

Fundur fulltrúa í Stjórnlagaráði 8.-11. mars 2012

Alþingi
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
150 Reykjavík

Reykjavík, 11. mars 2012

Efni: Skilabréf fundar fulltrúa í Stjórnlagaráði 8.-11. mars 2012

Með bréfi frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis dags. 28. febrúar 2012 var Stjórnlagaráð kvatt saman að nýju til sérstaks fjögurra daga fundar.

Með vísan til þingsályktunar nr. 6 frá 22. febrúar var fundinum ætlað að fjalla um spurningar og ábendingar nefndarinnar um hugsanlegar breytingar á frumvarpi til stjórnarskipunarlaga, sem Stjórnlagaráð afhenti Alþingi 29. júlí 2011, sem og um aðra þætti í frumvarpinu sem ráðinu þætti þurfa.

Verkefni Stjórnlagaráðs skv. þingsályktun um skipun ráðsins lauk með áðurnefndri afhendingu frumvarpsins. Fundur fulltrúa í Stjórnlagaráði nú stendur að sjálfsögðu við það frumvarp, en hér fylgja svör fundarins við spurningum og álitamálum nefndarinnar, rökstuðningur og skýringar sem og nokkrir valkostir.

Þeir valkostir, sem fundurinn tilgreinir, gætu komið til álita ef Alþingi kýs að gera breytingar á því stjórnarskrárfrumvarpi sem leggja á í þjóðaratkvæðagreiðslu í lok júní. Einungis eru tilgreindir valkostir sem ekki raska samræmi fyrirhugaða þjóðaratkvæðagreiðslu.

Það er von okkar sem sátum þennan fjögurra daga fund fulltrúa í Stjórnlagaráði að umfjöllun okkar auðveldi Alþingi að búa stjórnarskrárfrumvarpið undir fyrirhugaða þjóðaratkvæðagreiðslu.

Jafnframt lýsa þeir fulltrúar sem fundinn sátu sig reiðubúna til að aðstoða frekar við þann undirbúning.

Virðingarfyllst,



Ari Teitsson



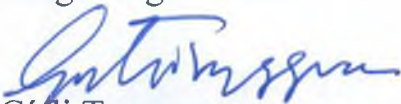
Arnfríður Guðmundsdóttir



Dögg Harðardóttir



Erlingur Sigurðsson



Gísli Tryggvason



Illugi Jökulsson



Katrín Fjeldsted



Lýður Árnason



Pétur Gunnlaugsson



Vilhjálmur Þorsteinsson



Þorvaldur Gylfason



Ástrós Signýjardóttir



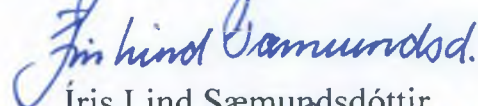
Eiríkur Bergmann



Freyja Haraldsdóttir



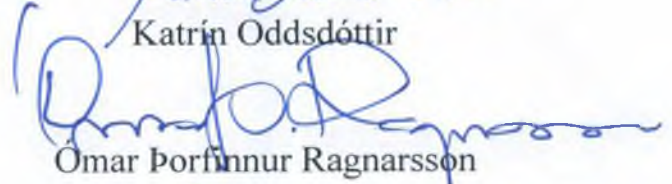
Guðmundur Gunnarsson



Íris Lind Sæmundsdóttir



Katrín Oddsdóttir



Ómar Þorfinnur Ragnarsson



Silja Bára Ómarsdóttir



Þorkell Helgason



Þorhildur Þorleifsdóttir

Niðurstöður

Í niðurstöðukafla er að finna viðhorf og afstöðu fundar fulltrúa í Stjórnlagaráði til þeirra athugasemda og álitamála sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis vekur máls á í bréfi sínu og erindi til ráðsins dags. 28. febrúar 2012.

Í nokkrum tilvikum setur fundurinn fram valkosti, sem eru orðaðir þannig að samræmi ætti ekki að raskast þótt þeir yrðu valdir í stað þess texta sem fyrir er í frumvarpi ráðsins.

Þegar vísað er til „greinargerðar“ er átt við skýringar Stjórnlagaráðs með frumvarpi þess til stjórnarskipunarlaga. Kjósi Alþingi að nýta þau svör og valkosti sem hér eru sett fram þarf að breyta skýringum við frumvarp Stjórnlagaráðs til samræmis.

Niðurstöður fundarins skiptast í eftirfarandi undirkafla:

- I. Ákvæði um umhverfi og auðlindir
- II. Embætti forseta Íslands
 - a. Nauðsyn málskotsréttar
 - b. Hlutverk forseta í stjórnarmyndunarviðræðum
 - c. Minnihlutastjórnir
 - d. Öryggisventill við skipan dómara
 - e. Skipan í nefnd sem kemur að ráðningu embættismanna
 - f. Ábyrgð forseta
- III. Á ítarlega útfært kosningakerfi að vera í stjórnarskrá?
 - a. Tillaga að einfaldara orðalagi
 - b. Frekari rökstuðningur fyrir óbreyttum kosningaákvæðum
- IV. Þröskuldar við þjóðaratkvæði; minnihluti þings geti kallað eftir þjóðaratkvæðagreiðslu
- V. Eiga þingsköp að vera í stjórnarskrá?
- VI. Sameiginleg ákvörðun ríkisstjórnar - ábyrgð ráðherra
- VII. Sjálfstæðar stofnanir
- VIII. Breytingar á stjórnarskrá
- IX. Samræming orðalags mannréttindakafla við þjóðréttarsamninga

I. Ákvæði um umhverfi og auðlindir

Í bréfi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar segir:

[...] í einhverjum tilfellum yrði til bóta að hafa orða- og/eða setningaröðun aðra en þá sem er í tillögum stjórnlagaráðsins án þess þó að breyta efnisinnihaldi þeirra (nefna má greinar 33-35 sem dæmi um þetta).

Þá segir í erindi nefndarinnar:

Komið hefur fram gagnrýni á greinar um umhverfi og auðlindir og orðalag þeirra. Gagnrýnt er að ekki séu allar auðlindir í náttúru Íslands í eigu þjóðarinnar. Þá hefur þeirri spurningu verið varpað fram hvað sé fullt verð og hvort betra væri að tala um sanngjarnt verð.

Þá hefur verið bent á að hugtakið lífríki er ekki að finna í textunum. Því hefur einnig verið haldið fram að orðalagið óspillt náttúra sé mannhverfnálgun og byggist á sjónrænu mati og blandað sé saman náttúruvernd og rétti manna á heilnæmu umhverfi. Óskað er eftir afstöðu til þessa.

Viðhorf og afstaða fundar fulltrúa í Stjórnlagaráði

Skipta má erindi nefndarinnar í undirkafla sem fjallað verður um í sömu röð og þeir koma fyrir hér að neðan.

Um 33. gr.

1. Hugtakið „lífríki“.
2. Orðalagið „óspillt náttúra“.
3. Valkostur um orðalag og setningaröðun.

Um 34. gr.

4. Allar auðlindir í náttúru Íslands eigu þjóðar?
5. Fullt verð vs. sanngjarnt verð.
6. Valkostur um breytt orðalag

Um 35. gr.

7. Valkostur um orðalag

Um 33. gr. frumvarps Stjórnlagaráðs

1. Um hugtakið „lífríki“

Nefndin bendir á að hugtakið lífríki er ekki að finna í frumvarpi Stjórnlagaráðs. Það er þó að finna í aðfaraorðum frumvarpsins auk þess sem það kemur fram í greinargerð með 33. gr. þess.

Fundur fulltrúa í Stjórnlagaráði tekur undir að heppilegt sé að hugtakið lífríki komi fyrir í greininni. Þetta mætti gera með breytingu á 2. mgr. 33. gr. þar sem orðin „lands og lífríkis“ komi í stað orðanna „lífs og lands“. Slíkt orðalag er nánar útfært í valkosti hér að neðan.

2. Um orðalagið „óspillt náttúra“

Í orðalaginu „óspillt náttúra“ felst ekki endilega mannhverf nálgun. Auk þess er áréttað í 33. gr. að „réttur náttúrunnar“ skuli virtur, sbr. greinargerð (bls. 79-80). Í þessu felst, að „*réttur [manna] á heilnæmu umhverfi*“ skv. sömu grein og „réttur náttúrunnar“ haldast í hendur. Náttúruvernd nær yfir hvort tveggja. Því er eðlilegt að „blandað sé saman náttúruvernd og rétti manna á heilnæmu umhverfi“ til að hnykkja á gagnkvæmum rétti manna og náttúrunnar.

Hugtakið „óspillt náttúra“ vísar til þess að hver maður eigi rétt til þess að hluti náttúrunnar í umhverfi hvers manns verði skilinn eftir eins óspilltur og aðgengilegur almenningi og verða má. Með þeim hætti geti maðurinn haldið tengslum við náttúruna og átt óspillt griðland í henni. Ekki er girt fyrir að hróflað sé við náttúrunni né heldur komið í veg fyrir að mannvirki séu reist eða gæði náttúrunnar séu hagnýtt með eðlilegum lögbundnum takmörkunum. Aðeins er tryggt að hver maður eigi rétt á óspilltri náttúru og aðgengi að henni í sínu nánasta umhverfi.

Lagt er til að textanum hér að framan sé bætt inn í greinargerð Stjórnlagaráðs.

3. Orðalag og setningaröðun

Að teknu tilliti til ábendinga stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar og ofangreindra sjónarmiða mætti orða 33. gr. svo (breytingar feitletraðar), með lítilega breyttri röð málsliða til skýrleiksauka í samræmi við ábendingu nefndarinnar:

33. gr. frumvarps Stjórnlagaráðs	Valkostur
<p>Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Öllum ber að virða hana og vernda.</p> <p>Öllum skal með lögum tryggður réttur á heilnæmu umhverfi, fersku vatni, ómenguðu andrúmslofti og óspilltri náttúru. Í því felst að fjölbreytni lífs og lands sé viðhaldið og náttúruminjar, óbyggð víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Fyrri spjöll skulu bætt eftir föngum.</p> <p>Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og réttur náttúrunnar og komandi kynslóða sé virtur.</p> <p>Með lögum skal tryggja rétt almennings til að fara um landið í lögmætum tilgangi með virðingu fyrir náttúru og umhverfi.</p>	<p>Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Öllum ber að virða hana og vernda.</p> <p>Í því felst að fjölbreytni lands og lífríkis sé viðhaldið og náttúruminjar, óbyggð víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Fyrri spjöll skulu bætt eftir föngum.</p> <p>Öllum skal með lögum tryggður réttur á heilnæmu umhverfi, fersku vatni, ómenguðu andrúmslofti og óspilltri náttúru.</p> <p>Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og réttur náttúrunnar og komandi kynslóða sé virtur.</p> <p>Með lögum skal tryggja rétt almennings til að fara um landið í lögmætum tilgangi með virðingu fyrir náttúru og umhverfi.</p>

Um 34. gr. frumvarps Stjórnlagaráðs

4. Eignarhald á auðlindum

Í 1. mgr. 34. gr. er tilvísunarsetningin „sem ekki eru í einkaeigu“ nauðsynleg m.a. vegna einkabújarða og er í samræmi við t.d. tillögu auðlindanefndar árið 2000 svo sem fram kemur í greinargerð með frumvarpi Stjórnlagaráðs (bls. 86). Upptalningin í 2. mgr. „Til auðlinda í þjóðareign teljast náttúrugæði, svo sem nytjastofnar, ...“ er orðuð þannig, að upptalningin er ekki tæmandi svo sem fram kemur í greinargerð (bls. 87).

