

## Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Steingrímur J. Sigfússon,  
Birkir J. Jónsson, Guðjón A. Kristjánsson.

### 1. gr.

Við lögina 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.

### 2. 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.

### 3. gr.

80. gr. laganna orðast svo:

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 borin er upp, þó minnst 25 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá. Þó er ekki hægt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um

fjárlög, fjárukalög, lög um skattamálefni og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttar-skuldbindingum.

Nánari reglur um málsmeðferð varðandi kröfu kjósenda og framkvæmd þjóðaratkvæða-greiðslunnar skulu settar með lögum.

#### 4. gr.

Við stjórnarskrána bætist nýtt ákvæði um stundarsakir, svohljóðandi:

Forseti Íslands skal boða til stjórnlagabings til að endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33 17. júní 1944, þar sem byggt verði áfram á lýðræðisskipan, réttarríki og vernd mannréttinda. Stjórnlagabing skal skipað 41 þjóðkjörnum fulltrúa og jafnmörgum til vara. Um kjörgengi og kosningu fulltrúa á þingið og skipulag þingsins skal mælt fyrir í sérstökum lögum sem sett verði að loknum alþingiskosningum vorið 2009. Stjórnlagabing setur sér sjálft starfsreglur.

Stjórnlagabing skal koma saman eigi síðar en 1. desember 2009. Þingið skal ljúka störfum eigi síðar en 17. júní 2011 en getur sjálft ákveðið að ljúka störfum fyrr. Einnig er Alþingi heimilt með ályktun að verða við beiðni stjórnlagabings um að framlengja starfstíma þess um allt að sex mánuði.

Áður en stjórnlagabing samþykkir frumvarp að nýrri stjórnarskrá skal það sent Alþingi til umsagnar. Alþingi skal veita stjórnlagabingi umsögn sína innan tveggja mánaða.

Þegar stjórnlagabing hefur samþykkt frumvarp að nýrri stjórnarskrá skal það á ný sent Alþingi sem getur innan eins mánaðar ákveðið með rökstuddri tillögu að vísa frumvarpi aftur til stjórnlagabings. Skal þá taka frumvarpið aftur til meðferðar þar með hliðsjón af rökstuddri tillögu Alþingis. Þarf þá 2/3 hluta fulltrúa á stjórnlagabingi til að samþykkja frumvarpið nema fallist sé á rökstudda tillögu Alþingis um breytingar á frumvarpinu og þarf þá aðeins einfaldan meiri hluta. Náist slíkt samþykki skal frumvarpið lagt í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 6. mgr. en ella telst það fellt.

Berist stjórnlagabingi ekki rökstudd tillaga frá Alþingi eftir samþykkt frumvarpsins skv. 4. mgr. skal frumvarp að nýrri stjórnarskrá lagt í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 6. mgr.

Frumvarp að nýrri stjórnarskrá skal lagt undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu í leynilegri atkvæðagreiðslu til samþykktar eða synjunar. Sé meiri hluti gildra atkvæða fylgjandi frumvarpinu, þó að minnsta kosti 25 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá, skal það staðfest af forseta Íslands og er það þá gild stjórnarskipunarlög.

Stjórnlagabing skal setja nánari reglur um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar.

#### 5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

#### Greinargerð.

Um langt skeið hefur verið stefnt að því að heildarendurskoðun fari fram á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sem Alþingi samþykkti á Þingvöllum 17. júní 1944 að undangenginni þjóðaratkvæðagreiðslu. Ekki hefur orðið af slíkri endurskoðun þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir, en ákveðnum hlutum stjórnarskrárinnar hefur þó verið breytt í ýmsum veigamiklum atriðum.

Í kjölfar bankahruns haustið 2008 og efnahagskreppu sem síðan tók við hefur orðið talsverð umræða í þjóðfélaginu um þörf á að endurskoða ýmsar grundvallarreglur í íslensku stjórnskipulagi, þar á meðal þær sem lúta að skipulagi löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og aðskilnaði milli þessara tveggja valdþátta, hvornig er háttáð reglum um ábyrgð handhafa

framkvæmdarvaldsins og eftirliti með starfi stjórnvalda og um möguleika þjóðarinnar á því að taka beinan þátt í ákvörðunum með þjóðaratkvæðagreiðslu. Í þeirri umræðu hefur sjónum verið beint að stjórnarskrá lýðveldisins, setningarhætti hennar og þeirri staðreynd að stór hluti ákvæða hennar, sérstaklega þau sem standa í II. kafla um framkvæmdarvaldið, stendur enn lítt breyttur allt frá því Ísland fékk sína fyrstu stjórnarskrá frá Danakonungi árið 1874. Þessi ákvæði endurspeglu því hvorki þann veruleika sem er varðandi meðferð framkvæmdarvaldsins né tryggja nægilega aðskilnað framkvæmdarvalds og löggjafarvalds og nauðsynlegt aðhald þings með framkvæmdarvaldi. Hugmyndum um nauðsyn þess að Íslendingar setji sér nýja stjórnarskrá frá grunni hefur nú aukist fylgi. Í ljósi þess að stjórnmalaflokkunum hefur ekki tekist að ná samstöðu um nauðsynlegar breytingar á nokkrum meginþáttum í núgildandi stjórnarskrá hefur komið fram krafa um að stofnað verði til sérstaks stjórnlagabings með þjóðkjörnum fulltrúum sem yrði falið þetta mikilvæga verkefni.

Í verkefnaskrá nýrrar ríkisstjórnar Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs frá 1. febrúar 2008 voru sett fram nokkur markmið um endurskoðun stjórnarskrárinnar. Þar kom fram að unnið skyldi að breytingum á eftirtöldum atriðum í stjórnarskrá lýðveldisins; a) kveðið skyldi á um auðlindir í þjóðareign, b) sett yrði ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur og c) ákveðin yrði aðferð við að breyta stjórnarskrá. Auk þess yrðu sett lög um skipan og verkefni stjórnlagabings. Í kjölfar þessa skipaði forsætisráðherra ráðgjafarhóp ríkisstjórnarinnar um tillögur um breytingar á stjórnarskránni. Í ráðgjafarhópnum voru Björg Thorarensen, lagaprófessor og forseti lagadeildar Háskóla Íslands, sem jafnframt var formaður hópsins, Bryndís Hlöðversdóttir, dósent og forseti lagadeildar Háskólans á Bifröst, og Gísli Tryggvason, hdl. og talsmaður neytenda. Þá starfaði Páll Þórhallsson, settur skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu, með hópnum.

Samkvæmt erindisbréfi ráðgjafarhópsins skyldi hann gera tillögur um framangreind atriði. Jafnframt var honum falið að meta í ljósi starfs stjórnarskrárnefndar á árunum 2005–2007 og þess víðtæka samráðs sem þá átti sér stað hvort rétt væri að gera tillögur um fleiri breytingar á stjórnarskrá, einkum varðandi umhverfisvernd. Þá var hópnum falið að gera tillögur um fyrirkomulag stjórnlagabings sem haldið yrði eftir komandi alþingiskosningar, þ.m.t. varðandi nauðsynlega lagasetningu og eftir atvikum setningu bráðabirgðaákvæðis í stjórnarskrá.

## I. Saga íslensku stjórnarskrárinnar.<sup>1</sup>

Uppbygging og kaflaskipan lýðveldisstjórnarskrárinnar frá 1944 eru í meginatriðum sambærileg fyrstu stjórnarskrá íslenska ríkisins um hin sérstaklegu málefni Íslands frá 5. janúar 1874 sem var sett einhliða af Kristjáni níunda Danakonungi. Ástæður þess að fyrsta íslenska stjórnarskráin var sett með einhliða ákvörðun konungs án samþykkis Alþingis má rekja til togstreitu á milli Íslendinga og dönsku ríkisstjórnarinnar um stjórnskipulega stöðu íslenska ríkisins gagnvart Danmörku sem þá hafði staðið í áratugi. Barátta Íslendinga fyrir sjálfstæði fór vaxandi upp úr 1830 samhliða því sem kröfur um afnám einveldis í Danmörku og öðrum Evrópuríkjum jukust. Hugmyndir um þjóðfrelsi og lýðræði og stofnun stéttapinga í Danmörku kyntu undir kröfum um endurreisn Alþingis og sjálfstæði íslensku þjóðarinnar og var Alþingi endurreist sem ráðgefandi þing árið 1843 en kom fyrst saman árið 1845.

<sup>1</sup> Í I. til III. kafla hér á eftir er einkum stuðst við samantekt sérfræðinganefndar um endurskoðun stjórnarskrárinnar frá desember 2005 um ágríp af þróun stjórnarskrárinnar sem unnin var af Gunnari Helga Kristinsyni og birtist í áfangaskýrslu nefndar um endurskoðun stjórnarskrárinnar frá febrúar 2007.

Eftir að einveldi var afnumið í Danmörku árið 1848 efndi Friðrik 7. Danakonungur til sérstaks stjórnarlagabings sem var falið að semja stjórnlög fyrir danska ríkið. Helstu fyrirmyndir sem stuðst var við í þeim efnunum voru norsku grundvallarlögin sem samþykkt höfðu verið á Eiðsvöllum 1814 og stjórnarskrá Belgíu frá 1830. Afrakstur danska stjórnlagabingsins varð ný grundvallarlög fyrir danska ríkið (d. *Danmarks Riges Grundlove*) sem samþykkt voru 5. júní 1849.

Óvissa var hins vegar uppi um stöðu Íslands innan danska konungsríkisins og höfðu Íslendingar því að dönsku grundvallarlögin væru gild stjórnlög fyrir Ísland, enda væri Ísland ekki hluti danska ríkisins. Á þjóðfundinum sem efnt var til í Reykjavík 5. júlí 1851 lagði danska stjórnin fram frumvarp til laga um stöðu Íslands í danska ríkinu og ríkisþingkosningar sem mætti harðri mótstöðu, enda stefndi það að algerri innlimun Íslands í danska ríkið. Í 1. gr. frumvarpsins var vísað til þess að dönsku grundvallarlögin frá 1849 skyldu vera gild á Íslandi, nema í þeim atriðum sem sérreglur væru um í frumvarpinu. Var frumvarpið sent til nefndar sem kjörin var af þinginu undir forustu Jóns Sigurðssonar og skilaði meiri hluti hennar ítarlegu álitni og tillögum um viðtækar breytingar á því varðandi sambandið milli Íslands og Danmerkur sem gengu þvert á þær tillögur sem komu fram í stjórnarfrumvarpinu.

Ný stjórnarfrumvörp voru lögð fyrir Alþingi 1867, 1869 og 1871 en ekki gekk enn saman með Íslendingum og dönsku stjórninni. Var meginásteytingarsteinninn sem fyrr sambandið milli ríkjanna tveggja. Voru frumvörpin nær samhljóða þágildandi ákvæðum nýrra grundvallarlaga Danmerkur frá 1866 sem höfðu breyst lítillaga frá samþykkt grundvallarlaga frá 1849.

Á þinginu 1873 freistaði Alþingi þess í kjölfar Þingvallafundar að samþykkja nýtt stjórnarskráfrumvarp og óskaði þess að konungur veitti því lagagildi ekki síðar enn á árinu 1874, en á því ári var stefnt að því að halda þjóðhátíð í tilefni af 1000 ára afmæli Íslandsbyggðar. Til vara var þó sú krafa gerð að féllist konungur ekki á þessar tillögur skyldi hann setja Íslendingum stjórnarskrá. Viðbrögð konungs við þessu voru að setja Íslendingum stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands 5. janúar 1874, án þess að hún hefði verið samþykkt af Alþingi. Var þar ekki farið að tillögum Íslendinga hvað varðandi sambandið milli ríkjanna. Byggðist stjórnarskráin á skilgreiningu laga um hina stjórnskipulegu stöðu Íslands í danska ríkinu, svokallaðra stöðulaga, sem sett höfðu verið árið 1871 þvert á vilja Íslendinga, enda mæltu þau fyrir um að Ísland væri óaðskiljanlegur hluti Danaveldis með sérstökum landsréttindum. Var stjórnarskráin í öllum meginatriðum samhljóða dönsku grundvallarlögunum sem þá giltu, frá 1866, þótt ýmislegt í athugasemdum og tillögum Alþingis frá 1867, 1869 og 1871 virðist hafa haft áhrif á útfærslu hennar í endanlegri gerð.

Sá mikilvægi áfangi náðist með stjórnarskránni 1874 að Alþingi Íslendinga fékk löggjafarvald þótt takmarkað væri við íslensk sérmál. Þá skyldi framkvæmdarvaldið vera hjá konungi en hann láta ráðherra Íslandsmála framkvæma það vald en sá ráðherra sat jafnframt í ríkisstjórn Dana. Æðsta framkvæmdarvald innan lands skyldi hins vegar vera í höndum landshöfðingja, sem skipaður væri af konungi, en starfaði á ábyrgð ráðherrans. Frá árinu 1881 urðu stjórnarskrármálefni margsinnis borin upp á Alþingi sem í meginatriðum endurspegluði viðleitni íslenskra stjórnmalamanna til að knýja á um aukin réttindi Íslendinga gagnvart danska ríkinu og breytta skilgreiningu á stöðu Íslands en þó einkum að framkvæmdarvaldið flyttist inn í landið og ráðherra bæri ábyrgð gagnvart þinginu.

Breytingar á stjórnarskránni náðust þó aðeins fram tvisvar. Árið 1903 voru gerðar nauðsynlegar breytingar vegna heimastjórnar á Íslandi og inn komu ákvæði um ráðherra. Árið 1915 var breytt ýmsum ákvæðum um ráðherra, m.a. að fjölga mætti ráðherrum. Konur fengu kosningarrétt og kosningarréttur karla og kvenna var gerður almennur.

Árið 1919 voru gerðar þær breytingar á stjórnarskránni sem leiddi af fullveldi Íslands og árið 1920 var samþykkt stjórnarskrá konungsríkisins Íslands, nr. 9/1920. Þessar breytingar vörðudu meðal annars stjórnskipun ríkisins, konungsvaldið, ráðherra og ríkisstjórn. Íslenska ríkið fékk utanríkismál í sínar hendur. Ákvæði um eftirlaun embættismanna var innleitt á ný. Alþingi skyldi koma saman hvert ár. Fallið var frá tímaáætlun um rýmkun kosningarréttar og kosningaaldur festur við 25 ár. Heimilað var að innleiða hlutfallskosningar í Reykjavík og að fjölga þingmönnum með lögum. Innleitt var sérstakt ákvæði um að útlendingar gætu ekki fengið ríkisborgararétt á Íslandi nema með lögum og að heimildum útlendinga til að eiga fasteignarréttindi hér á landi skyldi skipað með lögum. Ýmsar smávægilegri breytingar voru einnig gerðar þetta ár.

Umræður um breytingar á stjórnarskrá á þriðja áratug tuttugustu aldarinnar snerust einkum um fækkun ráðherra og þinghald annað hvert ár. Í upphafi fjórða áratugarins var hins vegar kosningakerfið komið á dagskrá og það átti eftir að móta mjög allar umræður um breytingar á stjórnarskrá þad sem eftir lifði aldarinnar.

Tvisvar voru gerðar breytingar á stjórnarskránni frá 1920 áður en lýðveldisstjórnarskráin 1944 tók við. Meiri hluti fékkst fyrir stjórnarskrárbreytingu einnig árið 1927 en sú breyting hlaut ekki staðfestingu hjá nýju þingi eftir kosningar. Árið 1934 voru m.a. gerðar þær breytingar að kjördæmaskipunin var fest í stjórnarskrá, þingmönnum var fjölgað, jöfnunarsæti voru tekin upp en landskjör afnumið, kosningarréttur lækkaður í 21 ár, ákvæði um að sveitarstyrkþegar skyldu ekki njóta kosningarréttar var afnumið og fjárlög skyldu lögð fyrir sameinað þing.

Árið 1942 var kosningafyrirkomulagi breytt og síðar á árinu var samþykkt frávik frá ákvæðum stjórnarskrárinnar um stjórnarskrárbreytingu sem gerði landsmönnum kleift að samþykkja breytingar á stjórnarskránni vegna sambands slitanna við Dani í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Samkvæmt dansk-íslensku sambandslögum frá 1918 gátu hvort heldur sem er danska þingið eða Alþingi krafist endurskoðunar sambands ríkjanna eftir árslok 1940. Væri nýr samningur ekki gerður innan þriggja ára gæti hvor aðili um sig krafist þess að hann skyldi úr gildi felldur. Slík ákvörðun krafðist 2/3 hluta atkvæða í hvorri deild danska þingsins eða í sameinuðu Alþingi og 3/4 hluta kjósenda staðfestu síðan þá ákvörðun í atkvæðagreiðslu þar sem að minnsta kosti 3/4 hlutar kjósenda tækju þátt. Ljóst var að eftir því sem nær dró þessu tímamarki jókst stuðningur við að slíta sambandinu við Dani. Í upphafi árs 1940 skipaði forsætisráðherra nefnd til að semja frumvarp að nýrri stjórnarskrá og hafði hún lokið verki sínu um mitt ár. Ekki varð þó af því að frumvarpið væri lagt fram á Alþingi. Í millitíðinni hafði Danmörk verið hertekin af Þjóðverjum og í kjölfar þess ályktaði Alþingi um yfirtöku Íslendinga á meðferð konungsvalds, utanríkismála og landhelgisgæslu, 10. apríl 1940. Mánudagi síðar var Ísland hernumið af Bretum.

Árið 1941 lagði ríkisstjórnin fram á Alþingi þrjár þingsályktunartillögur þar sem lýst var yfir í fyrsta lagi að Ísland hefði öðlast rétt til sambands slitu og jafnframt vilja Alþingis til sambands slitu við Danmörku, í öðru lagi að Alþingi mundi kjósa ríkisstjóra til eins árs í senn til að fara með æðsta vald í málefnum ríkisins og loks í þriðja lagi að Alþingi stefndi á lýðveldisstofnun jafnskjótt og sambandinu við Danmörku yrði formlega slitið.

Í maí 1942 samþykkti Alþingi eftirfarandi þingsályktun:

*Alþingi ályktar að kjósa 5 manna millipinganevnd til þess að gera tillögur um breytingar á stjórnskipunarlögum ríkisins í samræmi við yfirlýsttan vilja Alþingis um, að lýðveldi verði stofnað á Íslandi, og skili nefndin álti nógu snemma til þess að málið geti fengið afgreiðslu á næsta Alþingi. Nefndin kys sér sjálf formann. Nefndarkostnaður greiðist úr rikissjóði.*

Í nefndina voru kosnir tveir fulltrúar frá bæði Sjálfstæðisflokki og Framsóknarflokki en einn frá Alþýðuflokki. Enginn fulltrúi Sósíalístaflakksins var kosinn í nefndina. Virðist ætlun þingsins hafa verið að hraða viðskilnaðinum við Dani og ekki nauðsynlega bíða þess að sá frestur sem tilskilinn var í sambandslögum væri útrunninn. Upp úr miðjum júlí hafði nefndin gengið frá uppkasti að nýrri stjórnarskrá. Þessi áform mættu nokkurri andstöðu innan lands en meiru skipti þó að Bretar og Bandaríkjamenn voru þeim andsnúnir. Voru þau því lögð á hilluna í bili.

