



Forsætisráðuneytið

ÁFANGASKÝRSLA

FEBRÚAR 2007

NEFND UM ENDURSKOÐUN
STJÓRNARSKRÁR LÝÐVELDISINS ÍSLANDS



Efnisyfirlit

1. Inngangur	4
2. Uppbygging og megineinkenni stjórnarskrárinnar	6
2.1. Inngangur	6
2.2. Umræður í nefndinni	6
3. Grundvöllur stjórnskipunarinnar	7
3.1. Inngangur	7
3.2. Ýmsar tillögur	7
3.3. Umræður í nefndinni	7
4. Þjóðaratkvæðagreiðslur	8
4.1. Inngangur	8
4.2. Ýmsar tillögur	8
4.3. Umræður í nefndinni	9
5. Forseti og ríkisstjórn.....	10
5.1. Inngangur	10
5.2. Ýmsar tillögur	10
5.3. Umræður í nefndinni	12
6. Alþingi.....	13
6.1. Inngangur	13
6.2. Ýmsar tillögur	13
6.3. Umræður í nefndinni	14
7. Dómstólar.....	14
7.1. Inngangur	14
7.2. Ýmsar tillögur	14
7.3. Umræður í nefndinni	15
8. Ríki og kirkja.....	16
8.1. Inngangur	16
8.2. Ýmsar tillögur	16
8.3. Umræður í nefndinni	16
9. Mannréttindaákvæði	17
9.1. Inngangur	17
9.2. Ýmsar tillögur	17
9.3. Umræður í nefndinni	18
10. Utanríkismál.....	19
10.1. Inngangur	19
10.2. Ýmsar tillögur	19
10.3. Umræður í nefndinni	20
11. Stjórnarskrárbreytingar	21
11.1. Inngangur	21
11.2. Ýmsar tillögur	21
11.3. Umræður í nefndinni	22
12. Umhverfisvernd.....	22
12.1. Inngangur	22
12.2. Ýmsar tillögur	22
12.3. Umræður í nefndinni	23
13. Eignarhald á auðlindum, meðferð þeirra og nýting	23
13.1. Inngangur	23
13.2. Ýmsar tillögur	23
13.3. Umræður í nefndinni	24
14. Annað	24

14.1. Inngangur	24
14.2. Ýmsar tillögur	24
14.3. Umræður í nefndinni	25
15. Lokaorð	25
Viðauki 1	26
Fundargerð 1. fundar stjórnarskrárnefndar	27
Fundargerð 2. fundar stjórnarskrárnefndar	29
Fundargerð 3. fundar stjórnarskrárnefndar	31
Fundargerð 4. fundar stjórnarskrárnefndar	33
Fundargerð 5. fundar stjórnarskrárnefndar	35
Fundargerð 6. fundar stjórnarskrárnefndar	37
Fundargerð 7. fundar stjórnarskrárnefndar	39
Fundargerð 8. fundar stjórnarskrárnefndar	44
Fundargerð 9. fundar stjórnarskrárnefndar	46
Fundargerð 10. fundar stjórnarskrárnefndar	48
Fundargerð 11. fundar stjórnarskrárnefndar	49
Fundargerð 12. fundar stjórnarskrárnefndar	50
Fundargerð 13. fundar stjórnarskrárnefndar	51
Fundargerð 14. fundar stjórnarskrárnefndar	52
Fundargerð 15. fundar stjórnarskrárnefndar	53
Fundargerð 16. fundar stjórnarskrárnefndar	54
Fundargerð 17. fundar stjórnarskrárnefndar	57
Fundargerð 18. fundar stjórnarskrárnefndar	58
Fundargerð 19. fundar stjórnarskrárnefndar	60
Fundargerð 20. fundar stjórnarskrárnefndar	61
Fundargerð 21. fundar stjórnarskrárnefndar	62
Fundargerð 22. fundar stjórnarskrárnefndar	63
Fundargerð 23. fundar stjórnarskrárnefndar	64
Fundargerð 24. fundar stjórnarskrárnefndar	66
Fundargerð 25. fundar stjórnarskrárnefndar	67
Fundargerð 26. fundar stjórnarskrárnefndar	68
Fundargerð (1) vinnuhóps um dómstólakafla o.fl.	69
Fundargerð (2) vinnuhóps um dómstólakafla o.fl.	70
Fundargerð (3) vinnuhóps um dómstólakafla o.fl.	71
Fundargerð (4) vinnuhóps um dómstólakafla o.fl.	72
Fundargerð (1) vinnuhóps um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál	73
Fundargerð (2) vinnuhóps um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál	75
Fundargerð (3) vinnuhóps um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál	75
Fundargerð (4) vinnuhóps um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál	77
Fundargerð (1) vinnuhóps um forseta, ráðherra o.fl.	78
Fundargerð (2) vinnuhóps um forseta, ráðherra o.fl.	79
Fundargerð (3) vinnuhóps um forseta, ráðherra o.fl.	81

1. Inngangur

Nefnd um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands (stjórnarskrárnefnd) var skipuð í byrjun árs 2005. Í nefndina voru skipuð: Birgir Ármannsson alþingismaður, Geir H. Haarde, þáverandi fjármálaráðherra, og Þorsteinn Pálsson, sendiherra og síðar ritstjóri, tilnefndir af Sjálfstæðisflokknum, Jón Kristjánsson, þáverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, og Jónína Bjartmarz, alþingismaður og síðar umhverfisráðherra, tilnefnd af Framsóknarflokknum, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir alþingismaður og Össur Skarphéðinsson alþingismaður tilnefnd af Samfylkingunni, Steingrímur J. Sigfússon alþingismaður tilnefndur af Vinstri hreyfingunni - grænu framboði og Guðjón A. Kristjánsson alþingismaður tilnefndur af Frjálslynda flokknum. Jón Kristjánsson var skipaður formaður nefndarinnar og Geir H. Haarde varaformaður.

Í október 2005 viku Geir H. Haarde og Ingibjörg Sólrún Gísladóttir úr nefndinni. Tók Þorsteinn Pálsson þá við varaformennsku í nefndinni. Var Bjarni Benediktsson alþingismaður skipaður nýr í nefndina samkvæmt tilnefningu Sjálfstæðisflokksins og Krístrún Heimisdóttir lögfræðingur samkvæmt tilnefningu Samfylkingarinnar.

Með stjórnarskrárnefnd starfar nefnd sérfræðinga, þau Eiríkur Tómasson prófessor (formaður), Björg Thorarensen prófessor, Gunnar Helgi Kristinsson prófessor og Kristján Andri Stefánsson sendiherra. Ritari stjórnarskrárnefndar er Páll Þórhallsson, lögfræðingur forsætisráðuneyti.

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 stjórnarskrárnefndar því yfir að engir hlutar stjórnarskrárinnar væru fyrir fram undanskildir. Stefnt skyldi að því að ljúka endurskoðuninni fyrir árslok 2006.

Nefndin hefur haldið 26 fundi á tímabilinu febrúar 2005 – febrúar 2007. Fyrstu fundina var rætt um verkáætlun og afmörkun verkefnisins. Jafnframt var aflað gagna um fyrri endurskoðunartilraunir, sögu íslenskrar stjórnskipunar og stjórnskipunarþróun í Evrópu. Til þess að nýta tímann sem best voru snemma árs 2006 settir á fót 3 vinnuhópar sem fjölluðu um afmörkuð efni sem hér segir: 1. Dómstólakafli og framsal ríkisvalds (BÁ, JB og KH), 2. Mannréttindaákvæði, ákvæði um auðlindir og umhverfisvernd (BB, GAK og ÖS) og 3. Forseti, ríkisstjórn og þjóðaratkvæðagreiðslur (JK, SJS, ÞP og ÖS). Vinnuhóparnir skiluðu af sér í júní 2006. Eins og meðfylgjandi fundargerðir vinnuhópanna bera með sér var þeim ætlað að setja fram hugmyndir sem síðan yrðu ræddar í fullskipaðri nefnd. Verður því að skoða þær í samhengi við umræður sem síðan urðu inni í nefndinni sjálfri, en þær eru raktar í fundargerðum nefndarinnar og áfangaskýrslu þessari.

