. 282.

122 *Sama heimild*, bls. 206. Forsætisnefnd hefur lagt fram frumvarp til laga um rannsóknarnefndir sem nú til umræðu í allsherjarnefnd. *Sjá* 139. lþ. 2010–2011, 348. mál, þskj. 426. Nokkrar umsagnir hafa borist allsherjarnefnd um málið og eru þær einnig aðgengilegar á vef Alþingis.

123 138. lþ. 2009–2010, 686. mál, þskj. 1433. Ýmsar aðrar tillögur eru gerðar í frumvarpinu sem til þess eru fallnar að auka eftirlitsúræði Alþingis.

9.3.2. Réttur þingmanna til upplýsinga

Í 54. gr. stjórnarskrárinnar segir að alþingismönnum sé heimilt, með leyfi Alþingis, að óska upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni með því að bera fram fyrirspurn um málið eða beiðast um það skýrslu. Ekki hafa komið fram lagafrumvörp um breytingar á þessu ákvæði. Þó hafa verið lögð fram frumvörp um breytingar á lögum um ráðherraábyrgð þess efnis að rangar upplýsingar eða leynd upplýsinga, sem geta haft verulega þýðingu við meðferð máls á Alþingi, varði ráðherraábyrgð.¹²⁴

Í skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu kemur fram ábending um að lögfestar verði reglur um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra¹²⁵ og er álitíð æskilegt að regla um slíka skyldu komi fram í stjórnarskrá. Í því sambandi er mælt til þess að ákvæði stjórnarskrárinnar fjalli ekki eingöngu um heimild þingmanna til að bera upp fyrirspurnir, heldur kveði skýrt á um skyldu ráðherrans til að veita svör við beiðnum um upplýsingar.¹²⁶ Í skýrslunni er einnig fjallað um tegundir upplýsinga í þessu sambandi, en í stjórnarskránni er eingöngu víkið að upplýsingum um „opinbert málefni“ án nánari skýringa. Mælt er með því að við endurskoðun stjórnarskrár verði tekin af tvímæli um að Alþingi og/eða alþingismenn eigi rétt á aðgangi að upplýsingum sem eru nauðsynlegar til að þingið geti gegnt stjórnskipulegu eftirlitshlutverki sínu. Þá er einnig víkið að mismæmi milli stjórnarskrár og þingskaparlaga, um hvert eigi að beina ósk um upplýsingar. Samkvæmt stjórnarskrá þarf leyfi Alþingis til að kalla eftir upplýsingum frá ráðherra en samkvæmt þingskaparlögum tekur forseti Alþingis við beiðnum um slíka upplýsingagjöf. Í skýrslunni er gerð tillaga um að í stjórnarskrá verði einnig vísað til forseta Alþingis í þessum efnum til að stjórnskipulegur grundvöllur fyrirspurna verði ótvíræður.¹²⁷ Þá er að lokum mælt til þess í skýrslunni að settar verði reglur um sérstakan rétt Alþingis eða alþingismanna til aðgangs að upplýsingum í vörslum stjórnvalda, en réttur þessi er hvorki tryggður í stjórnarskrá né almennum lögum.¹²⁸

9.3.3. Eftirlitsstofnanir þingsins

Helstu eftirlitsstofnanir þingsins eru umboðsmaður Alþingis og Ríkisendurskoðun. Ekki er fjallað um umboðsmann Alþingis í stjórnarskránni. Í stjórnarskrárfrumvarpi Gunnars Thoroddsen er sérstakt ákvæði í 78. gr. um ármann Alþingis:

Alþingi kýs fulltrúa, sem nefnist ármaður. Er hlutverk hans að gæta þess, að stjórnarsýslufirvöld skerði ekki rétt manna, og skal nánar um það fjallað í lögum.

Sérhver sá, sem telur á rétt sinn gengið af hálfu yfirvalda, getur leitað til ármanns með erindi sitt.¹²⁹

124 M.a. af Páli Péturssyni (116. lþ. 1992 – 93, 342. mál, þskj. 621) og af þingmönnum Samfylkingarinnar 2006, (133. lþ. 2006–2007, 275. mál, þskj. 284).

125 *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*, bls. 163 og 282. Heill kafli er í skýrslunni um þetta málefni á bls. 116–166. Tilmæli um þessi efni eru einnig sett fram í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, sjá *Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, bls. 152.

126 *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*, bls. 131.

127 *Sama heimild*, bls. 128 og 164.

128 *Sama heimild*, bls. 165.

129 105. lþ. 1982–1983, 243. mál, þskj. 537, bls. 10.

Í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar Jóns Kristjánssonar er vikið að því að rétt væri að geta umboðsmanns Alþingis í stjórnarskránni til að tryggja betur sjálfstæði þess embættis. Í skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu segir að íhuga megi að setja ákvæði í stjórnarskrá til að tryggja sjálfstætt eftirlit á vegum Alþingis er gæti réttaröryggis borgaranna og bent er á að í stjórnarskrám nágrannaríkjanna sé yfirleitt fjallað um umboðsmenn þjóðþinganna.¹³⁰

Fjallað er um endurskoðun á fjárreiðum ríkisins í 44. gr. stjórnarskrárinnar og þótt Ríkisendurskoðun sé sú stofnun sem hafi þetta hlutverk með höndum er hvorki stofnunarinnar né forsvarsmanns hennar, ríkisendurskoðanda, getið í stjórnarskrá. Ríkisendurskoðandi er ráðinn af forsætisnefnd Alþingis en ekki kosinn af Alþingi eins og umboðsmaður Alþingis. Komið hefur fram tillaga, um breytingu á lögum um Ríkisendurskoðun, þess efnis að ríkisendurskoðandi skuli kosinn af Alþingi til að gera umboð hans sambærilegt við umboð umboðsmanns Alþingis.¹³¹ Þess má að lokum geta að í skýrslunni um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu er bent á að fjalla megi með skýrari hætti um þinglega meðferð á skýrslum Ríkisendurskoðunar og er lagt til að fastanefnd, sem hafi eftirlitshlutverk Alþingis með höndum, verði falið að taka þær til umfjöllunar.¹³²

¹³⁰ *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*, bls. 273.

¹³¹ 135. lþ. 2007–2008, 497. mál, þskj. 791.

¹³² *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*, bls. 279 og 287.

10. Forseti Íslands

Ákvæðin um forseta í II. kafla stjórnarskrárinnar hafa engum breytingum tekið frá Lýðveldisstofnun, utan smávægilegra orðalagsbreytinga vegna sameiningar þingdeildanna árið 1991. Að stofni til eru ákvæðin í raun mun eldri en lýðveldið sjálft og það eru ekki síst þessi ákvæði sem horft er til þegar heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar ber á góma.

10.1. Staða forseta í stjórnskipuninni

Einu sinni hefur komið fram frumvarp, þess efnis að embætti forseta verði lagt niður. Einnig hafa verið gerðar tillögur um breytingar á forsetakjöri, einkum til að tryggja að forseti hafi meirihluta á bak við sig. Þá hafa verið skiptar skoðanir um hver skuli fara með forsetavald í fjarveru forseta.

10.1.1. Afnám embættisins

Árið 2004 lagði Pétur H. Blöndal til að embætti forseta Íslands yrði lagt niður.¹³³ Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á öllum ákvæðum stjórnarskrár sem varða forseta og er ýmist lagt til að þær falli brott eða eftir atvikum að forseti Alþingis, forsætisráðherra eða „ráðherra“ verði settur í stað forseta. Helstu röksemdir eru raktar í greinargerð og þar segir m.a. að ráðherra fari að mestu leyti með það vald sem forseta er falið og embættið feli í raun aðallega í sér móttökur fyrir erlenda þjóðhöfðingja og önnur veisluhöld. Aðrir embættismenn geti hæglega tekið við þeim hlutverkum sem forseti hefur og í því fælist mikill sparnaður.

10.1.2. Forsetakjör

Í 5. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um hvernig kjöri forseta skuli háttað. Þar segir m.a. að forsetaefni þurfi að hafa meðmæli minnst 1500 kosningarbærra manna og mest 3000. Því viðhorfi hefur verið lýst að endurskoða beri fjölda meðmælenda enda hafi íbúafjöldi landsins meira en tvöfaldast frá Lýðveldisstofnun.¹³⁴ Tillögur um breytingar á 5. gr. stjórnarskrárinnar hafa þó einkum haft það markmið að forsetinn hafi meirihluta þjóðarinnar á bak við sig. Bent hefur verið á írsku leiðina svokölluðu þar sem frambjóðendum er raðað í forgangsröð á kjörseðli¹³⁵ eða þann möguleika að kjósa í tveimur umferðum. Frumvarp þess efnis var lagt fram af þingmönnum Þjóðvaka árið 1995:

¹³³ 131. lþ. 2004–2005, 50. mál, þskj. 50.

¹³⁴ Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla, bls. 13.

¹³⁵ Gunnar Helgi Kristinsson: „Ágrip af þróun stjórnarskrárinnar“ bls. 82; Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla, bls. 11.

Í stað 3. málsl. 1. mgr. 5. gr. laganna koma tveir nýir málsliðir sem orðast svo: Ef fleiri en einn eru í kjöri er sá rétt kjörinn forseti sem fær meira en helming greiddra atkvæða. Ef enginn fær meira en helming greiddra atkvæða skal kosið að nýju innan þriggja vikna milli þeirra tveggja sem flest atkvæði fengu.¹³⁶

Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a.:

Almennt hefur verið litið svo á að [forseta]embættið sé ópólitískt og hingað til hefur þjóðin staðið einhuga að baki forseta sínum. Hins vegar er ekki víst að svo verði um alla framtíð, einkum ef forseti sem aðeins lítill hluti þjóðarinnar hefur kosið nær kjöri, enda er slík niðurstaða í andstöðu við lýðræðið. Lýðræði byggist á þeirri meginreglu að meiri hluti þegnanna fari með valdið og taki allar veigamestu ákvarðanirnar, þótt auðvitað verði að taka tillit til minni hlutans við beitingu valdsins. Flutningsmenn frumvarpsins telja að verði frumvarp þetta að lögum leiði það ótvírætt til vandaðri umgjarðar um forsetakosningar í landinu en nú er og miði að því að friður og sátt verði um hið mikilvæga embætti. Krafa um aukið fylgi við kjör forseta Íslands stuðlar að því að styrkja embættið og styðja við kjörinn forseta.¹³⁷

10.1.3. Handhafar forsetavalds

Nokkuð hefur verið rætt um mögulegar breytingar á ákvæði 8. gr. stjórnarskrárinnar um handhafa forsetavalds og hafa meðal annars komið fram hugmyndir um að kosinn yrði varaforseti eða að forseta, ýmist Alþingis eða Hæstaréttar, verði falið að gegna slíku embætti.¹³⁸ Var þetta til dæmis rætt í stjórnarskrárnefnd Gunnars Thoroddsen, þótt engar breytingar á 8. gr. hafi verið lagðar til í frumvarpinu sem Gunnar lagði fram í kjölfar nefndarstarfsins.¹³⁹

Árið 2007 flutti Ellert B. Schram frumvarp um breytingu á 8. gr. stjórnarskrárinnar, þess efnis að orðin ‚dvalar erlendis‘ verði tekin úr ákvæðinu sem yrði því svohljóðandi:

8. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:
Nú verður sæti forseta lýðveldisins laust eða hann getur ekki gegnt störfum vegna sjúkleika [...] eða af öðrum ástæðum og skulu þá forsætisráðherra, forseti Alþingis og forseti hæstaréttar fara með forsetavald. Forseti Alþingis stýrir fundum þeirra. Ef ágreiningur er þeirra í milli ræður meiri hluti.¹⁴⁰

Í rökstuðningi með þessari tillögu kemur fram að samgöngur og fjarskipti hafi breyst mikið frá því sem var þegar stjórnarskráin tók gildi árið 1944 og forsetinn geti vel fylgst með og rækt sínar skyldur þótt hann fari af landi brott í nokkra daga.

¹³⁶ 120. lþ. 1995, 163. mál, þskj. 197.

¹³⁷ *Sama heimild.*

¹³⁸ Sjá hugmyndir Bjarna Benediktssonar um forseta Hæstaréttar eða forseta Alþingis sem varaforseta í Bjarni Benediktsson: „Endurskoðun Stjórnarskrárinnar“ bls. 187.

¹³⁹ 105. lþ. 1982–1983, 243. mál, þskj. 537. Sjá skýringar við 8. gr. frumvarpsins, bls. 14.

¹⁴⁰ 135. lþ. 2007–2008, 168. mál, þskj. 181.

10.2. Hlutverk forseta

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um forseta Íslands í sérstöku viðauka um siðferði og starfshætti í aðdraganda falls íslensku bankanna 2008. Þar er m.a. bent á nauðsyn þess að fjallað verði með skýrari hætti um forseta í stjórnarskrá og þá sérstaklega um hlutverk hans, verkefni og samskipti við önnur ríki.¹⁴¹ Í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar Jóns Kristjánssonar má sjá að nokkur samhljómur virðist hafa verið í nefndinni um nauðsyn þess að skilgreina betur hlutverk forseta, ekki síst valdsvið hans gagnvart ríkisstjórn og hvenær hann þurfi atbeina ráðherra til embættisathafna og hvenær ekki.¹⁴²

Í frumvarpi Gunnars Thoroddsen er lagt til að afmarkað verði með skýrari hætti valdsvið og hlutverk forseta annars vegar og ráðherra hins vegar. Í frumvarpinu er lagt til að skýrt verði tekið fram að forseti þurfi hvorki atbeina ráðherra við ákvörðun um hverjum verði falið að mynda ríkisstjórn né við staðfestingu laga. Er kveðið á um þetta í 15. gr. frumvarpsins, sem fjallar um ábyrgð ráðherra. Þar sem segir:

Ráðherrar fara með vald forseta, sbr. þó 13. og 24. gr., og bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Hæstiréttur dæmir þau mál.¹⁴³

10.2.1. Stjórnarmyndun

Í 15. gr. stjórnarskrárinnar segir að forseti skipi ráðherra og veiti þeim lausn, ákveði tölu þeirra og skipti störfum með þeim. Ekki eru ítarlegri ákvæði í stjórnarskrá um hlutverk forseta við stjórnarmyndun eða um úræði hans þegar illa gengur að mynda ríkisstjórn.

Í frumvarpi Gunnars Thoroddsen er gert ráð fyrir mun ítarlegri reglum um stjórnarmyndanir en nú gilda skv. 15. gr. stjórnarskrárinnar. Í frumvarpinu er ákvæði um stjórnarmyndun í 13. gr. svohljóðandi:

Forseti ákveður hverjum hann felur að mynda ríkisstjórn. Hann skipar ráðherra og veitir þeim lausn. Jafnframt ákveður hann tölu þeirra og skiptir störfum með þeim að tillögu forsætisráðherra.

Ríkisstjórn skal njóta stuðnings meiri hluta Alþingis eða hlutleysis. Hún skal því aðeins mynduð, að forseti hafi gengið úr skugga um, að meiri hluti Alþingis sé henni ekki andvígur.

Hafi viðræður um stjórnarmyndun samkvæmt 2. málsgrein ekki leitt til myndunar ríkisstjórnar innan 8 vikna, er forseta heimilt að skipa ríkisstjórn.

Ríkisstjórn eða ráðherra skal láta af störfum, ef meiri hluti Alþingis lýsir yfir vantrausti.¹⁴⁴

141 Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 8, bls. 178.

142 *Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla*, bls. 12. Að öðru leyti var ágreiningur í nefndinni um afmörkun á hlutverki forsetans, hvort auka ætti völd hans eða draga úr þeim.

143 105. lp. 1982-1983, 243. mál, þskj. 537. Sjá 15. gr. bls. 2. 13. gr. frumvarpsins fjallar um stjórnarmyndanir og 24. gr. fjallar um synjunarvald forseta.

144 *Sama heimild*. Sjá 13. gr. bls. 2.

Í þessari breytingartillögu er í fyrsta lagi kveðið á um persónulegt vald forseta til að ákveða hverjum hann felur að mynda ríkisstjórn sbr. einnig tillögu í 15. gr. frumvarpsins. Í síðari málsl. 1. mgr. kemur fram sú regla sem fyrir er í stjórnarskrá um að forseti skipi ráðherra, ákveði tölu þeirra, skipti störfum með þeim og veiti þeim lausn. Hins vegar er kveðið á um að þessa verkstjórn fari forseti með „að tillögu forsætisráðherra“ sem er nýmæli. Í 2. mgr. er vísað til þingræðisins, þannig að forseta beri að ganga úr skugga um að sú stjórn sem hann skipar njóti stuðnings Alþingis eða hlutleysis. Í athugasemdum með ákvæðinu segir að þessari rannsóknarskyldu geti forseti sinnt „með viðtölum við formenn þingflokka og á þann annan hátt, er hann teldi fullnægjandi.“ Telji hann hins vegar vafa leika á um stuðning eða hlutleysi Alþingis, megi hann ekki undirrita skipunarbréf ríkisstjórnar. Í 3. mgr. tillögunnar er lagt til að forseta verði heimilt að skipa ríkisstjórn hafi viðræður ekki borið árangur innan átta vikna. Í greinargerð er þessi tillaga skýrð svo:

Orðalagið ber með sér, að sú stjórn, sem forseti skipar að fresti liðnum, þarf ekki að vera utanþingsstjórn, ef svo ber undir, heldur gæti hún verið skipuð mönnum bæði utan þings og innan, jafnvel þingmönnum eingöngu. Er meginmarkmið þessa ákvæðis það að veita flokkunum nokkurt aðhald við stjórnarmyndanir, koma í veg fyrir, að þær dragist óhóflega á langinn, og veita forseta skýrari heimildir til skipunar ríkisstjórnar að eigin frumkvæði en nú er um að ræða.¹⁴⁵

Í 4. mgr. er að lokum lagt til að þingræðisreglan verði lögfest þannig að ríkisstjórn beri að fara frá, lýsi Alþingi yfir vantrausti á hana. Þessi regla er ekki orðuð í 15. gr. stjórnarskrárinnar en er þó venjuhelguð og á sér nokkra stoð í 1. gr. stjórnarskrárinnar.

Í sérstökum vinnuhópi um forseta og ráðherra, í stjórnarskrárnefnd Jóns Kristjánssonar kom sú hugmynd fram að ef ríkisstjórn segi af sér, fái þingið ákveðinn frest, til að koma sér saman um stjórn og takist það ekki, geti forseti sjálfur myndað ríkisstjórn. Lýsi Alþingi yfir vantrausti á þá stjórn skuli þing rofið.¹⁴⁶ Er þetta efnislega svipað þeirri tillögu sem kom fram í frumvarpi Gunnars Thoroddsen um frest til stjórnarmyndunar.

10.2.2. Staðfesting laga

Eitt umdeildasta ákvæði stjórnarskrárinnar í seinni tíð er án efa ákvæði 26. gr. um málskotsrétt forseta. Miklar umræður sköpuðust um ákvæðið eftir að forseti neitaði að staðfesta fjölmiðlalögin árið 2004.¹⁴⁷ Nokkrar tillögur um breytingu á málskotsréttinum bárust stjórnarskrárnefnd Jóns Kristjánssonar sem tók til starfa ekki löngu eftir þá umdeildu lagasynjun. Tillögurnar sem bárust nefndinni voru á báða bóga, þ.e. ýmist um afnám málskotsréttarins eða að hann yrði betur tryggður.¹⁴⁸

Í frumvarpi Gunnars Thoroddsen frá 1983 er lagt til að ákvæði um synjunarvald forseta verði svohljóðandi:

¹⁴⁵ Sama heimild, bls. 10.

¹⁴⁶ *Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla*, bls. 59. Svipaðar hugmyndir komu fram í tillögum Bjarna Benediktssonar, sjá Bjarni Benediktsson, „Endurskoðun Stjórnarskrárinnar“ bls. 188-189.

¹⁴⁷ Lög nr. 48/2004, um breytingu á útvarpslögum nr. 53/2000 og samkeppnislögum nr. 8/1993.

¹⁴⁸ *Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla*, bls. 11.

Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta eigi síðar en þremur vikum eftir að það var samþykkt. Áður en forseti tekur ákvörðun um staðfestingu frumvarpsins, getur hann óskað eftir því, að um það fari fram þjóðaratkvæðagreiðsla. Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja mánaða frá því að ósk um hana var borin fram. Sé frumvarpið þar fellt, er forseta heimilt að neita að staðfesta það. Sé það samþykkt, skal forseti staðfesta það.¹⁴⁹

Samkvæmt tillögu Gunnars fengi frumvarpið ekki lagagildi fyrr en eftir að búið væri að taka afstöðu til þess í þjóðaratkvæðagreiðslu. Ef forseti íhugaði að synja lögum staðfestingar, myndi hann fyrst kalla eftir þjóðaratkvæðagreiðslu og ákveða í framhaldinu hvort hann undirritaði lögin. Fengist frumvarpið samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu yrði forseta þó skylt að staðfesta lögin með undirskrift sinni.

Jóhanna Sigurðardóttir hefur nokkrum sinnum lagt fram frumvarp um breytingar á 26. gr. stjórnarskrárinnar. Fjalla þær allar um rétt almennings til að kalla eftir þjóðaratkvæðagreiðslu um samþykkt lagafrumvörp og þegar hefur verið gerð grein fyrir þessum tillögum í sérstökum kafla um þjóðaratkvæðagreiðslur.

149 105. lp. 1982-1983, 243. mál, þskj. 537. Sjá 24. gr. bls. 3. Þessi breytingartillaga er ekki óáþekk hugmyndum Bjarna Benediktssonar frá 1952 að því leyti að lögin tækju ekki gildi fyrr en í fyrsta lagi að lokinni þjóðaratkvæðagreiðslu, sjá Bjarni Benediktsson, „Endurskoðun Stjórnarskrárinnar“ bls. 189.

11. Ráðherrar og ríkisstjórn

Ákvæði stjórnarskrárinnar um framkvæmdarvaldið eru mjög komin til ára sinna og hefur þeim lítið sem ekkert verið breytt frá lýðveldisstofnun. Tillögur um breytingar á þessum ákvæðum hafa í flestum tilvikum haft það markmið að skýra gildandi rétt eða takmarka áhrif framkvæmdarvaldsins á störf Alþingis.

11.1. Ráðherrar

Tillögur um breytingar á ákvæðum um ráðherra fjalla flestar um þingsetu hans en einnig hafa komið fram ábendingar varðandi upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra og sérstakt hlutverk forsætisráðherra.

11.1.1. Þingseta ráðherra

Tillögur um að ráðherra sitji ekki á þingi hafa oft komið fram. Er þá um að ræða tillögur um breytingar á 51. gr. stjórnarskrárinnar sem segir:

Ráðherrar eiga samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á Alþingi, og eiga þeir rétt á að taka þátt í umræðunum eins oft og þeir vilja, en gæta verða þeir þingskapa. Atkvæðisrétt eiga þeir þó því aðeins, að þeir séu jafnframt alþingismenn.

Á níunda áratugnum fluttu þingmenn Bandalagsjafnaðarmanna nokkrum sinnum frumvörp þess efnis að ráðherrar skyldu ekki hafa atkvæðisrétt á Alþingi, fyrst Guðmundur Einarsson og Kristín Kvaran:

51. gr. orðist svo:
Ráðherrar eiga samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á Alþingi, eiga þar ekki atkvæðisrétt.¹⁵⁰

Í greinargerð segir m.a. að rétt sé að ráðherrar eigi sæti á Alþingi stöðu sinnar vegna, en óeðlilegt sé að þeir hafi áhrif á löggjafarstörf með atkvæði sínu. Svipaða hugmynd er að finna í frumvarpi Páls Péturssonar o.fl. frá árinu 1988:

Þingmaður, sem skipaður er ráðherra, skal láta af þingmennsku meðan hann gegnir ráðherrastörfum en varamaður hans taka sæti á Alþingi þann tíma.

Ráðherrar eiga samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á Alþingi, en eiga þar ekki atkvæðisrétt.¹⁵¹

¹⁵⁰ 106. lþ. 1983-84, 15. mál, þskj. 15. Tillaga þessi var síðar endurflutt af Kristínu Kvaran, sjá 108. lþ. 1985-86, 9. mál, þskj. 9.

¹⁵¹ 111. lþ. 1988 – 89, 468. mál, þskj. 829. Sjá 7. gr. (r).

Í greinargerð kemur fram að ráðherra myndi samt sem áður hafa ýms-
ar skyldur við Alþingi og hann gæti áfram tekið þátt í starfi þingflokka,
svarað fyrirspurnum, mælt fyrir stjórnarfrumvörpum og tekið þátt í um-
ræðum á Alþingi. Þá taldi Páll æskilegt að ráðherrar yrðu áfram valdir úr
hópi þingmanna.

Framsóknarmenn hafa einnig verið iðnir við að leggja fram frumvörp um
þingsetu ráðherra. Siv Friðleifsdóttir hefur verið fyrsti flutningsmaður
átta frumvarpa um þetta efni. Fyrsta frumvarp hennar um þetta efni var
svohljóðandi:

51. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:
Ráðherrar mega ekki eiga sæti á Alþingi. Þó eiga þeir rétt á að taka þátt í
umræðum eins oft og þeir vilja og svara fyrirspurnum, en gæta verða þeir
þingskapa.¹⁵²

Í rökstuðningi með þessari tillögu segir m.a. að ráðherrar eigi, venju
samkvæmt, ekki sæti í nefndum þingsins, þar sem veigamesta vinna við
þingmál fari fram. Af þessu leiði að um sjötti hluti þingmanna sé mun
minna virkur í þingstarfinu en aðrir þingmenn. Með frumvarpinu sé gert
ráð fyrir að varamaður þingmanns sem setjast í ráðherrastól, taki við
þingsæti hans. Ráðherra eigi hins vegar rétt á þingsæti sínu aftur, láti
hann af ráðherraembætti á miðju kjörtímabili. Með þessu móti muni allir
alþingismenn geta sinnt þeim skyldum sem þingmennsku fylgja.¹⁵³ Frum-
varpi þessu var vísað til stjórnarskrárnefndar sem aflaði m.a. umsagnar
hjá Eiríki Tómassyni lagaprófessor. Í umsögn sinni segir Eiríkur m.a.
að jafnvel þótt ráðherrar muni ekki eiga atkvæðisrétt á þingi muni þeir
áfram, embættisskyldna sinna vegna, flytja þar lagafrumvörp, taka þátt í
umræðum, svara fyrirspurnum þingmanna og gefa þinginu skýrslur. Svo
segir í áliti Eiríks:

Þótt það myndi óneitanlega létta nokkru álagi af ráðherrum að þurfa ekki
að sækja þingfundi, m.a. þegar þar eru greidd atkvæði, álit ég að þau störf,
sem talin eru upp hér að framan, vegi í raun og veru miklu þyngra þann-
ig að ekki yrði um umtalsverða breytingu að ræða í skiptum þingsins og
ráðherra nema annað og meira kæmi til.¹⁵⁴

Á árunum 2004-2010 flutti Siv ásamt fleiri þingmönnum sex samhljóða
frumvörp um þingsetu ráðherra, með örlítið breyttu sniði. Í frumvarpinu
er gert ráð fyrir að fyrri málsliður 51. gr. verði óbreyttur, en síðari málsliður
taki breytingum. Samkvæmt tillögunni myndi ákvæðið orðast svo:

Ráðherrar eiga samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á Alþingi, og eiga
þeir rétt á að taka þátt í umræðunum eins oft og þeir vilja, en gæta verða
þeir þingskapa. Sé þingmaður skipaður ráðherra skal hann víkja úr þing-
sæti á meðan hann gegnir ráðherradómi og tekur varamaður hans sætið á
meðan.¹⁵⁵

Kristinn H. Gunnarsson hefur líka sýnt brotthvarfi ráðherra af þingi áhuga

¹⁵² Fyrst á 120. lþ. 1995, 146. mál, þskj. 173 og aftur á 123. lþ. 1998–99, 51. mál, þskj. 51.

¹⁵³ *Sama heimild.*

¹⁵⁴ Umsögn Eiríks er ekki á vef Alþingis en er aðgengileg í gagnasafni stjórnlaganefndar á
vef stjórnlagabings. Umsögn dags. 13. maí 1976, um frumvarp á þskj. 51 (123. lþ. 1998–99,
51. mál).

¹⁵⁵ Nú síðast í október 2010, sjá 139. lþ. 2010–2011, 7. mál, þskj. 7. Sama frumvarp hefur
áður verið flutt á 131, 132, 135, 136 og 138. löggjafarþingi.

og hefur flutt um það fjögur frumvörp, auk þess að hafa verið meðflutningsmaður að nokkrum frumvörpum Sivjar sem getið var hér að framan. Öll frumvörp Kristins eru samhljóða og gera ráð fyrir að einungis síðari hluti ákvæðisins taki breytingum. Tillaga hans er svohljóðandi:

2. másl. 51. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo: Ráðherra má ekki vera alþingismaður.¹⁵⁶

Sá munur er á tillögum Kristins og Sivjar að Kristinn leggur til að ráðherra þurfi að afsala þingsæti sínu til varamanns og eigi ekki afturkvæmt á þing fyrir en við næstu alþingiskosningar, að því er fram kemur í greinargerðum með frumvörpum hans. Tillögur Sivjar gera hins vegar ráð fyrir að varaþingmaður taki sæti fyrir ráðherrann meðan hann gegnir ráðherraembætti en hann taki sæti sitt aftur ef hann lætur af ráðherraembætti á miðju kjörtímabili. Tillögur beggja gera þó ekki ráð fyrir breytingum á réttindum og skyldum ráðherra innan þingsins að öðru leyti, þ.e. ráðherra geti mælt fyrir frumvörpum sbr. 38. gr., svarað fyrirspurnum og gefið skýrslur sbr. 54. gr. og eigi sæti á Alþingi embættisstöðu sinnar vegna sbr. 1. másl. 51. gr.