Í september 1942 var samþykkt frumvarp til stjórnskipunarlaganna sem heimilaði að breyta stjórnarskránni með afbrigðilegum hætti, þ.e. með samþykkt eins þings og meiri hluta kosningarbærra manna í þjóðaratkvæðagreiðslu. „Þó er óheimilt“ eins og segir í stjórnskipunarlagunum „að gera með þessum hætti nokkrar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær, sem beinlínis leiðir af sambands slitum við Danmörku og því, að Íslendingar taka með stofnun lýðveldis til fullnustu í sínar hendur æðsta vald í málefnum ríkisins.“

Jafnframt var samþykkt þingsályktunartillaga um fjölgun í stjórnarskrárnefndinni í átta og höfðu þá allir stjórnsmálaflokkar tvo fulltrúa í henni. Nefndin skilaði álitinu og frumvarpi að stjórnarskrá til forsætisráðherra í apríl 1943 en lagði til að gildistaka yrði miðuð við 17. júní 1944 enda væri þá fullnægt þeim tímafresti sem gefinn var í sambandslögum frá 1918. Samstaða var í nefndinni um önnur atriði en heiti forseta (ríkisforseti eða forseti lýðveldisins) og val á forseta (þingkjörinn eða þjóðkjörinn). Meiri hluti nefndarinnar hallaðist að heitinu forseti lýðveldisins og að hann skyldi þingkjörinn. Vilji nefndarmeirihlutans varð þó ekki ofan á hvað þessi atriði varðar. Heiti embættis forseta er forseti Íslands (þótt forseti lýðveldisins komi einnig fyrir í stjórnarskrá) og á endanum varð ofan á að hafa forsetann þjóðkjörinn eftir að sú hugmynd hafði fengið frekar dræmar undirtektir hjá almenningi að forsetinn yrði þingkjörinn. Í þinginu var deilt um ýmis fleiri atriði málsins, meðal annars hvort forseti ætti að hafa frestandi synjunarvald við lagasetningu (eins og forsætisráðherra utanþingstjórnarinnar, Björn Þórðarson, lagði til) eða málskotsrétt til þjóðarinnar eins og varð niðurstaðan.

Mikilvæg forsenda þeirrar samstöðu sem ríkti við afgreiðslu stjórnarskrárinnar 1944 var að hún náði einungis til mjög afmarkaðra þátta stjórnskipunarinnar. Um þetta segir í álitinu millipinganefndarinnar sem undirbjó frumvarpið.

*Samkvæmt endursamþykkt þingsályktunartillögunnar um skipun millipinganefndarinnar í stjórnarskrármálinu, er gerð var hinn 8. sept. 1942, skilar nefndin með þessu stjórnarskrárfrumvarpi og greinargerð fyrri hluta þess verkefnis, er henni var falið, en mun áfram vinna að seinni hluta verkefnisins, sem sé að „undirbúa aðrar breytingar á stjórnskipunarlögunum, er þurfa þykir og gera verður á venjulegan hátt“. Má ætla að það starf verði öllu viðtækara 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 o.s.frv.*

Þær breytingar sem gerðar voru á stjórnskipuninni 1944 voru í samræmi við þetta fyrst og fremst að felld voru út ákvæði um konung og innleidd ákvæði um forseta. Hlutverk forseta í stjórnskipun landsins var að flestu leyti mjög sambærilegt við hlutverk konungs áður. Þó voru gerðar vissar breytingar á þessum ákvæðum hér og þar – t.d. voru meiri takmarkanir á synjunarvaldi forseta en áður höfðu verið á neitunarvaldi konungs og eins voru sérstök ákvæði um frávikningu forseta. Að öðru leyti stóð stjórnarskráin óbreytt.

## II. Vinna við endurskoðun lýðveldisstjórnarskrárinnar.

Stjórnarskrárnefndin starfaði, eins og fram kemur í álitum hennar, áfram að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar. Árið 1945 ákvað Alþingi að skipa 12 manna nefnd til ráðgjafar eldri nefndinni og tveimur árum síðar var samþykkt þingsályktunartillaga um skipan nýrrar sjö manna nefndar til að endurskoða stjórnarskrá þar sem starfsemi hinnar fyrri hafði lognast út af.

Framan af virðist það einkum hafa háð starfi nefndarinnar að stjórnsmálaflokkarnir höfðu ekki mótað sér afstöðu í þeim málum sem nefndin átti að fjalla um. Þannig sagði Steingrímur Steinþórsson forsætisráðherra í svari við fyrirspurn um störf nefndarinnar á þingi 1952 að fljótlega hafi það komið í ljós að „fulltrúar hinna pólitísku flokka, sem sæti áttu í nefndinni, höfðu ekki neinar till. fram að bera, vegna þess að þeir, sem sendu þá í nefndina, höfðu ekki gert sér ljóst, hvernig þeir stæðu í málinu. ... Það hefur verið í samráði við ríkisstjórn, að störf þessarar nefndar hafa legið niðri nú alllangan tíma.“

Önnur fyrirspurn kom fram á Alþingi árið 1955 um hvað liði störfum stjórnarskrárnefndarinnar. Í svari sínu sagði Ólafur Thors forsætisráðherra meðal annars:

*Um störf stjórnarskrárnefndarinnar, er skipuð var 14. nóv. 1947 samkv. þáttill. frá 14. maí 1947, er það að segja, að í henni var lengi leitað samkomulags um málið. Hinn 18. nóv. 1952 var svo enn haldinn fundur í þessari stjórnarskrárnefnd. Bjarni Benediktsson, formaður nefndarinnar, afhenti þá nm. þar ákveðnar tillögur um efni nýrrar stjórnarskrár frá þeim Bjarna Benediktssyni, Gunnari Thoroddsen og Jóhanni Hafstein. Skýrði Bjarni Benediktsson síðan opinberlega frá þessum tillögum, og er sú frásögn birt í Morgunblaðinu 22.–24. jan. 1953. Tillögurnar voru nokkuð ræddar á nefndum fundi 18. nóv., og lýkur fundargerðinni þannig: „Að lokum var ákveðið að nefndarmenn létu formann vita, þegar þeir væru búnir að kynna sér tillögur þremminganna og taka afstöðu til þeirra, og skyldi þá kallaður saman fundur að nýju.“*

Tillögur þær sem Bjarni Benediktsson lagði fram í nóvember 1952 gerði hann síðar að umræðuefni á Varðarfundi í ræðu sem birtist í Morgunblaðinu 22.–24. janúar 1953. Tillögurnar voru í tuttugu liðum og vörðuðu völd forseta, varaforseta, afnám landsdóms, reglur um stjórnarmyndun, aukafjárveitingar, kosningaaðferð, hæstarétt, ákærvaldið, mannréttindi, sveitarfélög, aðferðir við að breyta stjórnarskrá og ýmislegt fleira. Ekki verður vart mikilla ummerkja um störf nefndarinnar eftir 1953. Framsóknarmenn héldu því fram í deilum um stjórnarskrárbreytingar 1959 að þótt nefndin hefði ekki starfað héldi hún samt umboði sínu. Í Ríkishandbók Íslands árið 1965 er einnig litið svo á að nefndin sé enn þá til. Gögn hafa hins vegar ekki fundist um störf hennar á þessum tíma.

Þótt stjórnarskrárnefndin frá 1947 næði ekki að skila álitum hefur þó hugmyndin um þá heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar sem fyrirheit voru gefin um 1944 reglulega komið til tals á Alþingi. Stór hluti þingsályktunartillagna sem snerta stjórnarskrármálefni hefur snúist um þetta.

Árið 1972 var samþykkt þingsályktunartillaga á Alþingi um myndun stjórnarskrárnefndar til að vinna að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar og var sjö manna nefnd kosin af Alþingi til að sinna því verki. Þessi nefnd skilaði miklu starfi fram til 1983 og hún skilaði af sér skýrslum um málið en ekki náðist í henni full samstaða um endanlegar tillögur. Gunnar Thoroddsen forsætisráðherra lagði hins vegar fram stjórnarskrárfrumvarp 1983 í sínu nafni sem byggði á störfum nefndarinnar. Í frumvarpinu var tekið á mörgum þeirra atriða sem fjallað hafði verið um áratuginn á undan.

Sum þeirra atriða sem var að finna í stjórnarskrárfrumvarpinu 1983 hafa komist í framkvæmd, fyrir tilstilli almennra laga eða í þeim stjórnarskrárbreytingum sem gerðar voru 1984,

1991 og 1995. Alþingi afgreiddi hins vegar ekki stjórnarskrárfrumvarpið í heild sinni og mörg þeirra atriða sem þar var að finna eru utan við stjórnarskrá.

Stjórnarskrárnefndir störfuðu áfram eftir kosningarnar 1983, 1987 og 1991 eftir því sem næst verður komist. Engin gögn eru þó á Þjóðskjalasafni um störf þeirra eftir 1987. Í athugasemdum og framsöguræðum sem voru undanfari stjórnarskrárbreytingarinnar 1991 kemur fram að frumvarpið var samið af nefnd formanna þingflokka að beiðni forseta Alþingis og ekkert kemur fram um að stjórnarskrárnefnd hafi komið þar við sögu. Hins vegar segir í greinargerð með frumvarpinu um mannréttindakaflann 1994–95:

*Í apríl 1994 sendi stjórnarskrárnefnd formönnum þingflokka tillögur um breytingar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar. Með ályktun Alþingis 17. júní 1994 í tilefni 50 ára lýðveldis á Íslandi var samþykkt að stefnt skyldi að því að ljúka endurskoðun alls VII. kafla stjórnarskrárinnar fyrir næstu reglulegar alþingiskosningar. Við endurskoðunina skyldi höfð hliðsjón af áðurgreindum tillögum stjórnarskrárnefndar frá 5. apríl 1994 en einnig skyldi fjalla um önnur ákvæði kaflans, svo sem um skipan skattamála, ríkisborgararétt og stöðu sveitarfélaga. Á síðara stigi var enn fremur ákveðið að taka til endurskoðunar ákvæðin um trúfrelsi í VI. kafla.*

*Frumvarpið sem hér liggur fyrir, er í mörgum atriðum sambærilegt við tillögur stjórnarskrárnefndar að því er varðar mannréttindaákvæðin. Þó hafa þær sætt nokkrum breytingum frá upprunalegri mynd því að formenn þingflokka ákváðu síðla sl. sumar að taka þær til frekari athugunar og fengu til liðs við sig virta lögfræðinga og sérfræðinga á sviði mannréttinda og stjórnskipunar. Tillögurnar hafa enn tekið nokkrum breytingum eftir viðræður formanna þingflokka um málið og umræður í þingflokki að undanfögnu.*

Um undirbúning að stjórnarskrárbreytingu 1999 segir í frumvarpi:

*Hinn 8. september 1997 skipaði forsætisráðherra nefnd til að endurskoða kjördæmaskipan og tilhögun kosninga til Alþingis. Nefndin var skipuð samkvæmt tilnefningum þingflokka að undangengnu samráði við formenn allra stjórnsmálaflokka sem þá áttu fulltrúa á Alþingi. ... Nefndin skilaði forsætisráðherra skýrslu 6. október 1998 sem hann hefur lagt fyrir Alþingi á yfirstandandi þingi.*

Nefndin lagði til að formenn stjórnsmálaflokka leggðu sameiginlega fram frumvarp um breytingu á ákvæðum stjórnarskrár um alþingiskosningar og gekk það eftir.

Í ársbyrjun 2005 skipaði þáverandi forsætisráðherra nefnd um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Fulltrúar allra flokka áttu sæti í nefndinni og var Jón Kristjánsson þáverandi heilbrigðisráðherra formaður nefndarinnar. Með nefndinni starfaði hópur sérfræðinga undir forustu Eiríks Tómassonar prófessors. Samkvæmt skipunarbréfi skyldi endurskoðunin „einkum bundin við I., II. og V. kafla stjórnarskrárinnar og þau ákvæði í öðrum köflum hennar sem tengjast sérstaklega ákvæðum þessara þriggja kafla“. Í upphafi nefndarstarfsins lýsti formaður nefndarinnar því yfir að engir hlutar stjórnarskrárinnar væru fyrir fram undanskildir. Nefndin skilaði af sér áfangaskýrslu í febrúar 2007 og frumvarpi til breytinga á 79. gr. stjkskr. Var markmiðið meðal annars að nefndin gæti unnið áfram í kjölfar þingkosninga vorið 2007 og hægt yrði að bera nýja stjórnarskrá upp á Alþingi og í þjóðaratkvæðagreiðslu um mitt næsta kjörtímabil. Frumvarp stjórnarskrárnefndar var hins vegar aldrei lagt fram og nefndin kom ekki saman eftir kosningarnar vorið 2007.

Þeirri heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar sem fara átti fram eftir að lýðveldisstjórnarskráin var sett 1944 hefur því aldrei lokið. Einstakar breytingar hafa hins vegar verið gerðar. Sumar þeirra hafa verið mjög afmarkaðar, eins og breyting á kosningaaldri árið 1968 en aðrar víðtækari, eins og breytingar á starfsháttum Alþingis og fleira 1991 og endurskoðaður mannréttindakafla 1995.



Þeir kaflar stjórnarskrárinnar sem hafa verið endurskoðaðir rækilega eru III. kafli um þingkosningar, IV. kafli um störf Alþingis og VII. kafli um mannréttindi. Öðrum köflum hefur minna verið breytt. Þannig hefur I. kafli aldrei verið breytt, II. kafli breytt í nokkrum atriðum árið 1991, mest til að taka mið af afnámi deildaskiptingar Alþingis, V. kafli um dómsvaldið hefur nær ekkert verið breytt (orðinu hæstaréttardómarar bætt við 1991) en ein af þremur greinum VI. kafli um kirkju og trúfrelsi var endurskoðuð 1995.

### III. Helstu efnisatriði frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru fjórar greinar sem fjalla um aðgreind atriði og eru án innbyrðis tengsla. Í 1. og 3. gr. er lagt til að bætt verði við nýjum efnisákvæðum í stjórnarskrána, í 2. gr. er lögð til breyting á þeirri aðferð sem er viðhöfð til þess að breyta stjórnarskránni og í 4. gr. er síðan gerð tillaga um stjórnlagabing.

Þótt stefnt sé að því að stjórnlagabing semji nýja stjórnarskrá er ráðgert að því verði veittur nokkuð rúmur tími, eða allt til 17. júní 2011, til að ljúka verkinu sem er bæði margbrotið og vandasamt. Er því ekki óeðlilegt að samhliða tillögu um setningu stjórnlagabings séu gerðar tillögur um nokkrar breytingar á stjórnarskránni í mjög afmörkuðum atriðum sem geta þó haft mikið gildi á komandi missirum á meðan stjórnlagabing er að störfum.

Tvö þessara atriða, þ.e. ákvæði um auðlindamál og ákvæði um aðferð til að breyta stjórnarskránni, voru ítarlega rædd í störfum stjórnarskrárnefndarinnar á árunum 2005 til 2007, og voru m.a. mótaðar tillögur um stjórnarskrárákvæði um efnið þótt ekki kæmi til þess að frumvarp yrði lagt fram. Þá voru ýmsir kostir um hvernig mætti koma við þjóðaratkvæðagreiðslum einnig ræddir nokkuð ítarlega í nefndinni þótt tillaga lægi ekki fyrir.

#### 1. Stjórnarskrárákvæði um auðlindir og umhverfismál.

##### *Forsaga ákvæðisins.*

Hugmyndir um að setja ákvæði í stjórnarskrá um náttúruauðlindir hafa ítrekað komið til skoðunar á undanförunum árum og þá oftast í tengslum við umræðu um hvort og þá hvernig eigi að mæla fyrir um eignarhald náttúruauðlinda og nýtingu þeirra. Sú stefna var m.a. mörkuð í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 23. maí 2003 að binda skyldi ákvæði í stjórnarskrá um að auðlindir sjávar væru sameign íslensku þjóðarinnar.

Stjórnarskrárnefndin sem hóf störf 2005 fjallaði um málefnið sem áður segir og þá einkum á grundvelli tillögu auðlindanefndar sem Alþingi skipaði árið 1998. Auðlindanefndin skilaði tillögu um stjórnarskrárákvæði í lokaskýrslu sinni haustið 2000. Verður starfi auðlindanefndarinnar og tillögum hennar nánar lýst hér á eftir. Stjórnarskrárnefnd ræddi ýmsa kosti varðandi efni stjórnarskrárákvæðis um auðlindamál. Í vinnuhópi nefndarinnar um málið varð samstaða um að gera tillögu um stjórnarskrárákvæði sem tæki bæði til eignarhalds á auðlindum og nýtingu þeirra í ljósi tillagna auðlindanefndar, en einnig til umhverfismála í stærra samhengi, þar sem réttarreglur á báðum þessum sviðum eru náskyldar og samvinnnaðar. Ekki varð þó af því að stjórnarskrárnefnd skilaði formlegum tillögum um málið.

Vorið 2007 lögðu formenn þáverandi ríkisstjórnarflokka, Geir H. Haarde forsætisráðherra og Jón Sigurðsson, iðnaðar- og viðskiptaráðherra, fram frumvarp um nýja grein í stjórnarskrána sem fjallaði um eignarhald á náttúruauðlindum og nýtingu þeirra. Þar var ekki byggt á þeim tillögum sem ræddar höfðu verið í stjórnarskrárnefndinni og takmarkaðist gildissvið frumvarpsákvæðisins við að lýsa yfir því að náttúruauðlindir Íslands skyldu vera þjóðareign, þó þannig að gætt yrði eignarréttinda einstaklinga og lögaðila skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Þá lögðu þingmenn Framsóknarflokksins fram samhljóða frumvörp haustin 2007 og 2008 þar sem tillaga auðlindanefndar frá árinu 2000 var svo til orðrétt tekin upp. Gildissvið þeirrar

tillögu laut þannig að lýsingu á eignarhaldi náttúruauðlinda, nýtingu þeirra og heimild til gjaldtöku ríkisins fyrir afnot þeirra.

Sem áður segir kom m.a. fram í verkefnaskrá núverandi ríkisstjórnar að bætt skyldi ákvæði í stjórnarskrá um auðlindir í þjóðareign. Í erindisbréfi ráðgjafarhóps sem undirbjó frumvarp þetta var honum falið að meta í ljósi starfs stjórnarskrárnefndar á árunum 2005–2007 og þess víðtæka samráðs sem þá átti sér stað hvort rétt væri að gera tillögur um fleiri breytingar á stjórnarskrá, einkum varðandi umhverfisvernd. Því hefur sú leið verið farin í frumvarpi þessu að byggja á þeirri vinnu sem fram fór í stjórnarskrárnefndinni um efnið þannig að ákvæðið taki í senn til eignarhalds og nýtingar á náttúruauðlindum og ýmissa meginreglna sem leiðir bæði af alþjóðlegri samvinnu og löggjöf af sviði umhverfisréttar.

#### *Helstu meginreglur í alþjóðasamvinnu og löggjöf á sviði auðlinda- og umhverfisréttar.*

Engin almenn skilgreining liggur fyrir á náttúruauðlindum eða öðrum umhverfisgæðum en í víðtækasta skilningi falla allir þættir náttúrunnar, jörðin, lífríkið, vatn, loft og sólarljós undir hugtakið náttúruauðlindir.