Nefndin hefur hvatt til almennrar umræðu um stjórnarskrána og umbætur á henni. Hinn 11. júní 2005 var haldin almenn ráðstefna á Hótel Loftleiðum undir yfirskriftinni „Stjórnarskrá til framtíðar“. Dagskrá ráðstefnunnar var auglýst í blöðum með góðum fyrirvara og félagasamtökum gefinn kostur á að óska eftir framsögu. Um 20 samtök nýttu sér þetta tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Nefndin hefur einnig átt aðild að ráðstefnum Lögfræðingafélags Íslands og Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála um þjóðaratkvæðagreiðslur sem fóru fram 12. september og 29. október 2005, málþingi lagadeildar Háskólans í Reykjavík 1. desember 2005 um dómsvaldið og stjórnarskrána auk ráðstefnu Sagnfræðingafélags Íslands 25. mars

2006 um forsetaembættið. Eru þá ótaldir ýmsir aðrir fundir og ráðstefnur um málefni tengd stjórnarskránni sem nefndarmenn hafa tekið þátt í. Þær upplýsingar, sem komið hafa fram á þessum fundum og skoðanaskipti, eru mikilvægt veganesti fyrir nefndina.

Þá hefur nefndin starfrækt heimasíðu, stjornarskra.is, þar sem eru birtar dagskrár funda nefndarinnar, fundargerðir, erindi sem berast, tilkynningar um fyrirhugaða viðburði og ýmislegt ítarefni eins og fyrri stjórnarskráfrumvörp og eldri gerðir stjórnarskrárinnar.

Samstarf tókst með nefndinni og Landsbókasafni - Háskólabókasafni um starfrækslu upplýsingamiðstöðvar í Þjóðarbókhöðunni þar sem almenningur getur kynnt sér helstu rit sem nefndin hefur til hliðsjónar í starfi sínu.

Þótt ekki hafi verið um það fjallað sérstaklega í skipunarbréfi nefndarinnar er ljóst að hún hefur haft það að leiðarljósi að stjórnarskráin svaraði kröfum nútímans án þess að varpa að nokkru leyti fyrir róða grundvallargildum og hefðum íslenskrar stjórnskipunar. Jafnframt hefur verið horft til erlendra strauma í þessum efnum, til dæmis hefur oftlega verið vitnað til finnsku stjórnarskrárinnar sem sætti nýverið gagngerri endurskoðun.

Á seinni stigum vinnu nefndarinnar komu fram tvenns konar sjónarmið um hvernig endurskoðun stjórnarskrárinnar skyldi háttað. Annars vegar að leggja ekki til neinar breytingar nema sem hluta af heildarendurskoðun og hins vegar að freista þess að ná samstöðu um breytingar eða nýmæli sem ekki virtist mikill efniságreiningur um. Niðurstaðan varð þó sú að leggja að þessu sinni aðeins til breytingar á 79. gr. þar sem mælt er fyrir um hvernig breytingum á stjórnarskránni skuli háttað í framtíðinni. Nefndarmenn álíta það rökréttan fyrsta áfanga í heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar. Er nánari grein gerð fyrir þeirri breytingu í meðfylgjandi frumvarpi. Verði sú breyting samþykkt er um leið lagður grunnur að því að endurskoða stjórnarskrá megi bera undir þjóðaratkvæði. Endurskoðuð stjórnarskrá myndi því öðlast ótvíráðari lýðræðislega staðfestingu heldur en raunin yrði ef hún væri afgreidd með núgildandi hætti.

Með áfangaskýrslu þessari vill nefndin gefa yfirlit yfir starfið fram að þessu og leggja grunn að áframhaldandi umræðu um stjórnarskrána á næsta kjörtímabili. Skýrslan skiptist í nokkra kafla. Í hverjum kafla eru raktar tillögur sem nefndinni hafa borist frá almenningi, félagasamtökum og opinberum aðilum. Jafnframt verður gerð grein fyrir þeim frumvörpum sem lögð voru fram á 131., 132. og 133. löggjafarþingi og varða stjórnarskrána.¹ Loks er lýst stöðu umræðna í nefndinni. Fundargerðir nefndarinnar og

¹ Enn fremur er rétt að minna á svar þáverandi forsætisráðherra, Davíðs Oddssonar, við fyrirspurn Steingríms J. Sigfússonar á Alþingi vorið 2003 um helstu áherslur hans ef til endurskoðunar stjórnarskrárinnar kæmi (67. mál á 130. löggjafarþingi). Nefndi hann einkum að í þeim köflum sem mestur bráðabirgðabragur væri á, þ.e. I. og II. kafla stjórnarskrárinnar, þyrfti að draga upp skýrari mynd af ríkjandi stjórnarfari, ekki síst varðandi valdheimildir forseta og ráðherra. Þá fluttu þingmenn Samfylkingarinnar þingsályktunartillögu (9. mál á 131. löggjafarþingi) um að nefnd með fulltrúum allra þingflokka skyldi endurskoða stjórnarskrána. Eru þar talin upp 9 meginatriði sem nefndin eigi að fjalla um: sameign þjóðar á náttúruauðlindum, þjóðaratkvæðagreiðslur, eftirlitshlutverk Alþingis, gildi alþjóðlegra mannréttindasamninga, framsal ríkisvalds, samband ríkis og kirkju, þrenging heimilda til setningar bráðabirgðalaga, landið sem eitt kjördæmi og aukin réttindi og áhrif einstaklinga og kjósenda.

vinnuhópa hennar fylgja með sem viðaukar ásamt greinargerðum sérfræðinganevndarinnar um þróun stjórnarskrárinnar, stjórnskipunarþróun í Evrópu og skýringar við I, II og V kafla stjórnarskrárinnar.

2. Uppbygging og megineinkenni stjórnarskrárinnar

2.1. Inngangur

Í stjórnarskránni er að finna ákvæði um meðferð ríkisvalds, hlutverk helstu handhafa þess og samspil þeirra á milli. Enn fremur er þar lýst yfir hver réttindi borgararnir hafa í samskiptum við ríkisvaldið og hömlur lagðar við því að á þessi réttindi sé gengið.

Uppbygging stjórnarskrárinnar ber keim af því að hún er að stofni til frá 19. öld. Þannig er kaflinn um mannréttindi aftastur en hann er víða fremstur í nýlegri stjórnarskrám. Þá einkennist stjórnarskráin af knöppu orðalagi og löggjafanum er víða eftirlátið að útfæra nánar efnisatriði. Sú heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar, sem fara átti fram eftir að lýðveldisstjórnarskráin var sett 1944, hefur aldrei orðið að veruleika. Breytingar á einstökum köflum og afmörkuðum viðfangsefnum hafa hins vegar náð fram að ganga, oftast varðandi tilhögun kosninga og kjördæmaskipan, en einnig víðtækari breytingar eins og varðandi starfshætti Alþingis 1991 og endurskoðaður mannréttindakafla 1995.

Stjórnarskránni er skipt niður í eftirfarandi kafla: I. kafli um stjórnarformið og grundvöll stjórnskipunarinnar, II. kafli um forseta og framkvæmdarvald, III. kafli um alþingiskosningar, IV. kafli um Alþingi, V. kafli um dómstólana, VI. kafli um þjóðkirkjuna og trúfrelsi og VII. kafli um mannréttindi.