11.1.2. Hlutverk forsætisráðherra

Forsætisráðherra er tvisvar sinnum nefndur í stjórnarskrá. Annars vegar er kveðið á um að hann fari með forsetavald í fjarveru forseta Íslands ásamt forseta Alþingis og forseta Hæstaréttar. Hins vegar segir í 17. gr. að ráðherrafundum skuli sá ráðherra stýra, „er forseti lýðveldisins hefur kvatt til forsætis, og nefnist hann forsætisráðherra.“ Í frumvarpi Gunnars Thoroddsen frá 1983 er gerð tillaga um að lögfest verði sú regla að forseti geti slitið reglulegu Alþingi og frestað fundum þess að tillögu forsætisráðherra.¹⁵⁷ Þá er einnig gerð tillaga um að forseti ákveði tölu ráðherra og skipti störfum með þeim að tillögu forsætisráðherra.¹⁵⁸ Að öðru leyti hafa ekki komið fram tillögur í frumvarpsformi um stjórnskipulegt hlutverk forsætisráðherra.

Í skýrslum og úttektum sem unnar hafa verið í kjölfar efnahagshrunsins 2008 koma fram ábendingar um að skýra beri hlutverk forsætisráðherra sérstaklega í stjórnarskrá. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er gagnrýnd sú stjórnarfarvenja að skyldum forsætisráðherra sé deilt með oddvita samstarfsflokks í ríkisstjórn og bent á að það hafi verið skylda forsætisráðherra sem *verkstjóra ríkisstjórnarinnar* að upplýsa viðskiptaráðherra um alvarlega stöðu bankana stuttu fyrir fall þeirra.¹⁵⁹ Í skýrslu starfshóps forsætisráðuneytisins um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að nauðsynlegt sé að „skerpa á forystuhlutverki forsætisráðherra í ríkisstjórn og skapa um það markvissari umgjörð í lögum og eftir atvikum í stjórnarskrá.“¹⁶⁰ Um þetta segir m.a. í skýrslunni:

156 136. lþ. 2008–2009, 58. mál, þskj. 58. Sjá 2. gr. Frumvarpið var áður lagt fram á 130., 133. og 135. löggjafarþingi.

157 105. lþ. 1982–1983, 243. mál, þskj. 537, sjá 21. gr. bls. 3.

158 *Sama heimild*, sjá 13. gr. mál, bls.2.

159 *Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Bindi 7, bls. 261–2.

160 *Viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Skýrsla starfshóps forsætisráðuneytisins*. Forsætisráðuneytið 2010, bls. 2.

Sú ríka hefð, sem myndast hefur fyrir því að aðildarflokkar ríkisstjórna – einkum formenn þeirra – beri hver fyrir sig meginábyrgð á ráðherrum síns flokks, stuðlar hvorki að styrkri lagalegri né einstaklingsbundinni pólitískri ábyrgð ráðherra. Hún er til þess fallin að veikja ábyrgðarkennd forsætisráðherra á ráðherrum samstarfsflokksins og grafa þannig undan því forystuhlutverki sem honum er ætlað í ríkisstjórninni í heild.

Jafnframt veikir hin skipta forysta ríkisstjórna pólitíska forystu og ábyrgð, ef forsætisráðherrann getur vísað til venju um að ráðherrar einstakra ríkisstjórnarflokka starfi eingöngu á þeirra ábyrgð. Vald einstakra ráðherra, samkvæmt stjórnarskrá, er veitt af forseta samkvæmt tillögu forsætisráðherra. Allir ráðherrar sitja, í þeim skilningi, í skjóli forsætisráðherra. Hætt er við að ráðherrar verði áfram sjaldan látnir sæta einstaklingsbundinni pólitískri ábyrgð ef það er óljóst hvers hlutverk það er að knýja á um ábyrgð þeirra eða afsögn þegar ástæða þykir til.¹⁶¹

11.1.3 Upplýsingaskylda ráðherra

Í 54. gr. stjórnarskrárinnar segir að alþingismönnum sé heimilt, með leyfi Alþingis, að óska upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni með því að bera fram fyrirspurn um málið eða beiðast um það skýrslu. Í skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu kemur fram ábending um að lögfestar verði reglur um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra.¹⁶² Þegar hefur verið fjallað um þessar ábendingar starfshópsins í kafla um eftirlitshlutverk Alþingis hér að framan.

11.1.4 Ráðherraábyrgð og landsdómur

Ákvæði stjórnarskrár um ráðherraábyrgð og landsdómur er ekki ítarlegt. Þar segir að ráðherraábyrgð sé ákveðin með lögum og landsdómur dæmi þau mál. Ekki hafa verið gerðar margar tillögur um breytingar á þessum ákvæðum stjórnarskrár, en hins vegar hafa komið fram tillögur um breytingar á lögum um ráðherraábyrgð þess efnis að rangar upplýsingar eða leynd upplýsinga, sem geta haft verulega þýðingu við meðferð máls á Alþingi, varði ráðherraábyrgð.¹⁶³ Í helstu skýrslum og úttektum sem unnar hafa verið eftir efnahagshrunið 2008 er einnig mælt til þess að lög um ráðherraábyrgð og lög um landsdómur verði endurskoðuð en ekki er vikið að mögulegum stjórnarskrárbreytingum í því efni.¹⁶⁴

Í frumvarpi Gunnars Thoroddsen er lagt til að Hæstiréttur taki við hlutverki Landsdóms. Helstu röksemdir fyrir þessari tillögu eru að Hæstiréttur sé fullfær um að dæma mál um ráðherraábyrgð og því séu ekki haldbær rök fyrir því að „halda í stjórnarskrá ákvæðum um sérstakan dómstól í því efni.“¹⁶⁵

¹⁶¹ Sama heimild, bls. 8-9.

¹⁶² Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, bls. 282. Heill kafli er í skýrslunni um þetta málefni á bls. 116.166. Tilmæli um þessi efni eru einnig sett fram í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, sjá Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir. Bindi 8, bls. 152.

¹⁶³ Sjá nmgr. nr. 125.

¹⁶⁴ Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, bls. 256; Viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, bls 27, 52-53; Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir. Bindi 8, bls. 152.

¹⁶⁵ 105. lþ. 1982-1983, 243. mál, þskj. 537, sjá 15. gr. bls. 2. Sjá skýringar bls. 16-17. Sömu skoðunar var Bjarni Benediktsson árið 1952, sjá Bjarni Benediktsson, „Endurskoðun Stjórnarskrárinnar“ bls. 187-188.

11.2 Ríkisstjórn

Ekki er minnst á ríkisstjórn í stjórnarskránni að öðru leyti en því að í 17. gr. segir að ráðherrafrundi skuli halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni.

11.2.1. Staða ríkisstjórnar í stjórnskipuninni

Í frumvarpi Gunnars Thoroddsen er ríkisstjórn nefnd í nokkrum ákvæðum. Almennt eru ekki lagðar til breytingar en viðleitni er til að skýra núgildandi stjórnskipun. Í frumvarpinu er ríkisstjórnin strax nefnd í 2. gr. sem handhafi framkvæmdarvalds. Í 13. gr. frumvarpsins segir að forseti ákveði hverjum hann feli að mynda ríkisstjórn og í 20. gr. segir að forseti og ríkisstjórn geri samninga við önnur ríki, sem er mun nær raunverulegri framkvæmd en að forseti fari með það vald persónulega eins og skilja mætti af 21. gr. stjórnarskrárinnar samkvæmt orðanna hljóðan. Í 40. gr. frumvarpsins segir að rétt til að flytja frumvörp hafi þingmenn, ráðherrar og ríkisstjórn. Hins vegar er lagt til að fellt verði burt ákvæði stjórnarskrárinnar um að forseti geti látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykka. Með því að nefna ríkisstjórn í framangreindum tilvikum er lagt til að hlutverk ríkisstjórnar og hin raunverulega framkvæmd, í skiptingu valds milli forseta og ríkisstjórnar, endurspegl-ist betur í stjórnarskránni.¹⁶⁶ Hins vegar virðist óljóst í tillögum Gunnars hvort hann ætlar ríkisstjórninni að fara með formlegt ákvörðunarvald í tilteknum málum og þá hvort hún taki ákvarðanir sem fjölskipað stjórnvald.

Í kjölfar efnahagshrunsins 2008 og skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis hefur nokkur umræða orðið um nauðsyn þess að setja nánari reglur um ríkisstjórn og ríkisstjórnarfund. Í skýrslu starfshóps forsætisráðuneytisins um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er gagnrýnt að vettvangur ákvarðanatöku hafi færst að verulegu leyti í óformlegan farveg og eigi sér einkum stað milli oddvita ríkisstjórnarflokkana. Þá sé ekki nægilega ljóst hvað teljist til mikilvægra stjórnarmálefna í 17. gr. stjórnarskrárinnar og mælt er til þess að skýrari reglur verði settar um ríkisstjórnarfund, hlutverk þeirra og starfshætti.¹⁶⁷

11.2.2. Bráðabirgðalög

Heimild ríkisstjórnar til að gefa út bráðabirgðalög sætti nokkurri gagnrýni á fyrri áratugum og gagnrýni og tillögur hafa reglulega komið fram um að afnema beri þá heimild með öllu¹⁶⁸ eða setja henni frekari takmarkanir. Árið 1967 gerðu þingmenn Alþýðubandalagsins svohljóðandi tillögu:

Á eftir 1. mgr. 28. gr. komi ný málsgrein svohljóðandi:
Þriðjungur þingmanna getur krafist þess, að Alþingi sé þegar kvatt til aukafundar í tilefni af útgáfu bráðabirgðalaga.¹⁶⁹

¹⁶⁶ 105. lþ. 1982-1983, 243. mál, þskj. 537.

¹⁶⁷ Viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, bls. 2 og 10. Sjá einnig, *Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir. Bindi 7*, bls. 261.

¹⁶⁸ Sjá t.d. 106. lþ. 1983-84, 16. mál, þskj. 16 og 105. lþ. 1982-1983, 2. mál, þskj. 2.

¹⁶⁹ 88. lþ. 1967, 126. mál, þskj. 264. Frumvarpið var flutt aftur árið 1970, sjá 91. lþ. 1970, 72. mál, þskj. 74.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að í seinni tíð sé minni þörf á ákvæði um bráðabirgðalög, frá því sem áður var þegar Alþingi kom einungis saman annað hvert ár og mátti þá ekki sitja lengur að störfum en 6-8 vikur, nema með konungsleyfi. Þá kom svohljóðandi tillaga fram árið 1988:

28. gr. orðist svo:

Þegar brýna nauðsyn ber til getur forseti, að tillögu ráðherra, gefið út bráðabirgðalög milli þinga, en efni þeirra skal áður kynnt fyrir viðkomandi þingnefnd. Ekki mega þau þó brjóta í bág við stjórnarskrána. Ætíð skulu þau lögð fyrir næsta Alþingi þegar er það er saman komið. Nú hefur Alþingi ekki samþykkt bráðabirgðalög einum mánuði eftir að þing er sett og falla þau þá úr gildi.¹⁷⁰

Þegar deildaskipting Alþingis var afnumin 1991 var gerð sú breyting að Alþingi starfar allt árið og ríkisstjórn er gert að fá bráðabirgðalög samþykkt innan sex vikna frá því Alþingi kemur saman ella falli þau úr gildi.¹⁷¹ Þannig þrengdist verulega heimild til setningar bráðabirgðalaga. Það viðhorf hefur þó komið fram, eftir breytinguna 1991, að farið sé heldur frjállega með ‚neyðarrétt‘ þennan og tillögur um afnám 28. gr. hafa a.m.k. tvisvar sinnum verið fluttar síðan¹⁷² og ein tillaga komið fram um þrengingu þessarar heimildar. Sú tillaga var sett fram af Hjálmari Árnasyni o.fl. árið 1995:

1. másl. 1. mgr. 28. gr. stjórnarskrárinnar verður svohljóðandi: Ef ekki er unnt að kalla Alþingi saman getur forsetinn, ef brýna nauðsyn ber til, gefið út bráðabirgðalög.¹⁷³

Í greinargerð með tillögunni segir að vegna breyttra starfshátta Alþingis séu ekki forsendur fyrir ákvæðinu í núverandi mynd og því lagt til að einungis verði heimilt að gefa út bráðabirgðalög ef brýna nauðsyn beri til og Alþingi geti ekki komið saman, t.a.m. vegna styrjaldar eða náttúruhamfara.¹⁷⁴

170 111. lþ. 1988 – 89, 468. mál, þskj. 829, sjá 5. gr. frumvarpsins.

171 Sbr. 5. gr. stjórnskipunarlaga nr. 56/1991.

172 Af þingmönnum Kvinnalista á 117. lþ. 1993 – 94, 303. mál, þskj. 494, og af Kristni H. Gunnarssyni á 130. lþ. 2003–2004, 279. mál, þskj. 315 (áður flutt árið 1990).

173 120. lþ. 1995 – 96, 386. mál, þskj. 678.

174 Sömu hugmyndir koma fram í þingsályktunartillögu þingmanna Samfylkingarinnar frá 2004, sjá 131. lþ. 2004–2005, 9. mál, þskj. 9.

12. Utanríkismál

Stjórnarskráin geymir einungis eitt ákvæði um utanríkismál. Í 21. gr. er fjallað um heimild forseta til að skuldbinda ríkið í samningum við önnur ríki. Samkvæmt ákvæðinu er samþykki Alþingis áskilið þegar um er að ræða samninga sem hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins. Ákvæðið hefur staðið óbreytt frá árinu 1920 að því undanskildu að konungi var skipt út fyrir forseta þegar lýðveldið var stofnað.

12.1. Samskipti við erlend ríki

Tillögur um breytingar á 21. gr. stjórnarskrárinnar hafa ýmist snúist um að auka áhrif Alþingis í utanríkismálum eða um heimildir til að framselja ríkisvald til alþjóðlegra stofnanna.

12.1.1. Hlutverk Alþingis aukið

Í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar Jóns Kristjánssonar koma fram sjónarmið um að ákjósanlegt væri að setja í stjórnarskrá ákvæði um að hafa beri samráð við utanríkismálanefnd Alþingis um meiriháttar utanríkismál.¹⁷⁵ Árið 2005 fluttu þingmenn Samfylkingar frumvarp um að svohljóðandi málsliður bættist við 21. gr. stjórnarskrárinnar:

Samþykki Alþingis þarf að liggja fyrir áður en heitið er þátttöku eða stuðningi Íslands í stríði gegn öðru ríki.¹⁷⁶

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að efni þess hafi ekki áhrif á samstarf í öryggis- og varnarmálum sem Alþingi hefur þegar veitt samþykki fyrir t.d. með aðild að Sameinuðu þjóðunum og Atlantshafsbandalaginu. Ákvarðanir um stríð sem teknar eru með lögmætum hætti af framangreindum samstarfsaðilum Íslands þyrfti því ekki að bera undir Alþingi. Ákvörðun um stuðning eða aðild Íslands að stríði sem ekki er háð á framangreindum grundvelli yrði skv. frumvarpinu ekki tekin nema með samþykki Alþingis og slíkt samþykki gæti Alþingi veitt með þingsályktun.

Í frumvarpi Gunnars Thoroddsen frá 1983 er gerð tillaga um að forseti og ríkisstjórn geri samninga við önnur ríki og var tillögunni ætlað að færa ákvæðið nær þeirri raunverulegu framkvæmd að forseti þarfnist atbeina ráðherra til slíkrar samningagerðar sbr. 13. og 19. gr. stjórnarskrárinnar.

¹⁷⁵ *Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla*, bls. 20.

¹⁷⁶ 132. lþ. 2005–2006, 55. mál, þskj. 55.

Í frumvarpinu er einnig gerð tillaga um að gera skuli Alþingi grein fyrir öllum samningum sem gerðir eru við önnur ríki.

Forseti og ríkisstjórn gera samninga við önnur ríki. Enga samninga má gera, er hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi, landhelgi eða lofthelgi, eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til. Gera skal Alþingi grein fyrir gerð allra samninga við önnur ríki.¹⁷⁷

Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu segir að skyldu til að upplýsa Alþingi, um samninga sem gerðir eru við önnur ríki, megi fullnægja „til dæmis með skýrslu utanríkisráðherra í utanríkismálanefnd, eða á þinginu sjálfu. Myndi það fara eftir atvikum, hvort slík skýrsla er gefin áður en samningar eru gerðir eða að samningsgerðinni lokinni.“¹⁷⁸

12.1.2. Framsal ríkisvalds

Tillögur um heimild til að framselja ríkisvald til alþjóðastofnanna hafa reglulega komið fram. Fyrst var það í samhljóða frumvörpum sem lögð voru fram árin 1967 og 1970 en þá var lagt til að sett yrðu mjög þröng skilyrði fyrir slíkri heimild; aukinn meirihluta Alþingis eða að öðrum kosti aukinn meirihluta kjósenda í þjóðaratkvæðagreiðslu. Tillaga þessi hljóðaði svo:

Á eftir 45. gr. kemur önnur ný grein, svo hljóðandi:
Frumvarp til laga eða þingsályktunar, sem felur í sér, að ríkisvaldið sé að einhverju leyti selt í hendur alþjóðlegrar stofnunar, telst ekki samþykkt, nema hlotið hafi fimm sjöttu hluta greiddra atkvæða í báðum deildum Alþingis. Nú hlýtur frumvarpið ekki tilskilinn meiri hluta, en þó einfaldan meiri hluta greiddra atkvæða í báðum deildum, og getur þá ríkisstjórnin borið frumvarpið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Ef minnst 50% kosningabærra manna taka þátt í atkvæðagreiðslunni og tveir þriðju hlutar þeirra greiða atkvæði með frumvarpinu, telst það samþykkt.¹⁷⁹

Í frumvarpi sem lagt var fram af Steingrími Hermannssyni og öðrum leiðtogum stjórnarandstöðunnar 1992 var eftirfarandi tillaga gerð:

21. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:
Forseti lýðveldisins gerir samninga við önnur ríki. Þó getur hann enga slíka samninga gert ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða á hvers konar fullveldisrétti í íslenskri lögsögu, framsal einhvers hluta ríkisvalds til fjölþjóðlegrar stofnunar eða samtaka eða ef þeir horfa að öðru leyti til breytinga á stjórnhögum ríkisins nema samþykki Alþingis komi til. Slíkt þingmál telst því aðeins samþykkt að þrír fjórðu alþingismanna greiði því atkvæði.¹⁸⁰

Samhliða þessu frumvarpi var lagt fram frumvarp um þjóðaratkvæðagreiðslur, m.a. í tengslum við staðfestingu samninga við önnur ríki sem háðir eru samþykki Alþingis:

Á eftir 45. gr. stjórnarskrárinnar kemur ný grein svohljóðandi:

¹⁷⁷ Sama heimild, sjá 20. gr. bls. 3.

¹⁷⁸ 105. lþ. 1982-1983, 243. mál, þskj. 537, sjá skýringar við 20. gr. bls. 18.

¹⁷⁹ 88. lþ. 1967, 126. mál, þskj. 264 og 91. lþ. 1970, 72. mál, þskj. 74.

¹⁸⁰ 116. lþ. 1992, 29. mál, þskj. 30.

Nú hefur samningur, sem háður er samþykki Alþingis, sbr. 2. másl. 21. gr., hlotið jákvæða afgreiðslu í þinginu og getur þá þriðjungur alþingismanna krafist þess að hann sé borinn undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Meiri hluti atkvæða ræður úrslitum málsins.

Þriðjungur alþingismanna getur krafist þess að frumvarp til laga eða þingsályktunar sé borið undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu áður en það hlýtur fullnaðarafgreiðslu. Úrslit atkvæðagreiðslunnar eru ráðgefandi.

Nánari reglur um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu skulu settar með lögum.¹⁸¹

Frumvörp þessi voru rædd samhliða í þinginu og í sérnefnd um stjórnarskrármál. Í álit meirihluta stjórnarskrárnefndarinnar kom fram að málið þarfnaðist nánari skoðunar og var mælt með því að frumvörpunum yrði vísað til ríkisstjórnarinnar.¹⁸² Minnihluti nefndarinnar lagði til að frumvörpin yrðu samþykkt með nokkrum breytingum. Á frumvarpinu um framsal ríkisvalds voru eftirfarandi breytingar lagðar til: *Í fyrsta lagi* að setja þyrfti skilyrði um að framsal þyrfti að vera vel afmarkað og á takmörkuðu sviði; *í öðru lagi* að framsal valds til fjölþjóðlegrar stofnunar ætti að vera háð því skilyrði að Ísland ætti aðild að viðkomandi stofnun eða samtökum; og *í þriðja lagi* taldi minnihlutinn að fella mætti brott orðin „hvers konar“ og „einhvers hluta“ því þau gætu valdið misskilningi.¹⁸³ Að þessu breyttu var ný tillaga minnihlutans svohljóðandi:

21. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

Forseti lýðveldisins gerir samninga við önnur ríki. Þó getur hann enga slíka samninga gert ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða á fullveldisrétti í íslenski lögsögu, framsal ríkisvalds til fjölþjóðlegrar stofnunar eða samtaka, enda sé Ísland aðili þar að og vald það, sem framselja á, sé vel afmarkað og á takmörkuðu sviði eða ef þeir horfa að öðru leyti til breytinga á stjórnhögum ríkisins nema samþykki Alþingis komi til. Slíkt þingmál telst því aðeins samþykkt að þrjár fjórðu hlutar alþingismanna greiði því atkvæði.

Frumvörpin voru rædd við tvær umræður og var þeim þá vísað til ríkisstjórnarinnar.¹⁸⁴

Ekki hafa komið fram frumvörp um heimild til framsals ríkisvalds síðan þessi síðastnefndu frumvörp voru til umræðu árið 1992, en á undanförunum árum hafa þó komið fram tillögur um að hugað verði að breytingum í þessa veru til að eyða óvissu og skilgreina betur hvort og hvernig standa megi að framsali ríkisvalds.¹⁸⁵

12.2 Friðlýsing Íslands

Auk tillögu þingmanna Samfylkingar, um samþykki Alþingis fyrir

¹⁸¹ 116. lþ. 1992, 30. mál, þskj. 31. Nánar er fjallað um frumvarp þetta í kaflanum um þjóðaratkvæðagreiðslur.

¹⁸² 116. lþ. 1992, 29. mál, þskj. 281.

¹⁸³ 116. lþ. 1992, 29. mál, þskj. 305.

¹⁸⁴ 116. lþ. 1992, 29. mál, þskj. 306.

¹⁸⁵ *Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla*, bls. 20. Sjá einnig þingsályktunartillögu þingmanna Samfylkingar frá 2004, 131. lþ. 2004–2005, 9. mál, þskj. 9.

stuðningi ríkisins við stríð, sem fjallað var um hér að framan, hafa nokkrum sinnum verið gerðar tillögur um að í stjórnarskrá verði kveðið á um friðlýsingu Íslands. Í frumvarpi sem lagt var fram af þingmönnum Alþjóðubandalags árið 1970 var sett fram svohljóðandi tillaga:

75. gr. orðist svo:
Ísland er friðlýst land. Herskyldu má aldrei í lög leiða.¹⁸⁶

Þessi tillaga gerði ráð fyrir að fellt yrði úr stjórnarskrá ákvæði um skyldu hvers vopnfærs manns til að taka þátt í vörn landsins, eins og kveðið hafði verið á um allt frá gildistöku stjórnarskrárinnar 1874.¹⁸⁷ Í greinargerð segir m.a. að „það væri siðferðilegur stuðningur við friðaröflin í heiminum, ef Ísland væri friðlýst land, þar sem aldrei mætti leiða herskyldu í lög.“¹⁸⁸

Fulltrúar Alþjóðubandalags í stjórnarskrárnefnd Gunnars Thoroddsen (1983) lögðu til, að á eftir 79. gr. kæmu tvær nýjar greinar, svohljóðandi:

Fyrri grein:

„Ísland er friðlýst land. Aldrei má leyfa geymslu kjarnorkuvopna eða annarra geryðingarvopna í landinu, né heldur flutning þeirra um Ísland, lofthelgi þess eða fiskveiðilögsögu.“

Seinni grein:

„Íslensk stjórnvöld skulu á alþjóðavettvangi styðja afvopnun og frið, sjálfsákvörðunarrétt þjóða og verndun mannréttinda.“

Tillögur bárust einnig til stjórnarskrárnefndar Jóns Kristjánssonar um að Ísland og íslensk lögsaga verði friðlýst fyrir hverskyns geryðingarvopnum.¹⁸⁹ Þegar þetta er ritað er frumvarp til laga um friðlýsingu Íslands fyrir kjarnavopnum til umfjöllunar í utanríkismálanefnd. Markmið frumvarpsins samkvæmt 2. gr. er að „gera allt íslenskt yfirráðasvæði kjarnorkuvopnalaust, afla hinu friðlýsta svæði alþjóðlegrar viðurkenningar, draga úr hættunni á kjarnorkuóhöppum á Íslandi og í grennd við Ísland og stuðla að afvopnun og friði af Íslands hálfu.“¹⁹⁰ Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a.

Þörfin fyrir að Ísland hafi frumkvæði að afvopnun og friðlýsingu fyrir kjarnorkuvopnum hefur því miður fremur aukist en hitt vegna atburða á alþjóðavettvangi. Má þar nefna fregnir um áhuga á þróun kjarnorkuvopna í Íran og Norður-Kóreu og þá staðreynd að kjarnorkuveldin hunsa algerlega þau ákvæði samningsins um bann við frekari útbreiðslu kjarnorkuvopna, NPT-samningsins svonefnda, sem skylda þau til kjarnorkuafvopunar. En um leið hefur brotthvarf bandaríska hersins og lokun herstöðvarinnar gert að verkum að auðveldara ætti að vera að friðlýsa landið fyrir kjarnorkuvopnum. Það er von flutningsmanna að Alþingi geti nú sameinast um að nýta þetta tækifæri og lögbinda þann yfirlýsta vilja stjórnvalda að Ísland eigi engan þátt í þróun, geymslu eða flutningi kjarnorkuvopna og stuðli þannig að friðvænlegri heimi.¹⁹¹

186 91. lþ. 1970, 72. mál, þskj. 74. (Sjá 10. gr.) Frumvarpið var fyrst lagt fram árið 1967, sjá 88. lþ. 1967, 126. mál, þskj. 264.

187 Ákvæði um skyldu til að taka þátt í vörn landsins var fellt úr stjórnarskrá með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995.

188 91. lþ. 1970, 72. mál, þskj. 74.

189 *Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla*, bls. 23.

190 139. lþ. 2010–2011, 18. mál, þskj. 18. Allmargar umsagnir hafa borist utanríkismálanefnd um málið sem eru, ásamt greinargerð með frumvarpinu, aðgengilegar á vef Alþingis.

191 *Sama heimild.*

13. Dómstólar – réttarkerfi

Kafli stjórnarskrárinnar um dómsvaldið er kominn mjög til ára sinna og ákvæði hans hafa staðið efnislega óbreytt frá 1874, utan 3. másl. 61. gr. um eftirlaun dómenda sem breytt var með stjórnarskipunarlögum 56/1991. Þrátt fyrir að lengi hafi verið talin þörf á úrbótum á þessum kafla hafa tillögur í frumvarpsformi ekki oft komið fram.

13.1. Hæstiréttur

Í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar Jóns Kristjánssonar er lýst því viðhorfi að rétt væri að láta þess getið í stjórnarskrá að Hæstiréttur sé æðsti dómstóll landsins.¹⁹² Í frumvarpi Gunnars Thoroddsen er svohljóðandi ákvæði um Hæstarétt sett fram í 51. gr.

Hæstiréttur er æðsti dómstóll landsins. Skipun hans, valdsvið og starfsemi skal ákveðin með lögum. Hið sama gildir um aðra dómstóla landsins.¹⁹³

Samkvæmt athugasemdum með ákvæðinu er tillagan gerð með það í huga að almenni löggjafinn geti ekki breytt þeirri skipan að Hæstiréttur skuli vera til og að hann sé æðsti dómstóll landsins.

13.2. Sjálfstæði dómstóla og ákærvalds

Í frumvarpi Gunnars Thoroddsen er ákvæði um að ekki megi fela dómendum föst umboðsstörf nema með lögum.¹⁹⁴ Í athugasemdum kemur fram að með þessu megi tryggja betur sjálfstæði dómstóla og ákvæði um að dómendur skuli í embættisverkum sínum einungis fara eftir lögum og að ákveða skuli skipun, valdsvið og starfsemi Hæstaréttar með lögum, séu einnig til þess fallin að tryggja betur sjálfstæði dómstóla.¹⁹⁵ Hér er vert að geta þess að tilvísun stjórnarskrárinnar, til dómenda sem ekki hafa að auki umboðsstörf á hendi, á varla lengur við þar sem embættisdómarar hafa ekki lengur umboðsstörf á sinni könnu.¹⁹⁶

Í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar Jóns Kristjánssonar er einnig vísað

¹⁹² *Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla*, bls. 15.