Á síðastliðinni öld hefur mikil mannfjölgun í heiminum og aukin framleiðsla orðið til þess að mjög hefur gengið á náttúruauðlindir jarðarinnar. Því hafa þjóðir heims lagt áherslu á nauðsyn þess að vinna að sameiginlegum hagsmunum alls mannkyns af því að setja reglur um skynsamlega nýtingu náttúruauðlinda og annarra umhverfisgæða. Margþætt löggjöf hefur verið sett sem hefur það markmið að vernda umhverfi og mæla einnig fyrir um nýtingu náttúruauðlinda. Sjónarmið um nýtingu auðlinda hafa fengið aukið vægi samhliða almennri viðurkenningu á nauðsyn þess að vernda beri umhverfi og náttúruauðlindir og að þær beri að nýta á sem hagkvæmasta hátt með hagsmuni komandi kynslóða í huga. Áhrif alþjóðlegrar samvinnu á mótun umhverfisréttar í landsrétti eru umfangsmikil. Alþjóðleg stefnumörkun og þjóðréttarskuldbindingar hafa þannig lagt grunninn að landslöggjöf ríkja en jafnframt stuðlað að samræmdri löggjöf á þessum sviði, meðal annars á vettvangi Evrópusambandsins. Eitt helsta lykilhugtakið sem mótast hefur um efnið og lýsir markmiðum umhverfisréttarins í hnotskurn er *sjálfbær þróun* (e. *sustainable development*). Í skýrslunni *Sameiginleg framtíð okkar* (e. *Our Common Future*), sem gerð var árið 1987 undir forustu Gro Harlem Brundtland, fyrrum forsætisráðherra Noregs, var hugtakið fyrst skilgreint en með því er átt við þróun sem fullnægir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum.

Íslenska ríkið hefur gengist undir ýmsar alþjóðaskuldbindingar á sviði umhverfisréttar sem fjalla m.a. um nýtingu sameiginlegra náttúruauðlinda og annarra umhverfisgæða. Ekki eru tók á því að lýsa þeirri samvinnu hér, en hafa ber í huga að vegna EES-samningsins er íslenska ríkið skuldbundið til að innleiða ýmsar gerðir Evrópusambandsins á þessu sviði. Meðal mikilvægustu áfanga í alþjóðasamvinnu um umhverfisrétt var ráðstefna Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun sem haldin var í Ríó í Brasilíu í júní 1992, en hún markaði tímamót í alþjóðlegu samstarfi um umhverfismál og afrakstur hennar var alþjóðasamningur og yfirlýsingar sem lögðu grunninn að frekara starfi. Þar má einkum nefna rammasamning Sameinuðu þjóðanna um loftlagsbreytingar frá 9. maí 1992 og svokallaða Kyoto-bókun við hann sem tók gildi 16. febrúar 2005, en meginmarkmið þeirra er að halda styrk gróðurhúsalofttegunda í andrúmsloftinu innan þeirra marka að komið verði í veg fyrir hættulega röskun á loftslagskerfinu af manna völdum. Þá var á ráðstefnunni í Ríó samþykkt framkvæmdaáætlun um sjálfbæra þróun í heiminum, Dagskrá 21 (e. *Agenda 21*). Þar var einnig lögð rík áhersla á mikilvægi þess að viðhalda líffræðilegum fjölbreytileika (e. *biological diversity*) sem þætti í sjálfbærri þróun og er Ísland aðili að ýmsum alþjóðasáttmálum sem stefna að því

markmiði, sbr. einkum samning um líffræðilega fjölbreytni sem samþykktur var 5. júní 1992 og fullgiltur af Íslands hálfu árið 1994.

Í alþjóðasamþykktum er almennt ekki fjallað um hvernig ríkjum beri að skilgreina eignarhald á auðlindum, enda telst slíkt eignarhald og auðlindastjórnun almennt falla undir fullveldisrétt ríkja og mikilvægur þáttur í efnahagslífi að ákveða hvaða tilhögun ríkir í þeim efnum. Þó ber að hafa í huga að nýting auðlinda getur verið háð ýmsum alþjóðlegum reglum, einkum þegar um er að tefla sameiginlegar auðlindir mannkyns. Sem dæmi má nefna að samkvæmt ákvæðum hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna frá 16. desember 1982 hefur íslenska ríkið skuldbundið sig að þjóðarétti til að tryggja skynsamlega nýtingu fiskstofna og annarra lífrænna auðlinda innan efnahagslögsögu sinnar auk þess sem ýmsar skyldur hvíla á aðildarríkjum til að taka þátt í verndun og stjórnun lífrænna auðlinda úthafsins.

Á vettvangi alþjóðlegrar samvinnu um umhverfismál hefur einnig verið lögð áhersla á að auka möguleika almennings á að taka þátt í ákvarðanatöku sem hefur áhrif á umhverfið, t.d. tryggja aðgang að upplýsingum um umhverfismálefni sem eru til meðferðar hjá stjórnvöldum og rýmka um aðild almennings að slíkum málum í stjórnsýslunni og fyrir dómstólum. Einn helsti alþjóðasamningurinn á þessu sviði er samningur um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum sem gerður var í Árósum 25. júní 1998, og er hann jafnan kallaður Árósasamningurinn. Ísland hefur undirritað samninginn en fullgilding hans er í undirbúningi. Árósasamningurinn markaði upphaf nýrra áherslna í alþjóðasamvinnu um umhverfismál. Hann tengir saman umhverfisrétt og mannréttindi, en samhliða því sem hann viðurkennir að réttur til umhverfis af tilteknum gæðum teljist til mannréttinda mælir hann fyrir um að menn hafi skyldum að gegna gagnvart komandi kynslóðum. Samningurinn staðfestir að sjálfbærri þróun verður ekki náð án aðildar allra hagsmunaaðila og tengir saman ábyrgð stjórnvalda og umhverfisvernd.

#### *Ákvæði í stjórnarskrám nokkurra ríkja um auðlindir og umhverfismál.*

Á síðustu tveimur áratugum hefur aukin áhersla á umhverfisrétt og reglusetning um eignarhald og nýtingu auðlinda endurspeglast í því að algengt er að sérstök ákvæði séu sett um efnið í stjórnarskrár. Í flestum stjórnarskrám sem samþykktar hafa verið eftir 1990, svo sem í ríkjum Austur-Evrópu, má finna ákvæði af þessum toga og í sumum þeirra eru yfirlýsingar um að náttúruauðlindir séu eign þjóðarinnar. Afar misjafnt er hversu ítarleg þessi ákvæði eru, svo og hvort skýrt er greint á milli ákvæða um eignarhald á náttúruauðlindum og nýtingu þeirra og ákvæða um rétt til þess að njóta umhverfis af tilteknum gæðum. Tilhneiging er til að setja meðal mannréttindaákvæða í stjórnarskrá tiltekin réttindi almennings eða þjóðarinnar og umhverfismál með sérstöku tilliti til komandi kynslóða og á það einkum við um ákvæði um rétt almennings til ákveðinna gæða umhverfis og náttúruauðlinda og að nýting þeirra sé í þágu þjóðarhagsmuna.

Sjá má ýmis dæmi þess að ákvæði um umhverfismál standi í kafla með mannréttindaákvæðum, en yfirlýsing um að náttúruauðlindir séu eign þjóðarinnar standi í kafla með almennum ákvæðum um nokkur grunnatriði tengd þjóð, yfirráðasvæði ríkis og fullveldisrétti þess. Um þetta má t.d. vísa til ákvæða 5. og 53. gr. stjórnarskrár Eistlands frá 1992. Þá eru dæmi um að ítarleg ákvæði um bæði eignarhald þjóðarinnar á náttúruauðlindum og umhverfismál standi saman í þeim hlutum stjórnarskráa sem fjalla um ýmis efnahagsleg og félagsleg málefni, t.d. 70.–72. gr. stjórnarskrár Slóveníu frá 1991 og 134. og 135. gr. stjórnarskrár Rúmeníu frá sama ári. Í síðastnefnda ákvæðinu er fjallað um eignarhald þjóðarinnar á náttúruauðlindum í almennum ákvæði um vernd eignarréttar þar sem greint er á milli einstak-

lingseignarréttar og þjóðareignar og jafnframt að ríkið megi ekki láta þjóðareignir varanlega af hendi.

Ekki er algilt að nýrri stjórnarskrár hafi bæði ákvæði um eignarhald eða nýtingu náttúru-auðlinda og umhverfismál. Í mannréttindakafla finnsku stjórnarskrárinnar frá 1999 er fjallað um ábyrgð allra á því að vernda umhverfið og skyldur stjórnvalda til að stefna að því að tryggja rétt manna til heilsusamlegs umhverfis í 20. og 21. gr. en ekki er vikið sérstaklega að eignarhaldi eða nýtingu auðlinda í þeirri stjórnarskrá. Árið 2002 var bætt ákvæði í 3. mgr. 2. gr. 1. kafla þess hluta sænsku stjórnarskrárinnar frá 1974 sem fjallar um stofnanir ríkisvaldsins (*regeringsformen*). Þar er nú mælt fyrir um skyldu stjórnvalda til að stuðla að sjálfbærri þróun sem miði að því að tryggja gott umhverfi fyrir núverandi og komandi kynslóðir. Eins var nýrri málsgrein bætt í eignarréttarákvæði 18. gr. 2. kafla sænsku stjórnarskrárinnar árið 1994, þar sem lýst er yfir rétti almennings til aðgangs að náttúrunni samkvæmt nánari reglum sem settar verði í lögum.

Loks má nefna nýtt ákvæði, grein 110 b, sem bætt var inn í norsku stjórnarskrána árið 1992, þar sem fram koma meginreglur um nýtingu auðlinda í ljósi markmiða umhverfisréttarins. Í ákvæðinu er lýst yfir rétti manna til umhverfis sem tryggi þeim heilbrigði og þar sem líffræðilegri fjölbreytni er viðhaldið. Mælt er fyrir um að náttúruauðlindir skuli nýttar með langtímahagsmuni að leiðarljósi og með tilliti til hagsmuna komandi kynslóða, en með því er vísað til meginreglunnar um sjálfbæra þróun. Þá er fjallað um þátttökuréttindi almennings, þ.e. um rétt almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og náttúru og rétt til upplýsinga um áhrif framkvæmda á umhverfið. Loks er stjórnvöldum falið að setja nánari reglur um það hvernig þessum markmiðum verði náð. Í nýlegum rannsóknum sem hafa farið fram á því hver hafa orðið áhrif hins nýja norska stjórnarskrárákvæðis frá setningu þess, kemur í ljós að bein réttarleg áhrif þess hafa ekki verið mjög víðtæk. Ákvæðið hefur þó komið til umfjöllunar og haft áhrif við lagasetningu, við meðferð mála í stjórnsýslunni og í dómsmálum. Þótt það hafi ekki ráðið úrslitum um iðurstöður í dómsmálum hefur löggjöf verið túlkuð í ljósi markmiða þess og þannig hefur ákvæðið haft talsverð áhrif. Í norskum rétti hefur verið bent á að mögulegt sé að byggja rétt beint á ákvæðinu, einkum við tvenns konar aðstæður. Annars vegar eigi það við þegar ekki er í gildi almenn löggjöf sem varðar viðkomandi þátt umhverfis og náttúruverndar og hins vegar ef stjórnvöld beita ekki settum reglum við meðferð tiltekinna mála sem hafa áhrif á umhverfið.

Af skoðun ýmissa stjórnarskrárákvæða um auðlindir og umhverfismál sést að framsetning þeirra og efni er afar margbreytilegt og ekki er hægt að tala um eina ráðandi stefnu í þeim efnum. Slík ákvæði taka þá gjarnan í senn mið af viðurkenndum meginreglum í umhverfisrétti og ekki síst aðstæðum í hverju ríki og helstu álitafnum sem þar hafa risið um auðlindanýtingu, t.d. út frá sjónarmiðum eignarréttar, hvar draga eigi mörk einstaklingseignarréttar og þjóðareignar, skilyrðum eignarnáms eða þjóðnýtingar auðlinda og heimildum ríkisins til að leggja takmarkanir við nýtingu þeirra.

#### *Tillögur auðlindanefndar.*

Lagaleg álitafni tengd eignarhaldi á íslenskum náttúruauðlindum hafa hlotið talsverða umfjöllun undanfarna tvo áratugi, ekki síst vegna löggjafar um fiskveiðistjórnun og deilna sem orðið hafa um eignarhald á nytjastofnum í íslenskri fiskveiðilögsögu.

Í júní mánuði 1998 samþykkti Alþingi ályktun um að kjósa níu manna nefnd sem hefði það hlutverk að fjalla um auðlindir sem eru eða kunna að verða þjóðareign, m.a. öll verðmæti í sjó og á hafsbotni, innan efnahagslögsögu, svo og í almenningum, afréttum og öðrum óbyggðum löndum utan heimalanda, námur í jörð, orku í rennandi vatni og jarðhita. Skyldi

starf nefndarinnar einkum beinast að tveimur viðfangsefnum, annars vegar að fjalla um nýtingu auðlinda sem eru eða kunna að verða þjóðareign, skilgreiningu þessara auðlinda og hvornig með þær skyldi farið. Hins vegar skyldi hún fjalla um gjaldtöku af nýtingum þessara auðlinda til þess að standa undir rannsóknum á þeim og stuðla að vernd og sjálfbærri nýtingu þeirra, svo og til að tryggja að afrakstur sameiginlegra auðlinda skili sér á réttmætan hátt til þeirra sem hagsmuna hafa að gæta. Var afrakstur af starfi nefndarinnar birtur í áfangaskýrslu hennar frá 1999 og í álitserð frá september 2000 þar sem tillögur hennar um auðlindaákvæði í stjórnarskrá komu fram.

Á vegum nefndarinnar fór fram umfangsmikið starf en meðal annars var aflað álitserða sérfræðinga á sviði eignarréttar og auðlindaréttar um þær réttarreglur sem gilda um eignarrétt að mismunandi tegundum náttúruauðlinda. Þá var gerð viðamikil úttekt á þeim lagaákvæðum sem gilda um efnið, svo sem reglum um nytjastofna á Íslandsmiðum, vatnsafl, jarðhita og námur, auðlindir á eða undir sjávarbotni, rafsegulbylgjur til fjarskipta og ýmis umhverfisgæði. Af henni sést að sú skipan sem nú ríkir varðandi eignarhald og reglur um nýtingu auðlinda er afleiðing langrar sögulegrar þróunar. Þar hefur farið saman að þeim náttúruauðlindum sem eru undirorpnar eignarrétti hefur farið fjölgandi, en löggjafinn hefur jafnframt haft margvísleg og vaxandi afskipti af hvers kyns auðlindanýtingu. Samkvæmt greiningu nefndarinnar á réttarreglum um eignarhald náttúruauðlinda er form á eiginlegum eignarráðum að náttúruauðlindum í meginatriðum tvenns konar.

Annars vegar er um að ræða einkaeignarrétt einstaklinga eða lögaðila. Sem dæmi um það má nefna að skv. 3. gr. laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, fylgir landi í einkaeign eignarréttur að auðlindum í jörðu, t.d. jarðefnum og jarðhita. Undir það falla einnig auðlindir í botni vatnsfalla og stöðuvatna og í sjávarbotni innan netlaga. Um þessar auðlindir hafa þó verið settar margvíslegar reglur sem takmarka nýtingarrétt landeiganda. Hér ber að hafa í huga að ríkið getur eins og hver annar lögaðili verið eigandi að landi og þar með framangreindum náttúruauðlindum sem því fylgja.

Hins vegar eru reglur um eignarrétt ríkisins sem byggjast á sérstökum lagafyrirmælum þar sem gert er ráð fyrir sérstöku formi á eignarráðum. Það sem skilur að þennan eignarrétt ríkisins og einkaeignarrétt, sem ríkið getur átt eins og hver annar lögaðili, er að í fyrrgreinda tilvikinu er ríkinu fenginn hinn sérstaki eignarréttur í skjóli þess að enginn annar lögaðili eða einstaklingur hefur getað sannað eignarrétt sinn að þeim eignum sem um er að ræða. Dæmi um eignarhald af þessum toga má sjá í lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, svo og í lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990. Í þjóðlendulögunum var mörkuð stefna um skilgreiningar á eignarlandi annars vegar og þjóðlendum hins vegar. Samkvæmt 1. gr. laganna er þjóðlenda þannig landsvæði utan eignarlanda þó að einstaklingar kunni að eiga þar takmörkuð eignarréttindi á borð við afnotarétt. Jafnframt er íslenska ríkið lýst eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti, en auk þess eru ráðstöfunarrétti ríkisins settar ákveðnar skorður. Þannig er gengið út frá því að ekki verði afsalað með varanlegum hætti til einstaklinga eða lögaðila eignarrétti að landi sem er innan marka þjóðlendna þótt veita megi slíkum aðilum heimild til hagnýtingar landsins og auðlinda þess, sbr. 3. og 4. gr. laganna. Á hinn bóginn er slegið föstu að þeir geti ekki öðlast eignarréttindi á þjóðlendu fyrir nám eða hefð, sbr. 8. mgr. 3. gr. Í lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990, er ekki að finna sambærilegar takmarkanir á ráðstöfunarrétti ríkisins. Þriðja form eignarráða á auðlindum hefur verið nefnt svokallaður almannaréttur þar sem allir landsmenn hafa rétt til hagnýtingar á tiltekinni eign innan þess ramma sem löggjafinn setur án þess að um ræði hefðbundinn einkaeignarrétt. Sem dæmi um

Þetta má nefna yfirlýsingu 1. gr. laganna um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, um að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar

Loks eru til náttúruauðlindir sem ekki eru háðar eiginlegum eignarrétti. Yfir sumum gæðum, svo og svæðum utan yfirráðasvæðis ríkja, er ekki hægt að viðurkenna neinn eignarrétt í hefðbundnum skilningi. Hefur latneska hugtakið *res communes*, þ.e. það sem öllum er sameiginlegt, verið notað um gæði af þessum toga og eftir atvikum svæði sem eru utan yfirráðasvæða einstaka ríkja og öllum eru frjáls til umferðar og nota. Hér undir falla meðal annars úthafið og geimurinn, en ýmsir alþjóðlegir samningar hafa verið gerðir til að lýsa nánar réttarstöðu þessara svæða og sameiginlegum skyldum þjóða heims varðandi þau. Þá eru sum gæði þannig að jöfn afnot þeirra eru óhjákvæmileg til eðlilegra lágmarkslífsskilyrða og frjálsrar þróunar og afkomu einstaklinga og alls mannkyns. Sem dæmi um það má nefna andrúmsloftið, sólarljósið, vindorku og fleiri sambærileg náttúruöfl. Ljóst er að ríki geta í krafti fullveldisréttar síns sett reglur um nýtingu þessara auðlinda en jafnframt gilda um þessi efni ýmsir alþjóðlegir sáttmálar sem lýst var að framan, þar sem ríki hafa gengist undir þjóðréttarlegar skyldur til að vernda þessi gæði með meginreglur sjálfbærrar þróunar að leiðarljósi.

Í niðurstöðum sínum benti auðlindanefnd á að það væri í senn eðlilegt og æskilegt að samræma reglur um eignarhald á þeim náttúruauðlindum sem ekki eru háðar einkaeignarrétti, en ekkert réttlætti í sjálfu sér að gerður væri greinarmunur í lögum á aðkomu ríkisins að þjóðlendum, auðlindum í jörðu, hafsbotninum og nytjastofnum í sjó. Þá þyrfti að eyða réttaróvissu sem ríkt hefði um rétt þeirra sem hafa leyfi til veiða á grundvalli laganna um stjórn fiskveiða. Kjarninn í tillögum auðlindanefndar var því að lýst yrði yfir í stjórnarskrá nýju formi á eignarrétti til hliðar við hefðbundinn einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila. Það heiti sem hentaði best þessu nýja formi eignarréttar væri orðið þjóðareign, en fyrirmynd að þessu heiti og hugsunin að baki því er fengin frá 4. gr. laga nr. 59/1928, um friðun Þingvalla þar sem því er lýst að hið friðlýsta svæði skuli vera undir vernd Alþingis og ævinleg eign íslensku þjóðarinnar. Bent var á að þessu nýja eignarformi fylgi sömu heimildir og talið hefur verið að felist í fullveldisrétti ríkisins. Sá veigamikli munur yrði þó á að með því að lýsa yfir eign þjóðarinnar á slíkum auðlindum yrði jafnframt slegið föstu að þeim mætti ekki afsala varanlega til einstaklinga eða lögaðila og jafnframt yrði girt fyrir að einstaklingar og aðrir aðilar gætu eignast beinan eignarrétt að þeim t.d. fyrir hefð. Í þessu sambandi var byggt á sömu tilhögun um eignarhald og á við um þjóðlendum samkvæmt fyrrgreindum lögum um það efni.