2.2. Umræður í nefndinni

Röð kafla eða ákvæða hefur að sjálfsögðu ekki neina lagalega þýðingu, ákvæði eru jafngild og jafnrétt há hvar sem þau standa í stjórnarskránni. Hins vegar hafa heyrst þau sjónarmið í nefndinni að núverandi uppbygging endurspegli ekki nógu vel valdahlutföll milli helstu stofnana ríkisins, þannig færi betur á því að kaflinn um Alþingi kæmi á undan köflum um aðra handhafa ríkisvalds þar sem Alþingi er veigamesti handhafi ríkisvalds og þungamiðja þess fulltrúalýðræðis sem einkennir íslenska stjórnskipan. Einnig hefur verið vísað til þess að í mörgum nýlegum stjórnarskrám í Evrópu og víðar sé kafli um mannréttindi framarlega í stjórnarskrá.

Þá hefur komið fram það sjónarmið í nefndinni að mikilvægt sé að afmarka umfang og eðli stjórnarskrárinnar. Draga þurfi með eins skýrum hætti og kostur er línu á milli efnisatriða sem eiga heima í stjórnarskrá og hinna sem eru viðfangsefni almenna löggjafans og fjárveitingavaldsins. Forðast beri að setja í stjórnarskrá almennar stjórn-málalegar yfirlýsingar.

3. Grundvöllur stjórnskipunarinnar

3.1. Inngangur

Á það hefur verið bent að I. kafla stjórnarskrárinnar sé fremur fábrotinn þar sem í 1. gr. sé kveðið á um að Ísland sé lýðveldi með þingbundinni stjórn og í 2. gr. sé kveðið á um þrískiptingu ríkisvaldsins. Þarna mætti mæla fyrir um önnur grundvallaratriði sem íslensk stjórnskipun byggist á eins og lýðræði og virðingu fyrir mannréttindum. Þegar litið er til stjórnarskráa í öðrum ríkjum sést að inngangskafli af þessu tagi geyma að auki gjarnan ákvæði um yfirráðasvæði ríkisins, ríkisborgarétt, fána, höfuðborg og opinbert tungumál.

3.2. Ýmsar tillögur

Stjórnarskrárnefnd hafa ekki borist margar tillögur sem varða grundvallarákvæði sem best ættu heima í almennum kafla fremst í stjórnarskránni.

Fram hefur komið tillaga frá Bandalagi háskólamanna um „meira sjálfstæði aðalhandhafa löggjafarvalds annars vegar og framkvæmdarvalds hins vegar, hvors gagnvart öðrum, svo sem með afnámi þingræðis og lausn ráðherra frá þingmennsku, a.m.k. á meðan þingmaður gegnir ráðherrastörfum“. Bjarni Jónsson, Garðabæ, tekur í svipaðan streng og leggur til að 2. gr. stjórnarskrárinnar verði breytt þannig að Alþingi fari eitt með löggjafarvald og ráðherrar einir með framkvæmdarvald.

Íslensk málnefnd hefur sent stjórnarskrárnefnd erindi þess efnis að mælt verði fyrir um það í stjórnarskránni að íslenska sé ríkismál Íslands. Þá má minna á þingsályktun sem Mördur Árnason o.fl. fluttu og vísað var til ríkisstjórnarinnar á 130. löggjafarþingi.² Þar segir meðal annars í greinargerð að athuga beri hvort þörf sé á að setja í stjórnarskrá eða almenn lög að íslenska sé þjóðtunga Íslendinga. Þá hefur Félag heyrnarlausra óskað eftir því að að sama skapi verði íslenskt táknmál viðurkennt sem fyrsta mál heyrnarlausra, heyrnarskertra og daufblindra Íslendinga. Öryrkjabandalag Íslands hefur tekið undir þessa kröfu.

3.3. Umræður í nefndinni

Innan nefndarinnar hafa komið fram ólík sjónarmið um það hversu ítarlegur I. kaflinn eigi að vera. Ekki er hins vegar deilt um að þegar kemur að skipulagi ríkisvaldsins sé rétt að ganga út frá hefðbundinni greiningu milli löggjafarvalds, framkvæmdarvalds og dómsvalds en sumir telja mikla þörf á að skerpa þá aðgreiningu og efla temprun valds og eftirlit með valdhöfum.

Þá hefur verið rætt um að taka til athugunar að nefna fleiri grundvallarhugtök í I. kafla stjórnarskrárinnar en nú er þannig að þar yrði fjallað um lýðræði, virðingu fyrir mannréttindum, þingræði og þrískiptingu ríkisvalds.

Nefndin hefur ekki tekið afstöðu til þess hvort þörf sé á því að geta þess í stjórnarskrá að íslenska sé þjóðtunga Íslendinga eða veita táknmáli sambærilega viðurkenningu.

² 130. löggjafarþing 2003–2004, þskj. 517 — 387. mál.

4. Þjóðaratkvæðagreiðslur

4.1. Inngangur

Ekki er um það deilt að í lýðræðisríki sprettur allt vald frá þjóðinni. Þessa sér stað í íslenskrri stjórnskipan þar sem kjósendur velja alþingismenn og sveitarstjórnarmenn með reglulegu millibili og kjósa forseta í beinum kosningum. Núgildandi stjórnarskrá geymir fá ákvæði um efni sem leggja þarf fyrir þjóðina til úrskurðar í allsherjaratkvæðagreiðslu. Þannig er kveðið á um í 3. mgr. 11. gr. að forseti verði ekki leystur frá störfum nema meiri hluti samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu. Eins skal efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu ef forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar. Loks skal fara fram þjóðaratkvæðagreiðsla samkvæmt 2. mgr. 79. gr. ef Alþingi samþykkir breytingu á kirkjuskipan ríkisins, sbr. 62. gr. stjórnarskrárinnar.

Ekki hefur enn farið fram nein þjóðaratkvæðagreiðsla á lýðveldistímanum á grundvelli þessara ákvæða.

4.2. Ýmsar tillögur

Jóhanna Sigurðardóttir og fleiri þingmenn Samfylkingarinnar hafa lagt fram á Alþingi frumvarp sem kveður á um að fimmtungur kosningabærra manna í landinu geti krafist þess að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um lagafrumvarp sem Alþingi hafi samþykkt.³ Til að úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar séu bindandi þurfi meira en fimmtungur kosningabærra manna að greiða atkvæði gegn gildi laganna.

Samband ungra sjálfstæðismanna leggur til að fjórðungur kosningabærra manna geti knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu um lög sem samþykkt eru af Alþingi.

Þjóðarhreyfingin berst fyrir „rétti þjóðarinnar til þess að njóta áfram þess málskotsréttar, sem þjóðkjörinn forseti fer með samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar“. Jafnframt verði sá réttur betur tryggður en nú er með því að „bæta við ákvæðið nýrri málsgrein um, að allir kosningabærir menn í alþingiskosningum eigi atkvæðisrétt í þjóðaratkvæðagreiðslu, sem fram fari innan 2 mánaða frá synjun forseta“. Þá leggur Þjóðarhreyfingin til að einfaldur meirihluti þeirra sem þátt taka ráði úrslitum um samþykkt eða synjun frumvarpsins.

BHM leggur til „sjálfstæðan rétt til bindandi þjóðaratkvæðis án þess að skert verði önnur úrræði sem til þess eru fallin að veita handhöfum ríkisins aðhald“.