¹⁹³ 105. lþ. 1982-1983, 243. mál, þskj. 537, bls. 7.

¹⁹⁴ 105. lþ. 1982-1983, 243. mál, þskj. 537, 53. gr. bls. 7.

¹⁹⁵ *Sama heimild*, bls. 27.

¹⁹⁶ Með lögum nr. 92/1989 um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði voru stofn- aðir sérstakir héraðsdómstólar í öllum kjördæmum utan Reykjavíkur og dómsvaldið flutt til þeirra frá embættum sýslumanna og bæjarfógeta.

til tillagna þess efnis að dómstólum verði tryggt aukið sjálfstæði gagnvart öðrum handhöfum ríkisvalds og að auki er vakin athygli á því að í stjórnarskrám margra ríkja séu ákvæði um sjálfstætt ákærvald.¹⁹⁷ Gunnar Thoroddsen gerði ráð fyrir slíku í sínu frumvarpi með svohljóðandi ákvæði:

Ríkissaksóknari fer með ákærvaldið. Skipun hans, valdsvið og starfsemi skal ákveðin í lögum. Ríkissaksóknari er einungis bundinn af lögum í embættisstörfum sínum.¹⁹⁸

Í athugasemdum með tillögunni segir að með henni sé leitast við að tryggja sjálfstæði saksóknara gagnvart löggjafar- og framkvæmdarvaldi.¹⁹⁹ Tillagan gerir ráð fyrir að sjálfstæði hans sé tryggt með sama hætti og sjálfstæði dómstóla, þ.e. að skipun, valdsvið og starfsemi Ríkissaksóknara sé ákveðin með lögum og að hann sé einungis bundinn af lögum í störfum sínum.

13.3. Skipun dómenda

Í tillögum Gunnars Thoroddsen er ekki lagt til að stjórnarskrárbinda reglur um skipun dómara. Í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar Jóns Kristjánssonar er vikið að þessu álitaefni og nefnt að tryggja þurfi að skipun hæstaréttardómara sé fagleg og lýðræðisleg. Nefndar eru nokkrar leiðir í þessu sambandi. Í fyrsta lagi að fela mætti dómnefnd að fjalla um dómaraefni; í öðru lagi að Alþingi fengi það hlutverk að staðfesta skipun dómara og þá jafnvel með auknum meirihluta, en á móti þeirri hugmynd komu þau rök að ef staðfestingar Alþingis væri krafist ykjast líkur á pólitískum átökum um embættisveitingar auk þess sem erfiðara yrði að láta ráðherra axla ábyrgð á ákvörðun sinni. Að lokum kom til tals að forseti lýðveldisins fengi neitunarvald um skipun tiltekins dómara.²⁰⁰

Eftir breytingu sem gerð var á lögum um dómstóla nr. 15/1998 sumarið 2010 hefur komist á sú skipan að fimm manna dómnefnd fjallar um hæfni dómara og tekur afstöðu til þess hvaða umsækjandi sé hæfastur. Vilji ráðherra skipa annan mann, en þann sem nefndin telur hæfastan, þarf hann samþykki Alþingis.²⁰¹ Í umræðum á Alþingi, um þessar breytingar, kom fram nokkur gagnrýni á að einungis einfaldan meirihluta á Alþingi þurfi til að víkja frá tillögum dómnefndar og bent á að dómsmálaráðherra starfi í skjóli þess sama meirihluta.²⁰²

197 *Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla*, bls. 16.

198 105. lþ. 1982-1983, 243. mál, þskj. 537. Sjá 52. gr. bls. 7.

199 *Sama heimild*, bls. 27.

200 *Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla*, bls. 15-16.

201 Sjá lög nr. 45/2010 um breytingu á lögum um dómstóla nr. 15/1998. Nýja ákvæðið er í 4. gr. a. (138. lþ. 2009–2010, 390. mál, þskj. 698). Á vefnum má m.a. finna umræður, nefndarálit og innsend erindi vegna málsins.

202 Sjá umræður á 79. fundi, 138. löggjafarþings, m.a. ræður Atla Gíslasonar, Ólafar Nordal, Þórs Saari, Þráins Bertelssonar, Birkis Jóns Jónssonar o.fl.

13.4. Hlutverk dómenda

Sérstakt ákvæði um hlutverk dómstóla er í 60. gr. stjórnarskrárinnar og þar segir:

Dómendur skera úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Þó getur enginn, sem um þau leitar úrskurðar, komið sér hjá að hlýða yfirvaldsboði í bráð með því að skjóta málinu til dóms.

Í 54. gr. frumvarps Gunnars Thoroddsen er lagt til að ákvæðið verði ítarlegra og m.a. kveðið á um úrskurðarvald dómstóla um stjórnskipulegt gildi laga.

Dómstólar eiga úrskurðarvald um réttarágreining, með þeim undantekningum, sem ákveðnar eru í lögum. Þeir skera úr öllum ágreiningi um valdmörk stjórnvalda og hvort lög brjóta í bág við stjórnarskrá. Enginn getur frestað réttaráhrifum stjórnvaldsboðs með því að skjóta málinu til dóms.²⁰³

Með tillögunni er annars vegar lagt til að lögfest verði ákvæði um verkefni dómstóla, þ.e. að þeir leysi úr réttarágreiningi, með þeim undantekningum sem kveðið er á um í lögum. Þetta felur í sér að ekki megi framselja dómsvald nema með lögum og framkvæmdarvaldshafar þurfi því sérstaka lagaheimild til að skera úr réttarágreiningi. Hins vegar er lagt til að dómstólar hafi úrskurðarvald um hvort lög standist stjórnarskrá. Sömu sjónarmið koma fram í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar Jóns Kristjánssonar og nefnt að víða erlendis fari sérstakir stjórnskipunardómstólar með þetta hlutverk.²⁰⁴

²⁰³ 105. lþ. 1982-1983, 243. mál, þskj. 537, bls. 7.

²⁰⁴ *Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla*, bls. 15.

14. Sveitarfélög

Ákvæði stjórnarskrárinnar um sveitarfélög er stutt og nokkur umræða hefur verið um að fjalla mætti með ítarlegri hætti um sveitarfélög í stjórnarskrá og styrkja sjálfstjórn þeirra enn frekar.

14.1 Aukin fjárfstjórn og íbúalýðræði

Í frumvarpi Gunnars Thoroddsen frá 1983 er ákvæðum um sveitarfélög komið fyrir í sérstökum kafla og þar er gert ráð fyrir nýjum ákvæðum til að styrkja sjálfstjórn sveitarfélaga og lýðræðisleg réttindi íbúanna. Kaflinn er svohljóðandi:

56. gr.
Landið skiptist í sveitarfélög, sem ráða sjálf málefnum sínum með umsjón ríkisstjórnarinnar. Stjórnir sveitarfélaga skulu kjörnar í almennum, leynilegum kosningum.

57. gr.
Rétti sveitarfélags til að ráða sjálft málefnum sínum sem og skiptingu á verkefnum sveitarfélags og ríkisins, skal skipað með lögum. Um tekjustofna sveitarfélaga skal einnig fjalla í lögum.

58. gr.
Rétti íbúa til þess að óska eftir atkvæðagreiðslu um málefni sveitarfélagsins skal og skipað með lögum.²⁰⁵

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að markmið tillagnanna sé annars vegar að árétta og auka lýðræðisleg réttindi íbúa og hins vegar að undirstrika að sveitarfélög skuli búa við ákveðna tekjustofna.²⁰⁶ Segja má að komið hafi verið til móts við síðarnefnda markmiðið með samþykkt stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995 því þá var nýrri málsgrein bætt við ákvæði stjórnarskrárinnar um sveitarfélög, nánar tiltekið um tekjustofna þeirra. Eftir breytinguna er kveðið á um að tekjuöflun sveitarfélaganna þurfi að byggja á heimild í lögum. Sveitarfélögin hafa hins vegar nokkurt ákvörðunarvald um hvernig þeim lögákveðnu tekjum er varið. Í athugasemdum frumvarpsins segir m.a. um þessa breytingu:

Í 2. mgr. er hins vegar lögð til regla sem á sér ekki hliðstæðu í umræddri grein, en þar er mælt fyrir um að ákveða skuli tekjustofna sveitarfélaga með lögum. Með þessu er aðeins ætlast til að tekið verði af skarið um að ákvörðun um tekjustofna sveitarfélaga eigi undir löggjafarvaldið

²⁰⁵ 105. lþ. 1982-1983, 243. mál, þskj. 537, bls. 8.

²⁰⁶ Sama heimild, bls. 28.

og þar með ekki undir framkvæmdarvaldið. Á hinn bóginn er ekki kveðið hér frekar á um hverjir þessir tekjustofnar skuli vera eða við hvað eigi að miða þegar tekin er ákvörðun um umfang þeirra og er því eins og hingað til gengið út frá að það eigi undir Alþingi að ráða slíku til lykta.²⁰⁷

Í greinargerð með frumvarpi Gunnars Thoroddsen segir, um aukin lýðræðisréttindi íbúa sveitarfélaga, að ætla megi að heimildin verði notuð í umdeildum málum sem íbúar vilji segja skoðun sína á og að svipað fyrirkomulag hafi gefist vel erlendis. Þess má geta að tillögur í þessa veru hafa einnig komið fram í seinni tíð, þó ekki um breytingar á stjórnarskrá.²⁰⁸

14.2. Tillögur um fylki

Í frumvarpi að nýrri stjórnarskrá sem Ólafur Þ. Þórðarson þingmaður Framsóknarflokksins lagði fram árið 1986²⁰⁹ er meðal annars gerð tillaga um fylkisstjórnir og ítarlegri ákvæði um sveitarfélög, þar á meðal er samþærilegt ákvæði og Gunnar Thoroddsen lagði til um lýðræðisréttindi íbúa. Að neðan má sjá þessi ákvæði ásamt skýringum sem fram komu í greinargerð um hvert og eitt þeirra.

62. gr. Landið skiptist í fimm fylki sem sveitarfélögin mynda. Sveitarfélög eru grunneiningar stjórnskipunar landsins.

Greinin er nýmæli. Er hér farið inn á þá valddreifingu sem talin hefur verið sjálfsögð meðal annarra vestrænna lýðræðisríkja. Þessi valddreifing er nauðsynleg ef halda á landinu í byggð sem lýðveldi.

63. gr. Fylkin ráða sjálf málefnum sínum. Þau fara með fjármál fylkisins, svo og samgöngumál, heilbrigðis- og tryggingamál, menntamál, atvinnumál og orkumál.

Nánar skal kveðið á um verkefnaskiptingu í lögum.

Hér er verið að leggja til hina raunverulegu valddreifingu sem byggist á því að öll sú þjónusta, sem nú er í höndum ríkisstofnana en gæti verið á vegum fylkja, verði flutt þangað. Hér má til dæmis nefna að Norðurland-þjóðirnar hafa þá skipan að fylkin sjá um rekstur og hafa með höndum uppbyggingu á sjúkrahúsum, dvalarheimilum, barnaheimilum, skólum, fyrir utan grunnskóla sem tilheyra sveitarfélögum og háskóla sem tilheyra ríkisrekstri; enn fremur viðhald og uppbyggingu vega, hafna o.fl.

64. gr. Kosið skal til fylkisþinga í almennum leynilegum kosningum.

Fulltrúar á fylkisþingum skulu vera frá 19 til 31 eftir fjölda sveitarfélaga eða fjölda íbúa fylkisins.

Fylkisþing skulu koma saman eigi sjaldnar en fjórum sinnum á ári.

Fulltrúar fylkisþinga kjósa sjö manna fylkisstjórn. Formaður fylkisstjórnar skal kosinn sérstaklega en stjórnin skiptir að öðru leyti með sér verkum.

Fylkisstjórn ræður fylkisstjóra og aðra embættismenn fylkisins.

207 118. lþ. 1994-1995, 297. mál, þskj. 389, sjá skýringar við 16. gr. frumvarpsins.

208 Margrét Frímansdóttir hefur t.d. lagt fram frumvarp um breytingar á sveitarstjórnarlögum sem gerir ráð fyrir ákvæði um íbúaðing, sjá 131. lþ. 2004-2005, 62. mál, þskj. 62. Frumvarpið var áður flutt á 128. og 130. löggjafarþingi.

209 Að því er fram kemur í greinargerð með frumvarpinu er það unnið af *Stjórnarskrárefnd Samtaka um jafnrétti milli landshluta* en í þeirri nefnd sátu Pétur Valdimarsson, Málmfríður Sigurðardóttir, Árni Steinar Jóhannsson og Örn Björnsson.

Hér er í grófum dráttum gerð grein fyrir reglum um kosningu til fylkisþinga og stjórna en nánar skal kveðið á um þær í lögum.

65. gr. Í hverju fylki skal vera einn aðalbanki, fylkisbanki, sem er sameign banka og sparisjóða fylkisins. Fylkisbankinn sér um öll erlend viðskipti og bindiskyldu fylkisins. Fylkisbankarnir ákveða sameiginlega söluverð gjaldeyris.

Sameiginlegur seðlabanki landsins skal vera í Reykjavík. Nánar skal kveðið á um fylkis- og seðlabanka í lögum.

Með þessari grein er útilokuð sú miðstýring sem nú á sér stað í bankakerfinu. Seðlabanka er aðeins ætlað að gegna upphaflegu hlutverki sínu, þ.e. seðlaprentun, myntsláttu og að fara með ríkistryggð skuldabréf en ákvörðun um söluverð gjaldeyris er flutt til þeirra bankastofnana sem bera ábyrgð á rekstri fyrirtækjanna. Fylkisbankarnir ráða eingöngu eigin fé og skulu því skila öðrum bönkum og sparisjóðum fylkisins þeim gjaldeyri sem afurðir eru seldar á eigi síðar en viku eftir að greiðsla berst.

66. gr. Sveitarfélög ráða sjálf málefnum sínum.

Stjórnir sveitarfélaga skulu kjörnar í almennum leynilegum kosningum.

67. gr. Rétti sveitarfélaga til að ráða sjálf málefnum sínum, sem og skipting á verkefnum milli sveitarfélaga, fylkja og ríkisins, skal skipað með lögum.

68. gr. Ef 25% íbúa sveitarfélaga óska eftir atkvæðagreiðslu um málefni sveitarfélagsins er sveitarstjórn skylt að láta fara fram atkvæðagreiðslu um málið.

Grein þessi er nýmæli. Veitir hún íbúum sveitarfélaga rétt til þess að krefjast almennrar atkvæðagreiðslu um málefni sveitarfélagsins ef þeir telja ástæðu til. Hér eru því lýðræðisleg réttindi íbúanna aukin og skulu tryggð í framkvæmd með lögum. Má ætla að heimildin verði sérstaklega notuð þegar um umdeild mál er að ræða sem íbúar sveitarfélagsins vilja fá að segja álit sitt á áður en til lykta eru ráðin. Svipaðar heimildir hafa gefið góða raun erlendis, m.a. í Bandaríkjunum og Sviss.

69. gr. Lýðveldið viðurkennir og styður sjálfstæði héraðanna. Það skal byggja gerðir sínar á almennri valddreifingu allrar stjórnarsýslu og þjónustu sem ríkið veitir. Stefnumótun og setning löggjafar skal hafa að markmiði valddreifingu og sjálfstjórn byggðanna.

Grein þessi er nýmæli og áréttar að Alþingi skuli hafa að leiðarljósi valddreifingu og sjálfstjórn byggðanna. Þetta eru hliðstæð ákvæði og eru í 5. gr. stjórnarskrár Ítalíu.²¹⁰

210 108. lþ. 1985-86, 338. mál, þskj. 621. Tillagan var endurflutt á 109. löggjafarþingi.

15. Breytingar á stjórnarskrá

Nokkrum sinnum hafa verið gerðar tillögur um breytingar á ákvæði stjórnarskrárinnar um stjórnarskrárbreytingar. Allar fela tillögurnar í sér skilyrði um aðkomu þjóðarinnar en misjafnt er hvort aukinn meirihluta þurfi fyrir samþykkt eða synjun slíkra tillagna og eins hvort breytingarnar þurfi samþykki tveggja þinga.

Í stjórnarskrárfrumvarpi Gunnars Thoroddsen er eftirfarandi tillaga gerð um þetta efni:

Sé tillaga um breytingu á stjórnarskránni samþykkt á Alþingi, skal fara fram um hana þjóðaratkvæðagreiðsla. Hljóti hún þar samþykki og sé einnig samþykkt óbreytt á Alþingi að loknum næstu kosningum, skal hún staðfest af forseta, og er hún þá gild stjórnskipunarlög. Nú samþykkir Alþingi breytingu á kirkjuskipan ríkisins samkvæmt 59. gr., og skal þá leggja það mál undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar, og skal atkvæðagreiðslan vera leyning.²¹¹

Hér er lagt til að áfram þurfi samþykki tveggja þinga fyrir breytingum á stjórnarskrá og að auki þurfi samþykki fyrir slíkri breytingu í þjóðaratkvæðagreiðslu. Athyglisvert er að ekki er gert ráð fyrir þingrofi eftir fyrri samþykkt Alþingis heldur komi málið ekki aftur til kasta Alþingis fyrr en að loknum næstu reglulegu kosningum og því gætu liðið nokkur ár þar til stjórnarskrárbreytingar tækju gildi.

Árið 1989 lagði Auður Eiríksdóttir fram svohljóðandi frumvarp um breytingar á 79. gr.:

79. gr. stjórnarskrárinnar orðast þannig:
Tillögur, hvort sem eru til breytinga eða viðauka á stjórnarskránni, má bera upp á Alþingi. Nái tillagan samþykki beggja deilda með sama hætti og almenn lög skal leggja hana undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar og skal atkvæðagreiðslan vera leyning. Hún skal fara fram eigi síðar en samhliða næstu alþingiskosningum eftir samþykkt hennar á Alþingi. Verði tillagan samþykkt af meiri hluta í þjóðaratkvæðagreiðslunni skal hún lögð fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar.²¹²

Athyglisvert við þessa tillögu er að hún gerir ráð fyrir því að forseti eigi kost á að synja stjórnarskrárbreytingum staðfestingar sbr. 26. gr. þrátt

²¹¹ 105. lþ. 1982–1983, 243. mál, þskj. 537, sjá 83. gr. bls. 10.

²¹² 111. lþ. 1988–89, 361. mál, þskj. 668. Sama frumvarp var endurflutt á 112. og 113. lög-gjafarþingi.

fyrir að hún hafi hlotið samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu. Benda má á nógildandi ákvæði sem segir að forseti skuli staðfesta breytingarnar ef tvö þing hafa samþykkt þær og er það túlkað svo að honum beri að staðfesta þær og hafi ekkert val þar um. Þá er ekki ljóst hvort Auður ætlaði sér að gera tillögu um að fellt yrði úr gildi ákvæði 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar um þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á kirkjuskipan ríkisins, en ef tillaga þessi hefði hlotið samþykki yrði bara ein málsgrein í 79. gr. og 2. mgr. því fallin brott.

Í frumvarpi sem Kristinn H. Gunnarsson lagði fram á Alþingi haustið 2006 um þingsetu ráðherra og bráðabirgðalög var einnig gerð svohljóðandi tillaga:

2. málslíður 79. gr. orðast svo: Nái tillagan samþykki skal leggja hana undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar í leynilegri atkvæðagreiðslu.²¹³

Hér er lagt til að ekki þurfi að rjúfa þing þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp um stjórnarskrárbreytingar heldur öðlist þær gildi ef samþykki fæst í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Í frumvarpi sem lagt var fram vorið 2009, af formönnum allra þingflokka nema Sjálfstæðisflokks, um þjóðaratkvæðagreiðslur, náttúruauðlindir og stjórnlagabing var einnig gerð svohljóðandi tillaga um breytingar á 79. gr.:

79. gr. laganna verður 81. gr. og orðast svo:
Frumvarp til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari má bera upp á Alþingi. Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarpið skal það borið undir atkvæði allra kosningarbærra 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 meiri hluti gildra atkvæða fylgjandi frumvarpinu, þó minnst 25 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá, skal það staðfest af forseta Íslands og öðlast þá gildi sem stjórnarskipunarlög.

Nú samþykkir Alþingi breytingu á kirkjuskipan ríkisins skv. 62. gr., og skal þá leggja það mál undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar og skal atkvæðagreiðslan vera leynileg. Nánari tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. og 2. mgr. skal ákveðin með lögum.²¹⁴

Þessi tillaga er ekki óáþekk tillögu Kristins H. Gunnarssonar sem lýst var að framan. Hér er þó mælt fyrir um sérstaka málsmeðferð og tímafresti auk þess sem sett er það skilyrði, ef meirihluti þeirra sem greiða atkvæði eru fylgjandi frumvarpinu, að sá meirihluti svari til minnst 25% allra kjósenda á kjörskrá. Þá er einnig kveðið á um skyldu forsetans til að staðfesta frumvarpið ef það hefur hlotið samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Að lokum má geta þess að stjórnarskrárnefnd Jóns Kristjánssonar lagði til að þjóðaratkvæðagreiðsla skyldi ávallt fara fram um stjórnarskrárbreytingar og að slíkar atkvæðagreiðslur geti farið fram óháð almennum þingkosningum, þ.e. að ekki þurfi að rjúfa þing þegar frumvarp um breyt-

213 136. lþ. 2008–2009, 58. mál, þskj. 58. Sjá 3. gr. Frumvarpið var áður flutt á 134. og 135. löggjafarþingi.

214 136. lþ. 2008–2009, 385. mál, þskj. 648. Sjá 2. gr. frumvarpsins.

ingar á stjórnarskrá hefur verið samþykkt.²¹⁵ Nefndin skilaði tillögu í frumvarpsformi um þetta efni og var tillagan svohljóðandi:

Eftirtaldar breytingar verði á 79. gr.:

a. Í stað 1. mgr. komi þrjár nýjar málsgreinar sem orðist svo:

Frumvarp til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari má bera upp á Alþingi. Slíkt frumvarp má ekki samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við fjórar umræður og skulu þrjár vikur hið minnsta líða milli umræðna.

Hljóti frumvarp til stjórnskipunarlaganna samþykki að minnsta kosti 2/3 hluta alþingismanna skal það lagt undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Skal atkvæðagreiðslan vera leynileg og fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi fjórum mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Sé meirihluti gildra atkvæða fylgjandi frumvarpinu, þó minnst 25 af hundraði allra kosningarbærra manna, skal það staðfest af forseta Íslands og öðlast þá gildi sem stjórnskipunarlög.

Sé frumvarp til stjórnskipunarlaganna samþykkt, án þess að minnst 2/3 hlutar alþingismanna greiði því atkvæði, skal fresta frekari meðferð frumvarpsins. Samþykki Alþingi frumvarpið óbreytt, að loknum næstu almennum þingskosningum og að undangengnum þremur umræðum, sbr. 44. gr., skal það lagt undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Skal atkvæðagreiðslan vera leynileg og fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi fjórum mánuðum eftir endanlega samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Sé meirihluti gildra atkvæða fylgjandi frumvarpinu, þó minnst 20 af hundraði allra kosningarbærra manna, skal það staðfest af forseta Íslands og öðlast þá gildi sem stjórnskipunarlög.

b. 2. mgr. verði 4. mgr.

c. Við bætist ný málsgrein sem orðist svo:

Nánari tilhögun atkvæðagreiðslu samkvæmt 2., 3. og 4. mgr. skal ákveðin með lögum.²¹⁶

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að frumvarp um breytingar á stjórnarskrá þurfi að ræða við fjórar umræður í stað þriggja og er lagt til að minnst þrjár vikur þurfi að líða milli umræðna. Til að Alþingi teljist hafa samþykkt frumvarpið þurfa að minnsta kosti 2/3 hlutar alþingismanna að samþykkja það fyrir sitt leyti. Þá er lagt til að frumvarpinu verði, eftir samþykkt Alþingis, vísað í þjóðaratkvæðagreiðslu til samþykktar eða synjunar (í stað þess að rjúfa þurfi þing) og tekur það gildi sem stjórnarskipunarlög ef meirihluti gildra atkvæða er því fylgjandi, þó minnst 25% allra kosningarbærra manna. Í 3. mgr. tillögunnar er gert ráð fyrir annarri málsmeðferð ef frumvarp er samþykkt á Alþingi en þó ekki með þeim aukna meirihluta sem getið er um í 1. mgr. Í slíkum tilvikum þarf, samkvæmt tillögunni, að fresta frekari meðferð frumvarpsins fram yfir næstu kosningar, ræða það þá við þrjár umræður og vísa því svo í þjóðaratkvæðagreiðslu ef einfaldur meirihluti hins nýja þings samþykkir það.

215 Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla, bls. 21

216 Frumvarpið er aðgengilegt á vef nefndarinnar: <http://www.stjornarskra.is/media/frettir/frumvarptilstjornskipunarlaganna.pdf>

Niðurstöður

Lítill málefnalegur áhugi virðist hafa verið um breytingar á stjórnarskrá á fyrstu árum lýðveldisins, því ekki fór að bera á frumvörpum um breytingar á stjórnarskrá fyrr en undir lok sjötta áratugar síðustu aldar. Verulegur skriður komst á tillöguflutninginn á sjöunda og áttunda áratugnum og síðan þá hafa mjög reglulega verið lögð fram frumvörp um breytingar á stjórnarskrá, stundum mörg á ári. Kosninga- og kjördæmamál hafa verið ofarlega á baugi allan lýðveldistímamann og ákvæði stjórnarskrárinnar þar að lútandi hafa oftast tekið breytingum. Einnig höfðu tillögur um afnám deildaskiptingar Alþingis verið lagðar fram reglulega í u.þ.b. 20 ár áður en það varð að veruleika árið 1991. Í nokkrum tilvikum hafa tillögur um einstök mál náð fram að ganga að hluta til, til dæmis um afnám heimildar til þingrofs og útgáfu bráðabirgðalaga, en þær hafa verið þrengdar mjög frá því sem áður var. Hins vegar eru mörg málefni sem engin samstaða hefur náðst um þrátt fyrir að breytingatillögur hafi ítrekað verið lagðar fram. Má þar nefna tillögur um að ráðherra víki af þingi meðan hann gegni ráðherraembætti, tillögur um breytt fyrirkomulag við breytingar á stjórnarskrá, tillögur um þjóðaratkvæðagreiðslur og um auðlindir í þjóðareign.

Heimildir

Alþingistíðindi

Auðlindanefnd: *Álitsgerð með fylgiskjöllum*. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 2000.

Bjarni Benediktsson: „Endurskoðun Stjórnarskrárinnar“ í *Land og lýðveldi I*. (Almenna bókafélagið: Reykjavík, 1965) 177-202. Upphaflega birt í Morgunblaðinu 22.–24. jan. 1953.

Bryndís Hlökkversdóttir: „Hlutverk og starfshættir Alþingis í ljósi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.“ Fylgiskjal 1 í *Skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis*. 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 – 705. mál.

Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu; Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf. Alþingi, Reykjavík 2009.

Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands febrúar 2007, 133. Löggjafarþing 2006 – 2007, þskj. 1293 – 709. mál.

Framkvæmd fjárlaga árið 2007 og ársáætlanir 2008. Ríkisendurskoðun 2008.

Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. Háskólaútgáfan, Reykjavík 1999.

Gunnar Helgi Kristinsson: „Ágrip af þróun stjórnarskrárinnar.“ Unnið að beiðni nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, desember 2005. Birtist sem viðauki 2 í *Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands febrúar 2007*, 133. löggjafarþing 2006 – 2007, þskj. 1293 – 709. mál.

Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir. Bindi 7 og 8.

Skýrsla nefndar um lagalega stöðu íslenskrar tungu og táknmálsins. Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2010.

Skýrsla Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga árið 1988.

Skýrsla þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. 138. löggjafarþing 2009–2010, þskj. 1501 – 705. mál.

Umboðsmaður Alþingis: *Ársskýrsla 1988*, bls. 45, mál nr. 70/1988.

Viðbrögð stjórnýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Skýrsla starfshóps forsætisráðuneytisins. Forsætisráðuneytið 2010.