Fundur fulltrúa í Stjórnlagaráði telur í ljósi ábendinga, sem fram hafa komið, að e.t.v. megi skerpa orðalag 2. mgr. 34. gr. með því að endurtaka til áréttingar tilvísunarsetninguna „sem ekki eru í einkaeigu“. Valkostur um þetta orðalag greinarinnar er sýndur hér fyrir neðan.

5. Um fullt verð og sanngjarnt verð

Ráðið ræddi orðasamböndin „gegn fullu gjaldi“ og „gegn sanngjörnu gjaldi“ í þaula og ákvað, að „gegn fullu gjaldi“ skyldi standa í auðlindaákvæðinu í 34. gr. með rökum, sem er ítarlega lýst í greinargerð (bls. 88). Þar segir:

Með „fullu“ gjaldi er átt við markaðsverð, þ.e. hæsta gjald sem nokkur er fús að greiða t.d. á markaði eða uppboði eða í samningum við ríkið sem umboðsmann réttis eiganda, þjóðarinnar. Til álita kom að segja heldur „gegn sanngjörnu gjaldi“ en það orðalag þótti ekki eiga við þar eð í því getur þótt felast fyrirheit um frávik eða afslátt frá fullu gjaldi.

Væri *fullu verði* breytt í *sanngjarnt verð* gæti það skilist sem tillaga um stjórnarskrárvarinn afslátt handa þeim sem nýta auðlindirnar.

Í greininni er gætt innbyrðis samræmis við aðrar greinar. Með breytingu þar á væri eignarrétti gert mishátt undir höfði eftir því hver í hlut á. Eignarréttarákvæðið í 13. gr. kveður á um, að „fullt verð“ komi fyrir eignarnám. Því hlýtur skv. 34. gr. frumvarpsins að gera sama tilkall til að „*leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda eða annarra takmarkaðra almannaæða [sú veitt] gegn fullu gjaldi*“ til ríkisins í umboði þjóðarinnar, eiganda auðlindanna sem um ræðir.

6. Valkostur með breyttu orðalagi

Að teknu tilliti til ábendinga Alþingis og ofangreindra sjónarmiða mætti orða 34. gr. svo (breytingar feitletraðar):

34. gr. frumvarps Stjórnlagaráðs	Valkostur
Auðlindir í náttúru Íslands, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið auðlindirnar, eða réttindi tengd þeim, til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja. Til auðlinda í þjóðareign teljast	Auðlindir í náttúru Íslands, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið eða réttindi tengd þeim, til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja. Til auðlinda í þjóðareign teljast náttúrugæði, svo sem nytjastofnar, aðrar

<p>náttúrugæði, svo sem nytjastofnar, aðrar auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu og uppsprettur vatns- og virkjunarréttinda, jarðhita- og námaréttinda. Með lögum má kveða á um þjóðareign á auðlindum undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar.</p> <p>Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.</p> <p>Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda eða annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.</p>	<p>auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu og enn fremur uppsprettur vatns- og virkjunarréttinda og jarðhita- og námaréttinda sem ekki eru í einkaeigu. Með lögum má kveða á um þjóðareign á auðlindum undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar.</p> <p>Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.</p> <p>Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda eða annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leiða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.</p>
--	---

Um 35. gr. frumvarps Stjórnlagaráðs

7. Um orðalag 35. gr.

Fundur fulltrúa í Stjórnlagaráði tók einnig til skoðunar orðalag 2. mgr. 35. gr. sem fjallar um aðgang almennings að undirbúningi ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfi og náttúru. Greinin vísar m.a. til Árósasamningsins um rétt almennings í umhverfismálum. Fundurinn taldi að skerpa mætti orðalag um þær ákvarðanir sem 2. mgr. tekur til, þannig að tekin séu af tvímæli um að átt sé við ákvarðanir sem hafa *umtalsverð* áhrif¹ á umhverfi og náttúru.

Valkostur um slíkt orðalag er sýndur hér að neðan (breyting feitletruð):

<i>35. gr. frumvarps Stjórnlagaráðs</i>	<i>Valkostur</i>
<p>Stjórnvöldum ber að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru og áhrif framkvæmda þar á. Stjórnvöld og aðrir skulu upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá, svo sem umhverfismengun.</p> <p>Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfi og náttúru, svo og heimild til</p>	<p>Stjórnvöldum ber að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru og áhrif framkvæmda þar á. Stjórnvöld og aðrir skulu upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá, svo sem umhverfismengun.</p> <p>Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa umtalsverð áhrif á umhverfi og náttúru, svo</p>

¹ Orðalagið “umtalsverð áhrif” má m.a. finna í lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000.

<p>að leita til hlutlausra úrskurðaraðila. Við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi skulu stjórnvöld byggja á meginreglum umhverfisréttar.</p>	<p>og heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila. Við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi skulu stjórnvöld byggja á meginreglum umhverfisréttar.</p>
---	--

II. Embætti forseta Íslands

Í þessum kafla er fjallað um spurningar og álitamál frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd er varða embætti forseta Íslands. Kaflanum er skipt í undirkafla sem hér segir:

- a. Nauðsyn málskotsréttar.
- b. Hlutverk forseta í stjórnarmyndunarviðræðum.
- c. Minnihlutastjórnir.
- d. Öryggishlutverk við skipan dómara.
- e. Skipan í nefnd sem kemur að ráðningu embættismanna.
- f. Ábyrgð forseta.

II.a. Nauðsyn málskotsréttar

Í erindi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar segir:

Tillögur ráðsins gera ráð fyrir því að vald löggjafans verði takmarkað með sjálfstæðum rétti þjóðarinnar til að krefjast þjóðaratkvæðis. Er í ljósi þess nauðsynlegt að forseti hafi vald til þess að synja lögum staðfestingar og skjóta þeim til þjóðarinnar líkt og gildandi stjórnarskrá gerir ráð fyrir?

Viðhorf og afstaða fundar fulltrúa í Stjórnlagaráði

Ákvæðið um málskot forseta skv. 60. grein er með nokkuð öðrum hætti en réttur þjóðarinnar til að krefjast þjóðaratkvæðis skv. 65. gr. Í 67. gr. frumvarps Stjórnlagaráðs er kveðið á um hvaða mál séu undanskilin möguleika til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 65. gr. Ráðið taldi rétt að forseti héldi málskotsrétti sínum því í honum felast ekki samskonar undanþágur og lýst er í 67. gr. Rífja má upp umfjöllun um þetta atriði í greinargerð með frumvarpi ráðsins:

Eigi að síður var ákveðið að hrófla ekki við málskotsrétti forseta enda yrði hann án takmarkana og einkum ætlaður til að forseti geti gripið til hans í yfstrustu undantekningartilvikum. Það gæti átt við ef forseti teldi að oflangan tíma tæki fyrir þjóðina að bregðast við með undirskriftasöfnun eða ef lög væru af einhverjum orsökum þess eðlis að þau ættu heima í þjóðaratkvæði þótt þau féllu utan heimilda þjóðarinnar til að óska eftir slíkri atkvæðagreiðslu, samanber takmarkanir í 67. gr.²

Í erindi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar segir:

Einnig mætti halda því fram að [málskotsréttur forseta] stangist á við þá breytingu sem Stjórnlagaráð leggur til um að forseti verði ekki hluti löggjafarvalds heldur framkvæmdarvalds sbr. 2. gr. tillögunnar.

Viðhorf og afstaða

Ákvæðið um málskotsrétt stangast ekki á við þá „breytingu sem Stjórnlagaráð leggur til um að forseti verði ekki hluti löggjafarvalds heldur framkvæmdarvalds“, þar eð málskot til þjóðarinnar má skilja sem athöfn á vettvangi framkvæmdarvalds frekar en löggjafarvalds.

² Stjórnlagaráð 2011, *Frumvarp til stjórnarskipunarlaga ásamt skýringum*, bls. 127.

Óumdeilt er að Alþingi fer í reynd með löggjafarvaldið og ríkisstjórn ber meginábyrgð á stjórnarathöfnum. Umrædd breyting á formlegri handhöfn löggjafarvalds á rætur að rekja til tillögu stjórnlaganefndar, dæmis A, þar sem Alþingi fer eitt með löggjafarvaldið en forseti Íslands, ráðherrar og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdarvaldið. Í tillögu stjórnlaganefndar heldur forseti þó málskotsrétti.

Í frumvarpi Stjórnlagaráðs eru dregin skarpari skil en í tillögu stjórnlaganefndar hvað varðar formleg verkefni forseta sem telja má að snerti svið löggjafarvaldsins. Í A-dæmi stjórnlaganefndar er enn áskilinn atbeini forseta að framlagningu stjórnarfrumvarpa.³ Samkvæmt frumvarpi Stjórnlagaráðs fellur sá atbeini niður enda ganga frumvörp beint frá ríkisstjórn til Alþingis. Sama gildir um bráðabirgðalög en heimild forseta (í reynd forsætisráðherra) til útgáfu bráðabirgðalaga skv. 28. gr. gildandi stjórnarskrár er felld brott með frumvarpi Stjórnlagaráðs.

Loks má nefna að þótt forseti synji lögum staðfestingar og vísi þeim þar með til þjóðaratkvæðis, öðlast þau engu að síður gildi. Því má líta á athöfn forsetans sem milligöngu um að skjóta máli til þjóðarinnar fremur en sem sjálfstæða löggjafarathöfn.

Sjaldgæft er að þjóðhöfðingi sé nefndur sem handhafi löggjafarvalds í erlendum stjórnarskrám, þótt hann hafi einhvers konar málskotsrétt eða synjunarvald.

Að öllu þessu virtu telur fundurinn að breyting í þá átt að forseti yrði sagður fara með löggjafarvald færi í bága við efni og anda frumvarpsins og gæti talist beinlínis villandi, þótt heimild forseta til að synja lögum staðfestingar og vísa þeim þar með til þjóðaratkvæðagreiðslu standi efnislega óbreytt.