Bjarni Jónsson, Garðabæ, stingur upp á að fjórðungur atkvæðisbærra manna í Alþingiskosningum geti farið þess á leit við forseta Alþingis að haldin verði þjóðaratkvæðagreiðsla um lagasetningu eða aðra stjórnarathöfn. Samþykki fjórðungur Alþingismanna hið minnsta þessa beiðni beri ríkisstjórn að verða við henni. Ef meira en helmingur atkvæðisbærra manna hafni lagasetningu í þjóðaratkvæðagreiðslu skuli Alþingi fella viðkomandi lög úr gildi en annars gildi þau áfram. Um aðrar stjórnvaldsákvæðanir nægi hreinn meirihluti greiddra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslu til að fella þær úr gildi en ella standa þær óhaggaðar. Alþingi skuli setja lög um undirskriftasafnanir til stuðnings við þjóðaratkvæðagreiðslur.

³ 131. löggjarþing 2004–2005, þskj. 605 – 426. mál.

Lýðræðishópurinn vill að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram ef forseti synjar lögum frá Alþingi staðfestingar, ef tíu af hundraði atkvæðisbærra landsmanna krefjast þess, ef breyta á stjórnarskrá Lýðveldisins eða ef ríkisstjórn Íslands leggur til að Ísland taki þátt í þvingunaraðgerðum eða hernaðaraðgerðum gegn öðru ríki eða styður slíkar aðgerðir. Með þjóðaratkvæðagreiðslu fái landsmenn vald til að fella úr gildi lög frá Alþingi, svipta ráðherra eða forseta embætti eða knýja Alþingi til að taka ákveðið mál til þinglegrar meðferðar.

Hjörtur Einarsson, Neðri-Hundadal, telur nauðsyn til bera að málskotsréttur forseta verði áfram í stjórnarskrá. Þetta sé öryggisventill þingræðinu og ákvæðið sé auðskilið alþýðu manna.

Skýrslutæknifélag Íslands hefur bent á kosti rafrænna kosninga. Kostnaður sé mun minni en við kosningar með hefðbundnum hætti, minni tími fari í þær og þetta ætti að auðvelda kosningar um einstök málefni á milli hefðbundinna kosninga.

Ofangreindar tillögur ganga í stórum dráttum út frá að fulltrúalýðræðið haldist meira og minna óbreytt þótt því til stuðnings þróist beint lýðræði. Halldór G. Einarsson, Kópavogi, vill ganga lengra og breyta fulltrúalýðræðinu. Þingmenn verði kosnir sem einstaklingar og að þeir hafi atkvæðavægi á þingi í hlutfalli við kjörfylgi sitt. Þegar greidd eru atkvæði á þingi um málefni hafi kjósendur viku frest til að segja sig úr lögum við viðkomandi þingmann og eftir atvikum flytja atkvæði sitt á aðra þingmenn. Endanleg úrslit atkvæðagreiðslu verði ekki ljós fyrir en að þeim fresti liðnum.

4.3. Umræður í nefndinni

Samstaða er um það í nefndinni að vert sé að rýmka möguleika á því að haldnar séu þjóðaratkvæðagreiðslur um mikilvæg málefni. Hins vegar greinir nefndarmenn á um það hversu langt eigi að ganga í því efni. Hefur meðal annars verið hvatt til þess að reynsla annarra þjóða sé skoðuð gaumgæfilega áður en róttækar breytingar séu gerðar. Til dæmis geti kerfi, þar sem þjóðaratkvæðagreiðslur eru útdar, hugsanlega dregið úr áhuga almennings á þátttöku.

Samkomulag er um að rétt sé að allar stjórnarskrárbreytingar fari í þjóðaratkvæði enda megi líta svo á að þjóðin sé stjórnarskrárgjafinn. Ekki hefur heldur komið fram ágreiningur um að önnur mikilvæg málefni verðskuldi þjóðaratkvæðagreiðslu. Aðild að ESB, ef til hennar kæmi, hefur verið nefnd sem dæmi um það. Er þá hugsunin sú að jafnvel þótt stjórnarskránni hefði verið breytt til að heimila framsal ríkisvalds þá þyrfti að fara fram sérstök þjóðaratkvæðagreiðsla um ESB-aðild.

Fjölmargar leiðir hafa verið ræddar varðandi möguleika á að skjóta nýsamþykktum lögum frá Alþingi til þjóðarinnar. Spurning er hver eigi að geta framkallað slíka þjóðaratkvæðagreiðslu. Forseti Lýðveldisins, eins og nú er, tiltekinn hluti þingmanna eða tiltekinn hluti kjósenda? Hefur verið nefnt sem möguleiki að binda heimild forseta því skilyrði að krafa komi fram um þjóðaratkvæði frá tilteknum hluta þingmanna. Þar með yrði ábyrgðin á því að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu skýrari. Aðrir hafa talið að ekki sé nein nauðsyn á að haggja við 26. gr. Forsetinn hafi farið sparlega með þá heimild og engin ástæða sé til þess að ætla annað en svo verði áfram.

Þeir sem vilja ganga hvað lengst vilja leyfa svokallað þjóðarfrumkvæði þar sem tiltekinn hluti kjósenda, t.d. 20%, fær því framgengt að mál séu tekin til afgreiðslu á Alþingi eða jafnvel að um þau sé kosið í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Þegar rætt er um þjóðaratkvæðagreiðslur vaknar jafnan spurningin um hvaða skilyrði eigi að setja um framkvæmd hennar. Sumir vilja sem fæst skilyrði til dæmis um þátttöku eða lágmarksstuðning á meðan aðrir telja slíkt æskilegt til þess að tryggja lögmæti niðurstöðunnar.

5. Forseti og ríkisstjórn

5.1. Inngangur

Mjög litlar breytingar hafa verið gerðar á II. kafla stjórnarskrárinnar um forseta og meðferð framkvæmdarvalds frá lýðveldisstofnun. Þær breytingar vörðuðu fyrst og fremst orðalag vegna afnáms deildaskiptingar Alþingis og eins var heimild 28. gr. til útgáfu bráðabirgðalaga þrengd.

5.2. Ýmsar tillögur

5.2.1. Um forsetaembættið

Ýmsar tillögur hafa verið settar fram sem snerta forsetaembættið. Róttækustu hugmyndirnar ganga út á að leggja embættið niður. Aðrar miða að því að draga heldur úr völdum þess.

Pétur H. Blöndal hefur flutt frumvarp á Alþingi í 20 greinum um afnám forsetaembættisins.⁴

Samband ungra sjálfstæðismanna leggur einnig til að embætti forseta Íslands verði lagt niður. Hlutverk þess sé óljóst auk þess sem ráðherra fari í reynd að mestu leyti með það vald sem forseta er falið í stjórnarskránni. Vísar SUS jafnframt til frumvarps Péturs H. Blöndals um þetta efni.

Frjálshyggjufélagið er jafnframt hlynnt því að embætti forseta Íslands verði lagt niður og að þær stjórnskipulegu skyldur, sem hvíli á embættinu, verði faldar forseta Alþingis, forsætisráðherra eða forseta Hæstaréttar.

Hið íslenska félag áhugamanna um stjórnskipan vill sömuleiðis að embætti forseta Íslands verði lagt niður.

Bjarni Jónsson, Garðabæ, vill afnema málskotsrétt forseta og draga almennt úr völdum hans. Jafnframt leggur hann til að meðmælendur forsetaefna þurfi að vera minnst 5% atkvæðisbærra manna. Endurskoðun stjórnarskrárinnar verður, að mati Gústavs Skúlasonar, að miðast við að skýra starfsramma forsetans, svo að hann geti ekki notað vald embættisins að eigin geðþótta.

⁴ 131. löggjafarþing 2004–2005, þskj. 50 – 50. mál.

