

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 hafsbotns	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 nefndaráliði 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 stjórnáráðgjöfum. 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 málaflokkum 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 Hlöðversdóttir 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 fullveldisviðurkenningu 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 sjúkrahúsi, 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 jafn-skjótt 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 áfanga-skýrslu 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 tillögurnar 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 almennningar, 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 hagsældar 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 lögin 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. másl. 2. mgr. stefnuyfirlýsing um að auðlindir beri að nýta til hagsbóta fyrir þjóðina en nánari útfærsla slíkrar nýtingar eftirlátin löggjafanum. Í loka máslíð 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 bárust stjórnarskrárnefnd um málið. <http://www.althingi.is/dba-bin/erindi.pl?ltg=133&mnr=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 löggin 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 hafsbots 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 alengt umfjöllunarefni í frumvörpum um breytingar á stjórnarskrá, á sjöunda og áttunda áratug síðustu aldar. Þá voru ýmist gerðar tillögur um lækkun kosningaaldurs eða að heimilt yrði að lækka kosningaaldur með almennum lögum.⁵⁶ Tvær tillögur um lækkun 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 sjálfsagður 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 álitu við úthlutun þingsæta sem hlotið hafa minnst fjögur af hundruði 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 nefndaráliti 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 þingofsréttarins. 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 fyrir 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 fyrir 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 fjárukalögum 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 hækkun 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 óheilbrigt 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 stjórnsýslunefnd verði falið að rannsaka mikilvæg mál.

Alþingi kýs fastanefndir til þess að athuga þingmál. Um starfsháttu þeirra skal nánar fjallað í lögum.

Alþingi kýs stjórnsýslunefnd 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 stjórnsýslunefndinni 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 stjórnsvísu 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 álitid 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 stjórnsýsluyfirvöld 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 sérstökum 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. lþ. 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 Bandalags jafnaðarmanna 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 á 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 stjórnarfararvenja 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 styrki 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 stjórnisýslunnar 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 ríkisstjórnarfundi. 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 ríkisstjórnarfundi, 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 Kvennalista 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 Alþýðubandalags 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 Alþýðubandalags 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 kjarnorkuafvopnunar. 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. málsl. 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 stofnaðir 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 stjórnarskipunarlaga 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. lp. 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 sjálfsgöð 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, atvinnu- mál 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 Norðurlanda- 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 *Stjórnarskrárnefnd Samtaka um jafnrétti milli landshluta* en í þeirri nefnd sátu Pétur Valdimars- son, 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 kirkjuskipun 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/altxt/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>