II.b. Hlutverk forseta í stjórnarmyndunarviðræðum

Í erindi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar segir:

Forseti Íslands lýsti tillögum stjórnlagaráðs að breytingunum á hlutverki forseta við stjórnarmyndunir í þingsetningarræðu 140. löggjafarþings og sagði: „Hlutverk forseta við myndun ríkisstjórna tekur einnig miklum breytingum; verður mun sjálfstæðara. Í stað þess að formenn stjórnmalaflokka móti valkosti forsetans eins og tíðkast hefur frá lýðveldisstofnun myndi forseti sjálfur hafa frumkvæði að viðræðum við einstaka þingmenn og þingflokka. Hann gerir síðan tillögur til Alþingis um forsætisráðherra og er þá ekki bundinn af því að velja þingmann til þess embættis. Verði fyrsta tillaga forsetans ekki samþykkt hefur hann að nýju viðræður við þingmenn og þingflokka. Í stað þess forystuhlutverks sem formenn flokka hafa í áratugi haft við myndun ríkisstjórna fela tillögur stjórnlagaráðs í sér nýja skipan þar sem beinar viðræður forsetans við þingmenn yrðu afgerandi.“

Nefndin óskar eftir afstöðu stjórnlagaráðs til þessarar túlkunar, þ.e. hvort hún er rétt og ef ekki er óskað eftir nánari túlkun og skýringum. Í ljósi umræðu sem varð um þessa túlkun forseta mætti e.t.v einnig orða spurninguna á þann veg hvort tillögur stjórnlagaráðs um forsetaembættið séu ekki í grundvallaratriðum óbreyttar frá núverandi fyrirkomulagi.

³ Í þessu sambandi má geta þess að meðundirritun ráðherra á lög skv. 19. gr. stjórnarskrárinnar hefur ekki verið talin löggjafarathöfn, enda eru ráðherrar ekki handhafar löggjafarvalds.

Viðhorf og afstaða fundar fulltrúa í Stjórnlagaráði

Í 90. gr. frumvarps Stjórnlagaráðs segir í 1. mgr. að Alþingi kjósi forsætisráðherra. Stjórnarmyndunin fer því fram í ranni þingsins. Auk þess er formbundin tiltekin stjórnskipunarvenja um aðkomu forseta Íslands að stjórnarmyndun. Forsetinn gegnir skv. frumvarpinu svipuðu hlutverki og forsetar lýðveldisins hafa í reynd gegnt á liðinni tíð, þ.e. að stuðla að því að laða fram þann stjórnarmeirihluta sem þingið er reiðubúið að styðja. Hér er ekki um verulega breytingu á hlutverki forsetans að ræða, heldur hitt, að aðild forsetans að myndun ríkisstjórnar er nú lýst í stjórnarskrá skv. frumvarpinu ólíkt gildandi stjórnarskrá, sem segir lítið sem ekkert um málið. Nýmæli er að meirihluti þings staðfestir þingræði með beinum hætti með því að kjósa forsætisráðherra.

II.c. Minnihlutastjórnir

Í erindi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar segir:

Í 90. gr. segir um fyrstu tillögu forseta að forsætisráðherra: „Er hann rétt kjörinn ef meirihluti þingmanna samþykkir tillögunu.“ Ber að skilja þetta svo að forseti geti ekki, eftir viðræður við formenn flokka og samkvæmt ráðleggingum þeirra, gert tillögu um minnihlutastjórn, þar sem hluti þingsins er hlutlaus gagnvart ríkisstjórninni eða tilbúinn til að styðja hana án þess að verða hluti af henni? Verður slík niðurstaða að bíða þriðju atkvæðagreiðslunnar?

Viðhorf og afstaða fundar fulltrúa í Stjórnlagaráði

Svar við báðum spurningum nefndarinnar er já.

Orðalag 90. gr. um meirihluta þingmanna er valið að yfirlögðu ráði og til samræmis við ákvæði 91. gr. um vantraust. Með því fyrirkomulagi sem lýst er í 90. gr. er ætlunin að fram komi skýrt umboð nýs forsætisráðherra frá meirihluta þingmanna, þ.e. minnst 32ja þingmanna eins og áréttað er í greinargerð, sé slíkur meirihluti fyrir hendi.

Sé hreint meirihlutaumboð ekki til staðar þarf hópur þingmanna sem kys að verja minnihlutastjórn vantrausti með hlutleysi að bíða þriðju atkvæðagreiðslu. Þó má ætla að komi þessi staða upp, muni þingmenn fremur kjósa að ljúka stjórnarmyndun með því að styðja tillögu um forsætisráðherra í fyrstu eða annarri atkvæðagreiðslu, en gera jafnframt grein fyrir atkvæði sínu.

II.d. Öryggishlutverk við skipun dómara

Í erindi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar segir:

Í 4. gr. laga nr. 15/1998, um dómstóla, sem breytt var árið 2010 (með lögum nr. 45/2010) er ítarlega fjallað um skipan dómara og Alþingi ætlað þar nokkurt hlutverk. Í tillögum stjórnlagaráðs er vald fært til þingsins í mörgum eignum. Því er spurt hvers vegna stjórnlagaráð leggur í 102 gr. til að við skipan dómara verði þetta öryggishlutverk flutt frá Alþingi. Ef nauðsyn þykir að tryggja að Alþingi geti ekki breytt þeirri skipan sem nú er á, telur ráðið þá að þetta hlutverk Alþingis beri að festa í stjórnarskrá.

Viðhorf og afstaða fundar fulltrúa í Stjórnlagaráði

Um skipun dómara er fjallað í 102. gr. frumvarpi Stjórnlagaráðs. Í 3. mgr. 96. gr. er mælt fyrir um að þegar ráðherra skipar dómara eða ríkissaksóknara í embætti sé skipunin borin undir forseta til staðfestingar. Forseti getur samkvæmt ákvæðinu synjað skipuninni staðfestingar og þarf Alþingi þá að samþykkja hana með 2/3 atkvæða til að hún taki gildi, en að öðrum kosti fellur skipunin niður og hefja þarf ráðningarfærlið að nýju.

Í ljósi stjórnskipulegrar sérstöðu dómara og ríkissaksóknara, og vegna þess hversu brýnt það er að þeir séu sjálfstæðir og óvilhallir í störfum, telur Stjórnlagaráð að ríkar kröfur þurfi að gera til skipunarferlis þeirra. Af þeim sökum lagði ráðið til að forseta Íslands væri ásamt Alþingi falið öryggishlutverk í skipunarferlinu og hafi eftirlit með því að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði ákvörðun, sbr. bls. 181 í greinargerð. Þá er öryggishlutverk Alþingis við skipun dómara ekki flutt frá þinginu með frumvarpinu heldur hefur 2/3 þingsins lokaorð um gildi skipunarinnar þótt annar stjórnskipulegur aðili leggi á það sjálfstætt mat hvort farið hafi verið að lögum eður ei.

Við mótun tillagna sinna leit Stjórnlagaráð til nógildandi dómstólalaga með áorðnum breytingum. Hafa verður í huga að þeim lögum er unnt að breyta með einföldum meirihluta á þingi hverju sinni. Nýr meirihluti gæti því horfið frá þeirri skipan sem komið var á með lögum nr. 45/2010 enda nýtur hún ekki stjórnarskrárverndar að óbreyttu.

Tillögu Stjórnlagaráðs er ætlað að dreifa valdi og efla aðhald og gagnkvæmt eftirlit. Hún tryggir faglega skipun í embætti dómara og ríkissaksóknara, með sambærilegum hætti og við skipun annarra æðstu embættismanna, án þess þó að stjórnskipuleg ábyrgð á ráðningunni færist frá ráðherranum. Eftir sem áður er ráðherra því handhafi veitingarvaldsins að lögum.

II.e. Skipun í nefnd sem kemur að ráðningu embættismanna

Í erindi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar segir:

Í 96. gr. er lögð til skipan sjálfstæðrar nefndar sem meti hæfni þeirra sem sækjast eftir æðstu embættum ríkisins. Forseti skipi formann nefndarinnar. Í fyrsta lagi er spurt hvort ekki sé rétt að skilgreina hæfisskilyrði í þessu efni og tryggja málefnalegt ferli við skipan formannsins. Í annan stað hvort heppilegt sé að sama nefndin meti hæfi allra sem sækjast eftir æðstu embættum. Gæti farið betur á að kveða á um það í stjórnarskrá að Alþingi kjósi hæfnisnefndir til að meta umsækjendur til æðstu embætta ríkisins og festa í lög sams konar ákvæði og eru í lögum um skipan dómara.

Viðhorf og afstaða fundar fulltrúa í Stjórnlagaráði

Í Stjórnlagaráði var mikill samhljómur um að stjórnarskráin ætti að kveða á um að hæfni og málefnaleg sjónarmið skyldu ráða við skipun embættismanna. Var í vinnu ráðsins m.a. vísað til sænsku⁴ og finnsku⁵ stjórnarskráanna sem fyrirmynda í þessu efni.

⁴ Regeringsordningen, kafli 12, 2. mgr. 5. gr. um skipun embættismanna: *Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.*

⁵ Finnska stjórnarskráin, 2. mgr. 125. gr. um skipun starfsmanna í opinberri þjónustu: *De allmänna utnämningssgrunderna för offentliga tjänster är skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd.*

Ljóst þótti að um skipun formanns nefndarinnar af hálfu forseta Íslands myndu gilda sömu sjónarmið og við skipun í stjórnarsýslunefndir almennt, t.d. fjölmiðlanefnd. Í grundvallaratriðum er um að ræða sambærilegt vald forseta í þessu efni eins og ráðherra hefur þegar skipað er í slíkar stjórnarsýslunefndir án tilnefningar.

Orðalagið „[u]m nánari skipan [nefndarinnar] og störf skal mælt fyrir í lögum“ þýðir að löggjafinn getur sett almenn hæfnisskilyrði sem gildi um formann hennar eins og aðra nefndarmenn. Sem dæmi má nefna að í lögum nr. 38/2011 um fjölmiðla eru ráðherra settar skorður um það hvaða hæfnisskilyrði formaður fjölmiðlanefndar þarf að uppfylla. Við skipun formanns nefndarinnar þarf forseti Íslands því að sjálfsgöðu að hlíta skilyrðum laga sem löggjafinn myndi setja.

Ef löggjafinn velur að fara þá leið að setja hæfnisskilyrði hefur það í för með sér að unnt þarf að vera að sækja forseta til ábyrgðar ef hann brýtur gegn þeim skilyrðum við skipun í formannsstöðuna. Valkostur sem nefndur er í kafla II.f. hér á eftir varðandi 84. gr. um ábyrgð forseta skerpir á því að löggjafinn geti kveðið á um ábyrgð forseta vegna embættisbrota.

II.f. Ábyrgð forseta

Í erindi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar segir:

Er hægt að skilgreina með skýrari hætti hvernig ábyrgð forseta verði háttáð þar sem hann verður ekki lengur ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum samkvæmt tillögnum og hvaða skilyrði þurfi að uppfylla fyrir því að mismunandi tegundum ábyrgðar verði komið fram? Í tillögnum ráðsins er minnst á refsímál á hendur forseta en ekki einkamál, t.d. vegna brota á jafnréttislögum eða til ógildingar stjórnvaldsákvörðunar. Er sérstök ástæða fyrir þessari skipan eða telur ráðið æskilegt að skýrar verði kveðið á um þetta?