Þjóðarhreyfingin vill hins vegar berjast fyrir rétti þjóðarinnar til að „njóta áfram þess málskotsréttar, sem þjóðkjörinn forseti fer með samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt að sá réttur verði betur tryggður en nú er með því að bæta við ákvæðið nýrri málsgrein um, að allir kosningabærir menn í alþingiskosningum eigi atkvæðisrétt í þjóðaratkvæðagreiðslu, er fram fari innan 2 mánaða frá synjun forseta. Enn fremur að einfaldur meirihluti þeirra, sem þátt taka í atkvæðagreiðslunni, ráði úrslitum um samþykkt eða synjun frumvarpsins.“

Þorkell Helgason stærðfræðingur hvetur til þess að gaumgæft sé hvort ekki væri rétt að taka upp raðval að írskum hætti við kjör forseta Íslands. Kostirnir fram yfir einfaldar meirihlutakosningar eru m.a. þeir að hans sögn að vilji meirihlutans nær fram að ganga án þess að efna þurfi til fleiri en einna kosninga. Þá sé sneitt að mestu hjá hrossakaupum sem fylgja tvíþættum kosningum. Gallarnir séu þeir að kosningaathöfnin (raðvalið) kunni að þykja flókin. Þá verði kjósendur að gera upp hug sinn til frambjóðenda sem þeim hugnast ef til vill ekki.

Dómsmálaráðuneytið hefur framsent til stjórnarskrárnefndar bréf frá Þórunni Guðmundsdóttur hrl. sem var formaður yfirkjörstjórnar í Reykjavíkurborg norður við síðustu forsetakosningar. Kemur hún með ábendingar varðandi 5. gr. stjórnarskrárinnar um fjölda meðmælanda og landfræðilega skiptingu þeirra eins og hún er útfærð í lögum nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands.

5.2.2. Um ráðherra

Siv Friðleifsdóttir og fleiri þingmenn hafa flutt frumvarp til stjórnarskipunarlaganna þess efnis að væri þingmaður skipaður ráðherra skyldi hann víkja úr þingsæti á meðan hann gegndi ráðherradómi og tæki varamaður hans sætið á meðan.⁵ Kristinn H. Gunnarsson flytur á yfirstandandi þingi frumvarp til stjórnarskipunarlaganna þar sem meðal annars er gert ráð fyrir sams konar breytingu.⁶

BHM gerir tillögu um strangari þrískiptingu ríkisvalds, svo sem með afnámi þingræðis og lausn ráðherra frá þingmennsku.

Lýðræðishópurinn vill að almennum borgurum og frjálsum félagasamtökum verði gert kleift með lögum frá Alþingi að höfða opinbert mál á hendur ráðherrum og öðrum opinberum starfsmönnum, sem gæta eiga almannahags, vegna meintra brota á stjórnarskrá, brota á almennum hegningarlögum eða brota á alþjóðlegum sakarétti.

Friðgeir Haraldsson leggur til að ráðherrar hafi ekki atkvæðisrétt á löggjafarþingi enda verði þeir alfarið og eingöngu æðstu yfirmenn framkvæmdarvaldsins og kosnir til starfsins af viðkomandi starfsstéttum, t.d. ráðherra heilbrigðis af heilbrigðisstéttunum, ráðherra mennta af menntastéttunum o.s.frv., en alþingismenn eingöngu kosnir til að setja lög og aðrar leikreglur samfélagsins.

Þorsteinn Sigurður Þorsteinsson fjallar um að það vanti afmarkaðri lýsingu í stjórnarskrána á valdsviði, ráðstöfunarrétti og hæfi handhafa framkvæmdarvaldsins. Borgurinum finnst valdssviðið án landamæra eins og nú er, varðandi t.d. ráðstöfun

⁵ 131. löggjafarþing 2004 – 2005, þskj. 177 – 177. mál, og 132. löggjafarþing 2005–2006. þskj. 19 – 19. mál.

⁶ 133. löggjafarþing 2006–2007, þskj. 12 – 12. mál.

fjármuna, embætta, framkvæmda, ákvarðanir um langtímaskuldbindingar (náttúruspjöll), afsal sjálfstæðis (stríðsyfirlýsingar) og fleira.

5.2.3. Útgáfa bráðabirgðalaga

Kristinn H. Gunnarsson hefur flutt frumvarp til stjórnarskipunarlaga á yfirstandandi þingi þar sem meðal annars er lagt til að heimild til útgáfu bráðabirgðalaga falli brott. Ekki verði séð að sú staða geti komið upp að ókleift verði að kalla Alþingi saman en á sama tíma geti einstök ráðuneyti, ríkisstjórnin og embætti forseta Íslands staðið að því að setja nauðsynlega löggjöf.⁷ Í þingsályktunartillögu þingmanna Samfylkingarinnar er lagt til afnám heimilda ríkisstjórna til að setja bráðabirgðalög nema í neyðartilvikum, svo sem vegna náttúruhamfara eða yfirvofandi styrjaldar.⁸

5.3. Umræður í nefndinni

Þónokkur umræða hefur verið í nefndinni um hlutverk og stöðu forsetaembættisins, m.a. í sérstökum vinnuhópi, sbr. inngangskafla, en hún hefur ekki leitt til neinnar niðurstöðu enn sem komið er.

Mörg ákvæði í þessum kafla eru orðuð þannig að þau draga ekki upp rétta mynd af raunveruleikanum nema þau séu lesin í samhengi hvert við annað og skýrð í ljósi ýmissa venjuhelgaðra reglna sem hafa í raun öðlast stjórnarskrárvarða stöðu, svo sem þingræðisreglunnar, sem þó er ekki nefnd. Þetta á til að mynda við um valdheimildir forseta og ráðherra.

Nefndin hefur staldrað við það hvort ekki sé ástæða til þess að minnsta kosti að skýra betur hlutverk forseta Íslands í stjórnskipuninni og valdsvið gagnvart ríkisstjórn. Texti núgildandi stjórnarskrár veiti litla vísbendingu um þær venjuhelguðu reglur sem gildi á þessu sviði. Ef þessi leið sé farin þurfi til dæmis að vera skýrlega mælt fyrir um það í stjórnarskránni hvenær forseti þurfi atbeina ráðherra til embættisathafna og hvenær ekki. Þá sé mikilvægt að afmarka með einhverjum hætti hvað felist í þjóðhöfðingja-skyldum, t.d. á erlendum vettvangi. Sumir í nefndinni telja þó ekki þörf á því að breyta núgildandi ákvæðum um þetta efni.

Aðrir vilja hins vegar ganga lengra og breyta eðli forsetaembættisins. Slíkar breytingar gætu hæglega að mati viðkomandi miðað að því að skerpa þingræðisregluna. Tilfellið væri að sumir teldu forseta hafa meiri völd en ákvæði stjórnarskrárinnar mæltu fyrir um vegna þess að hann væri þjóðkjörinn. Burtséð frá réttmæti þessa skilnings gæti hann leitt til árekstra. Hluti framkvæmdarvaldsins væri þá háður þingræðisreglunni en hluti væri það ekki. Ein leið til úrbóta væri sú að draga úr völdum forseta líkt og Svíar hefðu gert varðandi þjóðhöfðingja sinn. Hin leiðin gæti verið sú að auka hlutverk forseta og fela honum til dæmis réttindi og skyldur þingforseta. Þingforseti yrði þannig óháður bæði stjórn og stjórnarandstöðu sem gæti aukið jafnvægið milli fylkinga á þingi. Forsetinn fengi þannig veigamikið hlutverk án þess að blandast í hefðbundin pólitísk átök.