Vefslóðir á frumvörp og önnur þingmál

- 139. lþ. 2010–11, 7. mál, þskj. 7.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=131&mnr=177>
- 139. lþ. 2010–11, 18. mál, þskj. 18.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=139&mnr=18>
- 139. lþ. 2010–11, 348. mál, þskj. 426.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=139&mnr=348>
- 138. lþ. 2009–10, 605. mál, þskj. 1044.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=138&mnr=605>
- 138. lþ. 2009–10, 524. mál, þskj. 913.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=138&mnr=524>
- 138. lþ. 2009–10, 390. mál, þskj. 698.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=138&mnr=390>
- 138. lþ. 2009–10, 705. mál, þskj. 1538.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=138&mnr=705>
- 138. lþ. 2009–10, 705. mál, þskj. 1501.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=138&mnr=705>
- 138. lþ. 2009–10, 686. mál, þskj. 1433.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=138&mnr=686>
- 138. lþ. 2009–10, 469. mál, þskj. 809.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=138&mnr=469>
- 138. lþ. 2009–10, 112. mál, þskj. 118.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=138&mnr=112>
- 138. lþ. 2009–10, 102. mál, þskj. 108.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=138&mnr=102>
- 137. lþ. 2009, 118. mál, þskj. 155.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=137&mnr=118>
- 136. lþ. 2008–09, 7. mál, þskj. 7.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=136&mnr=7>
- 136. lþ. 2008–09, 58. mál, þskj. 58.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=136&mnr=58>
- 136. lþ. 2008–09, 55. mál, þskj. 55.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=136&mnr=55>
- 136. lþ. 2008–09, 439. mál, þskj. 748.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=136&mnr=439>
- 136. lþ. 2008–09, 385. mál, þskj. 648.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=136&mnr=385>
- 136. lþ. 2008–09, 372. mál, þskj. 628.
<http://www.althingi.is/alttext/136/s/0628.html>
- 136. lþ. 2008–09, 286. mál, þskj. 512.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=136&mnr=286>
- 135. lþ. 2007–08, 385. mál, þskj. 629.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=135&mnr=385>
- 135. lþ. 2007–08, 346. mál, þskj. 582.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=135&mnr=346>
- 135. lþ. 2007–08, 497. mál, þskj. 791.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=135&mnr=497>

- 135. lþ. 2007–08, 342. mál, þskj. 578.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=135&mnr=342>
- 135. lþ. 2007–08, 168. mál, þskj. 181.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=135&mnr=168>
- 133. lþ. 2006–07, 683. mál, þskj. 1064.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=133&mnr=683>
- 133. lþ. 2006–07, 514. mál, þskj. 777.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=133&mnr=514>
- 133. lþ. 2006 – 07, 709. mál, þskj. 1293.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=133&mnr=709>
- 132. lþ. 2005–06, 55. mál, þskj. 55.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=132&mnr=55>
- 131. lþ. 2004–05, 9. mál, þskj. 9.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=131&mnr=9>
- 131. lþ. 2004–05, 62. mál, þskj. 62.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=131&mnr=62>
- 131. lþ. 2004–05, 50. mál, þskj. 50.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=131&mnr=50>
- 131. lþ. 2004–05, 426. mál, þskj. 605.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=131&mnr=426>
- 131. lþ. 2004–05, 37. mál, þskj. 37.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=131&mnr=37>
- 131. lþ. 2004–05, 266. mál, þskj. 287.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=131&mnr=266>
- 130. lþ. 2003–04, 279. mál, þskj. 315.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=130&mnr=279>
- 130. lþ. 2003–04, 14. mál, þskj. 14.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=130&mnr=14>
- 130. lþ. 2003–04, 387. mál, þskj. 517.
<http://www.althingi.is/alttext/130/s/0517.html>
- 128. lþ. 2002–03, 207. mál, þskj. 210.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=128&mnr=207>
- 128. lþ. 2002–03, 216. mál, þskj. 356.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=128&mnr=216>
- 127. lþ. 2001–02, 417. mál, þskj. 676.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=127&mnr=417>
- 123. lþ. 1998–99, 51. mál, þskj. 51.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=123&mnr=51>
- 123. lþ. 1998–99, 254. mál, þskj. 288.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=123&mnr=254>
- 123. lþ. 1998–99, 174. mál, þskj. 179.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=123&mnr=174>
- 122. lþ. 1997–98, 238. mál, þskj. 271.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=122&mnr=238>
- 122. lþ. 1997–98, 187. mál, þskj. 189.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=122&mnr=187>
- 122. lþ. 1997–98, 465. mál, þskj. 798.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=122&mnr=465>

- 121. lþ. 1996, 18. mál, þskj. 18.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=121&mnr=18>
- 120. lþ. 1995–96, 460. mál, þskj. 794.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=120&mnr=460>
- 120. lþ. 1995–96, 398. mál, þskj. 702.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=120&mnr=398>
- 120. lþ. 1995–96, 386. mál, þskj. 678.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=120&mnr=386>
- 120. lþ. 1995, 163. mál, þskj. 197.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=120&mnr=163>
- 120. lþ. 1995, 146. mál, þskj. 173.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=120&mnr=146>
- 118. lþ. 1994–95, 457. mál, þskj. 865.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=118&mnr=457>
- 118. lþ. 1994–95, 451. mál, þskj. 769.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=118&mnr=451>
- 118. lþ. 1994–95, 297. mál, þskj. 389.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=118&mnr=297>
- 118. lþ. 1994–95, 212. mál, þskj. 240.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=118&mnr=212>
- 117. lþ. 1993–94, 628. mál, þskj. 1325.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=117&mnr=628>
- 117. lþ. 1993–94, 303. mál, þskj. 494.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=117&mnr=303>
- 116. lþ. 1992, 30. mál, þskj. 31.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=116&mnr=30>
- 116. lþ. 1992, 29. mál, þskj. 30.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=116&mnr=29>
- 113. lþ. 1990–91, 312. mál, þskj. 556.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=113&mnr=312>
- 113. lþ. 1990, 193. mál, þskj. 228.
<http://www.althingi.is/alttext/113/s/0228.html>
- 111. lþ. 1988–89, 468. mál, þskj. 829.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=111&mnr=468>
- 111. lþ. 1988–89, 361. mál, þskj. 668.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=111&mnr=361>
- 108. lþ. 1985–86, 9. mál, þskj. 9.
<http://www.althingi.is/alttext/108/s/pdf/0009.pdf>
- 108. lþ. 1985–86, 338. mál, þskj. 621.
<http://www.althingi.is/alttext/108/s/txt/0621.txt>
- 108. lþ. 1985–86, 117. mál, þskj. 129.
<http://www.althingi.is/alttext/98/s/pdf/0101.pdf>
- 107. lþ. 1984–85, 32. mál, þskj. 32.
<http://www.althingi.is/alttext/107/s/pdf/0032.pdf>
- 107. lþ. 1984–85, 31. mál, þskj. 31.
<http://www.althingi.is/alttext/107/s/pdf/0031.pdf>

- 106. lþ. 1983-84, 16. mál, þskj. 16.
<http://www.althingi.is/alttext/106/s/pdf/0016.pdf>
- 106. lþ. 1983-84, 15. mál, þskj. 15.
<http://www.alþingi.is/alttext/106/s/pdf/0015.pdf>
- 105. lþ. 1982-83, 243. mál, þskj. 537.
<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=105&mnr=243>
- 105. lþ. 1982-1983, 2. mál, þskj. 2.
<http://www.althingi.is/alttext/105/s/pdf/0002.pdf>
- 99. lþ. 1977-78, 36. mál, þskj. 37.
<http://www.althingi.is/alttext/99/s/pdf/0037.pdf>
- 98. lþ. 1976-77, 91. mál, þskj. 101.
<http://www.althingi.is/alttext/98/s/pdf/0101.pdf>
- 91. lþ. 1970, 72. mál, þskj. 74.
<http://www.altinget.is/alttext/91/s/pdf/0074.pdf>
- 88. lþ. 1967, 126. mál, þskj. 264.
<http://www.altinget.is/alttext/88/s/pdf/0264.pdf>
- 83. lþ. 1962, 216. mál, þskj. 450.
<http://www.althingi.is/alttext/83/s/pdf/0450.pdf>

- VIII. þáttur -

Erlend stjórnskipan og stjórnskipunarhugmyndir



Þjóð til þings
Stjórnlagaping 2011

VIII. Þáttur

Erlend stjórnskipan og stjórnskipunarhugmyndir

Ágúst Þór Arnason og Páll Þórhallsson

Ágúst Þór Arnason ritstýrði

Efnisyfirlit

1. kafli Upphaf stjórnarskrárfestunnar og áhrif hennar á stjórnskipun einstakra ríkja.

I.	Stjórnarskrá: Heimur stjórn mála, laga og réttar	305
II.	Stjórnskipunarhugmyndir í öndverðu	306
III.	Uppruni valdsins og réttindi mannsins	307
IV.	Þjóðríkið og stjórnarskrárfestan	308
V.	Endurreisn stjórnarskrárfestunnar.....	311
VI.	Nýjar og endurskoðaðar stjórnarskrár.....	311
VII.	Hvers ber að gæta?	312

2. kafli Stjórnskipunarþróun í Evrópu

I.	Inngangur	316
1.	Stefnur og straumar	316
2.	Form, efni og uppbygging stjórnarskrár	317
3.	Afmörkun efnis	317

II.	Ákvæði um grundvallargildi og stjórnarform	318
1.	Inngangur.....	318
2.	Tengsl ríkis og kirkju – einkum í norrænum stjórnarskrám	319
3.	Umhverfisvernd og eignarhald á auðlindum	320
III.	Lýðræði	322
1.	Almennt.....	322
2.	Fulltrúalýðræði - beint lýðræði.....	323
IV.	Mannréttindi	327
1.	Inngangur.....	327
2.	Norrænn réttur	327
3.	Önnur ríki	328
V.	Löggjafarþing og löggjöf.....	329
1.	Inngangur.....	329
2.	Umboð þings.....	330
3.	Löggjöf.....	332
4.	Eftirlitshlutverk þingsins	333
5.	Annað	335
VI.	Framkvæmdarvald og meðferð þess	335
1.	Inngangur.....	335
2.	Embætti og hlutverk þjóðhöfðingja.....	336
3.	Ríkisstjórn og ráðherrar	338
VII.	Dómsvald og meðferð þess.....	339
1.	Inngangur.....	339
2.	Ákvæði í norrænum stjórnarskrám	339
3.	Önnur ríki	340
VIII.	Utanríkismál.....	341
1.	Staða þjóðaréttarins að landsrétti	341
2.	Tilurð þjóðréttarsamninga.....	341
3.	Alþjóðleg samvinna að öðru leyti	341
4.	Samráð við þing í utanríkismálum	342
IX.	Stjórnarskrárbreytingar	343
1.	Inngangur.....	343
2.	Ákvæði í norrænum stjórnarskrám	344
3.	Ákvæði í stjórnarskrám nokkurra annarra Evrópuríkja	344

1. kafli

Upphaf stjórnarskrárfestunnar og áhrif hennar á stjórnskipun einstakra ríkja

Ágúst Þór Arnason

I. Stjórnarskrá: Heimur stjórnmála, laga og réttar

Ríki heims eru ólík um margt og stjórnskipun hvers ríkis og stjórnarskrá einstök í sjálfu sér. Stjórnarskrá er sögulegur vettvangur þar sem öfl samfélagsins koma saman og takast á samkvæmt settum reglum og ná þannig sáttum. Í stjórnarskrá mætist heimur stjórnmála og heimur laga og réttar með óvenjulegum hætti og í ákvæðum hennar og framsetningu er að finna sjálfskilning þeirra sem töldu sig, í umboði þjóðar, setja stjórnvöldum skorður með þeirri skipan mála sem felst í nútíma stjórnarskrárfestu. Það er því ekki sjálfgefið að hægt sé að heimfæra vel heppnaðar stjórnskipunarlegar lausnir frá einu ríki til annars. Þó má líklega fullyrða að aldrei hafi verið unnið að samningu stjórnarskrár ríkis án þess að leitað hafi verið meira eða minna í reynslusjóð annarra samfélaga.

Þrátt fyrir að auðvelt sé að sýna fram á fyrirmyndir grundvallarhugmynda einstakra stjórnarskráa og hugmyndafræðileg tengsl stjórnskipunar milli ríkja þá er stutt síðan að farið var að sinna fræðilegum samanburði á þessu sviði. Megin ástæðan fyrir þeirri tregðu var sú skoðun að stjórnarskrár nútímans væru, þrátt fyrir sameiginlegan hugmyndafræðilegan uppruna, svo mótaðar af sérkennum hvers ríkis fyrir sig að raunverulegur samanburður væri nær óhugsandi. Með stofnun Sameinuðu þjóðanna og auknu vægi þjóðaréttarins jókst áhuginn á stjórnskipun þjóðríkja nokkuð en það var ekki fyrr en á níunda tug síðustu aldar sem samanburðarstjórnskipunarfræði kom fram á sjónarsviðið sem sjálfstæð fræðigrein. Með falli Berlínarmúrsins 1989 og hruni Sovétríkjanna má segja að sprenging hafi orðið í fræðunum og hefur lítið lát verið á.

Í þessari stuttu greinargerð er ætlunin að velta upp þeirri spurningu hvort það geti talist skynsamlegt að líta til stjórnarskráa annarra ríkja þegar endurskoðun á eigin stjórnarskrá stendur fyrir dyrum og þá í hve miklu mæli. Í þeim tilgangi að nálgast svar við þessum spurningum verður farið hröðum skrefum yfir helstu sögulegu þætti stjórnarskrárfestu nútímans.¹

¹ Stjórnarskrárfesta er þýðing á hugtakinu „Constitutionalism“. Sjá frekari umfjöllun í

II. Stjórnskipunarhugmyndir í öndverðu

Víst er að einhverskonar stjórnskipun hefur verið við lýði frá upphafi samfélagsmyndunar. Eðli málsins samkvæmt frumstæð í upphafi en þegar kemur fram á 6. öld og þó sérstaklega á 5. öld fyrir Krist fara að sjást einkenni þess sem síðar átti eftir að verða.² Hugmyndir Forn-Grikkja eru á þessum tíma leiðandi í Evrópu og Austurlöndum nær og hjá þeim þróast stjórnarskrárhugtakið frá því að merkja „velgerðarlög“ (*Eunomia*) byggðum á guðlegri velþóknun og vilja, í það að tákna „jafnræðisreglu“ (*Isonomia*) þar sem finna má rætur hugmyndarinnar um pólitíska virkni borgaranna.³ Á þessum tíma komu einnig fram hugmyndir um ólíka stjórnskipun eftir því hvers eðlis stjórnvaldið er. Samkvæmt því sem Aristóteles heldur fram getur lögmæt stjórnskipun verið með þrennskonar hætti: Konungsveldi, stjórn aðalsins og lýðveldi.⁴ Ólögmætar öfgamyndir þessara stjórnarháttar eru einræði (harðstjórn), fámennisstjórn og lýðræði eða skrílærði.⁵

Í því samhengi sem hér um ræðir þykir ekki ástæða til að rekja frekar sögu stjórnskipunarhugmynda fyrr en komið er fram á nýöld. Þó er rétt að nefna að opinber réttur eins og við þekkjum hann í dag á upphaf sitt í þeirri þróun lögfræðinnar sem varð í Bologna í lok 11. aldar og byrjun 12. aldar en á svipuðum tíma ganga verk Aristótelesar í endurnýjun lífdaga sinna í Vestur-Evrópu. Ríkið verður sjálfstætt viðfangsefni fræðimanna og lykilhugtök því tengd eins og ljós „*constitutio*“ og „*status*“ sjá fyrst dagsins ljós. Á 16. öld kemur svo fram hugtakið „*lex fundamentalis*“ sem ótvíræður fyrirrennari þess sem í dag er kallað „grundvallarlög“ og hefur sambærilega merkingu og stjórnarskrá (e. *constitution*).⁶

Þær hugmyndir um stjórnskipun sem áttu eftir að vísa veginn til stjórnarskrárfestu nútímans eru oftast kenndar við Englendinginn John Locke (1632-1704) og Frakkana Montesquieu (1689 -1755) og Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1778). Aðrir áttu þó eftir að koma að hugmynda-vinnunni með afgerandi hætti en þar fóru fremstir Norður – Ameríkumenn (Bandaríkin) og Frakkar. Þessi lönd voru vagga þeirrar hefðar sem í dag er talin grundvöllur réttarríkis og stjórnskipunar byggðri á frelsis- og mannréttindum. Um leið grundvölluðust þessar hugmyndir á því að ríkisvald ætti uppruna sinn og réttlætingu í samfélaginu (en ekki æðri mætti svo sem hjá Guði) og tengdust þannig lýðræði.

„Stjórnarskrárfesta: Grundvöllur lýðræðis“, Ágúst Þór Árnason, Skírni, haust 1999, HÍB Reykjavík, bls. 467 – 480.

2 Eins og þessi yfirferð ber með sér þá er horft til hugmynda og stjórnmála á Vesturlöndum til skýringar á þeirri þróun sem færði okkur stjórnarskrár nútímans. Full ástæða er þó til að huga betur að framlagi annarra menningarsvæða, svo sem Indlandi og Kína, á þessu sviði.

3 Eunomia vs. Isonomia mætti líka þýða sem „guðlegt fyrirkomulag vs. jafnræðisfyrirkomulag“.

4 Lengi tíðkaðist að þýða „politeia“ (e. polity) sem fjölræði en einnig sem fjölmennisstjórn. Í skrifum fræðimanna að undanfögnu hefur hugtakið hins vegar verið tengt við lýðveldi og lýðveldisfestu (e. republicanism) og hér er það þýtt sem lýðveldi.

5 Í skrifum Aristótelesar snýst lýðveldið eða fjölræðið upp í andstæðu sína sem er þá lýðræði eða skrílærði þegar lýðurinn fellur í að hugsa aðeins um eigin hag frekar en að bera hag samfélagsins eða heildarinnar sér fyrir brjósti. Sjá frekar hjá H. Mohnhaupt í „Verfassung, Schriften zur Verfassungsgeschichte“ Band 47, Duncker & Humblot, Berlin 1995, bls. 6.

6 *ibid.* Bls. 14.

Þessar hugmyndir sem hér um ræðir höfðu ferðast um langan veg eins og áður sagði. Þær eiga þó tvímælalaust uppruna sinn í Grikklandi fornaldar og lifna við á há- og síðmiðöldum og taka fyrir alvöru að þroskast með tilkomu ítölsku borgríkjanna við lok miðalda og í byrjun nýaldar og ná svo tímabundið hæstum hæðum samhliða tilkomu Þjóðríkja nútímans í Norðvestur Evrópu og Vesturheimi á 18. og 19. öld. Á þessu má sjá að hugmyndir um stjórnskipun eiga uppruna sinn víða þótt þær séu með réttu oftast kenndar við Vesturlönd.

III. Uppruni valdsins og réttindi mannsins

Segja má að þróunin í átt til stjórnarskrárfestu nútímans hefjist fyrir alvöru með upphafi borgarastyrjaldarinnar á Bretlandi 1642. Fram að því höfðu Bretar kallað stjórnarskrána „*Form of Government*“ og á þessu verður enginn breyting með stjórnarskrá Cromwells frá 1653. Aftur á móti kallar John Locke drög að stjórnarskrá sem hann samdi fyrir Norður – Karolínu „*Fundamental Constitutions of Carolina*“.

Á seinni hluta 18. aldar styrkist sú hugmynd að ríkisvaldið sé bundið lögum. Við það breytist merking hugtaksins stjórnarskrá endanlega (þ. *verfassung/e. constitution*) frá því að lýsa með hlutlausum hætti stjórnskipun ríkis og til þess sem við þekkjum í dag þ.e. regluverks sem meðal annars bindur stjórnvöld við meðferð valdsins. Stjórnarskrár byggja á þeirri grunnhugmynd að vera sáttmáli borgaranna um framsal valds og um leið stofnun og meðferð ríkisvalds. Með þeim hætti má segja að stjórnarskrárhugmyndin gangi út frá því sem vísu að allt vald komi frá þjóð hvers ríkis. Þessi stefnubreyting kemur fram með skýrum hætti þegar átök hefjast milli breska heimsveldisins og nýlendna þeirra í Vesturheimi. Forvígismenn frelsisbaráttu nýlendnanna komast svo að orði í bréfi til breska þingsins árið 1764:

„Í öllum frjálsum ríkjum er stjórnarskráin fastmótuð, og þar sem æðsti löggjafinn fær vald sitt og stjórnarheimild frá stjórnarskránni, þá getur hann ekki farið út fyrir mörk hennar án þess að eyðileggja undirstöður sjálfs sín.“⁷

Samkvæmt stjórnskipunarkenningu frönsku hugsuðanna Montesquieu, de Lolme og Rousseau var stjórnarskráin ekkert umfram skilgreiningu Rousseaus á grundvallarlögum (f. *loix fondamentales*) sem stjórnarformið er grundvallað á (f. *qui constituent la forme du Gouvernement*).⁸

Það er ekki fyrr en með einum helsta hugsuði frönsku byltingarinnar Emanuel Sieyès sem rök stjórnarskrárinnar eru skýrðar nánar. Samkvæmt Sieyès getur ekki orðið nein lögmæt tilfærsla ríkisvalds nema fyrir tilstilli þjóðarinnar. Sieyès heldur því fram að það sé hlutverk stjórnarskrárinnar að skilyrða þessa verkefnayfifærslu eða eins og hann segir orðrétt:

7 „In all free states the constitution is fixed and as the supreme legislative derives its power and authority from the constitution, it cannot overleap the bounds of it without destroying its own foundation.“ úr Massachusetts Circular Letter to the Colonial Legislatures, 11.02.1768, eftirprent frá *American Colonial Documents to 1776*, ed. Merill Jensen, London 1955, bls. 715.

8 Jean Jacques Rousseau: *Du contrat social* 2,12, 1762, *Oeuvres compl.*, t. 3, 1964, bls. 393 f.

„Það er ómögulegt að búa til stofnun með markmið án þess að gefa henni skipulag, form og viðeigandi lög svo hún sinni því hlutverki sem henni er ætlað. Þetta fyrirbæri nefnist stjórnarskrá (constitution) þessarar stofnunar. Stofnunin getur augljóslega ekki verið til án hennar. Einnig er augljóst að allt ríkisvald verður að byggjast á stjórnarskrá.“⁹

Sieyès hélt því fram, sem síðan hefur verið talin óvæfengjanleg staðreynd, að þjóðin væri hinn eiginlegi stjórnarskrárgjafi (f. *pouvoir constituant*) og væri hún þannig nauðsynleg forsenda hværrar stjórnarskrár.¹⁰ Í samræmi við þessa niðurstöðu Sieyès tjáði Mounier stjórnarskrárnefnd franska þjóðþingsins að stjórnarskrá væri „ankeri stjórnskipunarinnar“ og „birtingarmynd réttinda og skyldna hinna ólíku valdaþátta.“¹¹ Með þessu var bætt við hugmyndina um að stjórnarskrá sé eingöngu lýsing á tilhögun ríkisvaldsins, þeirri mikilvægu viðbót að stjórnarskráin sé gildandi réttur sem ekki megi víkja frá. Þessu til viðbótar var vísað til hinna órjúfanlegu tengsla þjóðarinnar við stjórnarskrána:

„Þegar stjórnarhættirnir eru ekki leiddir af greinilega yfirlýstum vilja fólksins, þá hefur fólk það enga stjórnarskrá heldur aðeins stjórn sem er orðinn hlutur.“

Það var einnig talið tilheyrja að stjórnskipunin setti ríkisvaldinu mörk:

„Efstjórnvald hefur engar skorður, þá er það óhjákvæmilega geðþóttastjórn og ekkert er andstæðara stjórnarskrá en stjórnlausir valdhafar.“¹²

Forsenda þess að umrædd skipan mála teldist lögmæt var að mannréttindi lægju henni til grundvallar samanber 16. gr. frönsku mannréttindayfirlýsingarinnar frá 1789:

„Ekkert þjóðfélag er stjórnskipulegt, nema það veiti öryggi fyrir því, að mannréttindin og borgararéttindin séu tryggð, og skipting hins opinbera valds sé ákveðin.“¹³

IV. Þjóðríkið og stjórnarskrárfestan

Á ofanverðri 18. öld eru öll helstu grunneinkenni nútíma stjórnskipunar og ritaðra stjórnarskráa komin til sögunnar. Á þessum tíma hefst fyrir alvöru vegferð þeirra hugmynda sem áttu meðal annars eftir að móta fyrstu stjórnarskrá Íslendinga, þeirri stjórnarskrá sem Kristján IX. Danakonungur færði Íslendingum úr fullvalda hendi sinni 1874. Þessar hugmyndir eru enn grundvöllur stjórnarskrárfestu nútímans og ekki að sjá að þar á verði merkjanleg breyting á næstunni.

Eins og fram kemur í riti Ólafs Jóhannessonar „*Stjórnskipun Íslands*“ hafði frelsisalda súa reis í Evrópu árið 1830 víða í för með sér breyting-

9 Emanuel Sieyès: Qu'est-ce que le Tiers État?, 1789, éd. Roberto Zapperi, Genf 1970, bls. 179.

10 *ibid.*

11 Jean-Joseph Mounier í ræðu sem hann hélt 09.07.1789, Archives parlementaires de 1787 à 1860, éd. Jérôme Mavidal et Émile Laurent, 1ère sér., t. 8, Paris 1875, bls. 214.

12 *ibid.*

13 Ólafur Jóhannesson: Mannréttindi (erindi flutt 10. apríl 1949) birt sem grein í Samtíð og sögu V. bindi, Reykjavík 1951.

ar á stjórnarhöfum og bærust áhrif hennar „... um þýsku hertogadæmin norður til Danmerkur“.¹⁴ Fræðimenn hafa og sýnt fram á umtalsverðan skyldleika stjórnarskrár Danmerkur frá 5. júní 1849 (d. *Grundloven*) við stjórnarskrá Belgíu frá 24. febrúar 1831.¹⁵ Hér er ekki ætlunin að fara út í einstakar útgáfur af stjórnarskrá Danmerkur til að rekja forsögu íslensku stjórnarskrárinnar heldur verður látið nægja að fullyrða á grundvelli þess sem að framan segir að íslenska stjórnarskráin eigi rætur sínar að rekja til áður nefndrar stjórnarskrár Belgíu sem aftur á rætur sínar í hugmyndum frönsku byltingarinnar, stjórnarskrá Hollendinga frá 24. ágúst 1815 en ekki síður í stjórnskipun Englendinga (Breta) og ekki að ástæðulausu að enski stjórnskipunarfræðingurinn *Albert Venn Dicey* (1835 – 1922) lét hafa það eftir sér að belgíska stjórnarskráin væri „aðdáunarverð samantekt helstu meginreglna enskrar stjórnarskrárfestu.“ Höfundar stjórnarskrár Belgíu þekktu einnig vel til þeirra hugmynda sem lágu stjórnarskrá Bandaríkjanna til grundvallar og ekki má heldur gera lítið úr stjórnskipunarsögu og – hefðum Belga sjálfra.¹⁶ Ekki má heldur líta fram hjá áhrifum norsku stjórnarskrárinnar (n. *Grunnloven*) frá 16. maí 1814 á dönsku stjórnarskrána.

Áhrif belgísku stjórnarskrárinnar á stjórnarskrár og stjórnskipun annarra ríkja vörðu um alla 19. öldina og fram á þá tuttugustu. Merki hennar sjást í stjórnarskrá Spánnar frá 1837; grísku stjórnarskránni frá 1844 sem og þeirri frá 1864; stjórnarskrá Lúxemborg frá 1848; stjórnarskrá Prússlands frá 1850 og stjórnarskrá Piemont-Sardiníu frá sama ári en einnig stjórnarskrá Búlgaríu frá 1864. Dæmi um áhrif belgísku stjórnarskrárinnar utan Evrópu er stjórnarskrá Persíu (Íran) frá 1906 en hún var, í það minnsta að nafninu til, í gildi fram að byltingunni 1979.¹⁷

Árið 1848 var gefið út í Kaupmannahöfn úrval texta erlendra stjórnarskráa í þeim tilgangi að skapa og auðvelda skynsamlega umræðu um væntanlega stjórnarskrá Danmerkur.¹⁸ Þetta framtak hafði, að því er talið er, veruleg áhrif á drögin sem lögð voru til grundvallar dönsku stjórnarskránni frá 1849. Þetta átti sérstaklega við um stjórnarskrá Belgíu frá 1831 og norsku stjórnarskrána (n. *Grunnloven*) frá 1814.¹⁹

Danska stjórnarskráin var endurskoðuð 1866 vegna kröfu stórvelda þeirra tíma um að danska konungsríkið og hertogadæmin sem tilheyrðu því byggju við sömu stjórnskipun. Danir settu sér svo nýja stjórnarskrá 1915 (breytingar voru gerðar á henni árið 1920) og vorið 1939 samþykkti *Folketinget* enn á ný stjórnarskrá fyrir konungsríkið en henni var hafnað með nokkur þúsund atkvæða mun í þjóðaratkvæðagreiðslu 23. maí sama

14 Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, Bókaútgáfan Iðunn, Reykjavík 1960, bls. 32.

15 Peter Germer „Dänmark“ í Grundrechte in Europa und USA, Hrsg. E. Grabitz, N.P. Engel Verlag Kehl am Rhein 1986, bls. 89.

16 Danny Pieters: Grundrechte in Europa und USA, Band I: Strukturen nationaler Systeme, Hrsg. Von Eberhard Grabitz, N.P. Engel Verlag Kehl am Rhein 1986, bls. 8.

17 P. Biscaretti di Ruffia, La Constitution comme loi fondamentale dans les Etats de l'Europe occidentale et dans les Etats socialistes, Paris, 1966, bls. 15; Mirkine Guetzevitch, Les constitutions européennes, Paris, 1951, bls. 26, hér Grundrechte in Europa und USA, Hrsg. E. Grabitz, N.P. Engel Verlag Kehl am Rhein 1986, bls. 8.

18 E. Vedel und D. Brandis: Udvalg af forskjellige constitutionelle Forfatninger, udgivet til Benyttelse ved Discussioner i Forfatningsspørgsmaalet, Kopenhagen 1848.