Viðhorf og afstaða fundar fulltrúa í Stjórnlagaráði

Rétt er að í frumvarpi Stjórnlagaráðs er ekki lengur tekið fram að forseti sé ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum, eins og gert er í 11. gr. núgildandi stjórnarskrár. Ástæða þessa er sú að í frumvarpinu er ekki lengur sagt að forseti framkvæmi ýmsar stjórnarathafnir sem í reynd eru framkvæmdar af ráðherrum og á ábyrgð þeirra. Einnig þykir rétt að allir handhafar framkvæmdarvalds séu ábyrgir gjörða sinna skv. stjórnarskrá og landslögum. Stjórnlagaráð taldi ekki samræmast meginmarkmiði þess um valddreifingu að embættismaður sé ábyrgðarlaus eða hafinn yfir lög í lýðræðislegu þjóðfélagi.

Forseti hefur ýmsar stjórnskipulegar skyldur samkvæmt frumvarpinu. Vanræki hann þær skyldur kann það að baka honum lagalega ábyrgð. Ný stjórnarskrá skv. frumvarpinu kallar því, að mati fundar fulltrúa í Stjórnlagaráði, á nýja löggjöf um forsetaábyrgð sambærilega þeirri sem gildir um ráðherraábyrgð.

Skyldur forseta lýðveldisins samkvæmt frumvarpi Stjórnlagaráðs eru eins og áður sagði stjórnskipulegs eðlis og er vandséð að vanræksla þeirra gæti orðið tilefni höfðunar einkamála á hendur forseta. Um þá skyldu hans að skipa formann sjálfstæðrar nefndar um skipun æðstu embættismanna, sem hefur nokkra sérstöðu, er fjallað sérstaklega í öðrum kafla.

Skýra mætti heimildir löggjafans til að kveða á um ábyrgð forseta, á sambærilegan hátt og um ábyrgð ráðherra, með orðalagi á borð við það sem hér er sýnt í valkosti:

<i>84. gr. frumvarps stjórnlagaráðs</i>	<i>Valkostur</i>
<p>Forseti verður ekki sóttur til refsingar nema með samþykki Alþingis.</p> <p>Forseta má leysa frá embætti áður en kjörtímabili er lokið, ef það er samþykkt með meirihluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi 3/4 hluta þingmanna. Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja mánaða frá því að krafan um hana var samþykkt á Alþingi, og gegnir forseti ekki störfum, frá því að Alþingi gerir samþykkt sína, þar til úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru kunn.</p>	<p>Forseti verður ekki sóttur til refsingar nema með samþykki Alþingis.</p> <p>Ábyrgð vegna embættisbrota forseta má ákveða með lögum.</p> <p>Forseta má leysa frá embætti áður en kjörtímabili er lokið, ef það er samþykkt með meirihluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi 3/4 hluta þingmanna. Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja mánaða frá því að krafan um hana var samþykkt á Alþingi, og gegnir forseti ekki störfum, frá því að Alþingi gerir samþykkt sína, þar til úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru kunn.</p>

III. Á ítarlega útfært kosningakerfi að vera í stjórnarskrá?

Í erindi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar segir:

Efasemdum hefur verið lýst um hvort rétt sé að hafa ítarlega útfærð kosningakerfi bundin í stjórnarskrá og þeirri skoðun lýst að eðlilegra sé að hafa slík ákvæði í lögum. Því er spurt hvort nægilegt sé e.t.v. að binda tiltekin grundvallaratriði í stjórnarskrá, þ.e. fjölda þingmanna, kjörtímabil, jafnt vægi atkvæða, fjölda kjördæma, aukin áhrif kjósenda í kjörklefanum (persónukjör) o.fl. Ítarlegri ákvæði yrðu þá sett með lögum sem e.t.v. þyrftu aukinn meiri hluta á Alþingi.

Viðhorf og afstaða fundar fulltrúa í Stjórnlagaráði

Kosningakerfið í frumvarpi ráðsins felur í sér *kjördæmavarið landskjör*. Það þýðir að kjósendi getur kosið frambjóðendur af öllu landinu en landsvæðum er tryggður lágmarksfjöldi þingsæta. Kosningakerfið uppfyllir markmið um jafnt vægi atkvæða, persónukjör og að raddir fólks alls staðar á landinu heyrist á Alþingi. Um leið skal stuðlað að sem jöfnustu hlutfalli karla og kvenna á þingi.

Fundur fulltrúa í Stjórnlagaráði er þeirrar skoðunar að væru stjórnarskrárákvæði um kosningar einskorðuð við þau atriði sem talin eru upp í spurningum þingnefndarinnar væri engin trygging fyrir því að framangreindum markmiðum yrði náð. Sem dæmi má nefna að ekki væri mælt fyrir um samþættingu kjördæma- og landskjörs. Einnig væri allt opið og óvíst um persónukjör.

Benda má á að ákvæði frumvarps Stjórnlagaráðs um þingkosningar eru hvorki umfangsmeiri né ítarlegri en gengur og gerist í stjórnarskrám. Með vísun til markmiða og sögulegra aðstæðna geta ákvæðin raunar vart knapparari verið.

Ákvæði stjórnarskrár þurfa að vera nægilega ítarleg til þess að meginviðmiðin sem kosningarlög skuli byggja á séu tryggð. Niðurstaða ráðsins er að ákvæðin í frumvarpi Stjórnlagaráðs séu bæði eðlileg og nauðsynleg.

Í samræmi við óskir sem fram komu á samráðsfundi við stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis þann 9. mars 2012 er hér bent á valkost sem hefur að geyma knapparara orðalag en hin fyrirbyggjandi 39. gr. frumvarpsins. Þá eru einstaka atriði, sem spurt var um í erindi til þingnefndarinnar, orðuð skýrar í ákvæðinu.

<i>39. gr. frumvarps Stjórnlagaráðs</i>	<i>Valkostur</i>
Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri kosningu til fjögurra ára.	Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri kosningu til fjögurra ára.
Atkvæði kjósenda alls staðar á landinu vega jafnt.	Atkvæði kjósenda alls staðar á landinu vega jafnt.

Heimilt er að skipta landinu upp í kjördæmi. Þau skulu flest vera átta.	Heimilt er að skipta landinu upp í kjördæmi, flest átta.
Samtök frambjóðenda bjóða fram lista, kjördæmislista eða landslista eða hvort tveggja. Frambjóðendur mega bjóða sig fram samtímis á landslista og einum kjördæmislista sömu samtaka.	Stjórnmalasamtökum skal heimilt að bjóða fram kjördæmislista og landslista. Frambjóðandi má vera á landslista og kjördæmislista sömu samtaka.
Kjósandi velur með persónukjöri frambjóðendur af listum í sínu kjördæmi eða af landslistum, eða hvort tveggja. Honum er og heimilt að merkja í stað þess við einn kjördæmislista eða einn landslista, og hefur hann þá valið alla frambjóðendur listans jafnt. Heimilt er að mæla fyrir um í lögum að valið sé einskorðað við kjördæmislista eða landslista sömu samtaka.	Kjósandi skal geta valið frambjóðendur af listum í sínu kjördæmi og af landslistum. Kjósi hann heldur lista hefur hann valið alla frambjóðendur listans jafnt. Heimilt er í lögum að einskorða valið við lista sömu samtaka.
Þingsætum skal úthluta til samtaka frambjóðenda þannig að hver þeirra fái þingmannatölu í sem fyllstu samræmi við heildaratkvæðatölu.	Þingsætum skal úthluta til stjórnmalasamtaka í sem fyllstu samræmi við atkvæði greidd listum og frambjóðendum samtakanna.
Í lögum skal mælt fyrir um hvernig þingsætum skuli úthlutað til frambjóðenda út frá atkvæðastyrk þeirra.	Úthluta skal þingsætum til frambjóðenda út frá atkvæðastyrk þeirra.
Í lögum má mæla fyrir um að tiltekinn fjöldi þingsæta sé bundinn einstökum kjördæmum, þó ekki fleiri en 30 alls. Tala kjósenda á kjörskrá að baki hverju bundnu sæti skal ekki vera lægri en meðaltalið miðað við öll 63 þingsætin.	Binda má allt að þrjátíu þingsæti við kjördæmi. Þó skulu kjósendur að baki hverju bundnu sæti ekki vera færri en eru að meðaltali að baki hverju þingsæti á landinu.
Í kosningalögum skal mælt fyrir um hvernig stuðla skuli að sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á Alþingi.	Í kosningalögum skal stuðla að sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á Alþingi.
Breytingar á kjördæmamörkum, tilhögun á úthlutun þingsæta og reglum um framboð, sem fyrir er mælt í lögum, verða aðeins gerðar með samþykki 2/3 hluta atkvæða á Alþingi. Slíkar breytingar má ekki gera ef minna en sex mánuðir eru til kosninga, og gildistaka þeirra skal frestast ef boðað er til kosninga innan sex mánaða frá staðfestingu þeirra.	Breytingar á kjördæmamörkum, tilhögun á úthlutun þingsæta og reglum um framboð, verða aðeins gerðar með samþykki 2/3 hluta atkvæða á Alþingi. Slíkar lagabreytingar öðlast ekki gildi fyrr en sex mánuðir eru liðnir frá setningu þeirra.

	Nánari reglur um alþingiskosningar skulu settar í lögum.
<i>2.mgr. 41. gr. frumvarps stjórnlagaráðs</i>	<i>Valkostur</i>
Nánari reglur um alþingiskosningar skulu settar í lögum.	Falli brott hér og færist í 39. gr.

Frekari rökstuðningur

Umfang kosningaákvæða í stjórnarskrám er misjafnt. Mjög knöpp ákvæði eru t.d. í grunnlögum Þýskalands. Á Norðurlöndum er hins vegar hefð fyrir mun ítarlegri stjórnarskrárákvæðum. Athugun leiðir í ljós að kosningaákvæði í frumvarpi Stjórnlagaráð eru nærri norrænu meðaltali að lengd. Ákvæði í norsku stjórnarskránni eru rúmlega helmingi lengri en í frumvarpi Stjórnlagaráðs.

Kosningaákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar hefur verið alloft verið breytt. Fyrst hafa verið samin þau ákvæði kosningalaga sem breyta skal og í kjölfarið síðan tínd út þau atriði sem þykja eiga heima í stjórnarskrá. Drög að frumvarpi til breytinga á kosningalögum hafa svo fylgt frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna. Alþingi hefur því í reynd gengið frá stjórnarskrárákvæðum og kosningalagaákvæðum samtímis. Þetta verklag hefur leitt til þess að kosningaákvæðin í stjórnarskrá hafa verið fremur rýr og jafnvel hendingu háð hvaða reglur hafa ratað þangað.

Þau ákvæði um kosningar sem Stjórnlagaráð lagði til eru nokkru ítarlegri en í gildandi stjórnarskrá. Þá er á það að líta að nú er ekki verið að semja kosningalög og samsvarandi stjórnarskrárákvæði í sömu andrá. Þegar af þeirri ástæðu er mikilvægt að segja nánar fyrir um fyrirkomulag kosninga en í gildandi stjórnarskrá, eigi að vera tryggt að þau markmið sem að er stefnt nái fram að ganga.

Viðhorf fundarins til einstakra málsgreina í 39. grein fylgja hér að neðan, sem og rökstuðningur fyrir því hvers vegna þær reglur sem þar koma fram þurfa að vera bundnar í stjórnarskrá.