Þá eru ýmsir á því í nefndinni að vert væri að fara rækilega yfir ákvæði um kosningu forseta en mikilvægi þess ráðist þó af því hvort einhverjar ákvarðanir verða teknar um breytingar á eðli forsetaembættisins. Mörgum þykir til dæmis ástæða til að

⁷ 133. lögjafarþing 2006–2007, þskj. 12 – 12. mál.

⁸ 131. lögjafarþing 2004–2005, þskj. 9 – 9. mál.

endurskoða ákvæði um meðmælendur. Þá hefur verið nefnt að vert væri að skoða þann möguleika að tryggja betur með kosningareglum að forseti hafi meirihluta þjóðarinnar á bak við sig. Þá hafa komið fram sjónarmið um lengingu kjörtímabils til samræmis við það sem gildir víða erlendis.

Ekki hafa verið miklar undirtektir í nefndinni við þeirri hugmynd að ráðherrar gegni ekki jafnframt þingmennsku þótt til séu undantekningar þar frá. Viðhorfið er þá að vissulega geti skapast vandamál í litlum þingflokkum sem eiga aðild að ríkisstjórn en þau ætti að vera hægt að leysa. Slíkt fyrirkomulag breytti heldur engu um aðskilnað framkvæmdarvalds og löggjafarvalds að mati marga. Framkvæmdarvaldið yrði áfram háð löggjafarvaldinu á grundvelli þingræðisreglunnar.

Þá hefur verið tekið undir það í nefndinni að rétt sé að endurskoða reglur um ráðherraábyrgð og skipan landsdóms.

6. Alþingi

6.1. Inngangur

Í III. og IV. kafla stjórnarskrárinnar er fjallað um alþingiskosningar og störf Alþingis. Nokkrar breytingar hafa verið gerðar á þessum köflum frá Lýðveldisstofnun, einkum varðandi kjördæmi og afnám deildaskiptingar Alþingis.

6.2. Ýmsar tillögur

Á 131. löggjafarþingi flutti Kristján L. Möller og fleiri þingmenn Samfylkingarinnar frumvarp um að þeir sem yrðu 18 ára á kosningaári ættu rétt til þátttöku í kosningum.⁹ Enn lengra er gengið í þingsályktunartillögu Hlyns Hallssonar og Kolbrúnar Halldórsdóttur um að kosningaaldur verði 16 ár í stað 18 ára.¹⁰ Með þessu yrði ábyrgð ungs fólks aukin og því gert kleift að taka þátt í mótun samfélagsins. Það myndi einnig smám saman, að mati tillöguhöfunda, leiða til breyttra áherslna í landsmálunum þar sem kjörnir fulltrúar myndu leitast við að verja hagsmuni stærri hluta þjóðarinnar.

Þá flutti Guðmundur Árni Stefánsson og aðrir þingmenn Samfylkingarinnar frumvarp til breytinga á 31. gr. stjórnarskrárinnar um að landið yrði eitt kjördæmi.¹¹ Þingmenn Frjálslynda flokksins fluttu þingsályktunartillögu á 131. löggjafarþingi 2004–2005, þskj. 26 – 26. mál, um jöfnun atkvæðisréttar þar sem landið allt yrði eitt kjördæmi.¹²

Frjálshyggjufélagið tekur undir að Ísland skuli vera eitt kjördæmi og að vægi atkvæða í þingkosningum skuli vera jafnt yfir allt landið. Þá leggur Frjálshyggjufélagið til að skilyrði 34. gr. stjórnarskrár um óflekkað mannorð til kjörgengis verði fellt út. Það eigi að vera mat kjósenda hvaða eiginleikum frambjóðendur skuli vera gæddir.

Kvennahreyfingin leggur til að við 31. grein stjórnarskrárinnar, sem fjallar um fjölda þingmanna og kosningu þeirra, bætist setning um að nánar verði kveðið á um í kosningalögum hvernig náð skuli sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á þingi.

⁹ 131. löggjafarþing 2004–2005, þskj. 37 – 37. mál.

¹⁰ 133. löggjafarþing 2006–2007, þskj. 777 – 514. mál.

¹¹ 131. löggjafarþing 2004–2005, þskj. 287 – 266. mál.

¹² 131. löggjafarþing 2004–2005, þskj. 26 – 26. mál.

BHM leggur til „skýrari stöðu réttarheimilda á borð við lög og kjarasamninga gagnvart fjárhagsáætlunum í lagaformi, fjárlögum“. Hið íslenska félag áhugamanna um stjórnskipan leggur til að stjórnskráin geri sérstaklega ráð fyrir rétti einstaklinga til að bjóða sig fram í kosningum.

6.3. Umræður í nefndinni

Nokkur umræða hefur verið í nefndinni um hvernig tryggja megi sem best skilvirkt eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu og stjórnsýslunni. Bent hefur verið á að 39. gr. stjórnskrárinnar um rannsóknarnefndir hafi ekki náð tilgangi sínum. Fram hafa komið sjónarmið um að minnihluti þingmanna eigi að geta kallað eftir slíkri nefndarskipan en núverandi skipan gerir ráð fyrir að viðeigandi þingstyrkur búi að baki þeim heimildum sem þingmenn hafa til að veita ríkisstjórn aðhald eftir því hversu viðurhlutamikil þau eru (1 þingmaður að baki fyrirspurn, 9 að baki skýrslubeiðni, meirihluti að baki þingsályktun eða ákvörðun um skipan rannsóknarnefndar).

Því hefur verið haldið fram að ójafnt atkvæðavægi kjósenda sé mannréttindabrot. Þetta megi leysa með því að gera landið að einu kjördæmi. Ekki hafa allir nefndarmenn tekið undir þetta en bent hefur verið á þann möguleika að breyta viðkomandi stjórnskrárákvæði á þann veg að þar verði ekki lengur kveðið á um lágmarksfjölda kjördæma heldur hinum almenna löggjafa eftirlátið það hlutverk að ákveða að öllu leyti kjördæmaskipan.

Nefnt hefur verið að rétt væri að geta umboðsmanns Alþingis sérstaklega í stjórnskránni enda um þýðingarmikið embætti að ræða fyrir réttaröryggi borgaranna og mikilvægt að tryggja sjálfstæði þess.

Þá hefur einnig komið fram að endurskoða megi aðkomu framkvæmdarvaldsins að þingsetningu, frestun þingfunda og þingrofi. Þingrofsheimildin hefur þó þegar verið þrengd nokkuð með breytingum frá 1991.

Loks hefur verið lagt til að kannað verði hvort þörf sé á endurskoðun fyrirkomulags varðandi mat á því hvort þingmenn séu löglega kosnir.

7. Dómstólar

7.1. Inngangur

V. kafli stjórnskrárinnar um dómstaldið er fáorður. Litlar sem engar breytingar hafa verið gerðar á honum frá lýðveldisstofnun.

7.2. Ýmsar tillögur

Ekki hafa borist margar tillögur sem snerta kaflann um dómstóla. BHM gerir tillögu um sjálfstæðari stöðu dómstólanna gagnvart öðrum handhöfum ríkisvalds, svo sem með lýðræðislegri umfjöllun um dómaraefni og vali dómara með fjölbreyttan bakgrunn. Þá verði einnig hugað að afnámi eina reglulega sérdómstólsins, Félagsdóms.

Samband ungra sjálfstæðismanna leggur til að „hlutverk dómenda verði skýrt frekar“. Þeir hafi endurskoðunarvald þegar kemur að mati á því hvort lög standist gagnvart

stjórnarskrá. Þetta vald sé mikilvægt til varnar stjórnarskránni og til að tryggja að ákvæðum hennar sé fylgt, ekki síst af stjórnvöldum á hverjum tíma. En það sé einnig mikilvægt að dómstólar misnoti ekki endurskoðunarvald sitt og gangi inn á valdsvið stjórnarskrárgjafans, til dæmis með hugmyndum um svokallað stjórnarskrárigildi alþjóðlegra sáttmála.