19 Peter Germer „Dänmark“ í Grundrechte in Europa und USA, Hrsg. E. Grabitz, N.P. Engel Verlag Kehl am Rhein 1986, bls. 89.

ár. Í kjölfar seinni heimsstyrjaldarinnar var uppi hávær krafa um endurskoðun dönsku stjórnarskrárinnar. Þjóðþingið skipaði stjórnarskrárnefnd 1946 sem fékk það hlutverk að leggja drög að nýrri stjórnaskrá. Eftir erfiða fæðingu náðist samkomulag í *Folketinget* um heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar og gengið var til þjóðaratkvæðagreiðslu þar sem ný stjórnarskrá konungsríkisins Danmerkur var samþykkt 5. júní 1953.²⁰

Stjórnarskrá Noregs var samin við mjög svo sérstakar kringumstæður en Norðmenn gerðu tilraun til að öðlast viðurkenningu sem frjálst og fullvalda ríki árið 1814 eftir að hafa verið undir danskri stjórn um aldir (svipað og Íslendingar). Á þessum tíma var unnið að því að endurskipuleggja Evrópu, á margra mánaða löngum fundi sem haldin var í Vínarborg 1814 -15, sem líkast því sem verið hafði fyrir valdatíma Napóleons Frakklandskeisara 1799 - 1814. Norðmönnum tókst með þessari viðleitni sinni til að öðlast sjálfstæði að ná forystu í stjórnskipunarmálum á Norðurlöndum. Á sama tíma og Lýðveldisþróunin hafði verið stöðvuð í Evrópu horfðu Norðmenn til þeirra hugmynda sem lágu til grundvallar stjórnarskrá Bandaríkjanna og frönsku mannréttindayfirlýsingarinnar og þeirra fjölmörgu stjórnarskráa sem Frakkar sömdu sér á síðasta áratug 18. aldar. Norska stjórnarskráin er elsta stjórnarskrá Evrópu sem enn er í gildi og ef litið er til allrar heimsbyggðarinnar þá er það einungis stjórnarskrá Bandaríkjanna frá 1787/89 sem hefur verið lengur við lýði.

Svíar náðu aldrei að komast í takt við stjórnarskrárþróun 19. aldarinnar og enn er stjórnskipun þeirra í nokkrum aðgreindum skjölum svipað og því sem var fyrir á öldum. Stjórnarskrá Svía frá 6. júní 1809 átti að mörgu leyti minna sameiginlegt með þeim stjórnskipunarhugmyndum sem fram komu við lok 18. aldarinnar en eldri stjórnskipun Svía sjálfra. Ekki var um eitt heildstætt skjal að ræða heldur fjögur aðskilin skjöl: Regeringsformen (RF); tryckfrihetsförordningen (TF); yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) og successionsordningen (SO). Stjórnarskrá Svía var endurskoðuð 1974 án þess að þessu fyrirkomulagi væri breytt. Sænska stjórnskipunin gerði það að verkum að mannréttindi áttu erfiðar uppdráttar í dómsmálum í Svíþjóð en í öðrum V-Evrópuríkjum. Á þessu varð þó veruleg breyting eftir að Mannréttindasáttmáli Evrópu var gerður að gildandi rétti í Svíþjóð 1. janúar 1995 um leið og Svíar gengu í Evrópusambandið.²¹

Stjórnskipunarsaga Finnlands er lituð af þeirri staðreynd að landið var lengst af hluti Svíþjóðar eða fram til 1809 og þótt landið tilheyrði rússneska keisaradæminu frá 1809 til 1917 þá lifði hin sænskættaða stjórnskipun góðu lífi allan þann tíma og gott betur. Finnar áttu í meiri átökum, bæði innbyrðis og við önnur ríki, en nokkurt hinna Norðurlandanna á síðustu öld og settu þau mark sitt á stjórnarfarið í landinu. Eftir hrun Sovétríkjanna 1991 fóru Finnar að huga að endurskoðun stjórnarskrár landsins. Afraksturinn má sjá í mannréttindakafli sem samþykktur var árið 1995 og nýrri stjórnarskrá sem tók gildi 1. mars árið 2000. Á seinni hluta síðustu aldar, árunum eftir seinni heimsstyrjöldina, höfðu Finnar búið við öflugt forsetaræði og má segja að nýja stjórnarskráin sé ekki síst viðleitni til að fjarlægjast það tímabil.²²

20 Samkvæmt stjórnarskrá Danmerkur frá 1915 þurftu 45% atkvæðabærra manna að greiða nýrri stjórnarskrá atkvæði sitt. Með samþykkt stjórnarskrárinnar 1953 lækkaði þetta hlutfall í 40% (sjá Danmarks Grundlov gr. 88).

21 Sjá Joakim Nergelius: Svensk statsrätt, andra upplagan. Studentlitteratur AB Lund, 2010.

22 Sjá Jaakko Husa: The Constitution of Finland, Hart Publishing, Oxford 2011.

Eins og sjá má er stjórnskipunarsaga Norðurlandanna fjarri því að vera einsleit. Það má með nokkrum rétti tala um austur- og vestur-hefð þar sem brotalínan liggur milli Svía og Finna annars vegar og Dana, Norðmanna og Íslendinga hins vegar. Með tilkomu lýðveldis í Finnlandi og á Íslandi má segja að annar öxull liggi frá austri til vesturs undir konungsríkin í Skandinavíu og Danmörku.²³ Hvað sem því líður má fullyrða að öll Norðurlöndin utan Finnlands hafi átt í nokkrum erfiðleikum með endurskoðun stjórnarskráa sinna og sér ekki fyrir endann á því ferli.²⁴

V. Endurreisn stjórnarskrárfestunnar

Eftir seinni heimsstyrjöldina gekk stjórnarskrárfestan í endurnýjun lífdaga og má það helst þakka vel heppnaðri stjórnarskrá Sambandslýðveldisins Þýskalands frá 23. maí 1949 (das Grundgesetz) og tilheyrandi stjórnarskrárdómstól (Verfassungsgericht), en einnig alþjóðlegum mannréttindasamningum og alþjóðlegu samstarfi á þeim vettvangi. Fleiri þættir áttu hlut að máli við endurreisn hugmyndafræði stjórnarskrárfestunnar svo sem baráttan fyrir pólitískum og borgaralegum réttindum blökkumannanna í Bandaríkjunum, baráttan gegn nýlendustefnunni og endurvakning stjórn málaheimspekinnar með útgáfu tímamótaverks heimspekingsins John Rawls, *Theory of Justice*, árið 1971.

Þróunin hefur orðið sú að mannréttindi hafa skipað æ stærri sess í stjórnarskrám ríkja og á alþjóðavettvangi. Ákvæði stjórnarskráa teljast að öllu jöfnu gildandi réttur sem hægt er að byggja rétt og skyldu á fyrir dómstólum. Æ fleiri ríki leitast við að þræða þann stíg stjórnarskrárfestunnar sem var stikaður út fyrir rúmum tvö hundruð árum. Ekki er auðvelt að sjá fyrir sér lýðræðisvæðingu samtímans án stuðnings og leiðsagnar stjórnarskrárfestunnar.²⁵

VI. Nýjar og endurskoðaðar stjórnarskrár

Í kjölfar seinni heimsstyrjaldarinnar sömdu Ítalir sér nýja stjórnarskrá (1947) í viðleitni til að endurreisa ríkið eftir valdatíð fasista, Grikkland setti sér nýja stjórnarskrá 1975 að lokinni valdatíð herforingjastjórnarinnar 1967 – 1974. Portúgal setti sér nýja stjórnarskrá eftir að hafa búið við áratugalanga stjórn einræðisherrans Antóníu de Oliveira Salazar (1932–68) og síðar hersins (1968 – 1974). Spánn gerði slíkt hið sama 1978 eftir að lýðræðisöflin í landinu höfðu náð undirtökunum eftir að valdatíð Francos lauk við dauða hans 20. nóvember 1975 en hann komst til valda árið 1936 og náði fullum yfirráðum á Spáni 1939.

Á áttunda og níunda áratug síðustu aldar settu fjölmörg ríki um allan heim sér nýjar stjórnarskrár. Með falli Berlínarmúrsins 9. nóvember 1989

23 Ágúst Þór Árnason: „Nordic Constitutionalism – East and West/North and South“ í ráðstefnuriti Norræna sumrháskólans NSU 1997, Mariefred, Svíþjóð.

24 Í tengslum við rannsóknaráætlunina „Norden och Europa“ var unnið að verkefni „The Welfare State and Constitutionalism in the Nordic Countries“ (1997–2000). Þar gerir Martin Scheinin grein fyrir sex meginþáttum norrænnar stjórnarskrárfestu (sjá í viðhengi)– Welfare State and Constitutionalism – Nordic Perspectives, Nord 2001:5, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2001, bls. 17–21.

25 Ágúst Þór Árnason: „Constitutionalism: Popular Legitimacy of the State?“ in The Welfare State and Constitutionalism – Nordic Perspectives, ed. Martin Scheinin, Nord 2001:5, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2001, bls. 29 – 78.

og hruni kommúnískrar stjórnskipunar í Austur-Evrópu í framhaldinu sá síðasta bylgja nýrra og endurskoðaðra stjórnskráa dagsins ljós. Deildar meiningar eru um ágæti vinnunnar sem lögð var í samningu nýrra stjórnskráa gömlu kommúnistaríkjanna og í dag er gjarnan talað um nýlendu-stefnu í stjórnskráamálum í því sambandi.²⁶ Því verður samt ekki neitað að þessi þróun hefur stuðlað að stórstígri þróun í samanburðarfræðum stjórnskipunarréttar (e. *comparative constitutional law*).

Eins og áður er getið setti stjórnskrá Þýskalands frá 1949 mark sitt á þróun stjórnskrárfestunnar og endurreisn hennar eftir seinni heimsstyrjöldina. Að sama skapi má segja að stjórnskrá Suður-Afríku hafi valdið ákveðnum straumhvörfum við lok síðustu aldar. Í fræðilegri umræðu um stjórnskrárfestu hefur áherslan aukist á gildi hennar og grundvallaratriði og er það breyting frá því sem var fyrir örfáum áratugum þegar stjórnskrár sem slíkar nutu takmarkaðrar virðingar víðast hvar.²⁷

Árið 1982 staðfestu Hollendingar endurskoðaða stjórnskrá og hið sama gerðu Svisslendingar árið 2000 eftir þriggja áratuga endurskoðunarferli. Austurríkismenn settu á fót stjórnlagabing sem starfaði í tvö ár (2003-2005). Skýrsla þingsins var lögð fram á austurríska þinginu og var um hana fjallað í sérstakri þingnefnd en ekki náðist samstaða um breytingar-tillögur við stjórnskrána.

Af öðrum nýlegum stjórnskrárbreytingum í nágrannalöndum má nefna að árið 2008 voru samþykktar veigamiklar stjórnskrárbreytingar í Frakklandi. Reglum um forsetaembættið var breytt þannig að sami forsetinn getur að hámarki setið í tvö kjörtímabil (áður var búið að stytta kjörtímabilið úr sjö í fimm ár). Stjórnskipulegt gildi laga verður ekki einvörðungu kannað áður en þau ganga í gildi af hálfu stjórnlagaráðsins eins og var heldur einnig eftir gildistöku. Þá geta fimmtungur þingmanna og 10% kjósenda í sameiningu krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin málefni. Þá tóku markverðar breytingar gildi í Svíþjóð í ársbyrjun 2011. Texti stjórnskrárinnar hefur verið einfaldaður, mælt er fyrir um að eftir hverjar þingkosningar þurfi nú að fara fram sérstök atkvæðagreiðsla í þinginu um stuðning við nýjan forsætisráðherra. Þannig mun enginn vafi leika á því að hann hafi meirihluta þings á bak við sig er hann tekur við embætti. Þá er eftirlit dómstóla með því að lög striði ekki gegn stjórnskrá eft. Þannig er ekki lengur gerð sú krafa að um augljóst ósamræmi milli stjórnskrár og laga verði að vera að ræða til þess að víkja megi þeim síðarnefndu til hliðar.

VII. Hvers ber að gæta?

Ef gera á tilraun til að svara því hvort það geti talist skynsamlegt að líta til erlendra stjórnskráa við endurskoðun á stjórnskrá Íslands má hafa þau orð Ólafs Jóhannessonar í huga að „...stjórnskipun hvers ríkis [sé] auðvitað öðrum þræði löguð eftir landsháttum og sprottin af þjóðlegri rót, þótt mörg stjórnlæg séu reist á svipuðum hugsjónum og sniðin eftir sömu fyrirmyndum.“²⁸ Í framhaldi af því er rétt að skoða það sem helst

26 WG Hart: Legal Workshop Program – Comparative Perspectives on Constitutions: Theory and Practice, 29 June - 01 July 2010, London.

27 VIIIth World Congress of the International Association of Constitutional Law, 6 – 10 December 2010, Mexico City.

28 Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, Bókaútgáfan Iðunn, Reykjavík 1960, bls.

skiptir máli í þessu sambandi og leita svara við spurningunni hvers eðlis nógildandi stjórnarskrá er og hverju þurfi nauðsynlega að breyta eða við að bæta.

Eins og að framan er rakið þá er stjórnarskrá lýðveldisins Íslands skilgetið afkvæmi vestrænnar stjórnskipunarhefðar sem miðar að því að binda ríkisvaldið við lög, aðgreina valdastofnanir ríkisins og tempra vald. Hún tryggir mannréttindi og stendur vörð um réttarríkið og lýðræði. Með öðrum orðum hefur stjórnarskrá Íslands að geyma öll meginatriði stjórnarskráa samkvæmt hugmynd stjórnarskrárfestunnar. Þannig má halda því fram að rannsókn á eigin stjórnskipan og opin umræða í samfélaginu um hvað megi til betri vegar færa sé allt eins nauðsynleg og yfirlit yfir erlendar nýjungar í samningu stjórnarskráa. Það getur þó seint talist löstur að gaumgæfa lausnir annarra þjóðríkja við endurskoðun á eigin stjórnarskrá svo framarlega sem stjórnarskrársaga þjóðarinnar sjálfrar og reynsla gleymist ekki.

Í ljósi þess að stjórnarskrá Þýskalands er talin mikilvæg fyrir endurreisn stjórnarskrárfestunnar á tuttugustu öld er ljóst að þar er um að ræða sjóð til stuðnings við þá vinnu sem nú stendur yfir við endurskoðun stjórnarskrár Íslands. Rúmlega hálfar aldar reynsla Þjóðverja af framkvæmd ákvæða stjórnarskrár Sambandslýðveldisins (þ. *das Grundgesetz*) ætti að upplýsa um kosti og galla þeirra. Það sem mestu máli skiptir í þessu sambandi er svarið við spurningunni um það af hverju gerð þýsku stjórnarskrárinnar hafi heppnast svo sem raun ber vitni og hvers vegna framkvæmd hennar hafi tekist svo vel sem raun ber vitni. Svarið við þeirri spurningu felst þó augljóslega ekki aðeins í framsetningu og texta þýsku stjórnarskrárinnar sjálfrar.

Að öðru leyti má leggja til að nógildandi ákvæði stjórnarskrárinnar séu skoðuð ofan í kjölinn með það í huga hvort þau séu ónothæf og ekki sjáanlegar leiðir til að lagfæra þau og breyta. Þegar kemur að því að auka við réttindi einstaklinga og þjóðar þá er sjálfsagt að kanna hvaða leiðir hafa verið farnar í öðrum ríkjum án þess að gera eigi því skóna að þar sé að finna augljósar fyrirmyndir. Þetta á sérstaklega við um mannréttindi af öllu tagi, auðlindarétt þjóðarinnar og aukna möguleika þjóðarinnar til ákvarðanatöku í einstökum málum, hugsanlega með því að fjölga og bæta möguleika á að kalla fram þjóðaratkvæðagreiðslur. Í þessu samhengi má ekki gleymast að Ísland hefur lengi búið við stöðuga stjórnskipan í samræmi við vestrænar lýðræðis- og mannréttindahefðir. Það gefur því ekki auga leið að rík ástæða sé til þess að leita í smiðju annarra ríkja að beinum fyrirmyndum á þeim breytingum sem geta staðið fyrir dyrum. Færa má að því rök að gildi erlendra fyrirmynda sé fyrst og fremst fólgið í því að mynda hugmyndasafn um það hvernig megi útfæra lausnir á þeim vanda sem hefur verið greindur heima fyrir.²⁹ Sem dæmi má nefna að Danir, sem eru okkur, af augljósum ástæðum, nákomnastir í stjórnskipunarmálum, hafa í sumu átt við svipuð vandamál að stríða með sína stjórnskipun og við Íslendingar með okkar. Þótt okkur geti verið nokkur stöð í að kanna viðbrögð þeirra og lausnir verðum við að bregðast við á grundvelli eigin reynslu og stjórnskipunar sem er í mörgum atriðum ólík þeirri dönsku.

Góð stjórnarskrá er ekki aðeins góður texti heldur einnig farsæl fram-

22.

29 Aalt Willem Heringa og Philipp Kiiver: *Constitutions Compared*, 2nd edition, Intersentia, Antwerp 2009, bls. 1 og 2.

kvæmd og reynsla sem hægt er að byggja á. Stjórnarskrár vestrænna lýðræðisríkja byggja á ákveðnum hugmyndum svo sem um mannréttindi, lýðræði, valddreifingu, temprun valds og réttarríki. Sjálfstæði Íslendinga byggir og á þeirri hugmynd að lýðveldi sé það stjórnarform sem þjóðin óski og geti sætt sig við. Því er okkur nauðsyn að sinna frekari rannsóknum á forsendum lýðveldisins og því sem við viljum að það standi fyrir. Íslendingar þurfa, eins og allar aðrar þjóðir, stöðugt að vera sér þess meðvitandi að þetta eru ekki sjálfgefin verðmæti og ávallt verður að leita leiða til að tryggja stöðir þeirra og bæta alla framkvæmd sem framast má.

Stjórnarskrá er hvorki óhlutbundin stjórnspekileg hugmynd né verður hún smættuð niður í texta og merkingu hans. Frá lagalegu sjónarmiði er stjórnarskrá grundvöllur efnisreglna sem stofnanir ríkisins starfa samkvæmt og virða, hvort er heldur sín á milli eða í samskiptum við borgarana. Frá sjónarhóli stjórnarskrárfestu verður stjórnarskrá sem stendur undir nafni að tryggja réttarríki, mannréttindi og lýðræði, jafnt í orði sem á borði. Stjórnarskráin er hins vegar einnig grundvöllur félagslegs veruleika, framkvæmdar og sameiginlegrar reynslu þjóðarinnar. Hún felur í sér raunveruleg viðbrögð við raunverulegum vandamálum og aðstæðum og er þannig sögulegur vettvangur þar sem öfl samfélagsins koma saman og takast á samkvæmt settum reglum og ná þannig sáttum. Stjórnarskráin þarf því að vera rökrétt framhald sögu þjóðar og samræðu samfélagsins um hvernig grunnmarkmiðum stjórnskipunar verði sem best náð.

Viðauki

The Notions of Nordic Constitutionalism

Constitutionalism, as understood in the Nordic countries, includes at least the following six elements. First, the existence of a written constitutional document with higher hierarchical status than ordinary laws, is an important element of constitutionalism in general and also in the Nordic countries, even if perhaps not a *sine qua non* for the term as used in scholarly discussion. Sweden, and until the year 2000 also Finland, follow(s) the tradition of more than one constitutional document. In Norway, whose constitution is from 1814, the notion of customary constitutional law is of more relevance than in other Nordic countries.

Second, *legal enforcement* of the superior status of the written constitution, in one form or the other, is another important feature for constitutionalism. Whereas such enforcement is often ultimately in the hands of the judiciary in the form of a system of judicial review over the constitutionality of ordinary laws, Finland is an example of a country where the hierarchical supremacy of the constitution is mainly enforced through non-judicial procedures and where courts were, until 2000, understood to be prohibited from examining the constitutionality of laws passed by Parliament.

Third, the notion of constitutionalism overlaps with the notion of the *rule of law*. All exercise of public authority, including the operation of the highest organs of the state, must be governed by law. Constitutionalism is “rule by law, not by man”, and prohibits all arbitrariness. Public authorities may interfere with the rights of the individual only upon authorisa-

tion in the law. The written constitution, in turn, governs what matters may be regulated by the law, and in which order.

As a fourth and closely related feature of constitutionalism, reference must be made to the *separation of powers*. In the Nordic countries the understanding of constitutionalism includes [constitutionalism is understood to denote] that judicial power must be in the hands of an independent judiciary and that the constitutionally defined authority of Parliament as the legislature is clear in relation to the functions of the executive. The institution of parliamentarism, however, affords Parliament supreme powers in relation to the politically accountable government and the administration serving the government. Hence, Nordic countries do not represent such a variant of constitutionalism that would fully implement the principle of separation of powers. As the Nordic countries are unitary nation states, albeit with autonomy afforded to municipalities and partly also larger regional entities, it has not become a central dimension of constitutionalism to protect the borderline between central and regional authorities, contrary to many federal states.

Fifth, *fundamental rights* of the individual are an important element in the written constitutions of the Nordic countries, in the operation of legal enforcement of the constitution and in the framework of rule of law. Although constitutionalism as a concept can be used also in countries where the written constitution for historical reasons does not include a catalogue of fundamental rights, it is a part of the process of evolution of domestic constitutions that the role of fundamental rights has become essential in the practical functioning of the idea of constitutionalism.

As sixth and final dimension of constitutionalism it can be asserted that modern constitutionalism includes *internationalism*. The Nordic constitutions cannot be understood without giving due attention to the fact that Denmark, Finland and Sweden are member states of the European Union, and that Iceland and Norway belong to the European Economic Area. All five countries are members of the United Nations and the Council of Europe. They are subject to the trend of international human rights protection developing towards regional or even global mechanisms of constitutionalism. Even at the level of international law, states are more and more often seen as being bound by an objective set of legal norms, instead of being understood to be bound only by their own consent. On the level of domestic law and the domestic application of the law, European or international norms have an important part in the overall framework of the rule of law. Since 1999, the European Convention on Human Rights is even formally incorporated into the domestic law of all five Nordic countries.

Sjá Martin Scheinin „Introduction“ í Welfare State and Constitutionalism – Nordic Perspectives, Nord 2001:5, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2001, bls. 17 – 19.

2. kafli - Stjórnskipunarþróun í Evrópu

Páll Þórhallsson

I. Inngangur

1. Stefnur og straumar

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

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

2. Form, efni og uppbygging stjórnarskrár

Flestar stjórnarskrár Evrópuríkja eru eitt heildstætt skjal. Frá því eru undantekningar. Þannig samanstendur sænska stjórnarskráin af fjórum mismunandi grundvallartextum (regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetslagen og successionsordningen).

Eins og þegar hefur komið fram segir í Mannréttindayfirlýsingu frönsku byltingarinnar frá 26. ágúst 1789 að í ríki þar sem réttindi og valddreifing eru ekki tryggð sé í raun engin stjórnskipun. Þarna birtist hugmynd um að tilteknir þættir þurfi að vera fyrir hendi þannig að hægt sé að tala um nútímalega stjórnskipun. Þótt stjórnarskrár Evrópuríkja séu fjölbreyttar þá eru tilteknir efnisþættir í þeim flestum. Fyrst má nefna ákvæði um stjórnarform ríkisins og grundvallarreglur lýðræðisins. Í öðru lagi eru ákvæði um grundvallarréttindi borgaranna veigamikill hluti af nútímalegri stjórnarskrá og því er þau gjarnan að finna í upphafi stjórnarskrár, einkum í þeim nýrri. Það er breytilegt frá einu landi til annars hversu ítarleg þessi ákvæði eru og fer oftast eftir aldri stjórnarskránna. Þannig er listinn gjarnan mjög rækilegur í stjórnarskrám ríkja Austur-Evrópu. Í frönsku stjórnarskránni og þeirri ítölsku svo dæmi séu tekin eru ákvæðin um grundvallarréttindi mun fábrotnari. Í þriðja lagi má svo nefna ákvæði um æðstu handhafa ríkisvalds, þ.e. þjóðhöfðingja, ríkisstjórn, þing og dómstóla og samspil þeirra á milli. Í sumum löndum er skipað saman ákvæðum sem eiga við um hvern meginhandhafa ríkisvalds. Í öðrum löndum ræðst skiptingin meira af meginverkefnum ríkisins, þ.e. löggjöf, framkvæmd laga, dómstörfum og samskiptum við erlend ríki.

Uppröðun kafla í stjórnarskrá getur einnig gefið vísbendingu um valdahlutföll milli æðstu stofnana ríkisins. Í frönsku stjórnarskránni til dæmis er tiltölulega rækilegur kafli um forsetann hafður á undan köflunum um ríkisstjórn og þing. Í ítölsku, austurrísku, sænsku og þýsku stjórnarskránum koma ákvæðin um þing hins vegar á undan ákvæðum um þjóðhöfðingja og ríkisstjórn.

Lengd stjórnarskrár er ákaflega breytileg frá einu landi til annars. Hollenska stjórnarskráin með 142 greinar er þannig í meðallagi löng. Portúgalska stjórnarskráin hins vegar með 298 greinar er líkast til með þeim lengstu. Danska stjórnarskráin og sú franska með 89 greinum hvor eru hins vegar með þeim styttri.

Sumar stjórnarskrár hafa formála eins og til dæmis sú þýska, írsku, og franska sem dregur saman mikilvægustu atriðin sem varða grundvöll stjórnskipunarinnar eða afmörkun ríkisins og sjálfsmynd þjóðarinnar, sbr. þá tyrknesku og írsku. Slíkir formálar eru ekki í norrænu stjórnarskránum.

3. Afmörkun efnis

Í þeirri greinargerð sem hér fer á eftir verður víða leitað fanga um athyglisverð stjórnarskrárákvæði og reynt að greina þróun. Fyrst og fremst eru skoðuð efni sem hafa þýðingu á Íslandi en horft fram hjá öðrum viðfangsefnum sem kunna samt að vera snar þáttur í stjórnskipun viðkomandi ríkis (til dæmis ákvæði um landvarnir eða ákvæði í sambandsríki um valdmörk sambandsins og aðildarríkja þess).

Rétt er að hafa í huga við slíkan samanburð að norrænu ríkin hafa að

sumu leyti sérstöðu miðað við önnur Evrópuríki. Þar má nefna tilvist þjóðkirkju á meðan lagalegur aðskilnaður ríkis og kirkju er víðast hvar við lýði á meginlandinu, mikilvægi umboðsmanns þjóðþinganna að því er varðar eftirlit með framkvæmdarvaldinu og þá staðreynd að ekki hafa verið settir á fót sérstakir stjórnlagadómstólar.

II. Ákvæði um grundvallargildi og stjórnarform

1. Inngangur

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

Algeng eru ákvæði um uppsprettu ríkisvalds. Þannig segir í 1. grein **sænsku stjórnarskrárinnar** (Regeringsformen) að „allt almannavald stafar frá þjóðinni“ og ennfremur að sænskt lýðræði sé byggt á „frjálsri skoðanamyndun og almennum og jöfnum kosningarétti“. Í finnsku stjórnarskránni, 2. grein, segir: „ríkisvald er í höndum þjóðarinnar en þingið er fulltrúi hennar“. Þá er þar einnig ákvæði um að í lýðræði felist réttur einstaklinga til að taka þátt í og hafa áhrif á þróun þjóðfélagsins og lífsskilyrða.

Annað atriði sem gjarnan er að finna í upphafsákvæðum stjórnarskrár er að meðferð ríkisvalds byggist á lögum, sbr. 2. gr. finnsku stjórnarskrárinnar og 1. gr. sænsku stjórnarskrárinnar. Um þetta er nú ítarlegt ákvæði í 5. gr. svissnesku stjórnarskrárinnar þar sem segir að athafnir ríkisins verði að byggjast á lögum og vera innan marka laga, þá verði þær að þjóna almannahagsmunum og megi ekki ganga lengra en nauðsyn krefur. Athafnir handhafa ríkisvalds og einkaaðila fari fram í góðri trú. Þá virði sambandsríkið og kantónurnar þjóðarétt:

Art. 5 Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns

¹ Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.

² Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

³ Staatliche Organe und Private handeln nach Treu und Glauben.

⁴ Bund und Kantone beachten das Völkerrecht.

Gott dæmi um upptalningu á helstu grundvallargildum í nútíma lýðræðisríki er finna í Stofnsáttmálum **Evrópusambandsins** í 2. gr.:

The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.

Fróðlegt er að bera ofangreinda klausu saman við innganginn að **bandarísku stjórnarskránni** (1787) en hann hljóðar svo:

We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.

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

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

2. Tengsl ríkis og kirkju – einkum í norrænum stjórnarskrám

Í mörgum stjórnarskrám er vísað til kristilegrar menningararfleifðar. Þannig er talað um ábyrgð stjórnarskrárgjafans þýska „frammi fyrir guði og mönnum“ (formáli að þýsku stjórnarskránni) á meðan það er sérstaklega tekið fram í formála að frönsku stjórnarskránni að ríkið sé „hlutlaust í trúarefnum“.