Auðlindanefndin kannaði einnig ítarlega og gerði tillögur um heimildir ríkisins til að heimila afnot auðlinda í þjóðareign og gjaldtöku vegna nýtingar einstakra auðlinda. Í því sambandi var einkum litið til nytjastofna á Íslandsmiðum, vatnsafls, jarðhita og náma, auðlinda á eða undir sjávarbotni, rafsegulbylgja til fjarskipta og ýmissa umhverfisgæða. Lagði nefndin m.a. til að arði af slíkri gjaldtöku yrði varið til þess að vernda auðlindirnar, rannsaka þær og viðhalda þeim, svo og til hagsældar fyrir þjóðina að öðru leyti.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Tillaga auðlindanefndar frá 2000 um nýtt ákvæði í stjórnarskrá var svohljóðandi:

„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,

### *Meginefni nýs ákvæðis.*

Í frumvarpi þessu er sú leið valin að láta ákvæði um auðlindir og umhverfismál fléttast saman sem þætti í stærri heildarmynd. Er markmið ákvæðisins í meginatriðum þríþætt. Í fyrsta lagi felst í því yfirlýsing um að náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti séu þjóðareign. Með því er 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. Hér er einkum tekið mið af tillögu auðlinda-nefndar frá árinu 2000 sem gerð var að undangenginni ítarlegri rannsókn á náttúruauðlindum á Íslandi sem áður er lýst.

Í öðru lagi er með hinu nýja ákvæði stefnt að því að mæla fyrir um skyldur stjórnvalda til að tryggja að nýting auðlindanna byggist á meginreglum umhverfisréttarins um sjálfbæra þróun og jafnframt er því slegið föstu að þær verði ekki varanlega láttnar af hendi.

Í þriðja lagi stefnir ákvæðið að því að vernda rétt manna til umhverfis sem stuðli að heilbrigði og vernda tiltekin þátttökuréttindi almennings á vettvangi umhverfismála. Að þessu leyti styðst ákvæðið m.a. við fyrirmynd úr norska stjórnarskrárákvæðinu frá 1992 sem áður var lýst.

## **2. Þjóðaratkvæðagreiðsla að frumkvæði þjóðarinnar.**

Þjóðaratkvæðagreiðsla er oft í pólitískri og stjórnskipulegri umræðu leið sem nýtur almenns fylgis til þess að efla beint lýðræði. Með henni skapast möguleiki fyrir hinn almenna borgara til þess að taka milliliðalaust þátt í ákvörðunartöku í stað þess að ákvörðun sé tekin af þjóðkjörnum fulltrúum eins og almennt á við þar sem fulltrúalýðræði ríkir. Í frumvarpinu er stefnt að því að auka möguleika borgaranna á því að taka þátt í ákvarðanatöku um mikilvæg málefni sem varða almannahag og um lög sem Alþingi hefur sett, og jafnframt að frumkvæði að slíkri atkvæðagreiðslu geti komið frá borgurunum sjálfum.

Í sumum ríkjum eru þjóðaratkvæðagreiðslur ekki viðhafðar og í öðrum einungis við ákveðin tilefni, sem varnagli við fulltrúalýðræðið. Tilurð og tilhögun slíkra atkvæðagreiðslna er mjög margvísleg. Stundum er ákveðið í stjórnarskrá að almenn atkvæðagreiðsla skuli fara fram við tilteknar aðstæður, en annars er eingöngu um heimild að ræða, t.d. þannig að ákveðnum aðilum, ákveðnum fjölda þingmanna eða kjósenda, er áskilinn réttur til þess að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um nánar tilgreind lög eða lagafrumvörp. Það er síðan breytilegt hvaða kröfur eru gerðar til afls atkvæða og kosningaþátttöku. Stundum þannig að nái lagafrumvarp ekki tilskildu atkvæðamagni, hvort sem það er einfaldur eða aukinn meiri hluti og hvort sem hann er miðaður við heildartölu atkvæðisbærra manna eða greidd atkvæði, þá er viðkomandi frumvarp úr leik. Ef um staðfest lög er að ræða, sem borin eru undir þjóðaratkvæði, er gildistöku þeirra oftast frestað þangað til þjóðaratkvæðagreiðsla hefur farið fram en stundum taka þau þó gildi en falla svo niður ef kjósendur fella þau eða þau ná ekki tilskildum meiri hluta. Í þessum tilvikum byggist þátttakan á beinum fyrirmælum í stjórnarskrá.

---

að því tilskildu að hún sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Slík heimild nýtur verndar sem óbein eignarréttindi.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign ber að nýta á sem hagkvæmasta 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.“

Þá hagar svo til í öðrum tilvikum að einstök lög koma ekki til framkvæmda eða öðlast ekki gildi fyrr en þau hafa verið samþykkt við þjóðaratkvæðagreiðslu.

Á lýðveldistíma hefur aldrei farið fram þjóðaratkvæðagreiðsla á Íslandi. Þó gerir stjórnarskráin ráð fyrir slíkum atkvæðagreiðslum í nokkrum tilvikum. Það er í fyrsta lagi þegar frávikning forseta lýðveldisins er ákveðin skv. 3. mgr. 11. gr. stj.skr., í öðru lagi skv. 2. mgr. 79. gr. þegar Alþingi hefur ákveðið að breyta kirkjuskipan ríkisins skv. 62. gr. stj.skr. og loks í þriðja lagi þegar forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar skv. 26. gr. stj.skr.

Í stjórnarskránni fyrirfinnst ekki heimild til þess að ákveðinn hluti kjósenda geti kallað eftir þjóðaratkvæðagreiðslu en í ýmsum erlendum stjórnarskrám má finna ýmis dæmi þess að slík atkvæðagreiðsla fari fram að frumkvæði tilskilins fjölda kjósenda (e. *national initiative*).

Þjóðarfrumkvæði var til staðar í Grikklandi hinu forna og í Bandaríkjunum er það heimilað í einstökum fylkjum. Á vettvangi Evrópuráðsins hefur þjóðarfrumkvæði verið til umræðu sem liður í því að efla þátttöku almennings í þróun lýðræðis. Í grænbók Evrópuráðsins um framtíð lýðræðis í Evrópu, sem unnin var af sérfræðingahópi ráðsins árið 2005, er fjallað um þjóðarfrumkvæði og þjóðaratkvæðagreiðslur sem leiðir til eflingar lýðræðis og beinni þátttöku almennings í þróun þess og eru ríki Evrópu hvött til þess að nýta sér úrræðið í auknum mæli. Þá var gert ráð fyrir tiltekinni útfærslu þjóðarfrumkvæðis í stjórnarskrá Evrópusambandsins sem hafnað var á sínum tíma.

Þjóðaratkvæðagreiðsla að frumkvæði kjósenda hefur verið tíðkuð í Sviss frá því árið 1891 þegar slíkt ákvæði var fyrst tekið upp í stjórnarskrá. Samkvæmt núgildandi reglum geta 100 þúsund kjósendur þar í landi kallað fram þjóðaratkvæðagreiðslu um endurskoðun á stjórnarskrá, en um slíkar atkvæðagreiðslur er fjallað í 138.–142. gr., sbr. 192.–195. gr., svissnesku stjórnarskrárinnar. Þá getur sami fjöldi kjósenda krafist breytinga á einstökum ákvæðum stjórnarskrárinnar. Í báðum tilvikum skal þjóðaratkvæðagreiðslan fara fram innan 18 mánaða frá því að krafa kjósendanna var birt opinberlega. Í einstökum kantónum geta kjósendur einnig haft frumkvæði að þjóðaratkvæðagreiðslum um löggjöf.

Þá er þjóðarfrumkvæði þekkt á Ítalíu en í 75. gr. ítölsku stjórnarskrárinnar er kveðið á um að 500 þúsund kjósendur geti kallað fram þjóðaratkvæðagreiðslu um gildi löggjafar eða annarra ákvarðana löggjafarvaldsins. Ekki er unnt að krefjast atkvæðagreiðslu um skattalög, fjárlög, náðun og sakaruppgjöf eða fullgildingu þjóðréttarsamninga. Atkvæðagreiðslan er gild ef meiri hluti kjósenda tekur þátt í henni og ef krafan hefur verið samþykkt af meiri hluta greiddra atkvæða. Þá er í 138. gr. stjórnarskrárinnar einnig fjallað um að stjórnarskrárbreytingar skuli bera undir þjóðaratkvæði ef einn fimmti hluti þingdeildarmanna krefst þess, 500 þúsund kjósendur eða fimm héraðsráð. Nánari útfærsla um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar er ákveðin í almennum lögum.

Í 9. gr. stjórnarskrár Litháen er kveðið á um að mikilvægustu ákvarðanir um hag ríkisins og almennings skuli bera undir landsmenn í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þingið getur kallað fram slíka atkvæðagreiðslu en einnig skal hún framkvæmd ef 300 þúsund kjósendur krefjast þess. Nánari útfærsla atkvæðagreiðslunnar skal ákveðin í lögum.

Í stjórnarskrá Lettlands er í 78. gr. kveðið á um að 10% kjósenda geti lagt útfærða breytingu á stjórnarskránni fyrir forseta landsins, sem skal leggja hana fyrir þingið. Fallist þingið ekki á breytinguna, skal hún lögð fyrir þjóðaratkvæði.

Í 73. gr. stjórnarskrár Makedóníu er að finna ákvæði sem kveður á um að ef 150 þúsund kjósendur krefjast þess, skuli þingið bera tiltekin málefni undir kjósendur í þjóðaratkvæðagreiðslu og eru niðurstöður hennar bindandi.



Markmið 3. gr. frumvarpsins er að veita borgurum sambærilegar heimildir og þær sem finna má í framangreindum stjórnarskrám en um nánari lýsingu er vísað til skýringa við ákvæðið.

### 3. Breyting á stjórnarskrá.

Forveri nügildandi 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar er 61. gr. stjórnarskrár um hin sérstaklegu málefni Íslands frá 1874, en hún var svohljóðandi:

„Uppástungur, hvort heldur eru til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari, má bera upp bæði á reglulegu Alþingi og auka-Alþingi. Nái uppástungan um breytingu á stjórnarskránni samþykki beggja þingdeildanna, skal leysa Alþingi upp þá þegar og stofna til almennra kosninga af nýju. Samþykki hið nýkosna Alþingi ályktunina óbreytta, og nái hún staðfestingu konungs, þá hefir hún gildi sem stjórnarlög.“

Fyrirmynd þessa stjórnarskrárákvæðis er 95. gr. þágildandi stjórnarskrár í Danmörku (frá 1866). Sú aðferð við að breyta stjórnarskrám að krefjast samþykkis þinga með þingkosningum í millitíðinni var vel þekkt á níttjándu öld þótt hún væri ekki eina aðferðin við að takmarka einfalt meirihlutavald í þinginu við breytingar á stjórnarskrá. Algengt var að krefjast aukins þingmeirihluta fyrir stjórnarskrárbreytingum en einnig má líta á þjóðaratkvæðagreiðslur sem takmörkun á valdi þingmeirihlutans til að breyta stjórnarskrá. Fyrsta þjóðaratkvæðagreiðslan í Evrópu árið 1793 snerist einmitt um frönsku stjórnarskrána.

Efnislega hefur ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar sem fjallar um breytingar á stjórnarskrá staðið lítið breytt frá upphafi. Árið 1915 voru gerðar orðalagsbreytingar á greininni og orðalagi hennar að miklu leyti breytt í núverandi horf, að því undanskildu að þá voru enn inni ákvæði um þingdeildir og konung (í stað forseta nú). Við bættist hins vegar 2. mgr., svohljóðandi:

„Nú samþykkir Alþingi breytingu á sambandinu milli Íslands og Danmerkur, og skal þá leggja það mál undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar, og skal atkvæðagreiðslan vera leynileg.“

Báðar málsgreinar stjórnarskrárgreinarinnar héldust óbreyttar í stjórnarskránni 1920 (en greinin varð þá 76. gr.) en við bættist þriðja málsgreinin:

„Sama skal og gilda, ef lagabreyting verður gerð á kirkjuskipuninni skv. 58. gr.“

Í 58. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 var að finna ákvæði um þjóðkirkjuna.

Árið 1941 ályktaði Alþingi að Ísland stefndi að sambandsslitum við Danmörku og stofnun lýðveldis. Jafnframt ákvað það stofnun millipinganefndar til að undirbúa breytingar á stjórnskipunarlögum í samræmi við þetta. Árið eftir bættist síðan fjórða málsgreinin við umrædda stjórnarskrárgrein, en hún hljóðaði svo:

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

Sú breyting sem með þessu varð á stjórnarskránni var nokkuð sérstaks eðlis, því ekki var farið að fyrirmælum stjórnarskrárinnar sjálfar um breytingar á stjórnarskrá. Í athugasemdum með stjórnarfrumvarpinu sagði m.a.: „Hefur þótt nauðsynlegt á þeim erfiðu viðsjártímum, er nú ganga yfir, að eigi þurfi þingrof og nýjar kosningar til löglegrar heimildar þjóðarinnar um lokaákvæðanir í sjálfstæðismálunum, heldur sé auðið að bregðast snöggt við og ganga frá málinu með þingssamþykkt og þjóðaratkvæði, og er með þessu mjög greitt fyrir fulln-“

aðarafgreiðslu málsins. ... Ástæða þykir til að taka það fram, að enda þótt stjórnarskrárbreyting sú, sem frumvarpið gerir ráð fyrir, taki gildi með nokkuð óvenjulegum hætti, vegna hinna sérstöku aðstæðna, getur það að sjálfsögðu ekki gefið neitt fordæmi um breytingar á stjórnarskránni.“

Í stjórnarskránni 1944 féllu út þau ákvæði greinarinnar (sem nú var orðin að 79. gr.) sem lutu að sambandinu við Dani (2. og 4. mgr.) en eftir stóðu tvær málsgreinar, sú fyrri um breytingar á stjórnarskrá en sú síðari um breytingu á kirkjuskipun (með breyttu orðalagi). Málsgreinin um breytingar á stjórnarskrá var óbreytt frá því sem verið hafði í stjórnarskránni frá 1920 að öðru leyti en því að í stað þess að ályktun um stjórnarskrárbreytingu skyldi taka gildi „nái hún staðfestingu konungs“ kom orðalagið „skal hún staðfest af forseta lýðveldisins, og er hún þá gild stjórnskipunarlög“.

Ekki hafa verið gerðar breytingar á greininni eftir þetta önnur en sú sem leiddi af afnámi deildaskiptingar Alþingis 1991 (þ.e. að samþykkt Alþingis kom í stað samþykkis beggja þingdeilda). Hins vegar hafa nokkrum sinum komið fram tillögur um sérstök afbrigði eða breytingar á því fyrirkomulagi sem greinin lýsir, þar á meðal um sérstakt stjórnlagabing og að samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu þurfi til stjórnarskrárbreytinga. Í stjórnarskrárfumvarpi Gunnars Thoroddsen, sem lagt var fyrir Alþingi 1982–1983, var gert ráð fyrir að til þess að stjórnarskrárbreyting tæki gildi þyrfti Alþingi að samþykkja hana tvisvar, með þingskosningum í millitíðinni, en auk þess þyrfti að samþykkja hana í þjóðaratkvæðagreiðslu sem skyldi fara fram eftir fyrri samþykkt Alþingis.

#### *Ákvarðanir Alþingis um stjórnarskrárbreytingar á lýðveldistímanum.*

Alþingi hefur sjö sinnum ákveðið stjórnarskrárbreytingar á grundvelli 79. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands frá 1944. Árið 1959 var gerð uppstokkun á kosningakerfinu og þingsætum fjölgað. Árið 1968 var skilyrðum kosningarréttar breytt að því leyti að kosningaaldur var lækkaður í 20 ár og lögheimili á Íslandi kom í staðinn fyrir skilyrði um búsetu á Íslandi undangengin fimm ár. Árið 1984 var kosningakerfinu aftur breytt, þingsætum fjölgað og kosningaaldur lækkaður í 18 ár auk þess sem fallið var frá kröfu um óflekkað mannorð sem skilyrði fyrir kosningarrétti (hins vegar var slík krafa gerð varðandi kjörgengi). Árið 1991 var gerð sú breyting á stjórnarskránni að deildaskipting Alþingis var afnumin, auk fleiri breytinga. Árið 1995 tóku tvenn stjórnskipunarlög gildi, annars vegar um endurskoðun á fjárreiðum ríkisins og hins vegar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar. Árið 1999 var kosningafyrirkomulaginu enn breytt og núverandi kerfi fest í stjórnarskrá.

Allar þær stjórnarskrárbreytingar sem náð hafa fram að ganga á þessum tíma eiga það sammerkt, að kjördæmabreytingunni 1959 undanskilinni, að samstaða var um þær meðal flokka þingsins þegar tillögur um þær voru lagðar fram. Framsóknarflokkurinn var hins vegar andsnúinn kjördæmabreytingunni 1959 og einstakir þingmenn úr mismunandi flokkum voru einnig andsnúnir þeim stjórnarskrárbreytingum sem lutu að kosningakerfinu 1984 og 1999. Þá voru örfáir þingmenn einnig andsnúnir afnámi deildaskiptingar Alþingis árið 1991. Í heildina má þó segja að víðtæk samstaða hafi ríkt um aðrar breytingar en þær sem lotið hafa að kosningakerfinu.

Meiri hluta með stjórnarskrárbreytingum má skoða annars vegar sem hlutfall gildra atkvæða og hins vegar sem hlutfall allra alþingismanna. Þetta má sjá í töflunni hér á eftir fyrir allar stjórnarskrárbreytingar eftir 1944. Sýnt er hvernig atkvæði féllu bæði í fyrri skiptið sem kosið var um viðkomandi breytingu á Alþingi og í síðara skiptið.

*Úrslit atkvæðagreiðslna við samþykkt stjórnarskrárbreytinga 1959–1999.*

Mál	Úrslit atkvæða- greiðslu	Samþykkt sem hlutfall atkvæða	Samþykkt sem hlutfall alþingismanna
Kosningakerfið 1959 – fyrri skipti	33–16	67,3%	63,5%
Kosningakerfið 1959 – síðara skipti	31–18	63,3%	59,6%
Kosningarréttur 1968 – fyrri skipti	53–0	100,0%	88,3%
Kosningarréttur 1968 – síðara skipti	37–0	100,0%	61,7%
Kosningakerfi 1984 – fyrri skipti	44–9	83,0%	73,3%
Kosningakerfi 1984 – síðara skipti	35–9	79,5%	58,3%
Þingdeildir o.fl. 1991 – fyrri skipti	43–3	93,5%	68,3%
Þingdeildir o.fl. 1991 – síðara skipti	53–1	98,1%	84,1%
Mannréttindi 1995 – fyrri skipti	58–0	100,0%	92,1%
Mannréttindi 1995 – síðara skipti	45–0	100,0%	71,4%
Fjárreiður 1995 – fyrri skipti	57–0	100,0%	90,5%
Fjárreiður 1995 – síðara skipti	45–0	100,0%	71,4%
Kosningakerfi 1999 – fyrri skipti	47–7	87,0%	74,6%
Kosningakerfi 1999 – síðara skipti	35–7	83,3%	55,5%

Þingmenn voru 52 árið 1959, 60 árin 1968 og 1984 og 63 eftir það.