Hið íslenska félag áhugamanna um stjórnskipan leggur til að heimilað verði að spyrja dómstóla hvort tiltekin lög gangi gegn stjórnarskrá eður ei. Það verði sem sagt rýmkaðar heimildir til að bera mál undir dómstóla.

Þá leggur Lýðræðishópurinn til að Alþingi staðfesti skipan hæstaréttardómara með $\frac{3}{4}$ greiddra atkvæða.

7.3. Umræður í nefndinni

Sérstakur vinnuhópur fjallaði um dómstólakaflann, sbr. inngangskafli. Rætt hefur verið um það í nefndinni að rétt sé að taka fram í stjórnarskrá að Hæstiréttur sé æðsti dómstóll landsins. Varðandi hlutverk Hæstaréttar hafa menn staldrað við hvort ekki sé rétt að kveða skýrum orðum á um vald dómstóla til að víkja lögum sem stríða gegn stjórnarskránni til hliðar en það vald er nú talið venjuhelgað. Í því sambandi hefur verið nefnt að um leið þyrfti þá að fara yfir hvort því valdi sé best fyrir komið með núverandi hætti. Er þá vísað til þess að víða erlendis fari sérstakir stjórnlagadómstólar með vald af þessu tagi. Þá hefur verið nefnt að skýra þurfi betur ákvæði stjórnarskrár um endurskoðunarvald dómstóla gagnvart stjórnvöldum.

Þá hefur töluvert verið rætt um skipan dómara, einkum hæstaréttardómara, og hvort binda eigi reglur þar um í stjórnarskrá. Nefnt hefur verið að þörf sé á að gera skipan hæstaréttardómara sem faglegasta og lýðræðislegasta. Ein leið væri sú að dómnefnd fjallaði um dómaraefni líkt og í Danmörku. Önnur leið væri sú að Alþingi þyrfti að staðfesta skipan dómara. Aðrir lögðu áherslu á að pólitískt vald og ábyrgð ætti að vera hjá ráðherra þótt breyta mætti umsagnarferlinu. Hætta gæti verið fólgin í því að Alþingi kæmi að skipan hæstaréttardómara og var vísað til Bandaríkjanna sem vísitil til varnaðar í því sambandi. Krafa um staðfestingu Alþingis gæti leitt til þess að ráðherra axlaði ekki sömu ábyrgð á ákvörðun. Einnig gætu komið upp vandkvæði milli stjórnarflokka í samsteypustjórn. Í öllu falli ykist hætta á að embættaveitingar yrðu pólitískt bitbein án þess að nokkur teldi sig bera á þeim ábyrgð. Þá var varað við þeirri hugmynd að hægt væri að finna hlutlæga mælikvarða við val á dómurum.

Þá kom fram það viðhorf að nóg væri að hafa í almennum lögum ákvæði um þessi efni, ekki þyrfti að útfæra þau í stjórnarskrá.

Varðandi önnur atriði þá var nefndur sá möguleiki að forseti Lýðveldisins fengi neitunarvald um skipan hæstaréttardómara, hugsanlega gæti það verið þáttur í auknu hlutverki forsetans. Því var enn fremur varpað fram að ástæða væri til að huga að tímabundinni skipan hæstaréttardómara, til 10–15 ára til dæmis. Þá stýngju eftirlaun þeirra í stúf við það sem almennt gerist.

Loks hefur verið minnt á að víða erlendis séu í stjórnarskrá ákvæði um sjálfstætt ákærvald.

8. Ríki og kirkja

8.1. Inngangur

Fjallað er um þjóðkirkjuna og trúfrelsi í 62.–64. gr. stjórnarskrárinnar. 63. og 64. gr. voru endurskoðaðar árið 1995 þegar mannréttindakaflí stjórnarskrárinnar var endurskoðaður. 62. gr. stjórnarskrárinnar kveður á um að hin evangelíska lúterska kirkja skuli vera þjóðkirkja á Íslandi og að ríkisvaldið skuli að því leyti styðja hana og vernda.

8.2. Ýmsar tillögur

Guðjón A. Kristjánsson og Þuríður Backman fluttu frumvarp á 130. löggjafarþingi þar sem mælt er fyrir um fullan aðskilnað ríkis og kirkju innan fimm ára frá gildistöku laga þar að lútandi.¹³

Nefndinni hafa borist þónokkur erindi þar sem krafist er aðskilnaðar ríkis og kirkju. Siðmennt leggur til að lögbundinn verði í stjórnarskránni aðskilnaður ríkis og kirkju og að 62. gr. stjórnarskrárinnar verði afnumin. Þá sé sá annmarki á 63. gr. stjórnarskrárinnar að jafnræðis sé ekki gætt milli mismunandi lífsskoðana. Eins verði 64. gr. stjórnarskrárinnar felld úr gildi og allir hafi rétt til að ráðstafa gjöldum sínum í hvaða lífsskoðunarfélag sem er eða þá greiða alls ekki slík gjöld. Samtök um aðskilnað ríkis og kirkju vilja sömuleiðis breytingar á stjórnarskránni í þessa veru.

Samtök um aðskilnað ríkis og kirkju og félagið Vantrú hafa einnig sett fram tillögu um aðskilnað ríkis og kirkju og að þess verði gætt í löggjöf og framkvæmd að ríkisvaldið geri ekki upp á milli lífsskoðana manna. Þannig eigi ríkið að hætta að skrá hvaða trúfélögum fólk tilheyrir og hætta stuðningi við sum trúfélög fram yfir önnur.

Samband ungra sjálfstæðismanna telur að stuðningur ríkisins við trúfélag samrýmist ekki viðteknum hugmyndum um frelsi og að það mismuni trúfélögum hér á landi. Leggur sambandið til að sjötti kaflí stjórnarskrárinnar, sem lýtur að þjóðkirkjunni, verði felldur út í heild sinni. Frjálshyggjufélagið er sama sinnis, þ.e. að 62. gr. verði felld úr gildi. Sama á við um Hið íslenska félag áhugamanna um stjórnskipan.

Þá hafa nokkrir einstaklingar látið þetta málefni til sín taka í bréfum til nefndarinnar. Árni Árnason vélstjóri telur ákvæði um þjóðkirkju og greiðsluskyldu til Háskóla Íslands fyrir þá sem standa utan trúfélaga ekki eiga heima í stjórnarskrá. Jórunn Sörensen er sama sinnis og leggur áherslu á að trú sé einkamál hvers og eins. Pétur Sigurgeirsson, fyrrverandi biskup, minnir hins vegar á mikilvægi sambands ríkis og kirkju og spyr hvar við værum stödd ef við hefðum ekki hinn kristna grunn að byggja á.

8.3. Umræður í nefndinni

Ekki hafa orðið miklar umræður um þetta efni í nefndinni. Kirkjan hefur á undanförunum árum þróast í átt til meira sjálfstæðis að miklu leyti að hennar eigin frumkvæði. Spurt hefur verið hvort og hvenær eigi að stíga það skref til fulls að skilja lögformlega á milli ríkis og kirkju. Að sama skapi þarf að spyrja á hvaða forsendum

¹³ 130. löggjafarþing 2003–2004, þskj. 14 – 14. mál.

slíkur skilnaður, ef til hans kæmi, ætti að vera. Bent hefur verið á að stjórnarskráin geri ráð fyrir sérstöku ferli við breytingu á kirkjuskipan, þ.e. krafist er einfaldrar lagabreytingar auk þjóðaratkvæðagreiðslu. Eins hafa sumir nefndarmenn af því áhyggjur að þetta efni myndi vera svo tímafrekt í umræðunni að aðrar brýnni breytingar féllu í skuggann.