Ríkiskirkja hefur verið við lýði á Norðurlöndum og sér þessa stað í stjórnarskrám þessara ríkja. Samkvæmt 2. grein norsku stjórnarskrárinnar er evangelísk lúterstrú opinber ríkistrú þar í landi. Jafnframt segir þar að foreldrar sem séu lútherstrúar verði að ala börn sín upp í sömu trú. Að mati fræðimanna hefur þetta síðastnefnda ákvæði ekki lengur neina laga-lega þýðingu.

Í dönsku stjórnarskránni er ákvæði í 4. gr. sem er mjög líkt því íslenska í 62. gr. stjórnarskrárinnar og segir þar að hin evangelíska lúterska kirkja sé opinber kirkja í Danmörku og skuli ríkisvaldið styðja hana sem slíka.

Í sænsku og finnsku stjórnarskránum hafa verið stigin skref til að losa um tengsl milli ríkis og kirkju. Þannig segir í sænsku stjórnarskránni:

„Föreskrifter om trossamfund meddelas i lag. I lag skall också meddelas föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund.“ (Regeringsformen gr. 8.6.) Í finnsku stjórnarskránni, 76. gr., segir að mæla skuli fyrir um skipulag og stjórn evangelísku lútersku kirkjunnar í kirkjulögum.

Sé litið til nokkurra annarra ríkja má nefna að jafnvel þótt víða sé vitnað til æðri máttarvalda í írsku stjórnarskránni þá segir þar ennfremur í 44. gr. að ríkinu sé bannað að styðja tiltekin trúarbrögð. Í ítölsku stjórnarskránni eru sérstök ákvæði um kaþólsku kirkjuna en þau kveða á um sjálfstæði hennar gagnvart ríkisvaldinu. Í pólsku stjórnarskránni er kveðið á um jafnrétti allra trúfélaga og að samband ríkis og kaþólsku kirkjunnar byggist á samningum við Vatíkanið.

3. Umhverfisvernd og eignarhald á auðlindum

3.1 Inngangur

Mörg ríki hafa á undanförunum árum og áratugum tekið ákvæði um umhverfisvernd upp í stjórnarskrá (Noregur, Svíþjóð, Finnland, Sviss og Frakkland en einnig Grikkland, Króatía, Spánn, Ungverjaland og Tékkland). Þegar þau ákvæði eru skoðuð kemur í ljós að margar leiðir eru færar og svara þarf ýmsum spurningum áður en ákvæði í þessa veru eru útfærð.

Taka þarf afstöðu til þess hversu víðfeðmur umhverfisrétturinn á að vera: Er átt við vernd umhverfis, náttúru, lífríkis, sjálfbærrar þróunar, auðlinda og jafnvel þjóðararfsins (sbr. 20. gr. finnsku stjórnarskrárinnar)? Á jafnframt að stjórnarskrárbinda réttinn til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál?

Þá má geta 2. gr. finnsku stjórnarskrárinnar þar sem segir: „Lýðræði felur í sér rétt einstaklinga til að taka þátt í og hafa áhrif á þróun þjóðfélagsins og lífsskilyrða sem þeir búa við.“ Þarna er vísað til „lífsskilyrða“ og virðist nærtækt að náttúran og umhverfið heyrir þar undir. Samkvæmt þessu eru umhverfisvernd og möguleikar manna til vitneskju um umhverfismál og til að hafa áhrif á ákvarðanir um umhverfismál mikilvægur þáttur í nútímaskilningi á lýðræði.

Er um almenna stefnuyfirlýsingu að ræða fyrst og fremst eða rétt einstaklinga sem framfylgja má frammi fyrir dómstólum? Spyrja má hvort stefnuyfirlýsingar hafi mikla þýðingu ef þær færa einstaklingum engan beinan rétt. Líklega verður að svara því játandi því þær geta hafa áhrif við túlkun almennra laga og þegar þarf að taka matskenndar ákvarðanir. Þær hafa þannig áhrif á vægi sjónarmiða.

Á einungis að kveða á um rétt eða á einnig að mæla fyrir um skyldur? Í sumum stjórnarskrárákvæðunum er lögð áhersla á ábyrgð einstaklinganna á umhverfi sínu. Það virðist skynsamleg og eðlileg nálgun en auðvit að er spurning hvaða lagalegu þýðingu slík ákvæði hafa.

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

3.2 Dæmi um stjórnarskrárákvæði

Ákvæði um umhverfisvernd hafa verið tekin upp í stjórnarskrár nokkurra Evrópuríkja að undanfögnu eins og rakið er hér að neðan. Þá hefur úkraínska ákvæðið sérstöðu af því að það tekur með beinum hætti á eignarhaldi náttúruauðlinda.

Noregur, grein 110b sem tekin var upp í stjórnarskrá árið 1992:

Sérhver maður á rétt til heilnæms umhverfis og náttúru þar sem gróska og fjölbreytni eru vernduð. Nýta ber náttúruauðlindir á grundvelli heildrænna langtímasjónarmiða þar sem réttur komandi kynslóða er einnig tekinn til greina.

Til þess að standa vörð um rétt sinn á grundvelli ofangreindrar málsgreinar, eiga borgarar rétt á að fá upplýsingar um ástand náttúrulegs umhverfis og áhrif fyrirhugaðra eða yfirstandandi framkvæmda á náttúruna.

Stjórnvöld skulu gefa út nánari fyrirmæli um framkvæmd þessara meginreglna.

Finnland, 20. grein stjórnarskrárinnar frá árinu 2000:

Ábyrgð á umhverfinu

Náttúran og fjölbreytileiki lífríkisins, umhverfið og þjóðararfurinn eru á ábyrgð allra.

Stjórnvöld skulu keppa að því að tryggja öllum rétt til heilnæms umhverfis og möguleikann á að hafa áhrif á ákvarðanir sem varða þeirra eigin lífræna umhverfi.

Evrópusambandið, 97. grein stjórnarskrársáttmálans frá árinu 2004:

Náttúruvernd

Náttúruvernd á háu stigi og bætt umhverfi verða að vera hluti af stefnu Sambandsins. Tryggja verður hvort tveggja í samræmi við meginregluna um sjálfbæra þróun.

Frakkland, hinn svokallaði umhverfisverndarsáttmáli (La Charte de l'environnement) var tekinn upp í stjórnarskrána með ákvörðun sameinads þings 1. mars 2005:

1. Sérhver maður á rétt á að lifa í heilsusamlegu umhverfi þar sem ríkir jafnvægi.
2. Sérhverjum manni ber skylda til að taka þátt í vernd og umbótum umhverfisins.
3. Sérhverjum manni ber skylda til að tilkynna fyrirfram í samræmi við lög um aðgerðir sem geta skaðað umhverfið eða draga að öðrum kosti úr skaðlegum áhrifum.
4. Sérhverjum manni ber að stuðla að því að bæta úr skaða sem hann veldur umhverfinu, samkvæmt nánari ákvæðum í lögum.
5. Þegar framkvæmdir geta skaðað umhverfið með alvarlegum og óafturkræfum hætti ber stjórnvöldum að sjá til þess í samræmi við varúðarregluna að áhætta sé metin og að dregið sé úr henni eftir fremsta megni.

6. Stefna stjórnvalda á að stuðla að sjálfbærri þróun. [...]

7. Sérhver maður á rétt, innan marka laga, á aðgangi að upplýsingum um umhverfið í förum stjórnvalda og þátttöku í ákvörðunum sem hafa áhrif á umhverfið.

[8.-10. grein]

Svíþjóð, 2. grein stjórnarskrárinnar frá 1974:

[...] Stjórnvöldum ber að stuðla að sjálfbærri þróun sem leiðir til góðs umhverfis fyrir núverandi og komandi kynslóðir. [...]

Sviss, 73. og 79. grein stjórnarskrárinnar frá árinu 2000:

73. grein

Sambandsríkið og kantónurnar skulu stefna að því að koma á langvinnu jafnvægi milli náttúrunnar, einkum hvað varðar getu hennar til endurnýjunar, og nýtingar af hálfu mannsins.

79. grein

Sambandsríkið skal móta meginreglur um fiskveiðar og skotveiðar í því augnamiði að vernda fjölbreytni fiskjar, villibráðar og fugla.

Úkraína, 13. grein stjórnarskrárinnar:

Jörðin, málmar, loftið, vatn og aðrar náttúrulegar auðlindir innan yfirráðasvæðis Úkraínu, landgrunnsins og efnahagslögsögunnar lúta eignarrétti úkraínsku þjóðarinnar. Handhafar ríkisvalds og héraðsstjórna fara með þennan rétt í umboði þjóðarinnar innan þeirra marka sem dregin eru í stjórnarskránni.

Hverjum borgara er heimilt að nýta eignir þessar í samræmi við lög.

Eign fylgir ábyrgð. Notkun eigna má ekki skaða aðra einstaklinga eða samfélagið.

[...]

III. Lýðræði

1. Almenn

Í sumum nýlegum stjórnarskrám eru ákvæði um rétt almennings til þátttöku í lýðræðislegu þjóðfélagi. Bera þau vott um þann skilning að í lýðræðislegum rétti felist fleira en réttur til að taka þátt í kosningum. Líta má svo á að réttur almennings til upplýsinga sé þáttur í þessum rétti, þannig öðlist almenningur betri forsendur til að mynda sér skoðun á gerðum stjórnvalda. Þá má geta þess að þróun hefur verið í þá átt að veita útlendingum sem hafa fasta búsetu í viðkomandi landi kosningarétt, að minnsta kosti í sveitarstjórnarkosningum. Komið hefur til umræðu sums staðar að lækka kosningaaldur í 16 ár.

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

arnir eigi rétt á að taka þátt í lýðræðislegri tilveru sambandsins. Taka beri ákvarðanir með eins opnum hætti og eins nærri borgurunum og hægt er. Stjórnmalaflokkarnir eru sagðir stuðla að evrópskri stjórnmalavitund og að vilji borgaranna komi fram. Þá segir í 11. gr. að stofnanir Evrópusambandsins skuli gefa borgurunum og félagasamtökum kost á að láta í ljós og skiptast opinberlega á skoðunum um öll athafnasvið sambandsins. Þá eigi stofnanirnar að viðhalda opnum, gegnsæjum og reglulegum samræðum við félagasamtök og samfélagið.

Ennfremur er mælt fyrir um rétt borgaranna til að fá tiltekin málefni tekin til umfjöllunar með það að augnamiði að settar verði um þau bindandi lagareglur. Þarf að minnsta kosti ein milljón manna frá nokkrum aðildarríkjum að standa að slíku frumkvæði.

2. Fulltrúalýðræði – beint lýðræði

Beint lýðræði þar sem borgararnir réðu sameiginlegum málum sjálfir til lykta með atkvæðagreiðslu án milligöngu kjörinna fulltrúa myndi vafalaust teljast tærasta form lýðræðisins. Í raunveruleikanum eru hins vegar fá eða engin dæmi um að landi sé stjórnað með þessum hætti. Hins vegar hafa mörg ríki tekið upp ýmis form beins lýðræðis til styrkingar eða aðhalds með fulltrúalýðræðinu. Eins og alkunna er þá er þjóðaratkvæðagreiðsla hvergi algengari en í Sviss. En það er kannski síður vitað að beint lýðræði er einnig mjög tíðkað í Bandaríkjunum í hinum einstöku ríkjum (100-200 atkvæðagreiðslur um einstök málefni á ári að meðaltali) og eins á sveitarstjórnarstigi (10-15.000 atkvæðagreiðslur á ári). Bandaríska stjórnarskráin gerir hins vegar ekki ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslum á alríkisgrundvelli.

Flokka má þjóðaratkvæðagreiðslur eftir ýmsum leiðum. Hvað efni áhrærir geta þær einkum varðað stjórnarskrá, sett lög, aðild að alþjóðasáttmálum eða tiltekin mikilvæg málefni (d. kirkjuskipun skv. 62. og 79. gr. íslensku stjórnarskrárinnar). Þá er misjafnt hvort þjóðaratkvæðagreiðslur eru bindandi eða ráðgefandi.

Gagnlegt er að flokka þjóðaratkvæðagreiðslu út frá því hvernig hún verður framkölluð. Hægt er að tala um sjálfkrafa þjóðaratkvæðagreiðslur þegar skylt er að halda þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekinn texta, t.d. eftir að hann hefur verið samþykktur á þingi. Þetta er ekki óalgengt varðandi stjórnarskrárbreytingar. Í sumum ríkjum verða allar stjórnarskrárbreytingar að fara í þjóðaratkvæði (Andorra, Armenía, Azerbaíjan, Danmörk, Írland og Sviss) sem gerir það að verkum að þjóðin er í raun stjórnarskrárgjafinn. Í Austurríki og á Spáni er það einungis heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar sem alltaf er skylt að bera undir þjóðaratkvæði. Annars staðar þekkist það að eingöngu þurfi að bera breytingar á tilteknum mikilvægum ákvæðum stjórnarskrárinnar undir þjóðaratkvæði (Eistland, Lettland og Litháen).

Önnur mikilvæg efni sem skylt er að halda þjóðaratkvæðagreiðslu um eru til dæmis breytingar á kosningaaldri í Danmörku, breyting á kirkjuskipan á Íslandi og aðild að yfirþjóðlegum samtökum í Sviss.

Sumar þjóðaratkvæðagreiðslur verða ekki haldnar nema að frumkvæði yfirvalda. Í sumum ríkjum er forsetanum þannig heimilt að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu (dæmi er Tyrkland þar sem forsetinn getur vísað lögum til þjóðaratkvæðis sem hann hefur áður sent til baka til þingsins

en þingið hefur samþykkt að nýju með 2/3 meirihluta, Albanía enda komi fram um það beiðni frá a.m.k. 50.000 kjósendum, Ísland varðandi nýsamþykkt lög frá Alþingi, Króatía enda meðundirriti forsætisráðherrann slíka ákvörðun). Í öðrum ríkjum getur þingið ákveðið að efnit skuli til þjóðaratkvæðagreiðslu (d. Finnland og Svíþjóð) og sums staðar hefur jafnvel minnihluti þingmanna (t.d. í Danmörku 1/3 þingmanna, á Spáni 10% af hvorri þingdeild) þennan rétt.

Sjaldgæfara er hins vegar að efnit sé til þjóðaratkvæðagreiðslu að frumkvæði kjósenda. Hér verður að greina á milli annars vegar þjóðaratkvæðagreiðslu um texta sem þegar hefur hlotið afgreiðslu af hálfu yfirvalda og svokallaðs „þjóðarfrumkvæðis“ hins vegar þar sem hluti kjósenda getur lagt til texta sem ekki hefur enn hlotið neina formlega afgreiðslu.

Frumkvæði kjósenda í þessum skilningi hefur verið þróað hvað mest í Sviss en það þekkist einnig í Albaníu, á Ítalíu, Litháen, Lettlandi, Makedóníu og Möltu. Þá þekkist afbrigði af slíku í Póllandi, Portúgal og Ungverjalandi þar sem hluti kjósenda getur lagt til við yfirvöld að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram án þess þó að yfirvöld séu skuldbundin til að verða við þeirri kröfu.

Ekki verður farið hér nánar út í ýmsar reglur sem gilda um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu eins og til dæmis varðandi það hvernig leggja beri mál fyrir atkvæði (skýrleiki spurninga, meginreglan um efnislega samstöðu, þ.e. að ekki sé ætlast til að kjósendur samþykki allar tillögur eða hafni þeim öllum nema efnisleg tengsl séu á milli þeirra o.fl.). Þó er rétt að minnast á reglur um þátttöku- eða samþykkiskilyrði sem sums staðar þekkjast.

Í Búlgaríu, Króatíu, á Ítalíu, Möltu, í Lettlandi (nema varðandi stjórnarskrá, sjá síðar), Litháen, Rússlandi, Makedóníu er þess krafist að meirihluti kjósenda taki þátt í atkvæðagreiðslu til þess að hún sé bindandi. Í Azerbajjan er krafist þátttöku að minnsta kosti 25% kjósenda. Í Póllandi og Portúgal gildir að ef þátttaka er undir 50% telst atkvæðagreiðslan ráðgefandi en ekki bindandi.

Samþykkiskilyrði er að finna í Ungverjalandi (fjórðungur kjósenda), Albaníu og Armeníu (þriðjungur kjósenda) og Danmörku (40% varðandi stjórnarskrárbreytingar; a.m.k. 30% þurfa að vera á móti til að fella nýsamþykkt lög úr gildi). Stundum eru gerðar sérstaklega ríkar kröfur varðandi stjórnarskrárbreytingar, sbr. Lettland þar sem áskilið er samþykki 50% kjósenda varðandi slíkar breytingar.

Þess má geta að Feneyjanefnd Evrópuráðsins hefur talið að samþykkisþröskuldar séu æskilegri en þátttökuþröskuldar vegna þess að í síðara tilfallinu sé hætt við að kjósendur séu hvattir til að sitja heima til þess að ógilda kosninguna.³⁰

2.1 Norðurlönd

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

³⁰ CDL-INF (2001) 010, mgr. II.O.

hluti þings getur í því tilfalli ákveðið að draga frumvarp til baka. Ef til þjóðaratkvæðagreiðslunnar kemur þá þarf einfaldur meirihluti að greiða atkvæði gegn frumvarpinu enda sé um að ræða kosningaþátttöku að minnsta kosti 30% allra á kjörskrá. Sumum frumvörpum er ekki hægt að skjóta til þjóðaratkvæðagreiðslu eins og til dæmis fjárlagafrumvarpi. Ekki hefur mikið reynt á þetta ákvæði stjórnarskrárinnar. Aðeins einu sinni hefur komið til þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt kröfu minnihluta þingmanna og þá voru viðkomandi lög felld (jarðalög). Annað dæmi sem nefnt hefur verið er að jafnaðarmannastjórn hafi hætt við það árið 1977 að setja lög um kjarnorkuver vegna hótunar tilskilins fjölda þingmanna um að grípa til þjóðaratkvæðagreiðslu.

Í finnsku stjórnarskránni, 2. grein, er mjög almennt ákvæði um að í lýðræði felist réttur einstaklinga til að taka þátt í og hafa áhrif á þróun þjóðfélagsins og lífsskilyrða. Þá segir í 14. grein (kosninga- og þátttökuréttur) að yfirvöld skuli stuðla að möguleikum fyrir einstaklinginn til að taka þátt í félagsmálum og hafa áhrif á ákvarðanir sem varða hann. Finnsla stjórnarskráin gerir einungis ráð fyrir ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu. Segir í 53. grein að taka beri ákvörðum um slíka atkvæðagreiðslu með lögum.

Í sænsku stjórnarskránni eru í 8. kafla Regeringsformen ákvæði um ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur sem segir lítið annað en að ákveða eigi fyrirkomulag þeirra með almennum lögum.

2.2 Önnur ríki

Sviss hefur löngum verið kallað vaggja hins beina lýðræðis. Í svissnesku stjórnarskránni frá árinu 2000 eru ítarleg ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur. Ákvæði 138. og 139. greinar kveða á um rétt almennings (100.000 kjósendur að lágmarki) til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um endurskoðun stjórnarskrárinnar. Þá eru í 140. grein ákvæði um að halda verði þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á stjórnarskránni, aðild að fjölþjóðlegum hernaðarbandalögum eða yfirþjóðlegum stofnunum, og áriðandi lög sem byggjast ekki á heimild í stjórnarskránni og hafa gildistíma sem er lengri en eitt ár. Þá getur almenningur (a.m.k. 50.000 kjósendur) samkvæmt 141. grein krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um löggjöf:

Art. 141 Fakultatives Referendum

Verlangen es 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses, so werden dem Volk zur Abstimmung vorgelegt:

- a. Bundesgesetze;
- b. dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt;
- c. Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen;
- d. völkerrechtliche Verträge, die:
 1. unbefristet und unkündbar sind;
 2. den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen;

3. wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.

Samkvæmt 142. grein gildir einfaldur meirihluti þeirra sem taka þátt í kosningunni. Í sumum tilfellum þarf samþykki bæði meirihluta kjósenda og meirihluta kantóna til að lög taki gildi.

Í írsku stjórnarskránni er ákvæði í 27. grein um að tiltekinn hluti þingmanna (meirihluti efri deildar og að minnsta kosti þriðjungur neðri deildar í sameiningu) geti beint þeirri ósk til forseta landsins að hann undirriti ekki lög sem þingið hefur samþykkt enda séu þau svo mikilvæg fyrir þjóðina að það beri að leita eftir afstöðu hennar í þjóðaratkvæðagreiðslu. Forsetinn tekur ákvörðun um hvort efnt verði til slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu að höfðu samráði við ríkisstjórnina. Í þjóðaratkvæðagreiðslu þarf einfaldan meirihluta til að fella lög enda sé um að ræða að minnsta kosti þriðjung allra á kjörskrá. Þessu ákvæði hefur eingöngu verið beitt um stjórnarskrárbreytingar.

Í ítölsku stjórnarskránni segir í 75. grein að halda beri þjóðaratkvæðagreiðslu um lög ef borin er fram um það tillaga af 500.000 kjósendum hið minnsta eða fimm héraðsráðum. Fjárlög, skattalög og lög um sakaruppgjöf og náðun eru þó undanskilin. Þjóðaratkvæðagreiðslan getur snúist um afnám laga í heild eða að hluta. Tillagan um afnám laga telst samþykkt ef meirihluti þátttakenda í kosningunni greiðir atkvæði með henni enda hafi kjörsókn verið meiri en 50%.

Þá er óvenjulegt ákvæði í 71. grein þar sem segir að almenningur geti lagt frumvarp fyrir þingið ef að minnsta kosti 50.000 kjósendur standa þar að baki. Engin trygging er að sjálfsögðu fyrir því að slíkt frumvarp verði samþykkt.

Í lettnesku stjórnarskránni er athyglisvert fyrirkomulag á þjóðaratkvæðagreiðslu. Þar segir í 72. grein að forsetinn geti dregið það í allt að tvo mánuði að undirrita lög og hann verði að gera það ef að minnsta kosti þriðjungur þingmanna krefst þess. Komi fram um það ósk frá að minnsta kosti 10% kjósenda ber að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu um lögina ella taka þau gildi. Þingið getur þó afstýrt þjóðaratkvæðagreiðslunni ef að minnsta kosti þrjú af hverjum fjórum þingmönnum greiða atkvæði með lögnum í endurtekinni atkvæðagreiðslu um þau. Lög af vissu tagi eins og fjárlög og skattalög eru undanskilin. Einnig eru undanskilin lög sem samþykkt hafa verið í öndverðu af 2/3 hlutum þingmanna hið minnsta. Í þjóðaratkvæðagreiðslunni þarf meira en 50% kjörsókn og einfaldan meirihluta þeirra sem taka þátt til þess að fella lög úr gildi.

Þá er rétt að nefna að samkvæmt 78. grein geta 10% kjósenda farið fram á það við forsetann að hann leggi tilbúið frumvarp til laga eða til breytinga á stjórnarskránni fyrir þingið. Ef þingið samþykkir ekki lögina eða breytir frumvarpinu þá ber að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu.

Þýsk stjórnskipun gerir ekki ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslum. Þegar núgildandi stjórnarskrá var sett var hvers kyns beinu lýðræði hafnað enda talið að þjóðin hefði ekki nauðsynlegan lýðræðislegan þroska.

IV. Mannréttindi

1. Inngangur

Eins og fyrr segir þá eru ákvæði um mannréttindi einn veigamesti þátturinn í nútímalegri stjórnarskrá. Rétt er í byrjun að fara örfáum orðum um hugtakanotkun. Hefð er fyrir því í íslenskum stjórnskipunarrétti að vísa til þeirra réttinda sem borgurunum er tryggð í stjórnarskrá sem mannréttinda. Erlendis er hins vegar gjarnan talað um grundvallarréttindi í þessu sambandi til aðgreiningar frá mannréttindum sem tryggð eru í helstu alþjóðasamningum á því sviði.

Eðli þeirra réttinda sem tryggð eru í stjórnarskrá getur verið misjafnt. Hægt er að flokka réttindin á marga vegu. **Í fyrsta lagi** má greina á milli réttinda eftir því hvort dómstólar geti byggt á þeim niðurstöðu eða ekki. Reyndar draga sumir í efa að réttindi sem ekki er hægt að fá fulltingi dómstóla fyrir séu eiginleg réttindi. Nær væri að tala um markmið sem ríkinu beri að stefna að. Má taka sem dæmi 22. gr. hollensku stjórnarskrárinnar þar sem segir: „Stjórnvöld skulu grípa til aðgerða til að bæta heilsu almennings.“ **Í öðru lagi** má flokka réttindi út frá því hvert sé hlutverk ríkisins við að framfylgja þeim. Þar má greina aðallega á milli annars vegar frelsisréttinda þar sem ríkinu ber fyrst og fremst að halda að sér höndum og hins vegar tilkallsréttinda þar sem ríkinu ber að láta eitthvað í té. Þessi skipting fer að nokkru leyti saman við skiptingu í stjórnmalaleg og borgaraleg réttindi annars vegar og félagsleg réttindi hins vegar. Til viðbótar vilja sumir meina að réttindi til þátttöku í starfsemi ríkisins séu sérstakur flokkur réttinda sem og réttindi sem tengjast réttlátri málsmeðferð. Eins er algengt að tala um mismunandi kynslóðir réttinda og er þá gjarnan vísað til réttar til friðar og heilnæms umhverfis sem nýjustu kynslóðarinnar í þeim efnum.

2. Norrænn réttur

Mismunandi aldur norrænu stjórnarskránna kemur vel í ljós þegar borin eru saman ákvæði þeirra um mannréttindi. Þannig geyma danska og norska stjórnarskráin fremur fábrotin mannréttindaákvæði og vernda að meginstefnu til aðeins borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi.

Jafnréttisákvæði **finnsku stjórnarskrárinnar** í 6. gr. er ítarlegra en íslenska ákvæðið að því leyti að talað er um heilsu og fötlun sem þætti sem ekki má nota eina og sér til að réttlæta mismunun. Hins vegar er ekki getið ýmissa annarra þátta sem koma fyrir í íslenska ákvæðinu eins og efnahags og ætternis. Þá er í finnsku jafnréttisgreininni einnig ákvæði um rétt barna.

Í finnsku stjórnarskránni er einnig ákvæði um „kosninga- og þátttökuréttindi“. Þar segir í 14. gr. m.a. að útlendingar sem hafi fasta búsetu í Finnlandi njóti kosningaréttar í sveitarstjórnarkosningum. Ennfremur segir þar að stjórnvöld skuli „stuðla að tækifærum fyrir einstaklinginn til að taka þátt í félagslífi og hafa áhrif á ákvarðanir sem snerta hann“.

Þá er vert að nefna tjáningarfrelsisákvæðið í 12. gr. sem segir m.a.: „Skjöl og gögn í vörslu stjórnvalda eru öllum aðgengileg nema birting þeirra hafi af brýnum ástæðum verið takmörkuð með lögum.“

Þótt **Norðmenn** hafi farið mjög varlega í að breyta stjórnarskránni frá 1814 þá hafa verið gerðar markverðar breytingar er varða réttindaákvæði hennar til viðbótar við umhverfisréttarákvæðið í gr. 110b sem fyrr var nefnt. Í tengslum við lögfestingu Mannréttindasáttmála Evrópu árið 1994 var svohljóðandi ákvæði bætt við stjórnarskrána:

Grein 110. c.

Det paaligger Statens Myndigheder at respektere og sikre Menneskerettighederne.

Nærmere Bestemmelser om Gennemførelsen af Traktater herom fastsættes ved Lov.

Árið 2004 var svo tjáningarfrelsisákvæði norsku stjórnarskrárinnar endurskoðað. Með nokkurri vissu má fullyrða að leitun sé á jafn ítarlegu stjórnarskrarákvæði um tjáningarfrelsi ef undan eru skilin ákvæðin í sænsku stjórnarskránni. Norska ákvæðið hljóðar nú svo:

100. gr.

Ytringsfrihed bør finde Sted.

Ingen kan holdes retslig ansvarlig paa andet grundlag end Kontrakt eller andet privat Retsgrundlag, for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op mod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse. Det retslige Ansvar bør være foreskrevet i Lov.

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

Forhaandscensur og andre forebyggende Forholdsregler kunne ikke benyttes, medmindre det er nødvendigt for at beskytte Børn og Unge imod skadelig Paavirkning fra levende Billeder. Brevcensur kan ei sættes i Værk uden i Anstalter.

Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.

3. Önnur ríki

Eins og fyrr segir þá er það eitt helsta einkenni nútímalegrar stjórnarskrár að geyma ítarleg ákvæði um réttindi borgaranna. Fyrirmyndir eru gjarnan sóttar til helstu alþjóðasamninga. Til dæmis má víða merkja í stjórnarskrám Austur-Evrópuríkja orðalag sem sótt er til Mannréttindasáttmála Evrópu.

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

Því jafnvel hugleiknari en hin svokölluðu borgaralegu og stjórnmalalegu réttindi (tjáningarfrelsi, félagafrelsi, friðhelgi einkalífs o.s.frv.). Á hinn bóginn er mikil tregða til að viðurkenna réttindi með lagalega skuldbindandi hætti sem kosta fjárútlát af hálfu ríkisvaldsins.