1. mgr. Fjöldi þingmanna og kjörtímabil

Hér eru tvö grundvallaratriði sem væntanlega er líttill ágreiningur um að þurfi að vera í stjórnarskrá og verða vart orðuð með einfaldari hætti.

2. mgr. Jafnt vægi atkvæða

Þetta nýmæli í frumvarpinu er grundvallaratriði. Öll önnur ákvæði frumvarpsgreinarinnar ber að skilja í þessu ljósi.

3. mgr. Fjöldi kjördæma

Tala kjördæma hefur verið njörvuð niður allt frá 1934. Í núgildandi stjórnarskrá segir að kjördæmi megi vera 6 til 7. Í frumvarpi Stjórnlagaráðs er Alþingi veitt rýmri heimild til sveigjanleika hvað þetta varðar. Kjördæmi geta verið eitt til átta talsins.

Efri mörkin eru valin á grundvelli þess að landshlutasamtök sveitarfélaga eru átta. Hafa þeir í huga að hugtakið *kjördæmi* hefur talsvert aðra merkingu í frumvarpi ráðsins en verið hefur. Ástæðan er samþætting kjördæma- og landskjörs og fljótandi skil þar á milli.

4. mgr. Framboð

Landslistar eru lykilatriði í frumvarpi Stjórnlagaráðs, á móta þeim sem voru á árabílinu 1934-1959. Landskjör á árunum 1922-33 var sömu ættar.

Með landslistum er farinn millivegur milli þess að skipta landinu upp í kjördæmi eða hafa einungis eitt kjördæmi. Þótti rétt að löggjafinn fengi svigrúm til að ráða hraða þeirrar þróunar sem verið hefur síðan 1959 til fækkunar kjördæma en jafnframt láta reyna á landslistafyrirkomulagið.

Hugmyndin um samþættingu kjördæma- og landslista er liður í því að sameina kosti landfræðilegrar kjördæmaskiptingar og eins kjördæmis. Ákvæðið er því mikilvægt og getur ekki rýrara verið.

5. mgr. Aukin áhrif kjósenda í kjörkléfanum (persónukjör) o.fl.

Persónukjör er lykilatriði í frumvarpi Stjórnlagaráðs. Í skýrslu stjórnlaganefndar er bent á einarða ósk um persónukjör á þjóðfundinum 2010. Jafnframt má benda á B-dæmi stjórnlaganefndar þar sem beint eða óbeint er mælt fyrir um persónukjör.

Stjórnlagaráð útfærir ekki persónukjórið en tilgreinir þó eitt mikilvægt atriði, sem uppfylla verður í kosningalögum: Velji kjósandi einungis lista er hann að velja alla frambjóðendur listans jafnt. Kjósendum er í sjálfsvald sett hvort þeir vilja gera upp á milli frambjóðenda eða ekki.

Með ákvæðinu er ætlunin að láta kjósendur um að ákvarða röð frambjóðenda við úthlutun þingsæta. Þeir sem merkja við lista hafa sömu heildaráhrif með atkvæði sínu og þeir sem merkja við frambjóðendur. Staða lista sem merkt er við styrkist sem því nemur í samkeppni við aðra lista, og staða frambjóðenda hans um leið.

Ákvæðinu er ætlað að gera persónukjör raunverulega virkt. Hængurinn við flestar leiðir þar sem merking við lista þýðir samþykki við fyrirframgefna röðun er að kjósendur vita að umröðun er tilgangslítill og hirða því ekki um að taka þátt í henni.

6. mgr. Jöfnuður milli flokka við úthlutun

Efnislega samhljóða ákvæði er í gildandi stjórnarskrá um úthlutun jöfnunarsæta enda hefur jöfnuður milli flokka verið aðaltilgangur allra breytinga á kosningalögum a.m.k. síðan uppbótarsætin komu til 1934. Ákvæðið verður því að haldast.

7. mgr. Úthlutun þingsæta til frambjóðenda

Ákvæðið er knappt og segir ekki annað en að lýðræðislega skuli standa að ráðstöfun þingsæta til einstakra frambjóðenda og að atkvæðafylgi skuli vera ráðandi. Hér er m.a. undirstrikað að fyrirfram röðun á lista eigi ekki að koma við sögu við úthlutun sæta.

8. mgr. Bundin þingsæti

Ákvæðið um þingsæti bundin kjördæmum gerir kleift að tryggja kjördæmunum lágmarksfjölda þingsæta. Fundur fulltrúa í Stjórnlagaráði telur þetta ákvæði mikilvægt.

9. mgr. Jöfnuður milli kynja

Ákvæðið mælir fyrir um að gera skuli ráðstafanir í kosningalögum til að stuðla að jöfnuði milli kynja á Alþingi. Nefndar eru nokkrar hugmyndir í þá veru í greinargerð með frumvarpi Stjórnarlagaráðs.

10. mgr. Um breytingar á kosningalögum

Annars vegar er endurtekið ákvæði úr gildandi stjórnskrá sem kveður á um að ákvæðum gildandi kosningalaga verði ekki breytt, eftir að hin fyrstu hafa verið sett, nema með 2/3 atkvæða á Alþingi. Hins vegar er ákvæði sem segir að slíka breytingu megi ekki gera á síðustu stundu. Hér er um öryggisatriði að ræða sem gefa þarf stjórnskipulega stöðu.

Útfærsla í kosningalögum

Þrátt fyrir nokkuð ítarlegan ramma í 39. gr. frumvarpsins þarf löggjafinn að fylla út í hann og hefur til þess mikið svigrúm. Nefna má dæmi:

- Ákvörðun um tölu kjördæma og afmörkun þeirra eða að landið sé eitt kjördæmi.
- Ákvæði um framboð: Til dæmis, hvað þurfa margir að vera á lista?
- Persónukjör: Á að leyfa val þvert á lista? Hvernig á kjósandinn að velja; með krossum eða raðtölum?
- Kosningarathöfnin: Hvernig á kjörseðill að vera uppsettur? Það getur skipt miklu máli.
- Úthlutun þingsæta: Hér er mikið svigrúm, t.d. um hvaða reiknireglur skuli nota.
- Bundnu þingsætin: Kveða þarf sérstaklega á um fjölda og úthlutun þeirra.
- Kynjajöfnun: Hér kemur fjölmargt til greina svo sem kvaðir á framboðum um jafnt kynjahlutfall, krafa um fléttulista eða bein ákvæði um kynjajöfnun við úthlutun þingsæta.

IV. Þröskuldar við þjóðaratkvæði; minnihluti þings geti kallað eftir þjóðaratkvæðagreiðslu

Í erindi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar segir:

Nokkur umræða hefur verið um þau mörk sem sett eru fyrir kröfu um þjóðaratkvæðagreiðslur. Bent er á að 10% þjóðarinnar geti talist lág mörk hjá fámennri þjóð. Einnig að ef mörkin eru hækkuð gæti mótvægi við því orðið að heimila/gera ráð fyrir að minni hluti þingmanna t.d. 30% geti kallað eftir þjóðaratkvæðagreiðslu. Bent hefur verið á að heimild þingmanna til að geta krafist þjóðaratkvæðis geti haft veruleg áhrif innan þings þannig að meirihlutinn yrði að taka meira tillit til minnihlutans en nú tíðkast. Rök fyrir því að þingið eigi að hafa þessa heimild eru að ágreiningsmál innan þings eru gjarnan af þeim toga að þau „höfða“ ekki til eða ná ekki til almennings og því komi heimild um tiltekið hlutfall kjósenda, jafnvel þótt lágt sé, ekki að gagni þegar um mál getur verið að ræða sem varða samfélagið miklu.

Viðhorf og afstaða fundar fulltrúa í Stjórnlagaráði

Í 65. gr. stjórnarskrárfrumvarps Stjórnlagaráðs segir að 10% kjósenda geti krafist þjóðaratkvæðis um lög sem Alþingi hefur samþykkt. Greinin byggist að hluta til á tillögum stjórnlaganefndar um þjóðarfrumkvæði en þar var miðað við 15% hlutfall. Til samanburðar má nefna að á Ítalíu og í Sviss duga á bilinu 1-2% kjósenda til að krefjast sambærilegrar atkvæðagreiðslu. Eftirfarandi tafla sýnir til glöggvunar ólíka þröskulda, í kjósendum talið, sé miðað við kjörskrá fyrir alþingiskosningar 2009.

Hlutfall kjósenda	10%	11%	12%	13%	14%	15%
Tala kjósenda (2009)	22.790	25.069	27.348	29.626	31.905	34.184

Í umræðum í Stjórnlagaráði voru færð rök fyrir því að litlar líkur væru á þjóðaratkvæðagreiðslum af þessu tagi væri beitt ef þröskuldurinn væri hærri en 10%.⁶ Á hinn bóginn komu fram rök um að réttast væri að stíga fremur varlega til jarðar í ljósi þess að um nýmæli væri að ræða, auk þess sem tilkoma rafrænna skilríkja gæti í framtíðinni auðveldað söfnun undirskrifta. Niðurstaðan var tillaga um 10% hlutfall. Telji Alþingi á hinn bóginn ráðlegt að hækka þröskuldinn, t.d. í 15%, myndi það ekki kalla á aðrar breytingar á frumvarpi Stjórnlagaráðs.

Um málskot til þjóðaratkvæðis að kröfu minnihluta þingmanna

Í Stjórnlagaráði var mikið rætt var um málskotsrétt minnihluta þingmanna á grundvelli skýrslu stjórnlaganefndar og ákvæða í dönsku stjórnarskránni. Slíkt málskot var vissulega talið geta bætt umræðuhefð og kallað fram aukna ábyrgð minnihluta á Alþingi, og jafnframt dregið úr hugsanlegu ofríki meirihlutans. Tillaga um slíkt málskot var drjúgan tíma inni í frumvarpsdrögum ráðsins⁷. Að lokum varð þó niðurstaða ráðsins að leggja þá tillögu ekki

⁶ Sjá Direct Democracy: The International IDEA Handbook 2008: 198.

⁷ Ákvæði um þetta hljóðuðu svo: Nú hefur Alþingi samþykkt lagafrumvarp og getur þá þriðjungur þingmanna ákveðið innan þriggja daga að leggja það undir atkvæði allra kosningabærra manna til samþykktar eða

fram í frumvarpi sínu. Í frumvarpið voru þá komin ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur að kröfu kjósenda, sbr. 65. og 66. gr., auk þess sem málskotsrétti forseta Íslands var viðhaldið óbreyttum í 60. gr. frumvarpsins. Þótti því einfaldlega of mikið í lagt að þrír ólíkir aðilar gætu vísað málum til þjóðaratkvæðagreiðslu. Jafnframt væri hugsanlegt að slíkur réttur yrði ofnotaður, hvort heldur af minnihluta eða jafnvel meirihluta.