*Aðferðir við stjórnarskrárbreytingar í öðrum ríkjum.*

Þar sem stjórnarskráin er æðst laga og felur í sér grundvallarleikreglur samfélagsins er eðlilegt að breytingar á henni lúti öðrum reglum en lagabreytingar yfirleitt. Er þetta líka raunin í flestum ef ekki öllum ríkjum sem búa við ritaða stjórnarskrá. Þrjár meginleiðir eru tíðkaðar við stjórnarskrárbreytingar. Ýmist er krafist aukins meiri hluta á þingi fyrir stjórnarskrárbreytingum, þjóðaratkvæðagreiðslu eða þá að þing sé rofið og efnt til kosninga áður en breytingar eru endanlega samþykktar. Þessum leiðum er stundum blandað saman. Til viðbótar má nefna að stundum er áskilið að viss tími líði á milli umræðna á þingi til þess að afstýra því að svo mikilvægar breytingar séu afgreiddar í flýti.

Reglur sem þessar hafa það að markmiði að tryggja vissan stjórnskipulegan stöðugleika og jafnframt að sem breiðust sátt sé um grundvallarreglur samfélagsins. Hins vegar má segja að ekki sé heldur æskilegt að of erfitt sé að breyta stjórnarskrá. Hætt er við að stjórnarskráin verði þá ekki lengur í takt við raunveruleikann. Til hliðar við hana kunna að þróast óskráðar venjur sem erfitt er að henda reiður á.

Í sumum stjórnarskrám eru hlutar hennar undanþegnir endurskoðun. Þetta á við um norsku stjórnarskrána að því er varðar „anda“ og „meginreglur“ hennar (112. gr.) án þess þó að nákvæmlega sé afmarkað hvaða ákvæði falli þar undir né hverjar séu réttarlegar afleiðingar slíks ákvæðis. Í þýsku stjórnarskránni er gengið skrefi lengra og kveðið á um (í 3. mgr. 79. gr.) að ekki megi breyta skiptingu sambandsríkisins í sambandslönd, þátttöku þeirra í lög-gjafarferlinu né ákvæðum 1.–20. gr. stjórnarskrárinnar um grundvallarréttindi. Í ítölsku stjórnarskránni og þeirri frönsku eru ákvæði um að ekki megi afnema þar lýðveldi. Þá eru bæði í frönsku og spænsku stjórnarskránni ákvæði um að þeim verði ekki breytt á ófriðar-tímum.

Í flestum Evrópuríkjum er frumkvæðisrétturinn til að hrinda af stað stjórnarskrárbreytingum sá sami og gildir um almenn lagafrumvörp. Þó er til í dæminu að tiltekinn lágmarks-fjöldi þingmanna þurfi að standa að slíku frumvarpi til þess að það sé tekið á dagskrá (t.d.

1/20 þingmanna í Lettlandi, 1/5 í Eistlandi og 1/4 í Litháen). Sums staðar þekkist það einnig að þjóðin geti knúið fram meðferð stjórnarskrárbreytinga með því að hluti kjósenda skrifi undir slíka tillögu (t.d. í Ítalíu, Lettlandi og Litháen).

*Ákvæði í norrænum stjórnarskrám.*

Samkvæmt dönsku stjórnarskránni (88. gr.) öðlast breytingar á henni ekki gildi nema þær séu samþykktar af tveimur þingum með kosningum á milli auk þjóðaratkvæðagreiðslu. Er áskilið að meiri hluti þátttakenda í slíkri þjóðaratkvæðagreiðslu, þó aldrei færri en 40% kosningarbærra manna, greiði atkvæði með breytingum. Síðasta stjórnarskrárbreyting var gerð árið 1953.

Ný finnsk stjórnarskrá var samþykkt árið 1999 og gekk í gildi 1. mars 2000. Höfðu breytingarnar verið í undirbúningi frá árinu 1995 þegar dómsmálaráðherra setti á fót vinnuhóp sem hafði það verkefni að gera stjórnskipun landsins nútímalegri. Hvað stjórnarskrárbreytingar áhrærir (73. gr.) gildir að ef frumvarp til breytinga á stjórnarskránni hefur verið samþykkt í tveimur umræðum á þingi ber að bíða með þriðju umræðu uns nýtt þing kemur saman í kjölfar þingkosninga. Þurfa 2/3 hlutar þingmanna að samþykkja frumvarpið óbreytt við þá umræðu til þess að breytingarnar taki gildi. Ef 5/6 hlutar þingmanna sem taka þátt í atkvæðagreiðslu samþykkja að um brýnar breytingar sé að ræða má fara beint í lokaumræðu frumvarps án þess að bíða þingkosninga. Þá geymir finnska stjórnarskráin einnig sérstæða heimild til að samþykkja lítills háttar undanþágur frá stjórnarskránni í formi almennra laga, enda sé fylgt sömu málsmeðferð og við stjórnarskrárbreytingar.

Samkvæmt sænsku stjórnslögunum (gr. 8.15.) taka breytingar á þeim ekki gildi nema frumvarp hafi verið samþykkt óbreytt af tveimur þingum með þingkosningum á milli. Þjóðaratkvæðagreiðsla um frumvarpið skal fara fram samhliða þingkosningum ef tillaga um slíkt kemur fram og hún fær samþykki a.m.k. þriðjungs þingmanna. Tillagan fellur ef meiri hluti þeirra sem taka þátt í atkvæðagreiðslunni greiðir atkvæði gegn henni og um er að ræða meira en 50% af þeim sem greiða gild atkvæði við þingkosningarnar. Annars tekur þingið tillöguna til lokaafgreiðslu.

Samkvæmt norsku stjórnarskránni (112. gr.) ber að leggja tillögur að stjórnarskrárbreytingum fram á þingi í síðasta lagi á þriðja ári eftir kosningar og ekki má samþykkja þær fyrir en að loknum næstu kosningum þar á eftir. Við afgreiðslu tillagnanna verða að minnsta kosti tveir þriðju þingmanna að sitja þingfund og taka breytingar á stjórnarskránni ekki gildi nema frumvarp hafi verið samþykkt með 2/3 meiri hluta. Ekki má gera breytingar sem varða meginreglur stjórnarskrárinnar og anda hennar.

*Ákvæði í stjórnarskrám nokkurra annarra ríkja.*

Stjórnarskrá Austurríkis (42.–44. gr.) mælir svo fyrir að til stjórnarskrárbreytinga þurfi samþykki 2/3 hluta þingmanna. Auk þess ber að leggja heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar fyrir þjóðina í atkvæðagreiðslu, en slíkt er ekki áskilið varðandi aðrar breytingar sem ganga skemmra nema þriðjungur þingmanna í annarri hvorri þingdeildinni krefjist þess.

Í Belgíu, Hollandi og Lúxemborg verður stjórnarskránni breytt með svipuðum hætti og samkvæmt íslensku stjórnarskránni. Ef fram kemur yfirlýsing studd af meiri hluta þingmanna um að til standi að breyta stjórnarskránni er þing rofið. Breytingarnar eru svo teknar fyrir á nýkjörnu þingi. Til þess að breytingarnar öðlist gildi þarf samþykki 2/3 hluta þingmanna.

Samkvæmt frönsku stjórnarskránni (89. gr.) eru tvær leiðir færar við stjórnarskrárbreytingar. Ef báðar þingdeildir samþykkja frumvarp er það borið undir þjóðaratkvæði og öðlast gildi ef einfaldur meiri hluti þeirra sem kjósa eru því fylgjandi. Ekki þarf hins vegar að bera

frumvarp undir þjóðaratkvæði ef forsetinn hefur kallað saman báðar þingdeildir og 3/5 hlutar greiddra atkvæða eru með frumvarpinu. Hefur þessi síðari leið verið notuð mun oft.

Í 46.–47. gr. írsku stjórnarskrárinnar er áskilið að til þess að stjórnarskrárbreytingar öðlist gildi þurfi samþykki beggja þingdeilda auk þjóðaratkvæðagreiðslu. Nægir að einfaldur meiri hluti þeirra sem greiða atkvæði sé fylgjandi breytingunni. Í lögum um þjóðaratkvæðagreiðslur eru ákvæði um að óháð nefnd skuli koma á framfæri upplýsingum við kjósendur um það málefni sem til úrlausnar er í atkvæðagreiðslunni.

Samkvæmt ítölsku stjórnarskránni (138. gr.) þarf stjórnarskrárbreyting að hljóta samþykki í báðum þingdeildum, fram þurfa að fara tvær umræður í hvorri deild og minnst þrjú mánuðir að líða á milli þeirra. Innan þriggja mánaða frá birtingu hins samþykktu frumvarps getur minni hluti þingmanna, 500.000 kjósendur eða fimm héraðsráð krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um tillögurnar. Í slíkri þjóðaratkvæðagreiðslu dugir einfaldur meiri hluti gildra atkvæða. Ekki er unnt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu ef frumvarp hefur hlotið samþykki 2/3 hluta þingmanna í hvorri deild.

Samkvæmt svissnesku stjórnarskránni (192.–195. gr.) þarf samþykki sambandsþingsins, meiri hluta þátttakenda í þjóðaratkvæðagreiðslu og meiri hluta kantóna sambandsríkisins til þess að stjórnarskrárbreytingar öðlist gildi. Frumkvæðið að slíkum breytingum getur komið frá kjósendum (minnst 100.000) eða sambandsþinginu.

Mismunandi reglur gilda að nokkru leyti eftir því hvort um heildarendurskoðun er að ræða eða breytingar sem ganga skemmra. Svissneska stjórnarskráin sætti heildarendurskoðun nýverið og tók hin nýja stjórnarskrá gildi 1. janúar 2000. Þá höfðu breytingarnar verið í undirbúningi í rúma tvo áratugi. Var hin nýja stjórnarskrá samþykkt með 59,2% greiddra atkvæða en þátttaka var 36%.

Þýska stjórnarskráin (79. gr.) mælir einfaldlega svo fyrir að til þess að stjórnarskrárbreytingar öðlist gildi þurfi samþykki beggja þingdeilda með 2/3 hluta atkvæða. Eins og áður segir eru vissir þættir hennar óbreytanlegir og gætir stjórnlagadómstóllinn í Karlsruhe að því að eftir því sé farið.

Samkvæmt 5. gr. bandarísku stjórnarskrárinnar eru tvær meginleiðir við að breyta stjórnarskránni. Í fyrsta lagi getur frumkvæði komið frá þinginu og það samþykkt með 2/3 hluta atkvæða (bæði öldungadeildar og fulltrúadeildar) að leggja til breytingar. Í öðru lagi geta 2/3 hlutar sambandsríkjanna farið fram á það við þingið í Washington að haldið verði stjórnlagaping fyrir allt ríkjasambandið sem fjalli um breytingar á stjórnarskránni.

Þegar tillaga er komin fram, hvort sem frumkvæðið kemur frá þinginu eða stjórnlagapingi, verða 3/4 hlutar sambandsríkjanna að fullgilda hana til þess að hún taki gildi.

#### *Meginefni nýs ákvæðis.*

Meginbreytingin sem fólgin er í frumvarpinu er sú að framvegis er gert ráð fyrir því að breytingar á þeim ákvæðum stjórnarskrárinnar sem njóta hinnar sérstöku stjórnarskrárverndar, svo og viðaukar við stjórnarskrána, skuli áður en tillögur þess efnis öðlast gildi bornar undir atkvæði þjóðarinnar til samþykktar eða synjunar, eins og nánar er kveðið á um í 2. gr. frumvarpsins.

Helstu rökin sem mæla með því að bera stjórnarskrárbreytingar undir þjóðaratkvæði eru þessi:

1. Handhafar ríkisvalds í lýðræðisríki eins og Íslandi leiða vald sitt frá þjóðinni. Þess vegna er það í senn eðlilegt og í samræmi við nútímahugmyndir um lýðræði að það sé þjóðin, sem setji valdhöfunum í stjórnarskrá, með milliliðalausri aðkomu að breytingum á henni, þær meginreglur sem þeim ber að virða, jafnt í störfum sínum sem í samskiptum sínum

við borgarana. Með þessu móti yrði greint á enn gleggri hátt en nú er gert milli stjórnarskrárgjafans, sem yrði ótvírætt þjóðin, og hins almenna löggjafa sem yrði eftir sem áður Alþingi með fulltingi forseta Íslands.

2. Með því að bera breytingar á stjórnarskránni undir þjóðina í sérstakri atkvæðagreiðslu, hvort sem slík atkvæðagreiðsla færi fram sjálfstætt eða í tengslum við almennar kosningar, yrði kjósendum gefinn kostur á því að taka afstöðu til tillagna þess efnis, óháð þeim málefnum sem tekist væri á um hverju sinni í alþingiskosningum. Reynslan af þeim breytingum sem gerðar hafa verið á lýðveldisstjórnarskránni sýnir svo að varla verður um deilt að þeirra hefur lítið sem ekkert gætt í aðdraganda þingkosninga, ef frá er talin breyting sú sem gerð var á kjördæmaskipuninni árið 1959, enda var þar á ferðinni djúpstæður pólitískur ágreiningur. Ef kosið yrði um stjórnarskrárbreytingar sérstaklega, eins og hér er lagt til, mundi það eflaust auka áhuga almennings á stjórnarskránni og stjórnskipun landsins almennt og stuðla að meiri umfjöllun um hana.
3. Sú skipan að bera skuli breytingar á stjórnarskránni undir atkvæði þjóðarinnar girðir fyrir það að gerðar verði meiri háttar breytingar á íslenski stjórnskipun nema þjóðinni verði gefinn kostur á að taka afstöðu til þeirra í þjóðaratkvæðagreiðslu. Má sem dæmi nefna stjórnskipulega stöðu forseta Íslands og ráðherra sem og aðild Íslands að Evrópu-sambandinu, en hún mundi óhjákvæmilega kalla á breytingar á stjórnarskránni vegna þess framsals ríkisvalds sem henni fylgdi.
4. Sú aðferð við breytingar á stjórnarskránni sem gerð er tillaga um í 2. gr. frumvarpsins gerir það kleift að frumvarp til stjórnskipunarlaganna, sem víðtæk samstaða hefur náðst um á Alþingi, verði borið undir atkvæði þjóðarinnar til samþykktar eða synjunar, án þess að efnit sé til slíkrar atkvæðagreiðslu í tengslum við almennar þingkosningar. Þetta hefur þann kost í för með sér að unnt er að vinna að tillögu til breytinga á stjórnarskránni, ekki síst á ákvæðum sem pólitískur styr hefur staðið um, án þess að kosningar séu á næsta leiti með tilheyrandi pólitískum átökum. Með þessu móti ætti því frekar að gefast færi á að ná víðtækri samstöðu um aðkallandi stjórnarskrárbreytingar, jafnt meðal þingmanna sem kjósenda, en samkvæmt núgildandi skipan.

Samkvæmt frumvarpinu þarf bæði samþykki Alþingis og þjóðarinnar við stjórnarskrárbreytingum. Þegar frumvarp til stjórnskipunarlaganna er borið undir þjóðaratkvæði er lagt til að tiltekinn hundraðshluti kosningarbærra manna verði að lágmarki að greiða atkvæði með slíku frumvarpi til þess að það öðlist lagagildi. Þetta er gert til þess að tryggja að breytingar á stjórnarskránni njóti lágmarksstuðnings meðal kjósenda. Á hinn bóginn er hlutfallinu stillt í hóf, ekki síst í ljósi þess að nái frumvarp þetta fram að ganga yrði mögulegt að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á stjórnarskránni án þess að hún færi fram í tengslum við almennar kosningar. Reynslan sýnir, bæði hér á landi og erlendis, að þátttaka í þjóðaratkvæðagreiðslu við slíkar aðstæður er yfirleitt minni en hún er ef atkvæði eru greidd samfara almennum kosningum. Þannig verður að telja það viðunandi kosningaþátttöku ef helmingur kjósenda á kjörskrá greiðir atkvæði og er 25% lágmarkið miðað við að minnst helmingur þeirra samþykki fyrirbyggjandi frumvarp.

#### **4. Stjórnlagabing.**

*Um hugtakið stjórnlagabing og hlutverk þess.*

Eitt af meginmarkmiðum frumvarpsins eru tillögur um að efnit verði til stjórnlagabings sem falið verði það verkefni semja nýja stjórnarskrá lýðveldisins. Hugtakið stjórnlagabing er ekki fastmótað en eins og nafnið gefur til kynna hefur slíkt þing það hlutverk að semja ný stjórnslög eða reglur um stjórnskipun ríkis eða breyta þeim sem fyrir eru og þar sitja venjulega

Þjóðkjörnir fulltrúar, oftast af þjóðþingum. Slík þing hafa verið haldin víða um heim á ýms-um tímum sögunnar og marka gjarnan upphaf að stofnun nýrra ríkja eða nýjum stjórnarháttum í ríki í kjölfar stríðsátaka, byltinga eða niðurbrots í þjóðfélagsskipan og stjórnlagakreppu sem myndast hefur í kjölfarið.

Markmið stjórnlagabings er að undirstrika þær stoðir hvers lýðræðisþjóðfélags að allt vald spretti frá þjóðinni og því skuli stjórn lög sett af fulltrúum fólksins. Þessum þjóðkjörnu fulltrúum er falið að setja þær grundvallarreglur sem gilda um æðstu stjórn og skipulag ríkisins, uppsprettu ríkisvalds, verkefni handhafa ríkisvaldsins, verkaskiptingu þeirra og valdmörk. Hugmyndir þessar birtust m.a. í ritum heimspekinganna John Locke (1632–1704) um uppsprettu ríkisvaldsins og Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) um samfélagssáttmála (Du Contrat social), svo og kenningum fleiri stjórn málaheimspekinga 17. og 18. aldar sem byggjast á því að ríkisvald réttlætist af samkomulagi borgaranna um að fela yfirvöldum tiltekin afmörkuð verkefni en jafnframt að ríkisvaldinu skuli sett ákveðin mörk sem þau megi ekki fara út fyrir. Ákvörðun um gerð slíks sáttmála er þannig í höndum þjóðarinnar því þjóðin sjálf er stjórnarskrárgjafinn.

#### *Nokkur dæmi um stjórnlagabing og afrakstur þeirra.*

Þegar einveldi konunga var aflagt í Evrópuríkjum á 18. og 19. öld og ríki tóku upp lýðræðislega stjórnarhætti voru ýmis dæmi þess að stjórnlagabing væru sett á fót til að semja stjórnarskrár ríkisins. Eitt frægasta þingið af þeim toga var sett í Filadelfíu í Bandaríkjunum sumarið 1787 með 55 fulltrúum allra fylkja Bandaríkjanna sem lýst höfðu yfir sjálfstæði sínu árið 1776. Varð afrakstur þingsins stjórnarskrá Bandaríkjanna sem var samþykkt sama ár og er enn í gildi en margir viðaukar hafa síðar verið gerðir við hana. Eins má nefna samþykkt norsku stjórnarskrárinnar sem fram fór á þjóðfundi sem haldinn var á Eiðsvöllum í Noregi 17. maí 1814. Loks má áréttta að fyrstu dönsku grundvallarlögin frá 5. júní 1849 voru samþykkt af sérstöku stjórnlagabingi sem sett var á fót árið áður.