Í sumum nýlegum stjórnarskráartextum er þetta vandamál leyst með því að hafa sérstaka kafla um „félagsleg markmið“, sbr. t.d. 3. kafla **svissnesku stjórnarskrárinnar** frá árinu 2000. Þar segir að sambandsríkið og kantónurnar skuli kosta kapps um að tryggja að allir njóti almannatrygginga, heilbrigðisþjónustu, hentugs húsnæðis, menntunar og aðstoðar samfélagsins þegar eitthvað bjátar á vegna aldurs, fötlunar, veikinda, slysa, atvinnuleysis o.s.frv. Jafnframt er tekið fram að ákvæði þessi leiði ekki til þess að einstaklingar öðlist lagalega bindandi rétt til framlaga af hálfu ríkisins.

Það þarf samt ekki að þýða að ákvæði af þessu tagi hafi enga lagalega þýðingu. Í löndum þar sem stjórnarskráreftirlit af hálfu dómstóla er hvað þróaðast geta dómstólar í vissum tilfellum lagt almennt mat á löggjöf án þess að réttindi tiltekinna einstaklinga ættu í hlut. Þannig gæti reynt á hvort aðgerðir stjórnvalda væru í samræmi við stefnuyfirlýsingar af þessu tagi.

Réttindaskrá **Evrópusambandsins** sem er hluti af stjórnarskrársáttmálanum sker sig einkum úr miðað við til dæmis íslensku, dönsku og norsku stjórnarskrána vegna þeirra félagslegu réttinda sem þar eru talin upp. Má nefna verkfallsrétt og réttinn til ókeypis atvinnumiðlunar.

Í framhaldi af fullgildingu Kvennasáttmála Sameinuðu þjóðanna hafa nokkur ríki farið þá leið að kveða í stjórnarskrá á um athafnaskyldu stjórnvalda til að afnema mismunun. Má þar nefna Þýsku, finnsku og grísku stjórnarskrána. Í Þýskalandi er það orðað svo að stjórnvöld skuli stuðla að raunverulegu jafnrétti kynjanna og grípa til aðgerða til að eyða þeirri mismunun sem nú viðgengst. Með breytingum á grísku stjórnarskránni frá 2001 eru stjórnvöld nú skuldbundin til að afnema misrétti, sérstaklega misrétti gagnvart konum. Í Finnlandi er aftur á móti sérstaklega vísað til jafnréttis á vinnumarkaði og tilgreint að nánar skuli kveðið á um leiðir til að tryggja jafnrétti kynjanna í lögum.

V. Löggjafarþing og löggjöf

1. Inngangur

Oft er sett jafnaðarmerki á milli „þings“ og „löggjafa“ og orðin notuð eins og um samheiti væri að ræða. Sú orðanotkun er auðvitað ekki fjarri lagi en hún er samt ekki fyllilega nákvæm. Þing deila yfirleitt löggjafarvaldi sínu með öðrum stofnunum ríkisins og þau gegna fleiri hlutverkum heldur en eingöngu löggjafarhlutverkinu. Ekki þarf heldur að fara lengra aftur en til 18. aldar til að rekast á þing sem höfðu dómssvald en ekki löggjafarvald eins og var raunin í Frakklandi fyrir byltingu.

Í upphafi voru þingin ráðgjafarsamkundur fyrir konung. Það var mikilvægt skref í þróun þinga þegar meðlimir þeirra losuðu sig undan því að

vera bundnir af fyrirmælum frá þeim sem tilnefndu þá. Það er einmitt viðurkennt í mörgum nútíma stjórnarskrám að þingmenn séu frjálssir að því að ráðstafa atkvæði sínu að vild og að þeir séu í raun fulltrúar þjóðarinnar allrar, sbr. 48. gr. ísl. stjkskr.

Það var í Bretlandi sem þinginu óx fyrst fiskur um hrygg. Það fékk vaxandi hlutdeild í löggjafarvaldi konungs. Jafnframt þróaðist ábyrgð ríkisstjórnar gagnvart þinginu. Hið svokallaða þingræði varð til. Lykillinn að þeim blómatíma þjóðþinganna sem hófst á seinni hluta 19. aldar og stendur enn er sú staðreynd að það var almennt viðurkennt sem hin eina sanna fulltrúasamkunda allrar þjóðarinnar og að engar mikilvægar ákvarðanir í þjóðmálum yrðu teknar án atbeina hennar.

Undanfarna áratugi hefur samt vaxið umræða um að þingin séu í kreppu. Talað er um flokksaga sem heftir frelsi þingmanna til að gera það sem samviskan býður þeim, ósæmileg ítök hagsmunasamtaka, að þingmenn hafi fjarlægst umbjóðendum sína og að framkvæmdarvaldið noti þingin sem hreina afgreiðslustofnun. Til að bæta gráu ofan á svart eiga þing Evrópusambandsríkjanna – að minnsta kosti – við það að etja að löggjafarvald hefur í vaxandi mæli færst til yfirþjóðlegra stofnana. Sú staðreynd að hvarvetna eru vandamál sem þingin glíma við svipuð bendir til þess að þetta séu engin tilfallandi vandamál heldur miklu fremur kerfislæg. En hvað er til ráða? Auðvitað kann að vera svigrúm fyrir meira beint lýðræði en samt virðist útilokað að það geti komið að neinu verulegu leyti í stað fulltrúalýðræðis þegar kemur að því að ráða fram úr þeim flóknu úrlausnarefnum sem nú koma til kasta þinganna. Fulltrúalýðræðið er eftir allt illskásta stjórnarformið sem stendur til boða.

Viðfangsefni stjórnskipunarréttarins í byrjun 21. aldar virðist því vera ekki síst að benda á leiðir til að renna styrkari stoðum undir tvö meginhlutverk þinganna, þ.e. löggjöf (3) og eftirlit með framkvæmdarvaldinu (4). En fyrst verður hugað nánar að grundvelli þess umboðs sem þingin hafa (2).

2. Umboð þings

Flestar stjórnarskrár mæla svo fyrir um að þingmenn séu *frjálssir og óbundnir gagnvart kjósendum*. Hugsunin, sem rekja má til hugmynda um að fullveldið sé hjá þjóðinni, er sú að þingmenn séu valdir sem fulltrúar *allrar þjóðarinnar* og taki ákvarðanir í umboði hennar því hún er ófær um það sem slík af praktískum ástæðum. Þessi regla um að þingmenn séu frjálssir og eingöngu bundnir af samvisku sinni á erfitt uppdráttar gagnvart flokksaganum sem einkennir störf nútímaþinga. Auðvitað er samt ekki hægt að banna þingmönnum að gangast af fúsum og frjálsum vilja undir flokksaga. Sums staðar hafa verstu birtingarform flokksagans verið talin stríða gegn stjórnarskrá (dæmi eru frá sumum löndum að það hafi tíðkast að formenn þingflokka fengju frá nýjum þingmönnum afsagnarbréf sem hægt var að draga upp úr þússi sínu hvenær sem á þurfti að halda ef menn lutu ekki flokksaga).

Til eru efri deildir þinga þar sem frelsi þingmanna er ekki viðurkennt. Á það við um sambandsráðið í Þýskalandi sem samanstendur af fulltrúum ríkisstjórna sambandslandanna sem tilnefna þá og afturkalla.

Frelsi þingmanna helgast af því að þeir eru *kosnir með lýðræðislegum hætti*. Allir ríkisborgarar njóta kosningaréttar (konur og karlar án undantekningar nema hvað varðar aldur, hugsanlega að menn hafi ekki verið sviptir borgaralegum réttindum og búsetu). Þótt kosningin sé bein og kosningarétturinn jafn þá eru reglur um útreikning sæta mjög mismunandi. Sum staðar eru slíkar reglur í stjórnarskrá eins og í Belgíu, Írlandi og Austurríki. Annars staðar er það löggjafinn sem setur þær eins og í Frakklandi. Í mörgum Evrópuríkjum gildir *hlutfallskerfi*, þ.e. að allir flokkar fá sæti í hlutfalli við fylgi sitt (sums staðar hefur verið sett lágmark, 5% í Þýskalandi til dæmis). Ókosturinn er sá að fylgið getur dreifst á mjög marga flokka og það getur verið erfitt að mynda stöðugan meirihluta. *Meirihlutakerfi* er við lýði annars staðar eins og í Bretlandi þar sem sá listi sem fær flest atkvæði í hverju kjördæmi fær öll sætin í sinn hlut. Þannig verður til öflugur og stöðugur meirihluti á þingi en litlu flokkarnir bera skarðan hlut frá borði. Sigurvegarinn ræður þannig þegar upp er staðið yfir fleiri sætum á þingi heldur en raunverulegt kjörfylgi hans segir til um. Meirihlutakerfi með tveimur umferðum getur lagfært að nokkru leyti þessa skekkju, eins og í Frakklandi, þar sem til þess að öðlast sæti þarf annað hvort hreinan meirihluta í fyrstu umferð eða þátttöku í kosningabandalagi í annarri umferð. Til að kosningar séu lýðræðislegar er yfirleitt talað um að þurfi almennan kosningarétt og kjörgengi, leynilegar kosningar, takmarkað kjörtímabil en hins vegar eru ekki gerðar kröfur um jafnt vægi atkvæða né að neinu tilteknu kosningakerfi sé fylgt.

Í **sænsku stjórnarskránni** er ákvæði um að í þingkosningum skuli kjósendur ekki einungis eiga þess kost að greiða tilteknum flokki atkvæði sitt heldur einnig að láta í ljósi stuðning við tiltekinn frambjóðanda, sbr. 1. gr. 3. kafla Regeringsformen.

Umboð þingmanna er hvarvetna takmarkað í tíma. *Lengd kjörtímabils* ræðst annars vegar af þeirri nauðsyn að gefa þingmönnum færi á að hrinda stefnumálum sínum í framkvæmd en hins vegar þarf auðvitað reglulega að leggja verk þeirra í dóm kjósenda. Í raun er kjörtímabil þingmanna víðast hvar fjögur eða fimm ár.

Rétturinn til þingrofs er venjulegast í höndum þjóðhöfðingjans, formlega séð að minnsta kosti, þótt sums staðar hafi þingið sjálft þennan rétt. Gjarnan er litið á þingrofsréttinn sem mikilvægan þátt í að tryggja hæfilegt jafnvægi milli ólíkra valdaaðila.

Frá fornu fari hafa þingin verið *deildaskipt*. Önnur deildin hefur þá gjarnan verið valin með sérstökum hætti. Í sambandsríkjum eru til dæmis fulltrúar þeirra iðulega í annarri þingdeildinni. Bretland sker sig úr að því leyti að lávarðadeildin er samsett af mönnum sem erfa réttinn til sætis, eru tilnefndir til æviloka eða teljast til æðstu manna kirkjunnar. Á Írlandi eru meðlimir efri deildarinnar, Seanad Eireann, tilnefndir af æðri menntastofnunum. Í Bandaríkjunum byggir hugmyndin um deildaskipt þing á hugmynd um valddreifingu og þar eru valddreifing og takmörkun valds taldar vera grunnástæður þess að hafa slíkt kerfi.

Vissulega hafa menn spurt sig hvort deildaskipting sem ekki styðst lengur við nein sérstök rök um mismunandi lýðræðislegt umboð eigi rétt á sér. Norrænu ríkin utan Noregur hafa dregið sínar ályktanir af þessu og afnumið deildaskiptinguna á undanförunum áratugum. Er reyndar einnig til umræðu í Noregi að afnema deildaskiptinguna.

3. Löggjöf

Þingin eru hvarvetna aðalhandhafi löggjafarvalds en misjafnt er að hvaða marki þau deila því með öðrum. Skipta má löggjafarvaldinu í þrjú þrep, þ.e. (1) réttur til frumkvæðis að löggjöf, (2) athugun og umræða og loks (3) staðfesting og birting. Á meðan fyrsta þrepið er venjulegast í höndum ríkisstjórnar og það síðasta á valdi þjóðhöfðingja þá er það annað þrepið, þungamiðjan í löggjafarferlinu, sem fellur í skaut þingsins.

Ekki má heldur gleyma því að *framkvæmdarvaldið hefur yfirleitt heimild til að setja reglur* á grundvelli almennra laga. Þessi heimild er afmörkuð í 80. grein **Þýsku** stjórnarskrárinnar þar sem segir: „Dabei muessen Inhalt, Zweck und Ausmass der erteilten Ermaechtungung im Gesteze bestimmt werden.“ Sums staðar eins og í **Frakklandi** hefur framkvæmdarvaldið sjálfstæða heimild til lagasetningar sbr. 34. og 37. gr. stjórnarskrárinnar. Þar er talið upp á hvaða sviðum þingið hefur löggjafarvald og tekið fram að á öðrum sviðum sem ekki eru tilgreind sérstaklega setji framkvæmdarvaldið reglur. Hér á landi er ekki um aðrar slíkar takmarkanir að ræða en þær sem leiðir af einstökum lagaáskilnaðarreglum í stjórnarskrá eða lögum og svo af 2. gr. stjkskr.

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

Þá þekkist það að löggjafarvald sé *framselt þingnefndum* sbr. „litlu lögin“ (leggine) á **Ítalíu** og sambærilegt fyrirkomulag á Spáni.

Sænska stjórnarskráin mælir fyrir um (18. gr.) að sett skuli á fót lagaráð þar sem sitja dómara úr Hæstarétti og æðsta stjórnsludómstólnum. Er hlutverk þeirra að gefa álit á lagafrumvörpum að beiðni ríkisstjórnarinnar eða þingnefndar. Ráðið á einkum að skoða:

- hvernig frumvarpið samrýmist stjórnarskránni og lagakerfinu almennt;
- innra samræmi í lagafrumvarpi;
- hvernig frumvarpið stenst kröfur um lögbundið ríkisvald
- hvernig frumvarpið samrýmist þeim tilgangi sem sagður er búa að baki og loks
- hvaða vandamál séu líkleg til að koma upp þegar að beitingu laganna kemur.

Samkvæmt 83. gr. **norsku stjórnarskrárinnar** getur þingið fengið álit Hæstaréttar á löggjafarmálum. Það hefur þó ekki gerst síðan 1945.

Athyglisverð regla er í 41. gr. **dönsku stjórnarskrárinnar** þar sem segir að fresta beri þriðju og síðustu umræðu um frumvarp í 12 virka daga ef 2/5 hlutar þingmanna hið minnsta krefjast þess. Hefur þessari heimild verið beitt nokkrum sinnum. Rétt er að nefna að nokkrar undantekningar eru frá þessari heimild minnihlutans til að „kaupa sér tíma“.

Athyglisvert er að umræður eru ekki nema tvær um lagafrumvörp samkvæmt 41. gr. **finnsku stjórnarskrárinnar**, sbr. einnig 72. gr. Sam-

kvæmt 72. gr. verða að líða að minnsta kosti þrjú dagar milli fyrstu og annarrar umræðu. Stjórnlaganefnd þingsins ber að gefa álit á því hvort lagafrumvörp standist gagnvart stjórnarskránni og alþjóðlegum mannréttindasamningum, skv. 74. gr.

Evrópusamstarfið gerir það að verkum að þjóðþingin hafa misst forræði á mörgum málaflokkum. Reynt hefur verið í ýmsum löndum Evrópusambandsins að vega upp á móti þessu með því að binda í stjórnarskrá að *ríkisstjórnin ráðfæri sig við þjóðþingið* áður en ákvarðanir eru teknar um afstöðu til lagasetningar á Evrópuvísu.

Kröfur til lagasetningar hafa aukist. Ekki er þó algengt að bundið sé í stjórnarskrá hvaða kröfur lög eigi að uppfylla aðrar en þær að vera í samræmi við stjórnarskrá (t.d. að þau skuli vera almenn og að bann sé við afturvirkni).

4. Eftirlitshlutverk þingsins

Eftirlitshlutverk þings í víðasta skilningi er þríþætt. Í fyrsta lagi valdið til að velja aðra handhafa ríkisvalds, í öðru lagi valdið til að krefja þá svara um frammistöðu sína og í þriðja lagið valdið til að svipta aðra handhafa ríkisvalds embætti.

4.1. Val á öðrum handhöfum ríkisvalds

Í mörgum ríkjum velur þingið forseta ríkisins. Þetta er raunin í Þýskalandi, á Ítalíu og í Grikklandi. Það er svo einkenni þingræðis að ríkisstjórn getur ekki setið nema hún hafi stuðning meirihluta þingmanna. Misjafnt er hvort þessi stuðningur þarf að koma fram með formlegum hætti þegar ný ríkisstjórn tekur við völdum (þ.e. hvort þingræðið er jákvætt eða neikvætt). Þótt skipun forsætisráðherra í embætti sé yfirleitt í höndum þjóðhöfðingja getur hann vegna þingræðisreglunnar ekki annað en fylgt vilja þingsins í því sambandi.

Þá er misjafnt eftir löndum hvort ráðherrar sitja á þingi, sbr. að í **norsku** stjórnarskránni er ákvæði (62. gr.) um að ráðherrar megi ekki jafnframt vera þingmenn.

Í sumum ríkjum hefur þingið hlutverki að gegna við val á dómendum í stjórnlagadómstól. Allir dómarnir í þýska stjórnlagadómstólnum eru þannig valdir af þýska þinginu. Í öðrum löndum eins og Ítalíu, Austurríki, Spáni og Portúgal velur þingið hluta dómenda í slíkan dómstól.

Eins kemur þingið yfirleitt með einum eða öðrum hætti nærri vali á dómurum við sérdómstóla, ef þeir eru á annað borð til, sem hafa það hlutverk að dæma um ábyrgð ráðherra og þjóðhöfðingja ef því er að skipta, sbr. lög um landsdóm nr. 3/1963.

4.2. Réttur til að grennslast fyrir um hvernig aðrir handhafar ríkisvalds sinna starfi sínu

Þarna er komið að kjarnanum í eftirlitshlutverki þingsins. Eftirlitið er í formi fyrirspurna til ráðherra, kröfu um skýrslur og jafnvel rannsóknarnefnda. Víðast hvar þarf meirihluta þingmanna til skipunar rannsóknarnefnda sem dregur nokkuð úr virkni þessa úrræðis. Annars staðar getur

minnihluti þingmanna krafist þess að slíkar nefndir séu settar á fót, sbr. 44. gr. **þýsku** stjórnarskrárinnar (fjórðungur þingmanna) og 178. gr. **portúgölsku** stjórnarskrárinnar (fimmtungur þingmanna enda hafi viðkomandi þingmenn ekki áður á sama þingi farið fram á rannsókn). Í drögum að nýrri austurrískri stjórnarskrá er einnig gert ráð fyrir rétti minnihluta þingmanna að þessu leyti.

Réttur þingmanna til að krefja ráðherra svara um málefni sem varða almenning er stjórnarskrárbundinn í **Danmörku**, sbr. 53. gr. Þá er í dönsku stjórnarskránni ákvæði um rannsóknarnefndir sem er sambærilegt því íslenska.

Þá er *umboðsmanns þingsins* getið í norsku, dönsku, sænsku og finnsku stjórnarskránni. Ítarlegast er ákvæðið í þeirri finnsku:

38. grein

Þingið skipar umboðsmann og tvo menn honum til aðstoðar til fjögurra ára. Skulu þeir hafa afburða þekkingu á lögum.

Þingið getur, að fengnu álit stjórnlaganefndarinnar, vikið umboðsmanni úr embætti áður en skipunartími hans er úti ef sérlega þung rök mæla með því, enda sé sú ákvörðun studd með atkvæðum að minnsta kosti 2/3 þeirra sem greiða atkvæði.

Sérstakur kafli er í **sænsku** stjórnarskránni, 12. kafli Regeringsformen, sem heitir „Eftirlit af hálfu þings“. Er þar fjallað um ábyrgð ráðherra og hlutverk stjórnlaganefndar þingsins í því sambandi. Nefndin hefur samkvæmt 1. gr. 12. kafla aðgang að fundargerðum ríkisstjórnar og öllum skjölum sem þeim tengjast. Þá eru einnig ákvæði um spurningar til ráðherra af hálfu þingmanna, umboðsmanns þingsins og ríkisendurskoðenda.

Sömuleiðis er að finna í finnsku stjórnarskránni ítarleg ákvæði um aðhald þingsins með framkvæmdarvaldinu og rétt þingmanna til upplýsinga.

4.3. Réttur til að víkja öðrum handhöfum ríkisvalds úr embætti

Í þingræði felst að ríkisstjórnin er háð þinginu og getur ekki setið nema meirihluti þess styðji hana eða að minnsta kosti umberi hana. Þingræði er ekki við lýði í Bandaríkjunum því þar er forsetinn, höfuð ríkisstjórnarinnar, kjörinn beinni kosningu.

Í **dönsku stjórnarskránni** er þingræðisreglan lögfest. Þar segir í 15. gr.:

Stk. 1. Ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sit mistillid til ham.

Stk. 2. Udtaler Folketinget sin mistillid til statsministeren, skal denne begære ministeriets afsked, medmindre nyvalg udskrives. Et ministerium, som har faaet et mistillidsvotum, eller som har begæret sin afsked, fungerer, indtil et nyt ministerium er udnævnt. Fungerende ministre kan i deres embede kun foretage sig, hvad der er fornødent til embedsforretningernes uforstyrrede førelse.

Þingræðisreglan kemur einnig fyrir í 3. gr. **finnsku stjórnarskrárinnar** þar sem segir: „Framkvæmdarvald er í höndum forseta lýðveldisins

og ríkisstjórnar, en meðlimir hennar verða að njóta trausts þingsins.“

Þingræðisreglan birtist einnig í sænsku stjórnarskránni þar sem talað er um að ríkisstjórnin sé ábyrg gagnvart þingi (Regeringsformen, gr. 1.6).

Eins og fyrr segir er það kjarninn í þingræðinu að ríkisstjórn er ekki vært nema meirihluti þings styðji hana eða þoli í embætti. Þegar þessi stuðningur er ekki lengur fyrir hendi getur meirihluti þings knúið ríkisstjórn eða einstaka ráðherra til afsagnar. Víða eru þessum rétti settar nokkrar skorður. Slíkar skorður geta t.d. verið í formi frests (ekki má skv. 2. mgr. 67. gr. þýsku stjórnarskrárinnar greiða atkvæði um vantrauststillögu fyrr en tveimur sólarhringum eftir að hún kemur fram) eða kröfu um lágmarksfjölda flutningsmanna (10% þingmanna í Svíþjóð, Þýskalandi, Frakklandi og á Ítalíu). Frægt er það fyrirkomulag í Þýskalandi að kanslaranum verður ekki vikið frá nema eftirmaður hans verði kosinn um leið (67. gr. um svokallað konstruktives Misstrauensvotum).

5. Annað

Það er sérstakt við norska stjórnskipun að þing situr í fjögur ár og verður ekki rofið þess á milli, sbr. 71. gr.

Þá er einnig í finnsku stjórnarskránni athyglisvert ákvæði um að mál falli ekki niður milli þinga nema þegar kosningar hafa verið haldnar í millitíðinni, sbr. 49. gr. Þetta er önnur regla en hér á landi. Ennfremur segir þar í 50. gr. að þingnefndir megi halda opna fundi þegar verið er að safna upplýsingum um mál til undirbúnings ákvarðanatöku.

VI. Framkvæmdarvald og meðferð þess

1. Inngangur

Í flestum vestrænum lýðræðisríkjum er framkvæmdarvaldið mun meira en nafnið kynni að benda til. Í stað þess að láta sér nægja að framfylgja ákvorðunum sem aðrir hafa tekið er framkvæmdarvaldið miðpunktur ákvarðanatöku. Framkvæði að lagasetningu og stefnumótun kemur iðulega þaðan. Það má finna ýmsar skýringar á þessari þróun. Þingræðið, sem í orði kveðnu gerir framkvæmdarvaldið háð stuðningi meirihluta þings, leiðir í raun oftast til þess að framkvæmdarvaldið fellur saman við þingmeirihlutann. Þessu til viðbótar má nefna að framkvæmdarvaldið hefur úr meiri mannafla og fjármunum að spila heldur en þingið til þess að beita valdi sínu.

Þótt framkvæmdarvaldinu hafi þannig vaxið mjög ásmegin þýðir það ekki að það sé almáttugt. Það verður stöðugt að hafa samráð við og leita samninga við ólík stjórn málaöfl og ýmsa hagsmunahópa undir eftirliti almenningsálitsins auk aðhalds af hálfu þings og dómstóla.

Ákvæði um framkvæmdarvald og meðferð þess eru fyrirferðarmikil í stjórnarskrám nútímaríkja. Greina má tvö módel í því sambandi eftir því hvort um einn eða tvo meginhandhafa framkvæmdarvalds er að ræða.

Bandaríkin eru helsta dæmið um ríki þar sem einungis er um einn aðal-handhafa framkvæmdarvalds að ræða, þ.e. forsetann. Hitt módelið er algengara í Evrópu þar sem framkvæmdarvaldið skiptist milli þjóðhöfðingja, sem arftaka einveldis, og ráðherra sem bera ábyrgð gagnvart þinginu.

2. Embætti og hlutverk þjóðhöfðingja

2.1. Inngangur

Lýðræðisríkjum má skipta í grófum dráttum í tvennt eftir því hvort þau eru lýðveldi þar sem þjóðhöfðingi er kosinn beint af þjóðinni eða af þingi landsins eða eftir því hvort þjóðhöfðinginn er konungur, fursti eða prins þar sem tignin erfist frá einni kynslóð til annarrar. Sviss fellur ekki inn í þessa flokkun vegna þess að ráðherrar skiptast þar á að gegna embætti þjóðhöfðingja. Það er því nærtækast að bera Ísland saman við önnur lýðveldi. Gjarnan er það svo í alþjóðlegum samanburði að forseti sem kosinn er beinni kosningu af þjóðinni hefur meiri völd en þjóðhöfðingjar almennt. Helgast það meðal annars af því að í þeim tilfellum hefur forsetinn lýðræðislegt umboð sem er ekki síðra en umboð það sem þingmenn njóta. Þetta á við um Bandaríkin, ýmis ríki Suður-Ameríku, Frakkland, Portúgal og ýmis ríki Austur-Evrópu eins og Rússland, Úkraínu, Armeníu, Azerbaidjan og Georgíu. Til eru nokkrar undantekningar frá þessu, þ.e. ríki þar sem forsetinn gegnir fyrst og fremst táknrænu hlutverki þótt hann sé kosinn beinni kosningu. eru Austurríki, Írland og Ísland gjarnan nefnd í því samhengi. Staða forseta þar er líkari stöðu forseta í ríkjum þar sem hann er kosinn af þingi landsins eins og í Þýskalandi til dæmis eða stöðu konungs. Það er einnig ljóst að breytingar á finnsku stjórnarskránni árið 2000 miðuðu að því að draga heldur úr völdum forsetans.

2.2. Kosningar - Kjörtímabil

Kjörtímabil forseta er yfirleitt á bilinu fjögur til sjö ár. Það er sjö ár á Írlandi og var það sömuleiðis í Frakklandi þar til fyrir skemmstu að það var stytta í fimm ár. Kjörtímabilið er einnig í lengra lagi í Finnlandi og Austurríki eða sex ár. Í Bandaríkjunum hins vegar er kjörtímabilið ekki nema fjögur ár. Í sumum ríkjum eins og Bandaríkjunum, Írlandi, Austurríki, Portúgal, Finnlandi og nú síðast Frakklandi eru einnig lagðar takmarkanir við því að forseti geti setið lengur en tvö kjörtímabil í einu.

Algengt er að setja hærri aldursmörk fyrir frambjóðendur en á við um framboð til þings eða annarra embætta, eða 35 ár í Bandaríkjunum, Portúgal, Írlandi og Austurríki. Engin aldurskilyrði er að finna í finnsku og frönsku stjórnarskránum.

Kosningakerfin eru líka mismunandi. Í Frakklandi, Austurríki og Finnlandi eru þannig haldnar tvær umferðir ef enginn einn frambjóðandi nær hreinum meirihluta í fyrstu umferð. Þá er írska fyrirkomulagið athyglisvert, þ.e. að kjósendur forgangsraða frambjóðendum þegar þeir kjósa og ef enginn nær hreinum meirihluta samkvæmt atkvæðum í fyrsta sæti er litið til atkvæða í annað sætið til að fá fram úrslit og svo koll af kolli. Hliðstætt fyrirkomulag er notað í þingkosningum.

2.3. Staðfesting löggjafar

Víðast hvar er það hlutverk þjóðhöfðingja að staðfesta löggjöf. Í því felst að staðfesta að lögini hafi orðið til með stjórnskipulega réttum hætti og að þau megi birta, að þau megi ganga í gildi og að þeim megi beita.

Segja má að við eðlilegar aðstæður sé það orðið nánast formsatriði víða að staðfesta löggjöf. Í Danmörku hefur það ekki gerst síðan 1865 að konungur neiti að undirrita lög. Samkvæmt **norsku stjórnarskránni**, 78. gr. getur konungur neitað að undirrita lög. Er í því tilfelli óheimilt að bera lögini upp við hann aftur á sama þingi. Unnt er að yfirvinna neitun konungs ef frumvarp er samþykkt á þremur þingum með tvennum kosningum á milli skv. 79. gr. Þessi ákvæði gegndu miklu hlutverki á 19. öld en hafa litla sem enga praktíska þýðingu lengur. Þó reyndi á 78. gr. árið 1975 þegar konungur lét undir höfuð leggjast að undirrita lög um sáttanefnd sem setja átti á fót til að afstýra vinnudeilu. Áður en til undirritunar kom höfðu aðilar náð samningum. Ekki var lengur þörf fyrir lögini og konungur undirritaði þau ekki.