Eigi að síður telur fundur fulltrúa í Stjórnlagaráði nú að kjósi Alþingi að leggja til þá viðbót við stjórnarskrárfrumvarpið að veita t.d. þriðjungi þingmanna málskotsrétt raski það ekki frumvarpinu né kalli á aðrar breytingar á því.

synjunar. Áður en fimm dagar eru liðnir frá því að slíkt erindi kom fram getur Alþingi samþykkt með meirihluta atkvæða að frumvarpið verði fellt niður. Þjóðaratkvæðagreiðslan skal fara fram innan árs frá samþykkt frumvarpsins. Verði frumvarpið samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu skal það staðfest af forseta Íslands innan þriggja daga og veitir staðfestingin því lagagildi.

V. Eiga þingsköp að vera í stjórnarskrá?

Í erindi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar segir m.a.:

Í 57. gr er lagt til að þingmál komi til athugunar og meðferðar í þingnefndum áður en þau eru rædd á Alþingi. [...]

Bent hefur verið á að 1. umræða um stjórnarfrumvörp sé langt í frá óþörf. Þvert á móti geti framsaga ráðherra gefið þingmönnum gott yfirlit um málið og ráðherra tækifæri til að koma sínum sjónarmiðum að og svara fyrir um þau, áður en málið fer til þingnefndar. Sérþekking þingmanna sé sannarlega af hinu góða og æskilegt að þeir geti helgað sig sem mest einum eða fáum málaflokkum, þá má ekki gleyma því að þingmönnum er ætlað að taka afstöðu til allra mála sem koma til lokaafgreiðslu, þ.e. atkvæðagreiðslu, og þeir þurfa því að hafa yfirsýn yfir öll mál. Nefndir starfa ekki fyrir opnum tjöldum, en þar fer fram mikil vinna og stjórnarfrumvörpum er gjarnan gjörbreytt. Benda má á að nokkuð hafi þannig þokast í átt til þess að þingið verði vinnuþing. Hafa ber í huga að undirbúningur lagafrumvarpa er með öðrum hætti á Norðurlöndum. Þar eru gjarnan skipaðar nefndir sem fjalla um mál í þó nokkurn tíma og skrifa svokallaðar grænar og hvítar bækur áður en frumvörp eru samin.

[...] Ekki verður séð hver hagar er af þeirri breytingu sem lögð er til með því að almenna venjan verði að lagafrumvörp séu afgreidd í tveim umræðum á Alþingi. Óskað er afstöðu stjórnlagaráðs til þessa sem og röksemda fyrir því að svo ítarleg ákvæði um þingsköp skuli fest í stjórnarskrá sem takmarkar gildi 53. gr. þar sem segir að þingsköp skuli sett með lögum.

Viðhorf og afstaða fundar fulltrúa í Stjórnlagaráði

Um þingsköp í stjórnarskrá

Það er stjórnskipulegt öryggisatriði að hafa grundvallarákvæði um þingsköp í stjórnarskrá. Þar verður að koma fram hvernig frumvörp verða að gildum lögum og hvernig þingið ályktar. Þá er æskilegt að lýsa meðferð mála sem hafa stjórnskipulega þýðingu, á borð við tillögur um vantraust á ríkisstjórn. Hafa verður í huga að einfaldur meirihluti á Alþingi getur nú breytt lögum um þingsköp og gæti beitt minnihlutann margvíslegu ofríki ef takmarkanir á slíku er ekki að finna í stjórnarskrá. Frumvarp Stjórnlagaráðs er í þessu efni í samræmi við flestar stjórnarskrár nágrannalanda og áþekkt tillögum stjórnlaganefndar.

Um markmið Stjórnlagaráðs varðandi starfshætti þingsins

Markmið Stjórnlagaráðs var að stuðla að því að starfshættir Alþingis færist í átt til vinnuþings að norrænni fyrirmynd. Ákvæðin um meðferð þingmála voru sniðin að því markmiði. Þau lúta að því að vanda vinnubrögð þingsins og draga úr tilhneigingu til að þingmenn leggist í pólitískar skotgrafir og opinber átök, jafnvel á fyrstu stigum mála.

Um fjölda umræðna um lagafrumvörp

Í megindráttum er gert ráð fyrir því í frumvarpi Stjórnlagaráðs að lagafrumvörp séu skráð og lögð fram með formlegum hætti af forseta Alþingis og síðan vísað til nefnda án umræðu. Um þetta má vísa til frekari útskýringa í greinargerð um 1. mgr. ákvæðisins. Í nefndum gefst

stjórnarandstöðu sama tækifæri og stjórnarliðum til að vinna að málum og koma að sjónarmiðum. Að lokinni umfjöllun og afgreiðslu nefndar eru mál sett á dagskrá þingsins til umræðu og afgreiðslu í tveimur umræðum, þar sem í fyrri umræðu er fjallað um álit nefndar og í seinni umræðu er tekin afstaða til frumvarpsins í heild. Slíku verklagi er ætlað að styrkja þingið gagnvart framkvæmdarvaldinu, bæta ímynd þess, stuðla að vandaðri lagasetningu og auka áhrif og ábyrgð þingmanna, bæði úr meirihluta og minnihluta.

Samkvæmt 3. mgr. 57. gr. frumvarps Stjórnlagaráðs má ekki samþykkja lagafrumvörp fyrr en þau hafa verið rædd við *minnst* tvær umræður á þingi. Með þessu er Alþingi gefið færi á að breyta þingsköpum til samræmis við það fyrirkomulag sem er m.a. í Svíþjóð og Finnlandi⁸, en þar eru lagafrumvörp rædd við tvær umræður eftir athugun nefndar. Hefur slíkt verklag gefist vel í nágrannalöndum okkar.

Áfram yrði þinginu þó heimilt að kveða á um þrjár umræður í þingsköpum, og er ætlunin hér fyrst og fremst að gefa aukið svigrúm til breytinga, við gildistöku nýrrar stjórnarskrár eða síðar, fremur en að gefa ákveðna forskrift um tvær umræður. Slík breyting gæti verið hluti af áframhaldandi endurskoðun á starfi þingsins og þingsköpum, til að auka skilvirkni þingsins og færa það frá átakþingi í átt til vinnuþings að norrænni fyrirmynd.

Fundi fulltrúa Stjórnlagaráðs þykir ekki ástæða til að leggja til valkost um að krefjast þriggja umræðna um lagafrumvörp, enda væri með því lokað fyrir þann sveigjanleika sem hér var lýst og æskilegt þykir að þingið hafi, þótt það kunni að kjósa að nýta sér hann ekki fyrr en e.t.v. síðar.

Um umfjöllun í nefnd áður en þingmál er tekið til umræðu

Í frumvarpi Stjórnlagaráðs er í 1. mgr. 57. gr. kveðið á um að lagafrumvörp séu tekin til athugunar og meðferðar í þingnefndum áður en þau eru rædd á Alþingi. Þetta gildir um frumvörp þingmanna og ríkisstjórnar. Hins vegar er ekki mælt fyrir um að þingsályktunartillögur frá þingmönnum gangi nauðsynlega til þingnefnda áður en þau eru rædd í þinginu, sbr. 1. mgr. 58. gr. Með þessu er ætlunin að þingmenn hafi áfram möguleika til að koma málefnum í opinbera umræðu í þinginu án viðkomu í nefnd, með því að leggja fram tillögur til þingsályktunar.

Eins og áður hefur verið fjallað um í þessum kafla á verklagið sem lýst er í 57. og 58. gr. sér fyrirmyndir m.a. frá Svíþjóð og Finnlandi. Það þykir stuðla að upplýstari umræðu um frumvörp í þingsal, þar sem þau eru rædd ásamt áliti nefndar og eftir að fulltrúar meiri og minni hluta hafa haft tækifæri til að kynna sér þau í nefnd og gera á þeim breytingar eftir atvikum.

Sé þess óskað að þingið hafi frekara svigrúm til að ákveða meðferð þingmála í þingsköpum, og halda óbreyttu fyrirkomulagi um framlagningu mála og fjölda umræðna, mætti orða slíkan valkost eins og sýnt er hér fyrir neðan. Með þessu orðalagi er því engu að síður haldið opnu að gera breytingar á þingsköpum í anda markmiða Stjórnlagaráðs. Ákvæði 54. gr. um að þingnefndir fjalli um þingmál eru látin nægja og því falla fyrstu málsgreinar 57. og 58. gr.

⁸ Finnsla stjórnarskráin, 1. mgr. 72. gr. um meðferð lagafrumvarpa í þinginu: *Ett lagförslag tas upp till två behandlingar i plenum sedan det utskott som berett saken har gett sitt betänkande.*

niður, en þær eru feitletraðar hér að neðan. Málsgreinum sem eftir standa í 57. gr. er jafnframt umræðað.

<p><i>57. gr. frumvarps Stjórnlagaráðs</i></p>	<p><i>Valkostur</i></p>
<p>Frumvörp alþingismanna og ríkisstjórnar eru tekin til athugunar og meðferðar í þingnefndum áður en þau eru rædd á Alþingi. Sama á við um þingmál að tillögu kjósenda.</p> <p>Mat á áhrifum lagasetningar skal fylgja frumvörpum samkvæmt nánari ákvæðum í lögum.</p> <p>Lagafrumvarp má ekki samþykkja fyrr en eftir minnst tvær umræður á Alþingi.</p> <p>Frumvörp sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu falla niður við lok kjörtímabils.</p>	<p>Lagafrumvarp má ekki samþykkja fyrr en eftir minnst tvær umræður á Alþingi.</p> <p>Mat á áhrifum lagasetningar skal fylgja frumvörpum samkvæmt nánari ákvæðum í lögum.</p> <p>Frumvörp sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu falla niður við lok kjörtímabils.</p>
<p><i>58. gr. frumvarps Stjórnlagaráðs</i></p>	<p><i>Valkostur</i></p>
<p>Þingsályktunartillögur ríkisstjórnar eru teknar til athugunar og meðferðar í þingnefndum áður en þær eru ræddar á Alþingi.</p> <p>Tillögu til þingsályktunar má ekki samþykkja fyrr en eftir tvær umræður á Alþingi.</p> <p>Tillögur til þingsályktana sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu falla niður við lok löggjafarþings.</p> <p>Tillögur um þingrof eða vantraust á ráðherra eru ræddar og afgreiddar við eina umræðu.</p> <p>Að öðru leyti skal kveðið á um meðferð þingmála í lögum.</p>	<p>Tillögu til þingsályktunar má ekki samþykkja fyrr en eftir tvær umræður á Alþingi.</p> <p>Tillögur til þingsályktana sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu falla niður við lok löggjafarþings.</p> <p>Tillögur um þingrof eða vantraust á ráðherra eru ræddar og afgreiddar við eina umræðu.</p> <p>Að öðru leyti skal kveðið á um meðferð þingmála í lögum.</p>

VI. Sameiginleg ákvörðun ríkisstjórnar - ábyrgð ráðherra

Í erindi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar segir:

Í 87. gr. er lagt til að ríkisstjórn taki ákvarðanir sameiginlega um mikilvæg eða stefnumarkandi málefni samkvæmt nánari ákvæðum í lögum. Í greinargerð segir: „Afmörkun á því hvað telst mikilvægt eða stefnumarkandi getur verið að hluta í lögum og, með heimild í lögum, að hluta eftir mati forsætisráðherra, eftir atvikum í samráði við aðra ráðherra.“ Spurt er hvort svo opin og óskýr fyrirsmæli um ábyrgð í ríkisstjórn séu heppileg. Einnig hvort þetta fyrirkomulag henti hér á landi þar sem almenna reglan er að hér sitji samsteyrustjórnir. Spyrja má hvort þetta geti t.d. leitt til þess að stjórn málaflókkar krefjist þess að atkvæðaafl þeirra endurspeglit í fjölda þeirra sæta sem stjórnarflokkar hafa í ríkisstjórn. Ekki verður séð af greinargerð stjórnlagaráðs að ætlunin sé að það verði afleiðing þessara breytinga.