Segja má að Þjóðfundurinn sem fram fór í Reykjavík 5. júlí 1851 hafi verið ígildi stjórnlagabings hér á landi. Markmið hans var að samþykkja ný stjórnskipunarlög fyrir Ísland en Íslendingar höfðu hafnað því að dönsku grundvallarlögin frá 1849 væru bindandi fyrir Ísland. Á Þjóðfundinum lagði danska stjórnin fram frumvarp til laga um stöðu Íslands í danska ríkinu og ríkisþingkosningar, sem mætti algerrí mótstöðu fundarmanna, enda stefndi það að beinni innlimun Íslands í danska ríkið. Sem kunnugt er lauk fundinum með orðum Jóns Sigurðssonar sem þjóðkjörnir fulltrúar fundarins tóku undir: „Vér mótmælum allir“ en þá var fundi slitið af fulltrúa konungs á þinginu. Meira en tveir áratugir liðu frá þessu þar til Íslendingum var sett stjórnarskrá, en þá var hún einhliða sett af Danakonungi árið 1874 eins og áður er getið og án samþykkis þjóðkjörinna fulltrúa á Alþingi.

Frá 20. öldinni má finna allmörg dæmi um stjórnlagabing sem samþykktu nýjar stjórnarskrár, t.d. í Þýskalandi eftir lok síðari heimstyrjaldarinnar og varð afrakstur þess þýska stjórnarskráin frá 1949 sem er enn í gildi. Þá má nefna stjórnlagabing Nýfundnlands frá 1946. Í síðarnefnda tilvikinu var kosið beint til þingsins en slík tilhögun virðist vera sjaldgæfari. Nýjasta dæmið sem finna má frá Evrópuríki var stjórnlagabing sem sett var á fót í Austurríki árið 2003. Það starfaði í tvö ár en tillögur þess um breytingar á austurrísku stjórnarskránni, sem er að stofni til frá 1920, hafa ekki náð fram að ganga. Algengt virðist að stjórnlagabing séu sett á fót í sambandsríkjum þar sem lögd er áhersla á að öll ríki eða fylki eigi fulltrúa og markmið nýrra stjórnлага er m.a. að skilgreina valdmörk á milli valds fylkja og sambandsvaldsins. Í öllum fyrrgreindum tilvikum var um sambandsríki að ræða.

Í kjölfar afnáms kynþáttaaðskilnaðar í Suður-Afríku og falls stjórnar hvíta minni hlutans var sett á fót stjórnlagabing sem skyldi semja og afgreiða nýja stjórnarskrá og ljúka því starfi á 18 mánuðum, fram til vors 1996. Stjórnlagabingið samanstóð af báðum deildum suður-afríka þingsins en hafði sér til ráðgjafar nefnd sjö óháðra sérfræðinga.

Í Sviss er komin rík hefð á að stjórnlagabing endurskoði stjórnarskrár kantónanna. Þannig hafa níu kantónur af 22 sett á fót stjórnlagabing frá árinu 1980 til þess að endurskoða stjórnarskrá sína. Sú síðasta er Genf, þar sem kosið var til slíks þings haustið 2008. Hinar kantónurnar hafa flestar endurskoðað sínar stjórnarskrár á sama tímabili en þá með hefðbundnari hætti. Endurskoðun með þessum hætti er gjarnan hleypt af stað með samþykkt stjórnskipunarlagi í þjóðaratkvæðagreiðslu. Tilgangurinn er yfirleitt sá að færa texta sem á uppruna á 19. öld nær nútímanum og taka í slíku grundvallarskjali á vandamálum samtímans. Fjöldi þingmanna á stjórnlagabingi kantónanna hefur verið á bilinu 60–200. Sá tími sem stjórnlagabingin hafa fengið til umráða er 3,5–9,5 ár. Í flestum tilvikum er niðurstaðan borin beint undir þjóðaratkvæði en þó er gert ráð fyrir því varðandi stjórnlagabing Genfar að niðurstaðan fari til löggjafarþingsins til afgreiðslu. Oftast hefur verið kosið til þinganna með listakosningu og hefðbundnir stjórnmalaflokkar hafi yfirleitt átt flesta fulltrúa.

Um skipulag og starfshætti stjórnlagabinga og niðurstöður þeirra hafa gilt mjög fjölbreyttar reglur eftir því hvaða ríki á í hlut. Þannig eru ólíkar reglur um hvernig er háttáð vali fulltrúa á stjórnlagabing. Aðalreglan er að fulltrúar á stjórnlagabingi séu þjóðkjörnir, t.d. sem þingmenn á þjóðþingum, en ekki er endilega kjörið beint á stjórnlagabingið. Auk þess veljast þangað fulltrúar ríkja eða fylkja þegar um sambandsríki er að ræða. Þá er ekki einhlítt hver eru bindandi áhrif samþykktar stjórnlagabings og jafnframt er misjafnt hvort niðurstaða stjórnlagabinga um nýja stjórnarskrá er borin undir þjóðina í þjóðaratkvæðagreiðslu. Eitt eiga flest stjórnlagabing þó sameiginlegt. Þau eru ekki varanlegar stofnanir en hlutverk þeirra takmarkast við að setja stjórnög eða stjórnarskrá í eitt skipti og er oft markaður til þess ákvæðinn tími. Þaðan í frá er venjulegt gert ráð fyrir því í stjórnarskránni að unnt sé að breyta ákvæðum hennar eftir sérstökum reglum um samþykkt þjóðþings og eftir atvikum einnig með þjóðarkvæðagreiðslu.

#### *Tillögur um stjórnlagabing á Íslandi.*

Hugmyndin um stjórnlagabing hér á landi er ekki ný af nálíni. Við undirbúning lýðveldisstofnunarinnar kom til umræðu á Alþingi að kalla saman stjórnlagabing. Var því hreyft snemma árið 1941 af Jónasi Jónassyni alþingismanni að eðlilegt væri að saman yrði kvaddur sérstakur Þjóðfundur til ákvörðunar um lýðveldisstofnun hér á landi en með þessu var einnig skírskotað til Þjóðfundarins árið 1851. Þjóðfundarhugmyndin var mjög rækilega rædd, einkum sumarið 1942 þegar þingmenn og ríkisstjórn ræddu ýmsa kosti um hvernig stofnun lýðveldisins yrði best tryggð. Ekki varð þó af þessu, m.a. vegna ótta um að málið gæti valdið töfum. Þá voru aðstæður með þeim hætti að rétt þótt að bíða með heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar, eins og áður var rakið. Þess í stað var ákveðið að leggja frumvarp til nýrrar stjórnarskrár í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Frá lýðveldisstofnun hefur frumvarp um stjórnlagabing þrisvar sinnum verið lagt fram. Fyrst af Páli Zóphóníassyni, þingmanni Framsóknarflokksins, árið 1948 og svo aftur af Jóhönnu Sigurðardóttur, núverandi forsætisráðherra, árið 1995. Á yfirstandandi þingi hefur Siv Friðleifsdóttir ásamt öðrum þingmönnum Framsóknarflokksins lagt fram frumvarp um stjórnlagabing. Þá liggur fyrir frumvarp Helga Hjörvar, þingmanns Samfylkingarinnar, um stjórnlagabing sem ekki hefur þó verið lagt fram. Í tillögum sem settar eru fram í frumvarpi þessu er höfð hliðsjón af framangreindum lagafrumvörpum.



Ástæður þess að hugmyndir um stjórnlagabing hafa nú verið endurvaktar má einkum rekja til viðtækrar þjóðfélagsmæðu um nauðsyn þess að endurskoða grundvöll íslenska stjórnkerfisins í kjölfar bankahrunsins sl. haust og þeirra áfalla sem íslenska efnahagskerfið hefur orðið fyrir. Kröfur hafa komið fram um að endurskoðaðar verði ýmsar grundvallarreglur í íslensku stjórnskipulagi, þar á meðal þær sem lúta að skipulagi löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og aðskilnaði milli þessara tveggja valdþátta, hvernig er háttað reglum um ábyrgð handhafa framkvæmdarvaldsins og eftirliti með starfi stjórnvalda og um möguleika þjóðarinnar á því að taka beinan þátt í ákvörðunum með þjóðaratkvæðagreiðslu. Í þeirri umræðu hefur sjónum verið beint að stjórnarskrá lýðveldisins, setningarhætti hennar og þeirri staðreynd að raunveruleg lýðræðislega umræða hefur aldrei farið fram hér á landi um það hvernig beri að haga þessum málum á Alþingi Íslendinga. Enn er byggt á því skipulagi sem var við lýði í konungsríkinu Íslandi árið 1874 sem Danakonungur ákvað, skipulagi sem endurspeglar engan veginn þann raunveruleika sem nú er í íslenskum stjórnmálum.

Í ljósi þess að stjórnmalaflokkunum hefur ekki tekist að ná samstöðu um nauðsynlegar breytingar á núgildandi stjórnarskrá, þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir, er lagt til að stofnað verði til sérstaks stjórnlagabings með þjóðkjörnum fulltrúum sem verði falið þetta mikilvæga verk efni.

#### *Meginefni nýs ákvæðis.*

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að forseti Íslands boði til stjórnlagabings, en að þaðan í frá taki þingið sjálf við stjórn sinna mála og setji sér starfsreglur. Einu mörkin sem þinginu eru sett er að því ber að byggja tillögur sínar á lýðræðisskipan, réttarríki og vernd mannréttinda en aldrei verður fallist á að vikið verði frá þessum grunnildum. Gert er ráð fyrir því að stjórnlagabingið sé skipað 41 þjóðkjörnum fulltrúa og jafnmörgum til vara. Um kjörgengi og kosningu fulltrúa á þingið og skipulag þess skal mælt fyrir í sérstökum lögum sem sett verði að loknum almennum þingkosningum vorið 2009.

Gert er ráð fyrir ákveðnu samráðsferli í milli stjórnlagabingsins og Alþings um gerð frumvarps til nýrrar stjórnarskrár ekki síst til að tryggja enn frekar vandaða meðferð málsins. Alþingi hefur þó ekki neitunarvald gagnvart stjórnlagabinginu og komi upp ágreiningur þar á milli verður þjóðin endanlega að skera úr um hvort hún kys að samþykkja nýja stjórnarskrá.

Ljóst er að tillaga frumvarpsins um fyrirkomulag stjórnlagabings er nýmæli sem á sér enga beina fyrirmynd í sögu stjórnlagabinga eða þjóðfunda í lýðræðisríkjum frá síðustu öldum. Sérstaða þess felst einkum í því að allir fulltrúar þingsins verða kjörnir beint af þjóðinni auk þess sem niðurstaða þess verður lögð beint undir þjóðina með bindandi niðurstöðu.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Lagt er til að ný grein bætist í stjórnarskrána, 79. gr., sem fjallar um náttúruauðlindir, eignarhald þeirra og nýtingu, svo og um ýmis réttindi almennings á sviði umhverfisréttar. Það fer vel á því að greinin standi sem lokaákvæði í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar, enda er hér fjallað um efni þar sem fléttast saman ríkir hagsmunir sem almennigur hefur af því að nýting auðlinda til lands og sjávar fari fram með skynsamlegum hætti auk þess sem fram kemur regla um tiltekin réttindi almennings til þess að fá upplýsingar um ástand umhverfis og kost á því að taka þátt í töku ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfið.

Í 1. mgr. er því lýst að náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti séu þjóðareign. Er hér byggt á skilgreiningu auðlindanefndar á hugtakinu þjóðareign sem fjallað var um í almennum athugasemdum að framan, en með því er átt við sérstaka tegund eignarhalds til

hliðar við hefðbundinn einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila. Í þessu felst að ríkinu er samkvæmt lögum fenginn hinn sérstaki eignarréttur á náttúruauðlindum í skjóli þess að enginn annar lögaðili eða einstaklingur hefur getað sannað eignarrétt sinn að þeim. Fyrirmyndin að eignarhaldi af þessum toga er einkum sótt í ákvæði laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, en samkvæmt þeim er íslenska ríkið lýst eigandi lands sem ekki er háð einkaeignarrétti og þar með þeirra náttúruauðlinda sem þar finnast. Er talningu á því hvaða auðlindir falla þar undir nánar lýst í lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laganna taka þau til auðlinda í jörðu í landi, botni vatnsfalla og stöðuvatna og sjávarbotni innan netlaga. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna er með auðlindum átt við hvers konar frumefni, efnasambönd og orku sem vinna má úr jörðu, hvort heldur í föstu, fljótandi eða loftkenndu formi og án tillits til hitastigs sem þau kunna að finnast við. Lögin taka einnig til rannsókna á vatnsafla til raforkuframleiðslu. Þá er því slegið föstu í 3. gr. laganna um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu að í þjóðlendum séu allar auðlindir í jörðu eign íslenska ríkisins nema aðrir geti sannað eignarrétt sinn yfir þeim. Auk þess kemur fram í 3. gr. a laganna að ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum, sem alfarið eru í eigu þeirra, sé óheimilt að framselja beint eða óbeint og með varanlegum hætti eignarrétt að jarðhita og grunnvatni umfram heimilis- og búsparfir. Með þessu er stefnt að því að banna varanlegt framsal opinberra aðila á vatns- og jarðhitaréttindum, ekki aðeins í þjóðlendum heldur einnig á hefðbundnu eignarlandi ríkisins og sveitarfélaga.

Vegna þess að aðstæður og viðhorf geta breyst í tímans rás er ekki gert ráð fyrir að náttúruauðlindir í þjóðareign verði skilgreindar í sjálfri stjórnarskránni, heldur verði það gert í almennum lögum. Þegar liggur fyrir, sem áður segir, að land, landsréttindi, auðlindir og hlunnindi í þjóðlendum, sem ekki hafa verið háð einkaeignarrétti, eru þjóðareignir í skilningi þessa ákvæðis, sbr. lög nr. 58/1998, um þjóðlendur, og lög nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Ekkert því til fyrirstöðu að löggjafinn felli fleiri eignir af þeim toga en þær sem að framan greinir undir þjóðareignarhugtakið. Með því að bæta ákvæði í stjórnarskrá sem lýsir yfir þjóðareign allra auðlinda sem ekki eru háðar einkaeignarrétti yrði hægt að fella undir hugtakið nytjastofna á Íslandsmiðum, sbr. lög nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, og auðlindir sem eru á, í eða undir hafsbótunum, utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær, sbr. lög nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins. Væri þannig rétt að laga ákvæði þeirra laga að hinu nýja stjórnarskrárákvæði. Þá gæti löggjafinn hugsanlega þurft að taka afstöðu til þess hvort skilgreina beri nýjar auðlindir sem ekki hafa verið nýttar áður sem þjóðareign.

Mikilvægt framlag hins nýja stjórnarskrárákvæðis er að þegar auðlindir falla á annað borð undir hugtakið þjóðareign verður tryggt að þeim verði ekki afsalað varanlega til einstaklinga eða lögaðila, sbr. regluna sem fram kemur í 2. mgr. ákvæðisins. Eins mundi það koma í veg fyrir að einkaeignarréttur stofnist á auðlindum í þjóðareign fyrir hefð. Loks getur þessi yfirlýsing haft gildi í tengslum við mögulega aðild Íslands að Evrópusambandinu að því leyti sem þar kynni að reyna á eignarhald náttúruauðlinda á borð við nytjastofna á Íslandsmiðum. Þótt íslenska ríkið mundi gangast undir framsal fullveldisréttar til stofnana Evrópusambandsins hvað varðar stjórnun fiskveiða og ráðstöfunarrétt nytjastofna í tengslum við úthlutun veiðiheimilda mundi stjórnarskrárákvæðið hindra að eignarréttur þjóðarinnar að fiskveiðiauðlindunum færðist yfir til Evrópusambandsins eða annarra ríkja.

Í síðari málslið 1. mgr. 1. gr. er mælt fyrir um að ríkið fari með forsjá, vörslu og ráðstöfunarrétt og hafi eftirlit með nýtingu náttúruauðlinda í þjóðareign í umboði þjóðarinnar eftir því sem nánar er ákvæðið í lögum. Er hér um að ræða sambærilegar heimildir og almennt

leiðir af fullveldisrétti ríkja og fara handhafar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds með þessar heimildir. Hefur margvísleg löggjöf verið sett um nýtingu náttúruauðlinda, bæði þeirra sem teljast til þjóðareigna og þeirra sem falla undir einkaeignarrétt. Hvað náttúruauðlindir í þjóðareign varðar geta stjórnvöld metið hvernig sé þjóðhagslega hagkvæmast að nýta þær. Þannig getur löggjafinn valið að veita einkaaðilum heimild til afnota eða hagnýtingar á slíkum auðlindum með tilteknum skilyrðum og að teknu tilliti til þeirra markmiða sem talin eru í 2. mgr. Til þess að arður af nýtingu auðlinda kæmi þjóðinni allri til góða gæti löggjafinn t.d. ákveðið að veita heimild til afnota eða hagnýtingar á þessum auðlindum gegn gjaldi og jafnframt að arðinum af því gjaldi yrði varið til að vernda auðlindirnar, rannsaka þær og viðhalda þeim.

Dæmi um gjald sem lagt hefur verið á heimild til afnota eða hagnýtingar á auðlindum má sjá í ákvæðum V. kafla laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, þar sem mælt er fyrir um að leggja skuli á sérstakt veiðigjald fyrir veiðiheimildir sem veittar eru á grundvelli laganna. Þá má benda á ákvæði í 5. mgr. 3. gr. a í lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Samkvæmt því skal forsætisráðherra semja um endurgjald (leigu) fyrir afnot réttinda í þjóðlendum. Ljóst er að slík heimild til afnota eða hagnýtingar getur notið verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar sem óbein eignarréttindi á borð við hefðbundin leigu-, afnota- og ítaksréttindi. Stjórnarskrárákvæðinu er ekki ætlað að hrófla við slíkum óbeinum eignarréttindum sem þegar hafa stofnast. Á hinn bóginn er ljóst að einstaklingar eða lögaðilar eignast ekki beinan eignarrétt að auðlindunum, t.d. fyrir hefð, en það leiðir sem áður segir af 2. mgr. ákvæðisins sem slær því föstu að náttúruauðlindir í þjóðareign megi ekki selja eða láta varanlega af hendi til annarra aðila.

Hvernig sem ríkið ákveður að haga reglum um nýtingu auðlinda í þjóðareign er það ávallt bundið af þeirri grundvallarreglu sem fram kemur í 2. mgr. ákvæðisins að þær beri að nýta á sem hagkvæmastan hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar til hagsældar fyrir þjóðina og komandi kynslóðir. Eins og lýst var í almennum athugasemdum að framan er sjálfbær þróun eitt af mikilvægustu hugtökum auðlindastjórnunar. Grundvöllur þessarar skilgreiningar er að stjórnun nýtingar og þróunar endurnýjanlegra náttúruauðlinda sé með þeim hætti að hún skerði ekki afnotamöguleika komandi kynslóða af auðlindinni eða skaði hana óbætlanlega. Þannig mega t.d. veiðar úr fiskstofnum ekki verða meiri en vöxtur og viðkoma stofnanna stendur undir. Þáttur í skipulegri auðlindastjórnun sem byggist á sjálfbærri þróun er hin svokallaða *varúðarregla* sem felur í sér að nýting auðlinda verði að vika þegar óvissa er um vistfræðilegar afleiðingar hennar.

Nátengd markmiði 2. mgr. um nýtingu náttúruauðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar er sú regla sem kemur fram í fyrri málslíð 3. mgr. þar sem mælt er fyrir um að allir eigi rétt til umhverfis sem stuðli að heilbrigði og þar sem líffræðilegri fjölbreytni er viðhaldið eftir því sem nánar er mælt fyrir í lögum.