Ítarleg ákvæði eru um þetta efni í **finnsku stjórnarskránni**. Þar segir í 77. gr. að forseti hafi þrjá mánuði til að undirrita lög og geti hann á því tímabili aflað álits Hæstaréttar og æðsta stjórnarsýsludómstólsins á lögnum. Ef forseti staðfesti ekki lögini þá fari þau aftur til umfjöllunar í þinginu. Samþykki þingið lögini óbreytt þá taki þau gildi án staðfestingar forseta.

Þarna er því ekki um neitunarvald að ræða heldur fremur vald til að fresta gildistöku laga. Meginþýðing þessa valds, sem hefur verið í stjórnarskránni frá 1919, er að þannig skapast möguleiki á að afla álits Hæstaréttar eða æðsta stjórnarsýsludómstólsins á lögum áður en þau ganga í gildi.

Samkvæmt 26. gr. **írsku stjórnarskrárinnar** getur forseti landsins fengið álit Hæstaréttar á því hvort nýsamþykkt lög stríði gegn stjórnarskránni. Þessari heimild hefur verið beitt þó nokkrum sinnum og í tæplega helmingi tilvika taldi rétturinn að breytinga væri þörf á hinum samþykktu texta.

2.4. Hlutverk við myndun ríkisstjórnar

Eitt af þeim hlutverkum sem þjóðhöfðingi hefur víða haft er ákveðið frumkvæði við myndun ríkisstjórnar. Þróunin hefur hins vegar orðið sú að ef ljóst er hver hafi unnið kosningar eða fyrir liggur að kominn sé starfhæfur meirihluti þá gengur þjóðhöfðinginn ekki gegn því. Þessi þróun endurspeglast með skýrum hætti í **finnsku stjórnarskránni** frá árinu 2000. Samkvæmt 61. gr. kys þingið forsætisráðherra eftir samráð milli þingflokkanna. Hlutverk forseta er þar að tilkynna þinginu formlega hver sé forsætisráðherraefni eftir að hafa ráðfært sig við forseta þingsins og þingflokkanna og áður en gengið er til kosningar. Að þeim loknum skipar forsetinn forsætisráðherra í embætti.

Samkvæmt **sænsku stjórnarskránni** eru ákvarðanir um veitingu umboðs til stjórnarmyndunar í höndum þingforseta, sbr. 2.-4. gr. 6. kafla Regeringsformen. Konungur hefur því í raun ekki nein völd lengur og hefur eingöngu hlutverk sem fulltrúi þjóðar sinnar og ríkis.

3. Ríkisstjórn og ráðherrar

3.1. Inngangur

Það er einkennandi fyrir stjórnarskrár seinni tíma að ríkisstjórnir og ráðherrar fá meiri athygli heldur en raun ber vitni í stjórnarskrám 19. aldar.

Ákvæði **finnsku stjórnarskrárinnar** eru lærdómsrík að þessu leyti. Þar er til dæmis kveðið á um að ráðherrar í ríkisstjórn beri í sameiningu ábyrgð á ákvörðunum hennar nema þeir hafi látið bóka mótmæli í fundargerð, sbr. 60. gr. Þá eru þar ákvæði um skyldur forsætisráðherra, 66. gr., og reglur um ákvarðanatöku á ríkisstjórnarfundum, sbr. 67. gr.

3.2. Ráðherraábyrgð

Greina má á milli hinnar pólitísku og hinnar lagalegu ábyrgðar. Þar sem þingræði er við lýði gildir að ríkisstjórnir koma fram sem ein heild og ráðherrar bera í sameiningu pólitíska ábyrgð á verkum hennar. Hver ráðherra verður því að verja gerðir ríkisstjórnarinnar eða segja af sér ella.

Hin lagalega ábyrgð vegna refsiverðs athæfis er annars eðlis en víða er að finna um hana ákvæði í stjórnarskrám. Ákvæði **dönsku stjórnarskrárinnar** um ráðherraábyrgð, 16. gr., er mjög líkt því íslenska nema að auk þingsins hefur konungur einnig ákærvald.

Samkvæmt **sænsku stjórnarskránni** dæmir hæstiréttur landsins í málum sem varða embættisfærslu ráðherra, sbr. 3. gr. 12. kafla. Ákærvald er í höndum stjórnlaganefndar þingsins.

Finnska stjórnarskráin geymir ítarlegar reglur um ráðherraábyrgð í gr. 114-116. Skipta má ferlinu í þrjú þrep. Ákvörðun um rannsókn á meintu broti er tekin af þinginu að kröfu að minnsta kosti 10 þingmanna. Stjórnlaganefnd þingsins tekur svo ákvörðun um hvort telja megi að lög hafi verið brotin. Ef svo er getur þingið ákveðið með einföldum meirihluta hvort viðkomandi ráðherra er ákærður frammi fyrir sérstökum dómstóli þar sem eiga sæti fimm dómarar úr æðstu dómstólum landsins og fimm þingmenn. Síðast reyndi á þessi ákvæði árið 1993 og var ráðherra þá fundinn sekur.

3.3. Hæfiskröfur til ráðherra

Í nýjustu norrænu stjórnarskránum eru ákvæði um hæfiskröfur til ráðherra. Þannig segir 9. gr. 6. kafla **sænsku stjórnarskrárinnar** (Regeringsformen) að ráðherra megi ekki gegna neinu öðru starfi í þágu hins opinbera eða einkaaðila. Þá megi hann ekki aðhafast neitt það sem gæti skaðað traust almennings á honum.

Í **finnsku stjórnarskránni** eru svipaðar reglur nema hvað því er bætt við að ráðherra skuli þegar eftir að hann tekur við embætti skýra þinginu frá eigna- og hagsmunatengslum sem skipt geta máli við mat á störfum hans.

VII. Dómsvald og meðferð þess

1. Inngangur

Frelsi nær ekki fram að ganga nema dómsvaldið sé aðskilið frá löggjafar- og framkvæmdarvaldi, skrifaði Montesquieu í riti sínu *Anda laganna*.

Ákvæði um meðferð dómsvalds eru mikilvægur þáttur í hverri nútímallegri stjórnarskrá. Uppbygging dómskerfis er ákaflega mismunandi frá einu ríki til annars. Til dæmis má geta þess að stjórnarsýsludómstólar eru við lýði í Finnlandi og Svíþjóð og mörgum ríkjum sunnar í álfunni eins og Frakklandi og Þýskalandi. Þeir þekkjast hins vegar ekki í Noregi, Danmörku og Íslandi. Þá hafa sérstakir stjórnlagadómstólar verið settir á fót í mörgum Evrópuríkjum er hafa það hlutverk meðal annars að dæma um hvort lög stríði gegn stjórnarskrá. Vegna hins mikla valds sem stjórnlagadómstólar hafa hefur sérstök rækt verið lögð við að kveða á um sjálfstæði þeirra í stjórnarskrá. Jafnvel þótt æðstu dómstólar á Norðurlöndum gegni að sumu leyti svipuðu hlutverki við stjórnarskráeftirlit endurspeglast það ekki nema að litlu leyti í stjórnarskrárákvæðum þessara ríkja.

2. Ákvæði í norrænum stjórnarskrám

Norska stjórnarskráin geymir fremur fátækleg ákvæði um Hæstarétt landsins. Þeim mun ítarlegri eru ákvæðin um Ríkisréttinn sem dæmir í málum sem höfðuð eru gegn ráðherrum, hæstaréttardómurum og þingmönnum fyrir brot í opinberu starfi. Hefur verið haft á orði í Noregi að minni þörf sé á Ríkisréttinum nú heldur en áður en þingræði var innleitt. Ekki hefur verið ákært frammi fyrir Ríkisréttinum síðan 1926-1927.

Ákvæði **dönsku stjórnarskrárinnar** um dómstóla eru mjög svipuð þeim íslensku. Helsti munurinn er sá í fyrsta lagi að þegar dómara er vikið úr embætti eftir að hann nær 65 ára aldri nýtur hann einungis óskertra launa þangað til eftirlaunaaldri er náð en ekki til æviloka eins og á Íslandi. Þá er einnig að finna ákvæði um kviðdóm í dönsku stjórnarskránni. Ennfremur er rétt að nefna að í dönsku stjórnarskránni má finna meginreglur um Ríkisréttinn, í 59. og 60. gr., en hann dæmir um ráðherraábyrgð, eins og Landsdómur hér. Ekki alls fyrir löngu var Ríkisrétturinn kallaður saman í fyrsta skipti í langan tíma. Var það árið 1994 þegar dómsmálaráðherra landsins var dæmdur fyrir brot á lögum um ráðherraábyrgð í hinu svokallaða Tamílamáli.

Í **sænsku stjórnarskránni** er steipt saman í einn kafla ákvæðum um dómstóla og stjórnarsýsluna. Ber það vott um nokkuð annan skilning á hlutverki og stöðu dómstóla heldur en í Noregi, Danmörku og á Íslandi. Um sjálfstæði dómstóla segir þar að hvorki stjórnvöld né þingið geti ákveðið hvernig dómstóll skuli leysa úr tilteknu máli (11. kafli, 2. gr.). Ennfremur eru ákvæði um að ekki megi víkja fastráðnum dómara úr embætti nema i) hann hafi sýnt með refsiverðu athæfi eða endurtekinni vanrækslu að hann sé ekki fær um að gegna starfinu eða ii) hann hafi náð eftirlaunaaldri. Dómari má bera ákvörðun um brottvikningu undir dómstóla.

Ólíkt vestnorrænu stjórnarskránum er í sænsku stjórnarskránni ákvæði

um að dómstólum beri að víkja til hliðar lagaákvæði ef það stríðir augljóslega gegn stjórnarskránni (11. kafli 14. gr.). Þetta ákvæði kom inn í sænsku stjórnarskrána árið 1979. Æðsti stjórnarsýsludómstóllinn hefur tvisvar talið að almenn lög stríddu gegn stjórnarskránni og oftast þegar í hlut hafa átt reglugerðir framkvæmdarvaldsins. Árið 1996 taldi Hæstiréttur í fyrsta skipti að reglugerð væri andstæð stjórnarskránni og árið 2000 varð sama niðurstaða í máli sem varðaði almenn lög.

Í **finnsku stjórnarskránni** segir um skipun dómara einfaldlega að embættisdómarar séu skipaðir af forseta í samræmi við lög. Ekki megi víkja dómara úr embætti nema með dómi. Þá er athyglisvert að bæði Hæstiréttur og æðsti stjórnarsýsludómstóllinn mega leggja til lagaumbætur við ríkisstjórnina eins og tekið er fram í 99. gr.

Loks er svipað ákvæði (106. gr.) og í sænsku stjórnarskránni um að telji dómstóll í tilteknu dómsmáli að beiting lagaákvæðis myndi augljóslega stríða gegn stjórnarskránni þá beri að víkja því til hliðar. Ákvæðið kom nýtt inn í stjórnarskrána árið 2000 og hefur síðan reynt einu sinni á þessa heimild, en þá var lagasetning um friðun húsa talin andstæð eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.

3. Önnur ríki

Stjórnlagadómstólar hafa verið settir á fót í fjölmörgum Evrópuríkjum eins og Þýskalandi, Austurríki, Ítalíu, Spáni og Portúgal. Einnig starfar svokallað stjórnlagaráð í Frakklandi sem þar til fyrir skemmstu hafði fremur takmörkuðu hlutverki að gegna, þ.e. það gat einungis gefið álit á stjórnskipulegu gildi laga áður en þau gengju í gildi. Þá hafa stjórnlagadómstólar verið stofnaðir í flestum Austur-Evrópuríkjum eins og Ungverjalandi, Tékklandi, Rússlandi, Slóveníu, Slóvakíu, Póllandi og svo mætti lengi telja. Eistland er undantekning en þar hefur verið stofnuð sérstök deild í Hæstarétti sem hefur stjórnarskráeftirlit með höndum.

Hugmyndin um sérstakan stjórnlagadómstól er gjarnan rakin til austurríska lögspekingsins Hans Kelsens en slíkur dómstól var komið á fót í **Austurríki** árið 1920. Það er því athyglisvert að kynna sér þær umræður sem staðið hafa þar í landi undanfarin ár um stjórnarskrárumbætur, þar á meðal um breytingar á fyrirkomulagi eftirlits með því hvort lög samrýmist stjórnarskrá. Samkvæmt drögum að nýrri stjórnarskrá sem formaður stjórnlagabingsins lagði fram í ársbyrjun 2005 er lagt til að heimildir stjórnlagadómstólsins verði rýmkaðar. Hægt verði að leita til stjórnlagadómstólsins vegna aðgerðaleyfis löggjafans (240. gr.). Þannig verði hægt að fá ríkið dæmt fyrir stjórnarskrárbrot ef löggjafinn hefur látið undir höfuð leggjast að setja lög sem nauðsynleg væru til að tryggja stjórnarskrárvarin réttindi.

Í Bandaríkjunum, Kanada, og flestum Suður-Ameríkuríkjum er stjórnarskráeftirliti hagað með svipuðum hætti og á Norðurlöndum, þ.e. almennir dómstólar hafa það með höndum. Þar er slíkt eftirlit talið eðlisþáttur í dómsvaldinu og ekki endilega þörf á stjórnarskrárákvæðum er færri dómstólum þessi völd. Í raun er þarna um eldra fyrirkomulag stjórnarskráeftirlits að ræða heldur en það sem tíðkast víðast á meginlandi Evrópu.

VIII. Utanríkismál

1. Staða þjóðaréttarins að landsrétti

Það er mikilvægt atriði í stjórnskipun hvers ríkis að tekin sé afstaða til þess hver séu tengsl innanlandsréttar og þjóðaréttar. Fylgja ríki þar ýmist svokallaðri eineðliskenningu eða tvíeðliskenningu. Eineðliskenningunni er fylgt í Frakklandi, Benelúxlöndunum, Sviss, Spáni, Portúgal og Grikklandi svo dæmi sé tekið. Tvíeðliskenningin er hins vegar við lýði á Norðurlöndum, Þýskalandi, Austurríki, Ítalíu, Bretlandi og Írlandi.

Í tveimur Evrópuríkjum, þ.e. Hollandi og Austurríki, eru alþjóðasamningar taldir hafa stöðu ofar eða jafnfætis stjórnarskránni. Þessi formlega staða endurspeglast samt ekki endilega í raunverulegum áhrifum þjóðaréttarins á innanlandsrétt. Ráðast þau ekki síst af því hversu viljugir dómstólar eru að taka tillit til þjóðaréttarins í úrlausnum sínum. Í Frakklandi og Grikklandi eru alþjóðasamningar taldir hafa stöðu ofar lögum en skör lægra en stjórnarskrá.

2. Tilurð þjóðréttarsamninga

Hefð er fyrir því að gerð alþjóðasamninga sé í höndum framkvæmdarvaldsins. Undirbúningur samninga og undirskrift er samkvæmt þessu í höndum þjóðhöfðingja, ríkisstjórnar eða beggja. Þingin eiga hins vegar í vaxandi mæli hlut að máli. Þarf iðulega samþykki þeirra áður en sáttmáli verður fullgiltur af hálfu ríkis, að minnsta kosti í mikilvægum málum. Í Bretlandi og Hollandi þarf samþykki þings við öllum alþjóðasáttmálum.

3. Alþjóðleg samvinna að öðru leyti

Frá því seinni heimsstyrjöldinni lauk hafa verið tekin upp í margar stjórnarskrár ákvæði sem heimila framsal á ríkisvaldi til fjölþjóðlegra stofnana. Þessi ákvæði eru ýmist almenn eða sértæk.

Gott dæmi um almennt ákvæði um framsal ríkisvalds er í **dönsku stjórnarskránni**, 20. grein:

Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden samarbejde.

Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal paa fem sjettedele af Folketingets medlemmer. Opnaas et saadant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i parag. 42 fastsatte regler.

Sambærilegt ákvæði í **finnsku stjórnarskránni**, 94. grein, hljóðar svo:

Ákvörðun um að samþykkja eða segja upp alþjóðlegri skuldbindingu er tekin með meirihluta greiddra atkvæða [í þinginu]. Hins vegar, ef tillagan varðar stjórnarskrána eða breytingu á landamærum ríkisins, þá ber

að taka slíka ákvörðun með fulltingi að minnsta kosti 2/3 hluta þeirra sem greiða atkvæði.

Alþjóðleg skuldbinding má ekki stofna lýðræðislegum grundvelli stjórnarskrárinnar í hættu.

Almennt ákvæði um þetta efni var tekið upp í **norsku stjórnarskrána** árið 1962. Það hljóðar svo (93. gr.):

For at sikre den internationale Fred og Sikkerhed eller fremme international Retsorden og Samarbejde kan Stortinget med tre Fjerdedeles Flertal samtykke i, at en international Sammenslutning som Norge er tilsluttet eller slutter sig til, paa et sagligt begrænset Omraade, skal kunne udöve Befrielse der efter denne Grundlov ellers tilligge Statens Myndigheder, dog ikke Befrielse til at forandre denne Grundlov. Naar Stortinget skal give sit Samtykke, bör, som ved Behandling af Grundlovsforslag, mindst to Trediedele af dets Medlemmer være tilstede.

Bestemmelserne i denne Paragraph gjælder ikke ved Deltagelse i en international Sammenslutning, hvis Beslutninger har alene rent folkeretslig Virkning for Norge.

Í **Svíþjóð** er hins vegar ákvæði sem vísar sérstaklega til Evrópusambandsins, sbr. 5. gr. 10. kafla Regeringsformen

5 § Inom ramen för samarbete i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 2 §.

4. Samráð við þing í utanríkismálum

Í vaxandi mæli er farið að taka á því í stjórnarskrá að færa þinginu rétt til að fylgjast með og hafa áhrif á utanríkisstefnu ríkisstjórnarinnar. Á þetta ekki síst við um Evrópumálin þar sem mikilvægir þættir ríkisvalds hafa verið framseldir til yfirþjóðlegrar stofnunar.

Um þetta efni er ákvæði í **sænsku stjórnarskránni**. Þar segir í 6. gr. 10. kafla að:

6 § Regeringen skall fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen.

Regeringen skall fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden, som kan få betydelse för riket, och överlägga med nämnden om dessa så ofta det erfordras. I alla utrikesärenden av större vikt skall regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske.

Í finnsku stjórnarskránni segir um sama efni í 97. gr.:

Utanríkismálanefnd þingsins fær frá ríkisstjórninni þegar þess er krafist, og endranær þegar nauðsyn krefur, skýrslur um utanríkis- og varnarmál. Að sama skapi fær allsherjarnefnd þingsins skýrslur um undirbúning annarra mála í Evrópusambandinu...

Þá kemur einnig fram í sömu grein að forsætisráðherra skuli láta þinginu eða þingnefnd í té upplýsingar um málefni sem eru til umræðu í ráðherraráði Evrópusambandsins áður en ákvarðanir eru teknar.

IX. Stjórnarskrárbreytingar

1. Inngangur

Þar sem stjórnarskráin er æðst laga og felur í sér grundvallar leikreglur samfélagsins þá er eðlilegt að breytingar á henni lúti öðrum reglum en lagabreytingar yfirleitt. Er þetta líka raunin í flestum ef ekki öllum ríkjum sem búa við ritaða stjórnarskrá. Þrjár meginleiðir eru tíðkaðar við stjórnarskrárbreytingar. Ýmist er þá krafist aukins meirihluta á þingi fyrir stjórnarskrárbreytingum, þjóðaratkvæðagreiðslu eða þá að þing sé rofið og efnt til kosninga áður en breytingar eru endanlega samþykktar. Þessum leiðum er stundum blandað saman. Til viðbótar má nefna að stundum er áskilið að viss tími líði á milli umræðna á þingi til þess að afstýra því að jafnmikilvægar breytingar séu afgreiddar í flýti.

Reglur sem þessar hafa það að markmiði að tryggja vissan stjórnskipulegan stöðugleika og jafnframt að sem breiðust sátt sé um grundvallarreglur samfélagsins. Hins vegar má segja að ekki sé heldur æskilegt að of erfitt sé að breyta stjórnarskrá. Hætt er við að stjórnarskráin verði þá ekki lengur í takt við raunveruleikann. Til hliðar við hana kunna að þróast óskráðar venjur sem erfitt er að henda reiður á.

Í sumum stjórnarskrám eru hlutar hennar undanþegnir endurskoðun. Hugsunin er sú að með stjórnarskrárbreytingum megi ekki kollvarpa grundvelli stjórnskipunarinnar. Þetta á við um norsku stjórnarskrána að því er varðar „anda“ og „meginreglur“ hennar (112. gr.) án þess þó að nákvæmlega sé afmarkað hvaða ákvæði falli þar undir né hverjar séu réttarlegar afleiðingar slíks ákvæðis. Í þýsku stjórnarskránni er gengið skrefi lengra og kveðið á um (í 3. mgr. 79. greinar) að ekki megi breyta skiptingu sambandsríkisins í sambandslönd, þátttöku þeirra í löggjafarferlinu né ákvæðum 1.-20. greinar stjórnarskrárinnar um grundvallarréttindi. Í ítölsku og frönsku stjórnarskránum eru ákvæði um að ekki megi afnema lýðveldi þar í löndum. Þá eru í frönsku og spænsku stjórnarskránni ákvæði um að henni verði ekki breytt á ófriðartímum. Lengst er líklega gengið í portúgölsku stjórnarskránni (288. gr.) þar sem telur upp í fjórtán atriði sem ekki má breyta eins og fullveldi þjóðarinnar, almennum kosningarétti og sjálfstæði dómstóla en einnig réttindi launþega og verkalyðsfélaga.

Í flestum Evrópuríkjum er frumkvæðisrétturinn til að hrinda af stað stjórnarskrárbreytingum sá sami og gildir um almenn lagafrumvörp. Þó

er til í dæminu að tiltekinn lágmarksfjöldi þingmanna þurfi að standa að slíku frumvarpi til þess að það sé tekið á dagskrá (d. 1/20 þingmanna í Lettlandi, 1/5 í Eistlandi og ¼ í Litháen). Sums staðar þekkist það einnig að þjóðin geti knúið fram meðferð stjórnarskrárbreytinga með því að hluti kjósenda skrifi undir slíka tillögu (d. Ítalía, Lettland og Litháen).

2. Ákvæði í norrænum stjórnarskrám

Samkvæmt **dönsku stjórnarskránni** (88. gr.) öðlast breytingar á henni ekki gildi nema þær séu samþykktar af tveimur þingum með kosningum á milli auk þjóðaratkvæðagreiðslu. Er áskilið að meirihluti þátttakenda í slíkri þjóðaratkvæðagreiðslu, þó aldrei færri en 40% kosningabærra manna, greiði atkvæði með breytingum. Síðasta stjórnarskrárbreyting var gerð árið 1953.

Ný **finnsk** stjórnarskrá gekk í gildi 1. mars 2000. Höfðu breytingarnar verið í undirbúningi frá árinu 1995 þegar dómsmálaráðherra setti á fót vinnuhóp sem hafði það verkefni að gera stjórnskipun landsins nútímalægri. Hvað stjórnarskrárbreytingar áhrærir (73. gr.) gildir að ef frumvarp til breytinga á stjórnarskránni hefur verið samþykkt í tveimur umræðum á þingi þá beri að bíða með þriðju umræðu uns nýtt þing kemur saman í kjölfar þingkosninga. Þurfa 2/3 þingmanna að samþykkja frumvarpið óbreytt við þá umræðu til þess að breytingarnar taki gildi. Ef 5/6 hlutar þingmanna sem taka þátt í atkvæðagreiðslu samþykkja að um brýnar breytingar sé að ræða má fara beint í lokaumræðu frumvarps án þess að bíða þingkosninga.

Þá geymir finnska stjórnarskráin einnig allsérstæða heimild til að samþykkja lítils háttar undanþágur frá stjórnarskránni í formi almennra laga enda sé fylgt sömu málsmeðferð og við stjórnarskrárbreytingar.

Samkvæmt **sænsku stjórnarskránni** (gr. 8.15. í regeringsformen) taka breytingar á stjórnarskránni ekki gildi nema frumvarp hafi verið samþykkt óbreytt af tveimur þingum með þingkosningum á milli. Þjóðaratkvæðagreiðsla um frumvarpið skal fara fram samhliða þingkosningum ef tillaga um slíkt kemur fram og hún fær samþykki a.m.k. þriðjungs þingmanna. Tillagan fellur ef meirihluti þeirra sem taka þátt greiða atkvæði gegn henni og um er að ræða meira en 50% af þeim sem greiða gild atkvæði við þingkosningarnar. Annars tekur nýkjörið þing tillöguna til lokaafgreiðslu.

Samkvæmt **norsku stjórnarskránni** (112. grein) ber að leggja tillögur að stjórnarskrárbreytingum fram á þingi í síðasta lagi á þriðja ári eftir kosningar og ekki má samþykkja þær fyrr en að loknum næstu kosningum þar á eftir. Við afgreiðslu tillagnanna verða að minnsta kosti tveir þriðju þingmanna að sitja þingfund og taka breytingar á stjórnarskránni ekki gildi nema frumvarp hafi verið samþykkt með 2/3 meirihluta. Ekki má gera breytingar sem varða meginreglur stjórnarskrárinnar og anda hennar eins og fyrr segir.

3. Ákvæði í stjórnarskrám nokkurra annarra Evrópuríkja

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

stjórnarskrárbreytinga þurfi almennt samþykki 2/3 hluta þingmanna. Auk þess ber að leggja svokallaða heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar fyrir þjóðina í atkvæðagreiðslu, en það er ekki áskilið varðandi aðrar breytingar sem ganga skemmra nema þriðjungur þingmanna í annarri hvorri þingdeildinni krefjist þess.

Í **Belgíu, Hollandi og Lúxemborg** verður stjórnarskránni breytt með svipuðum hætti og samkvæmt íslensku stjórnarskránni. Ef fram kemur yfirlýsing studd af meirihluta þingmanna um að til standi að breyta stjórnarskránni er þing rofið. Breytingarnar eru svo teknar fyrir á nýkjörnu þingi. Til þess að breytingarnar öðlist gildi þarf samþykki 2/3 þingmanna.

Samkvæmt **frönsku** stjórnarskránni (89. gr.) eru tvær leiðir færar við stjórnarskrárbreytingar. Ef báðar þingdeildir samþykkja frumvarp er það borið undir þjóðaratkvæði og öðlast gildi ef einfaldur meirihluti þeirra sem kjósa eru því fylgjandi. Ekki þarf hins vegar að bera frumvarp undir þjóðaratkvæði ef forsetinn hefur kallað saman báðar þingdeildir og 3/5 hlutar greiddra atkvæða eru fylgjandi frumvarpinu. Hefur þessi síðari leið verið mun oftast notuð.

Í 46. – 47. gr. **írsku** stjórnarskrárinnar er það áskilið að til þess að stjórnarskrárbreytingar öðlist gildi þurfi samþykki beggja þingdeilda auk þjóðaratkvæðagreiðslu. Nægir að einfaldur meirihluti þeirra sem greiða atkvæði séu fylgjandi breytingunni. Í lögum um þjóðaratkvæðagreiðslur eru ákvæði um að óháð nefnd skuli koma á framfæri upplýsingum við kjósendur um það málefni sem til úrlausnar er í atkvæðagreiðslunni.

Samkvæmt **ítölsku** stjórnarskránni (138. gr.) þarf stjórnarskrárbreyting að hljóta samþykki í báðum þingdeildum, fram þurfa að fara tvær umræður í hvorri deild og minnst þrjú mánuðir að líða á milli þeirra. Innan þriggja mánaða frá birtingu hins samþykkta frumvarps getur minnihluti þingmanna (1/5), 500.000 kjósendur eða fimm héraðsráð krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um tillögurnar. Í slíkri þjóðaratkvæðagreiðslu dugir einfaldur meirihluti gildra atkvæða. Ekki er unnt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu ef frumvarp hefur hlotið samþykki 2/3 hluta þingmanna í hvorri deild.

Samkvæmt **svissnesku** stjórnarskránni (192.-195. gr.) þarf samþykki sambandsþingsins, meirihluta þátttakenda í þjóðaratkvæðagreiðslu og meirihluta kantóna sambandsríkisins til þess að stjórnarskrárbreytingar öðlist gildi. Frumkvæðið að slíkum breytingum getur komið frá kjósendum (minnst 100.000) eða sambandsþinginu.

Mismunandi reglur gilda að nokkru leyti eftir því hvort um heildarendurskoðun er að ræða eða breytingar sem ganga skemmra. Svissneska stjórnarskráin sætti heildarendurskoðun nýverið og tók hin nýja stjórnarskrá gildi 1. janúar 2000 og höfðu breytingarnar verið í undirbúningi í rúma tvo áratugi. Var hin nýja stjórnarskrá samþykkt með 59,2% greiddra atkvæða en þátttaka var 36%.

Þýska stjórnarskráin (79. gr.) mælir einfaldlega svo fyrir um að til þess að stjórnarskrárbreytingar öðlist gildi þurfi samþykki beggja þingdeilda með 2/3 hlutum atkvæða. Eins og áður segir eru vissir þættir hennar óbreytanlegir og gætir stjórnlagadómstóllinn í Karlsruhe að því að eftir því sé farið.