Ekki er augljóst hvernig í öðru orðinu er hægt að kveða á um sameiginlega ábyrgð og í hinu að ráðherra geti bókað andstöðu við ákvörðun ríkisstjórnar og beri því ekki ábyrgð á henni. Í greinargerð er vísað til finnsku og sænsku stjórnarskráanna í þessum efnum, en spurning er hvort það eigi þá ekki fremur við í öllum þeim fjölda almennra ákvarðana sem ríkisstjórnir þessara landa taka, en síður í hinum stóru og mikilvægu málefnum sem ætlað er að ríkisstjórn beri sameiginlega ábyrgð á.

Viðhorf og afstaða fundar fulltrúa í Stjórnlagaráði

Sjálfstæði ráðherra varðandi þá málaflókka og stjórnsýslu sem undir þá heyrir er óvenju mikið í íslenski stjórnskipun, meðan vægi sameiginlegrar ákvarðanatöku og samábyrgðar ríkisstjórnar er að sama skapi lítið⁹. Ráðinu þótti, m.a. í kjölfar lærdóma af aðdraganda efnahagshruns og af umræðu um málshöfðun gegn ráðherrum fyrir Landsdómi, að full ástæða væri til að breyta þessu og skapa stjórnskipulegan ramma fyrir sameiginlega ákvarðanatöku og samábyrgð ríkisstjórnar.

87. gr. frumvarps Stjórnlagaráðs er ætlað, ásamt öðrum greinum í sama kafla, að bregðast við margvíslegri rökstuddri gagnrýni sem fram hefur komið á síðustu árum á starfshætti og ábyrgð ríkisstjórnar og ráðherra á Íslandi. Má þar meðal annars nefna skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis, þingmannanefndar sem fjallaði um niðurstöður RNA, skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar Alþingis um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, og skýrslu nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands. Er m.a. vitnað í síðastnefndu skýrsluna í greinargerð Stjórnlagaráðs, bls. 155.

Stjórnlagaráði þótti á hinn bóginn vera of róttæk breyting að gera ríkisstjórnina alfarið að fjölskipuðu stjórnvaldi, að t.d. sænskri og finnskri fyrirmynd, og tók í því efni undir

⁹ Sjá t.d. Gunnar Helgi Kristinsson, 2010: *Samsteyrustjórnir og sjálfstæði ráðherra. Rannsóknir í félagsvísindum XI*, <http://skemman.is/is/stream/get/1946/6759/18370/1/10-21>, bls. 12. Þar segir m.a.: „Ekkert dæmi virðist um það í Norður-Evrópu að sameiginleg ákvarðanataka ríkisstjórna eða samábyrgð ríkisstjórnarflokka gegni jafn litlu hlutverki eins og á Íslandi.“

sjónarmið stjórnlaganefndar¹⁰. Var því sjónum beint að millileiðum, m.a. því fyrirkomulagi sem gildir í Þýskalandi, en niðurstaða ráðsins varð sú sem fyrir liggur í frumvarpi þess. Þar er gert ráð fyrir að í mikilvægum eða stefnumarkandi málefnum, *samkvæmt nánari afmörkun og fyrirmælum í lögum*, geti ríkisstjórnin tekið ákvarðanir sameiginlega og með samábyrgð ráðherra. Um þau málefni sem ekki falla undir sérreglu samkvæmt afmörkun laga um sameiginlega ákvörðun ríkisstjórnar, gildir óbreytt sú meginregla að ráðherrar beri hver fyrir sig ábyrgð á málefnum ráðuneyta og stjórnsýslu sem undir þá heyrir.

Hér er mikilvægt að áréttu að *það er lagt í hendur löggjafans* að skilgreina nánar hvenær ríkisstjórn skuli taka, eða geti tekið, ákvarðanir sameiginlega. Sú markalína getur verið tiltölulega þröng til að byrja með en breyst með tíð og tíma eftir reynslu og þörfum. Löggjafinn getur valið að nota skýra afmörkun sem byggir á eðli og/eða umfangi mála eingöngu, eða falið forsætisráðherra nokkurt vald til (pólítíks) mats á því hvaða málefni skuli taka sameiginlega ákvörðun um. Er andinn í frumvarpi Stjórnlagaráðs sá að rétt sé að löggjafinn hafi mikið frelsi um það hvernig hann kys að haga starfsramma framkvæmdarvaldsins að þessu leyti, enda starfar ríkisstjórnin í umboði þingsins. Þá er jafnframt ekki hægt að leggja fram tæmandi talningu á þeim málum sem geta talist mikilvæg og stefnumarkandi, enda mun það breytast eftir aðstæðum og þróun samfélagsins.

Í frumvarpi Stjórnlagaráðs er ekki mælt fyrir um hvernig ríkisstjórnin skuli haga sameiginlegri ákvarðanatöku á sínum vettvangi. Meirihluti ráðherra þarf að vera á fundi þegar slík ákvörðun er tekin, en ekki er áskilið að mál þurfi að útkljá með atkvæðagreiðslu innan stjórnarinnar. Um þetta má setja reglur í lögum og eftir atvikum í starfsreglum ríkisstjórnarinnar sjálfar. Má gera því skóna að stjórnarflokkar komi sér saman um starfshætti í þessu efni, jafnvel í stjórnarsáttmála.

Taki ríkisstjórn ákvörðun sameiginlega bera allir viðstaddir ráðherrar lagalega samábyrgð á ákvörðuninni, nema þeir bóki andmæli.¹¹ Með þessu er stuðlað að því að ríkisstjórnin vinni og komi fram sem heild, og íslenskri stjórnskipan þokað að þessu leyti í átt til ríkja á borð við Svíþjóð, Holland og Noreg þar sem samábyrgð ráðherra er mun virkari en hér hefur verið.¹² Verður ekki séð annað en að þetta fyrirkomulag gefist vel í þessum löndum þótt þar sitji jafnan samsteypustjórnir.

Mikilvægt er að ráðherra sem telur ákvörðun ríkisstjórnar ganga á svig við góða stjórnsýsluhætti, varða við lög eða geta á annan hátt bakað honum refsíábyrgð eða bótaskyldu, eigi kost á því að bóka andstöðu við ákvörðun á ríkisstjórnarfundum og undanskilja sig þar með *lagalegri* samábyrgð. Hér er sem sé átt við hina formlegu ábyrgð að lögum en ekki almenna pólítíska ábyrgð á ákvörðunum ríkisstjórnar. Gefur auga leið að ráðherra sem bókar andstöðu ítrekað eða án góðrar ástæðu og rökstuðnings mun ekki njóta pólítíks stuðnings forsætisráðherra eða samráðherra sinna til lengdar. Ákvæði um bókun andstöðu er

¹⁰ Sjá *Skýrslu stjórnlaganefndar, fyrra bindi*, bls. 135. Stjórnlaganefnd vakti athygli á þeim möguleika að ríkisstjórn taki ákvarðanir sem heild eða fjölskipað stjórnvald og beri sameiginlega ábyrgð á þeim. Nefndin setti fram valkost þessa efnis á bls. 138.

¹¹ Í þessu sambandi má minna á að í 5. gr. laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð er í orði gert ráð fyrir samábyrgð vegna embættisathafna á ráðherrafundi eða í ríkisráði: „*Sé um að ræða embættisathöfn í ríkisráði eða á ráðherrafundi, sbr. 16. og 17. gr. stjórnarskrárinnar, bera allir viðstaddir ráðherrar, sem með ráðum, fortöllum, atkvæði eða á annan hátt hafa stuðlað að þeirri athöfn, ábyrgð á henni.*“

¹² Gunnar Helgi Kristinsson, 2010, bls. 13.

jafnan að finna í stjórnarskrám þeirra landa þar sem ríkisstjórn tekur ákvörðun sem fjölskipað stjórnvald¹³ enda nauðsynleg réttarvernd fyrir ráðherra.

Misskilnings hefur gætt í umræðu varðandi ákvæði 95. gr. um ráðherraábyrgð þar sem segir að bóki ráðherra andstöðu við ákvörðun ríkisstjórnar beri hann ekki ábyrgð á henni. Fundur Stjórnlagaráðs telur geta verið til skýrleiksauka að áréttta að hér sé átt við lagalega ábyrgð, ekki almenna pólitíska ábyrgð. Fundurinn leggur fram valkost þessa efnis sem sjá má hér að neðan. Röð málsliða er jafnframt hnikað til:

95. gr. frumvarps stjórnlagaráðs	Valkostur
<p>Ráðherrar bera lagalega ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Bóki ráðherra andstöðu við ákvörðun ríkisstjórnar ber hann þó ekki ábyrgð á henni. Ábyrgð vegna embættisbrota þeirra skal ákveðin með lögum.</p> <p>Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis ákveður, að undangenginni könnun, hvort hefja skuli rannsókn á meintum embættisbrotum ráðherra. Nefndin skipar saksóknara sem annast rannsóknina. Hann metur hvort niðurstaða rannsóknarinnar sé nægileg eða líkleg til sakfellingar og gefur þá út ákæru og sækir málið fyrir dómstólum. Nánar skal kveðið á um rannsókn og meðferð slíkra mála í lögum.</p>	<p>Ráðherrar bera lagalega ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ábyrgð vegna embættisbrota þeirra skal ákveðin með lögum. Bóki ráðherra andstöðu við ákvörðun ríkisstjórnar ber hann þó ekki lagalega ábyrgð á henni.</p> <p>Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis ákveður, að undangenginni könnun, hvort hefja skuli rannsókn á meintum embættisbrotum ráðherra. Nefndin skipar saksóknara sem annast rannsóknina. Hann metur hvort niðurstaða rannsóknarinnar sé nægileg eða líkleg til sakfellingar og gefur þá út ákæru og sækir málið fyrir dómstólum. Nánar skal kveðið á um rannsókn og meðferð slíkra mála í lögum.</p>

¹³ Sbr. t.d. 2. mgr. 60. gr. finnsku stjórnarskrárinnar og 6. gr. 7. kafla sænsku stjórnskipunarlaganna, *Regeringsformen*.

VII. Sjálfstæðar stofnanir

Í erindi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar segir:

Samkvæmt 97. gr. verður ekki hægt að leggja niður tilteknar stofnanir samkvæmt skilgreiningu laga nema með auknum meirihluta (2/3) á Alþingi. Slíka lagasetningu og slíkar stofnanir má hins vegar setja á laggirnar með einföldum meirihluta á Alþingi. Til aukins skýrleika, teldi ráðið ekki að betur færi á að aukinn meirihluta þyrfti á Alþingi til þess að skapa mikilvægum stofnunum þá vernd sem ákvæðið fjallar um?