Gildi þess að festa ákvæði í stjórnarskrá um markmið auðlindanýtingar þar sem byggt sé á sjálfbærri þróun og þar sem líffræðilegri fjölbreytni sé viðhaldið er þríþætt. Í fyrsta lagi verður að telja bæði þessi atriði veigamiklar forsendur fyrir því að hægt sé að búa þjóðinni og komandi kynslóðum umhverfi sem stuðli að heilbrigði þjóðarinnar og þar með velfarnaði hennar og hagsæld. Í öðru lagi getur stjórnarskrárákvæðið verið mikilvæg markmiðssetning fyrir löggjafann að vinna eftir við setningu laga sem varða umhverfismál. Aðeins á síðustu árum gætir þess í löggjöfinni að vísað sé til markmiðsins um sjálfbæra þróun eða einhverra þátta þess í tengslum við nýtingu auðlinda, en dæmi þess má sjá í 1. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, varðandi sjálfbæra nýtingu fiskstofna í ferskvatni og í 1. gr. vatnalaga, nr. 20/2006, um sjálfbæra nýtingu vatns. Einnig má finna tilvísun til markmiðs um að

viðhalda líffræðilegri fjölbreytni í nokkrum lögum sem lúta að meðferð og veiði á dýrum og öðrum lífverum, t.d. í 2. gr. laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994, 3. mgr. 2. gr. laga um innflutning dýra, nr. 54/1990, og 2. mgr. 1. gr. laga um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Pingeyjarsýslu, nr. 97/2004. Í þriðja lagi getur stjórnarskrárákvæðið haft þau áhrif að í framkvæmd bæði stjórnvalda og dómstóla verði löggjöf um auðlindanýtingu og umhverfismál, svo og eignarréttarákvæðið í 72. gr. stjkskr., skýrð í ljósi þessara markmiða þótt þau komi ekki fram í löggjöfinni sjálfri.

Ráðgert er að löggjafinn mæli nánar fyrir um það í lögum hvernig unnið skuli að þeim markmiðum að umhverfi stuðli að heilbrigði þar sem byggt er á meginreglunum um sjálfbæra þróun og líffræðilega fjölbreytni. Eftir sem áður hefur því löggjafinn svigrúm til þess að ákveða hvaða leiðir skuli fara til að ná þeim. Þannig mundi stjórnarskrárákvæðið ekki búa til sjálfstæðar efnisreglur, en þó getur það væntanlega gegnt veigamiklu hlutverki þegar dómstólar fá til úrlausnar álitamál um hvort stjórnvaldsákvæðanir eða löggjöf fer bersýnilega gegn þessum grundvallarmarkmiðum eins og þau verða skýrð í ljósi alþjóðlegra skuldbindinga á þessu sviði.

Í lokamálslið 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um tvíþættan rétt almennings, annars vegar varðandi upplýsingarétt um umhverfismál og hins vegar varðandi svokölluð þátttökuréttindi þegar undirbúnar eru ákvæðanir sem hafa áhrif á umhverfið. Með þessu eru fest í sessi lykilateini af vettvangi umhverfisréttarins, en um þau hefur verið sett almenn löggjöf, meðal annars vegna þeirra skuldbindinga sem leiðir af EES-samningnum. Eru það annars vegar lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, og hins vegar lög nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál. Eitt af markmiðum fyrrgreindu laganna er að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta til að draga úr neikvæðum áhrifum framkvæmda á umhverfið. Þá er lögnum ætlað að tryggja aðkomu almennings að mati á hinni fyrirhuguðu framkvæmd með því að umhverfisáhrif hennar verði kynnt og stuðlað að því að koma megi að athugasemdum og upplýsingum áður en úrskurðað er um matið. Markmið síðargreindu laganna er tryggja almenningi aðgang að upplýsingum um umhverfismál, sem stjórnvöld hafa yfir að ráða eða geymdar eru fyrir þeirra hönd, til að stuðla að sterkari vitund um málefni á umhverfissviði, frjálsum skoðanaskiptum og aukinni þátttöku almennings í töku ákvæðana um umhverfismál.

Í niðurlagi 3. mgr. er miðað við að löggjafinn skuli tryggja fyrrgreind réttindi almennings með lögum, en jafnframt er honum ætlað að segja nánari reglur um efnislegt inntak þeirra og hvernig þeim verði fylgt eftir. Í þeim efnunum þarf m.a. að taka tillit til alþjóðlegra skuldbindinga sem íslenska ríkið er bundið af á þessu sviði. Ljóst er þó að þessi réttindi ber að tryggja eins og fram kemur í orðum 3. mgr. og því mundi það ekki samrýmast ákvæðinu ef slík réttindi yrðu með öllu afnumin.

#### Um 2. gr.

Í greininni er gengið út frá því að frumkvæði að breytingu eða viðauka á stjórnarskránni verði að megin stefnu áfram hjá Alþingi. Samkvæmt 55. gr. stjkskr. verður einhver alþingismaður eða ráðherra að flytja frumvarp til breytinga eða viðauka á stjórnarskránni sem lagt er til að verði framvegis nefnt frumvarp til stjórnskipunarlaganna, en það er þjálfa heiti en það sem notað hefur verið. Þá verður slíkt frumvarp einnig flutt sem stjórnarfrumvarp skv. 25. gr. stjkskr. Gert er ráð fyrir að það verði eftir sem áður skilyrði fyrir framgangi frumvarps til stjórnskipunarlaganna að það verði samþykkt á Alþingi eftir því sem nánar er kveðið á um í 1. mgr.

Fyrsti málsliður 1. mgr. er sama efnis og 1. másl. 1. mgr. 79. gr. stjkskr., þar á meðal er vísað til „breytinga eða viðauka“ á stjórnarskránni. Þótt þannig sé til orða tekið er ekki eingöngu átt við breytingar á núgildandi stjórnarskrárákvæðum eða setningu nýrra ákvæða sem njóta stjórnarskrárverndar, heldur einnig afnám einstakra stjórnarskrárákvæða og jafnvel stjórnarskrárinnar í heild sinni og setningu nýrrar stjórnarskrár frá grunni. Orðalaginu hefur að öðru leyti lítillega verið breytt. Í stað orðsins „Tillögur“ kemur „Frumvarp“ og jafnframt er ekki gerður greinarmunur á reglulegu Alþingi og auka-Alþingi, svo sem nú er gert, enda stendur reglulegt Alþingi að jafnaði allt árið, frá októberbyrjun til jafnlengdar næsta árs, sbr. 1. mgr. 35. gr. stjkskr. Yrði þingið kallað saman til aukafunda, t.d. að loknum þingkosningum, væri að sjálfsgöðu heimilt að leggja fram frumvarp til stjórnskipunarlags meðan slíkt þing stæði.

Samkvæmt 1. mgr. eiga allir kosningarbærir menn rétt á að taka þátt í þjóðaratkvæðagreiðslu um frumvarp til stjórnskipunarlags. Hér er átt við alla þá sem hafa öðlast kosningar-rétt til Alþingis þegar atkvæðagreiðslan fer fram, sbr. 1. mgr. 33. gr. stjkskr. Atkvæðagreiðslan skal vera leynileg, og fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir að Alþingi hefur endanlega samþykkt frumvarpið. Eins og áður er fram komið er ekkert því til fyrirstöðu að atkvæðagreiðslan færi fram samhliða almennum kosningum til Alþingis, til sveitarstjórna eða um forseta Íslands, og er fyrrgreint svigrúm ekki síst við það miðað að unnt yrði að koma þessu við. Alþingi gæti sjálft tekið ákvörðun um kjördag, en einnig væri unnt að fela forsætisráðherra að ákveða hann innan umræddra tímamarka.

Gengið út frá því að frumvarp til stjórnskipunarlags öðlist lagagildi ef einfaldur meiri hluti gildra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslu greiðir atkvæði með frumvarpinu. Þó er sá áskilnaður gerður að a.m.k. 25 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá sé fylgjandi því. Með skírskotun til rötgróinnar venju hér á landi ber meðal annars að meta auða kjörseðla sem ógild atkvæði, sbr. a-lið 100. gr. laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis. Ef svo ólíklega færi að gild atkvæði væru jöfn með og á móti teldist frumvarpið ekki samþykkt og heldur ekki ef þeir sem samþykktu það næðu ekki því hlutfalli kjósenda sem fyrir er mælt í 1. mgr.

Hafi frumvarp verið samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt framansögðu segir í niðurlagi 1. mgr. að það skuli staðfest af forseta Íslands og öðlist það þá gildi sem stjórn-skipunarlög. Hér er gengið út frá því að forseta beri stjórnskipuleg skylda til að staðfesta frumvarpið sem lög með undirskrift sinni, enda standa engin efnisrök til þess að hann synji slíku frumvarpi staðfestingar eftir að það hefur verið samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu með þeim hætti sem kveðið er á um í 1. og 2. mgr. Jafnframt væri eðlilegt, með hliðsjón af 26. gr. stjkskr., að frumvarpið yrði lagt fyrir forseta til staðfestingar eigi síðar en tveimur vikum eftir að þau úrslit lægju fyrir að það hefði verið samþykkt af tilskildum meiri hluta kjósenda.

2. mgr. 2. gr. er samhljóða gildandi 2. mgr. 79. gr. stjkskr. varðandi þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingu á kirkjuskipan ríkisins og þarfnast því ekki skýringa.

Rétt þykir að nánari tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. og 2. mgr. verði ákveðin með almennum lögum sem sett verði strax í kjölfar gildistöku frumvarps þessa verði það að stjórn-skipunarlögum. Er kveðið á um þetta í 3. mgr. 3. gr.

#### Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að tekið verði upp í stjórnarskrána ákvæði um svokallað þjóðarfrum-kvæði sem felst í því að tiltekinn hluti kjósenda getur kallað eftir þjóðaratkvæðagreiðslu um lög sem samþykkt hafa verið eða um tiltekin málefni sem varða almannahag. Gerir ákvæðið ráð fyrir að 15% kosningarbærra manna geti knúið fram slíka atkvæðagreiðslu sem skuli fara fram innan þriggja mánaða frá því að staðfest krafa um hana liggur fyrir. Miðað við

núverandi fjölda kjósenda á kjörskrá má ætla að ríflega 30 þúsund kjósenda þurfi að setja fram slíka kröfu.

Með þjóðarfrumkvæði er kjósendum gefinn kostur á að koma tilteknum málum á dagskrá stjórnmalanna og taka þátt með beinum hætti í stefnumótun og löggjöf. Með þeirri aðferð sem hér er lögð til er kjósendum gefinn kostur á að taka upp tiltekin mál að eigin frumkvæði en einnig að kalla eftir því að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um löggjöf sem samþykkt hefur verið. Í báðum tilvikum þurfa 15 af hundraði kosningarbærra manna að staðfesta kröfu þar um með undirskrift sinni.

Þau málefni sem krefjast má þjóðaratkvæðis um þurfa annars vegar að varða almannahag en með þeirri takmörkun er notkun úrræðisins þrengd nokkuð með það að markmiði að undanskilja einkamálefni einstaklinga eða þrönga eiginhagsmuni einstakra hópa. Hins vegar getur krafa um þjóðaratkvæðagreiðslu varðað gildi einstaka laga, t.d. að umdeild lög sem Alþingi hefur samþykkt verði felld úr gildi. Í 2. mgr. ákvæðisins eru þó taldir ákveðnir málaflokkar sem eru undanskildir slíkri atkvæðagreiðslu. Þar segir að ekki sé unnt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um fjárlög, fjárákurlög, lög um skattamálefni og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum. Er slík undantekning gerð til að standa vörð um fjárstjórnarvald þjóðþingsins, auk þess sem ekki þykir eðlilegt að unnt sé með slíkri atkvæðagreiðslu að hindra lagasetningu sem hefur það markmið að uppfylla þjóðréttarlegar skuldbindingar ríkisins.

Í 2. mgr. er ráðgert að niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar verði bindandi þegar hún fjallar um að fella úr gildi tiltekin lög og meiri hluti gilda atkvæða er fylgjandi tillögu sem borin er upp, þó minnst 25 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá. Hér er lagt til að sambærilegan lágmarksfjölda kjósenda þurfi og þegar breytingar á stjórnarskrá eru lagðar í þjóðaratkvæði. Þegar önnur málefni eru borin upp í þjóðaratkvæðagreiðslunni telst tillagan samþykkt ef meiri hluti greiddra atkvæða er fylgjandi henni. Í þeim tilvikum verður 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.

Um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar og málsmeðferð um kröfu kjósenda skulu sett almenn lög. Þar þarf meðal annars að útfæra nánar hvernig staðið er að söfnun undirskrifa og hvernig spurning er sett fram í atkvæðagreiðslunni.

#### Um 4. gr.

Lagt er til að sett verði ákvæði um stundarsakir í gildandi stjórnarskrá frá 1944. Markmið þess er að veita stjórnskipulega heimild fyrir því að vald til að setja nýja stjórnarskrá verði fært til sérstaks stjórnlagabings sem kosið verði í sérstakri kosningu. Ekkert er því þó til fyrirstöðu að slík kosning færi saman við aðra kosningu eða atkvæðagreiðslu ef henta þætti.

Ekki er ráðgert að stjórnlagabing verði framvegis hin venjulega aðferð til þess að endurskoða stjórnarskrá – hvort sem er með viðbótum, úrfellingum eða breytingum. Þvert á móti er gert ráð fyrir að stjórnlagabing sé sérstök stofnun með afmarkað og tímabundið verkefni. Jafnframt er gert ráð fyrir samráði stjórnlagabings við Alþingi eins og nánar verður lýst hér á eftir með skyldubundinni álitsumleitan til Alþingis á tveimur stigum. Slík álitsumleitan er til þess fallin að tempru vald stjórnlagabings eins og eðlilegt er í ljósi þess að tilgangur frumvarps þessa er að auka lýðræði, svo og aðhald valdþátta ríkisins hvers með öðrum, og ekki síst að styrkja stöðu Alþingi sem æðstu stofnunarinnar í lýðræðisþjóðfélagi.

Í 1. mgr. kemur fram að forseta Íslands verði falið að boða til stjórnlagabings enda þykir hann til þess bær sem þjóðkjörinn æðsti embættismaður þjóðarinnar sem ekki er háður neinum hinna þriggja handhafa ríkisvalds. Ekki er gert ráð fyrir öðru hlutverki forseta Íslands en að setja stjórnlagabing og stýra kjöri forseta þingsins. Þaðan í frá tekur forseti stjórnlagabingsins við stjórn þess.

Um hlutverk stjórnlagabings er gagnorð lýsing í 1. málsl. 1. mgr. en það er að endurskoða stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands. Þar er sömuleiðis fólgin eina efnislega takmörkunin á valdsviði stjórnlagabings, þ.e. að áfram verði byggt á lýðræðisskipan, réttarríki og vernd mannréttinda, en ekki verður fallist á frávik frá þessum grunngildum sem íslenska stjórnskipulagið hvílir á. Þá er gengið út frá því að áfram verði byggt á lýðveldisskipulagi þar sem þjóðhöfðingi er kjörinn til ákveðins tíma og áfram verður þannig rætt um stjórnarskrá Lýðveldisins. Annars er í ákvæðinu hvorki mælt fyrir um skyldur stjórnlagabings né takmarkanir á því hvað skuli eða megi endurskoða enda er í því efni treyst á mat þingsins sjálfs. Augljóslega felur álitsumleitan til Alþingis og staðfesting í þjóðaratkvæðagreiðslu í sér nokkrar hömlur á því hverju verður breytt í íslenski stjórnskipan.

Í 2. málsl. 1. mgr. er kveðið á um fjölda þjóðkjörinna og atkvæðisbærra fulltrúa á stjórnlagabingi en ýmsar skoðanir eru uppi um hvaða fjöldi telst eðlilegur. Eftir því sem fulltrúar eru fleiri er líklegri að breiðari eða fjölbreyttari hópur manna sitji á þinginu en jafnframt geta störf þess þó orðið þyngrri í vöfum. Á Þjóðfundinum 1851 sátu 37 þjóðkjörnir fulltrúar og sex konungskjörnir. Hér er lagt til að 41 fulltrúi verði á þinginu, enda er almennt ekki miðað við að fjöldi fulltrúa á stjórnlagabingi taki mið af fjölda landsmanna. Í nýlegum svissneskum fyrirmyndum hafa fulltrúar verið á bilinu 60–200 talsins og á austurríska stjórnlagabinginu sem efnt var til árið 2003 voru fulltrúar 71.

Frumvarpsákvæði þetta kveður á um nokkur grundvallaratriði sem nauðsynlegt er að setja í stjórnarskrá til að skjóta stjórnskipulegum stöðum undir hina nýju stofnun sem falið verður afar mikilvægt verkefni. Nauðsynlegt er að setja nánari reglur um kosningu til þingsins, kjörgengi fulltrúanna og skipulag þingsins og kemur fram í 1. mgr. að sett skuli sérstök lög um efnið að loknum alþingiskosningum 2009. Fylgja drög að frumvarpi til laga um stjórnlagabing með frumvarpi þessu. Í þeim drögum hefur verið gengið út frá því að fulltrúar á stjórnlagabingi séu kosnir persónukosningu og gerðar eru tillögur um ítarlegar reglur varðandi framkvæmd persónukjörsins. Þá er þar lýst kjörgengi fulltrúa á þingið, en ráðgert er að sömu skilyrði gildi um það og varðandi kjörgengi til Alþingis, með þeirri undantekningu þó að forseti Íslands, alþingismenn, varamenn þeirra og ráðherrar séu ekki kjörgengir. Með þessu er stefnt að því tryggja betur sjálfstæði stjórnlagabingsins gagnvart Alþingi og öðrum handhöfum ríkisvalds. Í lögum um stjórnlagabing mun einnig verða mælt fyrir um nokkur meginatriði í skipulagi þess og starfsháttum þótt miðað sé við að stjórnlagabing sé sjálfstætt um tilhögun starfs síns. Í þeim anda er tekið fram í niðurlagi 1. mgr. að stjórnlagabing setji sér sjálft starfsreglur þar sem m.a. skal ákveða þingsköp þar sem nýtur við fyrirmynda frá Alþingi og víðar.

Í 2. mgr. frumvarpsákvæðisins þykir eðlilegt að setja ytri tímaramma þannig að nokkurt svigrúm sé fyrir þá sem undirbúa munu kosningar til stjórnlagabings og skipuleggja aðstöðu fyrir það og þjóðkjörna fulltrúa þess án þess þó að unnt sé að draga samkomudag stjórnlagabings um of. Sé gert ráð fyrir því að myndun ríkisstjórnar í kjölfar alþingiskosninga 25. apríl nk. taki allt að nokkrum vikum er líklegt að unnt sé að afgreiða frumvarp til laga um stjórnlagabing, hefja undirbúning að kosningu stjórnlagabings í sumarbyrjun og kjósa til stjórnlagabings síðsumars eða í haust svo að nægilegur tími gefist í kjölfar undirbúnings kosninga fyrir frambjóðendum til að koma fram og kynna sig og fyrir kjósendur að kynna sér málin og

taka afstöðu. Í fyrrgreindum drögum að frumvarpi til laga um stjórnlagabing er gert ráð fyrir kosningum eigi síðar en 1. október í ár en vitaskuld má halda þær fyrir ef henta þykir. Þá þykir við hæfi að leggja til fullveldisdaginn, 1. desember, sem síðasta mögulegan setningardag stjórnlagabings. Eftir það hefur stjórnlagabing upp á eigið eindæmi allt að rúmum 18 mánuðum til að ljúka starfa sínum og þá með hliðsjón af öðrum frestum sem hér er að finna. Sjálft getur það stýtt starfstíma sinn ef þörf er á. Þá getur starfstíminn orðið lengri komi þing-ið fyrr saman og reynir þar á samspil forseta Íslands, sem boðar til þingsins, og forsætisráð-herra sem leggur því til starfsaðstöðu. Þá getur Alþingi samþykkt með þingsályktun að lengja starfstímamann um allt að hálftr ári, óski stjórnlagabingið þess, í því skyni að ljúka ætlunar-verkinu.

Í 3. mgr. er sett sérstök skylda til álitsumleitunar hjá Alþingi, æðstu og elstu lýðræðis-stofnun Íslands, áður en endurskoðun stjórnskipunar landsins er ráðið til lykta með frumvarpi að nýrri stjórnarskrá. Settur er tveggja mánaða rammi fyrir þetta skyldubundna samráð við Alþingi í því skyni að ekki komi upp hætta á óþarfa töfum eða grunur um slíkt. Tekur stjórn-lagabing umsögn Alþingis svo til skoðunar og metur hvort drögum skuli breytt í ljósi hennar og með tilliti til næsta stigs álitsumleitunar, sbr. 4. mgr.

Hafi stjórnlagabing ekki tekið nægilegt tillit til athugasemda Alþingis í framangreindri umsögn getur Alþingi skv. 4. mgr. beitt sterkara úrræði að fengnu fullbúnu frumvarpi stjórn-lagabings að nýrri stjórnarskrá. Er það gert með því að senda stjórnlagabingi innan mánaðar frá samþykkt þess frumvarps svonefnda rökstudda tillögu um breytingar. Rökstudd tillaga Alþingis felur í sér að stjórnlagabing stendur frammi fyrir tveimur kostum. Annaðhvort fellst það á tillögu Alþingis, sem vafalaust hafa áður verið reifaðar í umsögn þeirri sem áður er rakin, eða stjórnlagabing þarf að samþykkja frumvarp að nýrri stjórnarskrá með auknum meiri hluta, þ.e. 2/3 kjörinna fulltrúa (28 þingmenn af 41) í stað hreins meiri hluta áður. Verði af öðru af þessu tvennu fer frumvarp í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 6. mgr. en takist hvorugt í tæka tíð er endurskoðun stjórnarskrár af hálfu stjórnlagabings úr sögunni. Þótt sam-þykkt frumvarps að nýrri stjórnarskrá verði strax gerð með 2/3 hluta atkvæða á stjórnla-gabingi áður en til síðari álitsumleitunar Alþingis kemur breytir það ekki skyldu þess til að leita aftur álit Alþingis. Þannig getur Alþingi engu síður sent rökstudda tillögu sem leiða skal til endurtekinnar meðferðar á stjórnlagabingi. Markmið þessa samráðs er að ná sem mestu jafn-vægi í afstöðu þessara þjóðkjörnu þinga eða íhuga vel róttækar breytingar áður en þær eru lagðar fyrir þjóðina til samþykktar eða synjunar.

Rétt þykir að taka fram berum orðum í 5. mgr. að berist stjórnlagabingi ekki rökstudd til-laga frá Alþingi eftir samþykkt frumvarpsins er nægileg sátt um það milli þessara þjóðkjörnu þinga til þess að unnt sé að leggja það óbreytt í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 6. mgr.

Loks er í 6. mgr. gert ráð fyrir þeirri eðlilegu lokamálsmeðferð að lokinni málsmeðferð innan og í tengslum við stjórnlagabing að kjósendur sjálfir staðfesti frumvarp að nýrri stjórnarskrá eða hafni henni í þjóðaratkvæðagreiðslu. Skal atkvæðagreiðslan vera leynileg eins og venja stendur til og svo sem jafnan er með persónukosningar. Gildandi stjórnarskrá hefur ekki verið endurskoðuð í heild í þau 65 ár frá því að hún var sett árið 1944 og samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þykir sá langi tími og sú reynsla sem þó er komin á meginatriði í stjórnskipan Íslands fela í sér rök fyrir því að lágmarksfylgi, eða fjórðung kosningarbærra manna, þurfi til þess að staðfesta breytingar enda getur hér verið um grundvallarbreytingar að ræða. Er þetta sama lágmark til samþykkis og lagt er til í 2. og 3. gr. frumvarps þessa. Þess er vænst að hver sem niðurstaðan verði þyki málið nægilega mikilvægt til þess að líkur séu á góðri kosningabátttöku þar sem tekin er afstaða til framtíðarstjórnarskrár landsins.



Verði frumvarp til nýrrar stjórnarskrár mjög umdeilt og komi t.d. upp togstreita við Alþingi í því samráðsferli sem lýst er í 3. og 4. mgr. er eins líklegt að kosningaþátttaka verði góð. Til þess að stuðla enn frekar að viðtækri kosningaþátttöku er eðlilegt að líta til möguleika á að tengja þjóðaratkvæðagreiðslu annarri atkvæðagreiðslu eða kosningu sem þarf að fara fram eða ákveðið er að halda. Verði niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu jákvæð og nái hún tilsettu lágmarki skal frumvarp að nýrri stjórnarskrá staðfest af forseta Íslands og er ný stjórnarskrá þá gild stjórnskipunarlög og kemur í stað hinnar fyrri. Taka ber fram að eitt af því sem stjórnlagabing þarf að ákveða í frumvarpi til nýrrar stjórnarskrár er hvenær sú stjórnarskrá tekur gildi verði hún samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Að lokum má taka fram að skýra ber 26. gr. stjkskr. svo að málskotsréttur forseta til þjóðarinnar eigi ekki við um staðfestingu í kjölfar þjóðaratkvæðagreiðslu um nýja stjórnarskrá enda á hann aðeins við þegar lögum frá Alþingi er synjað staðfestingar.

Um 5. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

## Fylgiskjal.

### **Frumvarp til laga um stjórnlagabing (drög).**

#### I. KAFLI

#### **Hlutverk og skipan.**

##### 1. gr.

##### *Hlutverk.*

Forseti Íslands skal boða til stjórnlagabings til að endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33 17. júní 1944, þar sem byggt verði áfram á lýðræðisskipan, réttarríki og vernd mannréttinda.

##### 2. gr.

##### *Skipan og starfstími.*

Stjórnlagabing skal skipað 41 þjóðkjörnum fulltrúa og jafnmörgum til vara. Þeir skulu kosnir persónukosningu.

Stjórnlagabing skal koma saman eigi síðar en 1. desember 2009. Þingið skal ljúka störfum eigi síðar en 17. júní 2011. Þingið getur ákveðið sjálft að ljúka störfum fyrr. Einnig er Alþingi heimilt með ályktun að verða við beiðni þingsins um að framlengja starfstíma þess um allt að sex mánuði.

##### 3. gr.

##### *Valdsvið.*

Stjórnlagabing getur ákveðið að afmarka verksvið sitt. Sérstaklega skulu teknir til athugunar eftirtaldir þættir:

- a. Undirstöður íslenskrar stjórnskipunar og helstu grunnhugtök hennar.
- b. Skipan löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og valdmörk þeirra.

- c. Hlutverk og staða forseta lýðveldisins.
- d. Framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana og meðferð utanríkismála.
- e. Ákvæði um kosningar og kjördæmaskipan.
- f. Sjálfstæði dómstóla og eftirlit þeirra með öðrum handhöfum ríkisvalds.
- g. Þátttaka almennings í lýðræði.

## II. KAFLI

### Kosningar til stjórnlagabings.

#### 4. gr.

##### *Kjördagur.*

Kosningar til stjórnlagabings skulu fara fram fyrir 1. október 2009. Skulu kosningarnar vera leynilegar.

#### 5. gr.

##### *Kosningarréttur.*

Kosningarrétt til stjórnlagabings eiga allir sem eiga kosningarrétt við kosningar til Alþingis

#### 6. gr.

##### *Kjörgengi.*

Kjörgengir til stjórnlagabings eru þeir menn sem eru kjörgengir við kosningar til Alþingis. Forseti Íslands, alþingismenn, varamenn þeirra og ráðherrar eru þó ekki kjörgengir.

#### 7. gr.

##### *Auglýsing um kosninguna.*

Landskjörstjórn skal auglýsa kosningu til stjórnlagabings í helstu fjölmiðlum og Lögbirtingablaði eigi síðar en 8 vikum fyrir kjördag.

#### 8. gr.

##### *Framboð.*

Framboðum til kosningar á stjórnlagabing skal skila í hendur landskjörstjórnar ekki síðar en 4 vikum fyrir kjördag

Með framboði skal fylgja samþykki frambjóðanda og nöfn 50 meðmælenda sem skulu fullnægja skilyrðum kosningarréttar til Alþingis. Þá skal vera meðfylgjandi skrifleg yfirlýsing frá hverjum meðmælenda sem staðfest hefur verið af tveimur vottum. Landskjörstjórn skal útbúa sérstakt eyðublað í þessu skyni. Nöfn meðmælenda skulu birt ásamt nöfnum frambjóðenda í helstu fjölmiðlum og Lögbirtingablaði.

Hverjum kosningarbærum manni er einungis heimilt að mæla með einum frambjóðanda.

Landskjörstjórn skal innan viku frá því framboði er skilað tilkynna frambjóðanda hvort ágallar eru á framboðinu eða lista yfir meðmælendur. Skal frambjóðanda veittur þriggja daga frestur til að bæta úr ágöllum.

#### 9. gr.

##### *Kynning á frambjóðendum og kosningu.*

Landskjörstjórn skal útbúa kynningarefni um frambjóðendur þar sem einnig komi fram hverjir eru meðmælendur þeirra. Skal kynningarefni dreift til allra kjósenda. Einnig skal kynningarefni birt á heimasíðu landskjörstjórnar.

Dreifra skal afriti af kjörseðli til allra kjösenda auðkenndum sem kynningarseðli ásamt skýringum um hvernig kosning fari fram. Hann skal jafnframt birtur á heimasíðu landskjörstjórnar ásamt skýringum. Kynningarseðilinn má kjösandi hafa með sér í kjörklefa.

## 10. gr.

*Gerð og prentun kjörseðla.*

Dómsmálaráðuneytið sér um gerð og prentun kjörseðla og sendingu þeirra til yfirkjörstjórna sem síðan annast framsendingu þeirra til undirkjörstjórna með sama hætti og kjörseðla til alþingiskosninga. Á kjörseðla skal prenta skýru lettri nafn, stöðu og sveitarfélag frambjóðenda til stjórnlagabings í stafrófsröð en fyrsta nafn á kjörseðli skal valið af handahófi.

## 11. gr.

*Atkvæðagreiðsla á kjörfundi.*

Kjösandi sem greiðir atkvæði á kjörfundi markar með ritblýi kross á kjörseðilinn framan við nöfn þeirra frambjóðanda er hann vill kjósa af þeim sem í kjöri eru.

Kjösandi skal merkja við sjö frambjóðendur. Séu merkingarnar færri skulu þær engu síður gilda 1/7 hluta atkvæðis. Séu þær fleiri, en þó aldrei fleiri en 41, skal vægi hvers merkingar vera í réttu hlutfalli við fjölda þeirra. Merki kjösandi við fleiri en 41 frambjóðanda ógildist kjörseðillinn.

## 12. gr.

*Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar.*

Kjösandi sem greiðir atkvæði utan kjörfundar ritar á kjörseðilinn fullt nafn þeirra frambjóðenda er hann vill kjósa af þeim sem í kjöri eru. Ekki skal þó meta atkvæði ógilt, þótt sleppt sé kenninafni eða ættarnafni ef greinilegt er eftir sem áður við hvern er átt.

Kjösandi skal rita nöfn sjö frambjóðenda. Séu nöfnin færri skulu þau engu síður gilda 1/7 hluta atkvæðis. Séu þau fleiri, en þó aldrei fleiri en 41, skal vægi hvers nafns vera í réttu hlutfalli við fjölda þeirra. Riti kjösandi nöfn fleiri en 41 frambjóðanda ógildist kjörseðillinn.

## 13. gr.

*Framkvæmd kosningar og talning atkvæða.*

Um kosningaathöfnina sjálfa, sem og undirbúning hennar, og atkvæðagreiðslu utan kjörstaða og á kjörstað, meðferð og talningu atkvæða fer að öðru leyti samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis eftir því sem við á.

Þó skal við úthlutun sæta á stjórnlagabingi og að því marki sem fjöldi frambjóðenda af hvoru kyni leyfir séð til þess að jöfnuð verði hlutföll á milli kynjanna í hópi þingfulltrúa þannig að a.m.k. 40% fulltrúa verði af hvoru kyni.

Landskjörstjórn ákveður verkaskiptingu milli sín og annarra kjörstjórna, svo og milli kjörstjórna innbyrðis.

## 14. gr.

*Úrskurðir í ágreiningsmálum, úrslit, útgáfa kjörbréfa og varamenn.*

Þegar landskjörstjórn hefur fengið í hendur eftirrit gerðabóka allra yfirkjörstjórna og ágreiningsseðla boðar hún frambjóðendur til stjórnlagabings eða umboðsmenn þeirra til fundar þar sem hún úrskurðar um gildi ágreiningsseðlanna, lýsir úrslitum kosninganna til stjórnlagabingsins og gefur út kjörbréf handa þeim þjóðkjörnu fulltrúum á stjórnlagabingi sem hæstum atkvæðatölum hafa náð á landinu öllu.

Varamenn til stjórnlagabings eru þeir sem næstir koma að atkvæðatölu á landinu öllu. Fyrsti varamaður er sá sem flest atkvæði eða atkvæðabrot hefur á landinu öllu úr hópi varanna.

Nú er ágreiningur um kjörgengi frambjóðanda til stjórnlagabings og sker þá landskjörstjórn úr með meiri hluta atkvæða landskjörstjórnarmanna.

15. gr.

*Staðfest eftirrit af úrslitum.*

Staðfest eftirrit af úrslitum kosninga til stjórnlagabings sendir landskjörstjórn forseta Alþingis, forsætisráðherra og forseta Hæstaréttar.

### III. KAFLI

#### **Skipulag og starfshættir stjórnlagabings.**

16. gr.

*Forseti og forsætisnefnd.*

Forseti Íslands setur stjórnlagabing og stýrir kjöri forseta þingsins úr hópi þingfulltrúa í sérstöku kjöri og vikur forseti Íslands svo af stjórnlagabingi. Forseti stjórnlagabings stýrir kjöri varaforseta, stjórnlagabingritara og formanna starfsnefnda úr hópi þingfulltrúa.

Forseti, varaforseti, stjórnlagabingritari og formenn nefnda skipa forsætisnefnd stjórnlagabings.

17. gr.

*Þingfundir og nefndir þingsins.*

Stjórnlagabing starfar í einni málstofu. Skulu þingfundir haldnir í heyranda hljóði.

Stjórnlagabing setur sér starfsreglur. Þar skal m.a. kveðið á um fjölda og hlutverk starfsnefnda og hámarksfjölda í hverri nefnd. Þá skal í starfsreglunum kveðið á um fundarsköp stjórnlagabingsins.

18. gr.

*Skipun áheyrnarfulltrúa.*

Forsætisnefnd stjórnlagabings skipar allt að 20 fulltrúa samkvæmt tilnefningum almanna-samtaka, hagsmunasamtaka og stjórnmalasamtaka til setu í hlutaðeigandi starfsnefndum stjórnlagabings með tillögurétti og málfrelsi eftir nánari reglum í fundarsköpum þingsins.

19. gr.

*Réttindi og skyldur fulltrúa þingsins.*

Stjórnlagabingfulltrúar eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og ekki við nein fyrir-mæli frá kjósendum sínum eða öðrum.

Fulltrúar á stjórnlagabingi og varafulltrúar meðan þeir sitja skulu á starfstíma þingsins njóta sama þingfararkaus og alþingismenn og skulu laun þeirra greidd úr ríkissjóði. Forseti stjórnlagabings nýtur sömu launa og forseti Alþingis og stjórnlagabingritari nýtur sömu launa og alþingismenn sem eru formenn stjórnmalaflokks. Fulltrúar á stjórnlagabingi eiga rétt á launalausum leyfi frá starfi sínu á meðan stjórnlagabingið starfar.

Formenn starfsnefnda þingsins njóta sömu launa og formenn fastanefnda Alþingis. Eftir-laun samkvæmt lögum um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttar-dómara stofnast ekki vegna setu á stjórnlagabingi en um lífeyrisréttindi fer eftir almennum

reglum A-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Reglur um biðlaun þingmanna gilda ekki um fulltrúa stjórnlagabings og aðra embættismenn þingsins.

Þingfulltrúar skulu njóta sömu verndar, friðhelgi og réttinda, annarra en starfskjara, og alþingismenn samkvæmt stjórnarskrá frá og með kjöri og þar til starfstíma stjórnlagabings lýkur.

Stjórnlagabing skal njóta sömu verndar og Alþingi skv. 36. gr. stjórnarskrárinnar og XI. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, með síðari breytingum.

#### 20. gr.

##### *Skrifstofa og sérfræðiaðstoð.*

Forsætisnefnd stjórnlagabings hefur heimild til þess, í samráði við forsætisráðuneytið, að stofna til útgjalda ríkissjóðs vegna þingsins sjálfs, svo sem vegna aðstöðu, starfsfólks eða sérfræðiráðgjafar.

Forsætisnefnd skal ráða starfsmenn þingsins og fer um verksvið og ráðningarkjör þeirra eftir nánari ákvörðun hennar. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gilda um réttindi og skyldur starfsmanna þingsins og greiðast laun þeirra úr ríkissjóði.

Forsætisnefnd getur leitað sérfræðilegrar aðstoðar við störf sín.

Forsætisnefnd staðfestir kostnaðarreikninga frá þingfulltrúum eða hópum þeirra vegna sérfræðiaðstoðar og annars sem forsætisnefnd telur nauðsynlegt. Kostnaður við stjórnlagabing skal greiddur úr ríkissjóði, þ.m.t. þóknun samkvæmt ákvörðun forsætisnefndar til ólaunaðra fulltrúa almennasamtaka, hagsmunasamtaka og stjórnmalasamtaka vegna setu þeirra í starfsnefndum þingsins.

#### 21. gr.

##### *Starfsaðstaða.*

Forsætisráðuneytið skal útvega stjórnlagabingi starfsaðstöðu.

### IV. KAFLI

#### **Samþykkt frumvarps til stjórnarskipunarlaga.**

#### 22. gr.

##### *Umsögn Alþingis.*

Áður en stjórnlagabing hefur samþykkt frumvarp til nýrrar stjórnarskrár skal það sent Alþingi til umsagnar. Alþingi skal veita stjórnlagabingi umsögn sína innan tveggja mánaða.

#### 23. gr.

##### *Frumvarpi vísað aftur til meðferðar.*

Þegar stjórnlagabingið hefur samþykkt frumvarp til stjórnarskipunarlaga skal það á ný sent Alþingi og getur það innan eins mánaðar ákveðið með rökstuddri tillögu að vísa frumvarpi aftur til meðferðar stjórnlagabings. Skal þá taka frumvarpið aftur til meðferðar þar með hliðsjón af rökstuddri tillögu Alþingis. Þarf þá 2/3 hluta fulltrúa á stjórnlagabingi að samþykkja frumvarpið, nema fallist sé á rökstudda tillögu Alþingis um breytingar á frumvarpinu og þarf þá aðeins einfaldan meiri hluta. Náist slíkt samþykki skal frumvarpið lagt í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 24. gr. en ella telst það fellt.

Berist stjórnlagabingi engin umsögn frá Alþingi eftir samþykkt frumvarpsins, skv. 1. mgr. skal frumvarpið lagt í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 24. gr.

## 24. gr.

*Framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu.*

Frumvarp til nýrrar stjórnarskrár skal lagt undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu í leynilegri atkvæðagreiðslu til samþykktar eða synjunar. Sé meiri hluti gildra atkvæða fylgjandi frumvarpinu, þó að minnsta kosti 25 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá, skal það staðfest af forseta Íslands og er það þá gild stjórnskipunarlög.

Um þjóðaratkvæðagreiðsluna gilda reglur sem stjórnlagabíng setur með ályktun sem birt skal með sama hætti og lög frá Alþingi.