Viðhorf og afstaða fundar fulltrúa í Stjórnlagaráði

Stjórnlagaráði þótti æskilegt að unnt sé að veita stofnunum, sem sinna mikilvægu eftirliti eða afla upplýsinga sem nauðsynlegar eru í lýðræðisþjóðfélagi, sérstakt sjálfstæði. Rökstuðning fyrir þessu má finna í greinargerð ráðsins.

Ef óskað er að ákvæði um sjálfstæðar stofnanir sé samhverft, hvað varðar veitingu slíks sjálfstæðis annars vegar og breytingar eða brott nám sjálfstæðis hins vegar, gæti valkostur um slíkt orðast svo:

<i>97. gr. frumvarps Stjórnlagaráðs</i>	<i>Valkostur</i>
Í lögum má kveða á um að tilteknar stofnanir ríkisins, sem gegna mikilvægu eftirliti eða afla upplýsinga sem nauðsynlegar eru í lýðræðisþjóðfélagi, njóti sérstaks sjálfstæðis. Starfsemi slíkra stofnana verður ekki lögð niður, henni breytt að verulegu leyti eða fengin öðrum stofnunum, nema með lögum sem samþykkt eru með 2/3 hlutum atkvæða á Alþingi.	Með lögum sem samþykkt eru með 2/3 hlutum atkvæða á Alþingi má veita sérstakt sjálfstæði tilteknum stofnunum ríkisins, er sinna mikilvægu eftirliti eða afla upplýsinga sem nauðsynlegar eru í lýðræðisþjóðfélagi. Starfsemi slíkra stofnana verður ekki lögð niður, henni breytt að verulegu leyti eða fengin öðrum stofnunum nema með lögum sem samþykkt eru með 2/3 hlutum atkvæða.

VIII. Breytingar á stjórnarskrá

Í erindi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar segir:

Í 113. gr. er fjallað um breytingar á stjórnarskrá. Talsverðar athugasemdir hafa verið gerðar við að Alþingi geti ákveðið að fella niður þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á stjórnarskrá. Í greinargerð segir að ákvæðinu sé einungis ætlað að taka til „minniháttar“ breytinga. Þetta getur valdið stjórnskipulegum vafa um gildi breytinga á stjórnarskrá og þeirrar lagasetningar sem á henni byggist. Telur ráðið mögulegt að skýra þetta ákvæði betur í texta ákvæðisins eða telur það hyggilegra að skipa málum þannig að allar breytingar á stjórnarskrá þurfi samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu?

Viðhorf og afstaða fundar fulltrúa í Stjórnlagaráði

Stjórnlagaráð gerði í frumvarpi sínu ráð fyrir þeim möguleika að þjóðaratkvæðagreiðslu yrði sleppt þegar um væri að ræða minniháttar og nánast óumdeildar breytingar á stjórnarskrá. Í greinargerð með ákvæðinu kemur m.a. fram að möguleiki á einfaldri meðferð var settur inn með það í huga að hugsanlega þyrfti að gera smávægilegar breytingar á stjórnarskrá t.d. vegna þjóðréttarsamninga. Það voru ekki síst hagkvæmnissjónarmið sem réðu niðurstöðu ráðsins en þannig væri hægt að komast hjá fjárútlátum vegna þjóðaratkvæðagreiðslu þegar stór meirihluti þings væri hlynntur minniháttar breytingum á stjórnarskrá.

Kjósi Alþingi að fella út 2. mgr. 113. gr. frumvarpsins um heimild 5/6 hluta þingmanna til að breyta stjórnarskrá og tryggja þjóðinni þannig ávallt beina aðkomu að öllum breytingum á stjórnarskrá myndi það ekki raska samhengi í frumvarpi Stjórnlagaráðs. Slíkur valkostur liti svo út:

<i>113. gr. frumvarps Stjórnlagaráðs</i>	<i>Valkostur</i>
<p>Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til breytingar á stjórnarskrá skal það borið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi.</p> <p>Hafi 5/6 hlutar þingmanna samþykkt frumvarpið getur Alþingi þó ákveðið að fella þjóðaratkvæðagreiðsluna niður og öðlast þá frumvarpið gildi engu að síður.</p>	<p>Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til breytingar á stjórnarskrá skal það borið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi.</p>

IX. Samræming orðalags mannréttindakafla við þjóðréttarsamninga

Í bréfi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar segir:

Í öðru lagi hefur verið vakin athygli á að nauðsyn sé að samræma orðalag við þjóðréttarsamninga sem gerðir hafa verið. (Þetta á sérstaklega við um ákvæði í mannréttindakafla.)

Viðhorf og afstaða fundar fulltrúa í Stjórnlagaráði

Eitt helsta leiðarstef Stjórnlagaráðs var gegnsæi. Þá var ein af skýrustu kröfum þjóðfundar 2010 að ný stjórnarskrá yrði á skiljanlegu máli, skýr og aðgengileg almenningi til lesturs.¹⁴ Í samræmi við það var lögð áhersla á að frumvarp Stjórnlagaráðs væri skýrt og skilmerkilega orðað. Að sama skapi skyldi tekið tillit til þess að stjórnarskrá hefði að geyma réttarreglur og væri æðst réttarheimilda. Að þessu virtu lagði ráðið áherslu á að orða frumvarpið skýrt og skörinort. Að sama skapi skyldu ákvæði færð til nútímahorfs ef þörf væri á eða einfölduð ef þau væru óljós eða illskiljanleg almenningi (sbr. hugtökin „siðgæði“ og „allsherjarregla“). Ýmsar orðalagsbreytingar voru gerðar með framangreint í huga, án þess að efnislegu inntaki væri raskað.

Í athugasemdum við einstakar greinar frumvarps Stjórnlagaráðs er alla jafna tekið fram hvort efnislegt inntak eigi að halda sér, þótt orðalagi eða orðfæri sé breytt (sem dæmi má nefna athugasemdir við 4., 13. og 14. grein). Það er í samræmi við almennt viðurkenndar skýringaraðferðir á ákvæðum stjórnarskrár og laga að horfa til þeirrar efnislegu afstöðu sem fram kemur í greinargerð, ef hana er að finna. Þetta ætti því ekki að valda vandkvæðum við túlkun á ákvæðum frumvarpsins. Í þessu samhengi er rétt að benda á að þegar ætlunin er að auka vernd í frumvarpinu þá er það sérstaklega tekið fram í skýringum við það samanber til dæmis skýringar við 22. gr. um félagsleg réttindi.

Þess ber að geta að við endurskoðun löggjafar er orðalagi ákvæða iðulega breytt án þess að sú breyting eigi að leiða til þess að ákvæði fái annað efnislegt inntak. Var það gert í frumvarpi Stjórnlagaráðs jafnframt. Um þetta má m.a. vísa til almennra athugasemda í greinargerð með frumvarpi því er varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 þegar gerðar voru viðamiklar orðalagsbreytingar á ákvæði um skipan þjóðkirkjunnar og trúfrelsi en þar segir m.a.:

Í 1. og 2. gr. frumvarpins eru gerðar tillögur um orðalagsbreytingar á núgildandi 63. og 64. gr. stjórnarskrárinnar sem eru í VI. kafla hennar. Ekki er þó ætlast til að efnislegar breytingar verði á viðteknum skýringum á ákvæðunum.

Markmið Stjórnlagaráðs var að hafa að leiðarljósi þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist á sviði mannréttinda og leitaðist ráðið við að hafa að fyrirmynd þær reglur sem veita borgurunum mesta réttarvernd. Þannig var markmið Stjórnlagaráðs víðast hvar að stjórnarskrárbinda þær skuldbindingar sem Ísland hefur þegar gengist undir. Sem dæmi mætti nefna 23. gr. sem fjallar um rétt til heilsu. Orðalagið um að allir eigi rétt „til að njóta líkamlegrar og andlegrar heilsu að hæsta marki sem unnt er“, er tekið beint upp úr 12. gr.

¹⁴ Sjá Skýrslu stjórnlaganefndar, bls. 62.

alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Alþjóðlegar skuldbindingar orða sambærileg réttindi þó með mismunandi hætti og því er í raun ógerlegt að samrýma að fullu slíkar skuldbindingar og orðalag í stjórnarskrá. Raunin varð sú sama þegar mannréttindakaflinn núgildandi stjórnarskrár var endurskoðaður, sbr. lög nr. 97/1995 þar sem efnisleg fyrirmynd var sótt í Mannréttindasáttmála Evrópu, en orðalag var þó með ólíkum hætti.

Mannréttindasáttmáli Evrópu er sá alþjóðlegi mannréttindasáttmáli sem hefur mest vægi í íslenskum rétti. Því er rétt að benda á að orðalag í honum, og fleiri þjóðréttarsamningum, endurspeglar ekki endilega þá réttarframkvæmd sem samningnum fylgir. Sáttmálinn er lifandi skjal að því leyti að túlkun Mannréttindadómstóls Evrópu á ákvæðum hans nær gjarnan mun lengra en orðalag hans gefur til kynna. Sem dæmi um slíkt mætti nefna að „kynhneigð“ og „fötlun“ eru ekki taldar upp í 14. gr. sáttmálans sem breytur sem bannað er að mismuna út frá. Þó hefur dómstóllinn slegið því föstu í dómum sínum að svo sé. Þannig endurspeglar textinn ekki raunverulega réttarvernd skjalsins. Því væri í raun efnislega órökrétt að elta orðalag þess sáttmála og annarra þar sem túlkunin hefur gjarnan verið útvíkuð verulega frá því að sáttmálinn var skrifaður.

Fundur Stjórnlagaráðs vill árétta að í engu tilfalli var ætlunin að veita lakari réttarvernd en núgildandi mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar veita. Í sumum tilvikum er lagt til að réttarvernd verði aukin samanber framangreint og í öðrum tilvikum er lagt til að bætt verði nýjum réttindum samanber til dæmis upplýsingarétti.

Að lokum er bent á að 112. gr. frumvarps Stjórnlagaráðs tekur sérstaklega fram að valdhöfum beri að virða alþjóðlegar mannréttindareglur sem Ísland er skuldbundið af. Jafnframt kemur fram í sömu grein að Alþingi gæti lögfest sáttmála á sviði mannréttinda og umhverfismála sem gangi þá framur almennum lögum. Greinin tryggir því að mannréttindareglur sem Ísland hefur skuldbundið sig til að fylgja gildi fullum fetum á Íslandi nái frumvarpið fram að ganga, þó að hver einasta regla verði ekki tekin orðrétt upp í stjórnarskrá.

Framangreindar athugasemdir koma til viðbótar við skýringar við frumvarp Stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlaganna og eiga að vera þeim til fyllingar. Rétt er að taka fram að um er að ræða almennar athugasemdir við mannréttindakaflann sem einnig eiga við frumvarpið í heild sinni þegar við á. Að öðru leyti er vísað til þess er fram kemur í skýringum við frumvarpið.