9. Mannréttindaákvæði

9.1. Inngangur

VII. kafli stjórnarskrárinnar, mannréttindakaflinn, er sá kafli sem mestum breytingum hefur sætt á lýðveldistímanum. Var hann endurskoðaður í tilefni af hálfur aldar afmæli Lýðveldisins 1994. Með breytingunum voru mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar færð til nútímahorfs og tóku þær gildi árið 1995.

9.2. Ýmsar tillögur

Þótt tiltölulega stutt sé síðan mannréttindakaflinn stjórnarskrárinnar var endurskoðaður hafa ýmsar tillögur borist sem varða mannréttindi.

Mannréttindaskrifstofa Íslands hefur lagt til að mannréttindareglum sem eru þjóðréttarlega skuldbindandi fyrir íslenska ríkið verði veitt stjórnarskrárvernd. Öryrkjabandalagið hefur lagt til að „hert verði á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar til samræmis við það sem best gerist í heiminum ...“

Frjálshyggjufélagið leggur til að við kaflann verði bætt ákvæði um frelsi einstaklinga til athafna svo lengi sem þeir skaða ekki aðra með beinum hætti. Þá verði undanþáguákvæði þrengd. Loks verði sett ákvæði sem feli í sér almennt bann við afturvirkni íþyngjandi laga.

Hið íslenska félag áhugamanna um stjórnskipan leggur til að 76. grein stjórnarskrárinnar, sem kveður á um ýmis félagsleg réttindi, verði afnumin. Það sé vafasamt að dómskerfið hlutist í auknum mæli til um hvernig velferðar- og menningarmálum sé háttað.

BSRB hefur lagt til að bundið verði í stjórnarskrá að „aðgangur að drykkjarvatni teljist mannréttindi og að eignarhald á vatni skuli jafnan vera samfélagslegt“. Fjölmeörg samtök¹⁴ hafa sent nefndinni erindi undir yfirskriftinni „Vatn fyrir alla“. Þar segir að aðgangur að vatni sé grundvallarmannréttindi eins og kveðið sé á um í samþykktum Sameinuðu þjóðanna. Sérhver maður eigi því rétt á aðgangi að hreinu drykkjarvatni og vatni til hreinlætis og heimilishalds. Vegna mikilvægis vatns fyrir íslenska þjóð og lífríki landsins telji samtökin nauðsynlegt að fest verði í stjórnarskrá ákvæði um skyldur og réttindi stjórnvalda og almennings hvað varðar réttindi, verndun og nýtingu vatns.

¹⁴ ASÍ, BSRB, Félag Sameinuðu þjóðanna á Íslandi, Kennarasamband Íslands, Landvernd, Mannréttindaskrifstofa Íslands, MFÍK, Náttúruverndarsamtök Íslands, Landssamband eldri borgara, SÍB, Ungmennafélag Íslands, Unifem á Íslandi, Þjóðkirkjan og Öryrkjabandalag Íslands.

Samtökin 78 leggja til að stjórnarskráin mæli fyrir um jafnrétti óháð kynhneigð og verði 65. greinar stjórnarskrárinnar breytt til samræmis við það.

Kvennahreyfingin leggur til að við 2. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar verði bætt setningu um athafnaskyldur stjórnvalda til að afnema misrétti og tryggja jafnrétti kynjanna ábyrgjast jafnrétti í reynd. Þá leggur hreyfingin til að við 71. gr., sem fjallar um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu, verði bætt setningu sem kveður á um að allir skuli njóta mannhelgi og verndar gegn ofbeldi á opinberum vettvangi sem og í einkalífi verndar og öryggis gegn ofbeldi á opinberum vettvangi sem og í einkalífi og að allir skuli njóta líkamlegs sjálfsforræðis. Vitnar Kennahreyfingin meðal annars til nýlegra stjórnarskrárbreytinga í Finnlandi, Grikklandi, Þýskalandi, Suður-Afríku, Kólumbíu og Brasilíu sem eftirtektarverðra fyrirmynda.

Barnaheill leggja til að ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins öðlist stjórnarskrárvernd því að þannig verði velferð og réttindi íslenskra barna tryggð sem allra best.

Mannvernd leggur til að hert verði á ákvæðum stjórnarskrárinnar varðandi friðhelgi einkalífs. Slík endurskoðuð ákvæði þyrftu að leiða af sér að notkun á kennitölu Hagstofu Íslands væri heft, dreifingu á þjóðskrá væri hætt og hún eingöngu notuð við opinbera stjórnsýslu, söfnun á persónubundnum gögnum væri óheimil nema úrvinnsla væri nauðsynleg og réttmæt og að viðkomandi væri kunnugt um áformin, persónubundin gögn, sem aflað væri í gefnum tilgangi, væri ekki unnt að nota í öðrum tilgangi, persónubundnum gögnum væri eytt þegar réttmætri notkun væri lokið.

Skýrslutæknifélag Íslands tekur í svipaðan streng þegar það segir að notkun manna á Netinu sé almennt skráð. Af því leiðir að eftirlitsmöguleikar séu gríðarlegir án þess að fólk geri sér grein fyrir því. Standa verði vörð um friðhelgi einkalífs. Ian Watson hefur hins vegar sent nefndinni erindi um ágæti kennitölu eins og hún er notuð á Íslandi og færir rök fyrir því að ekki sé um vandamál að ræða frá sjónarhóli persónuverndar.

Þá hefur Einar Thorlacius, sveitarstjóri Reykhólahrepps, varpað því fram til umhugsunar fyrir stjórnarskrárnefnd hvort réttur almennings, til að löggæslu sé haldið uppi í öllum sveitarfélögum landsins, teljist ekki til mannréttinda sem jafnvel sé rétt að geta í stjórnarskrá.

Jóhann J. Ólafsson leggur til að svohljóðandi ákvæði verði bætt við 72.gr. stjórnarskrárinnar: „Öllum ber réttur til að eiga eignir. Stuðla ber að því að eignir séu í einkaeign einstaklinga. Opinberar eignir eru til bráðabirgða þar til hægt er að koma þeim í einkaeign. Almenningar skulu haldast eða breytt í einkaeign.”

9.3. Umræður í nefndinni

Ekki eru nema 12 ár síðan mannréttindakafli stjórnarskrárinnar var tekinn til gagn-gerrar endurskoðunar til samræmis við alþjóðasáttmála og í góðu samkomulagi allra stjórnmalaflokka. Nefndin hefur því litið svo á að endurskoðun annarra kafla stjórnarskrárinnar væri brýnni á fyrri vinnustigum nefndarinnar.

Á hinn bóginn verður ekki horft fram hjá því að fjöldi erinda hefur borist sem vitnar um áhuga einstaklinga og félagasamtaka á því að mannréttindakaflinn verði endurbættur. Sérstaklega eftirtektarvert er framtak kvennahreyfinga sem efndu til sérstakrar ráðstefnu til að stilla saman strengi sína og undirbúa sameiginlegar tillögur til stjórnarskrárnefndar.

Meðal þess sem sérsaklega hefur verið rætt í nefndinni er hvort endurskoða beri ákvæðin um tjáningarfrelsi og friðhelgi einkalífs. Er þá meðal annars vísað til þess ítarlega tjáningarfrelsisákvæðis sem sett var í norsku stjórnarskrána árið 2004. Þá hefur einnig verið nefnt að upptalning mannréttinda í núgildandi stjórnarskrá sé í raun harla fátækleg í samanburði við alþjóðlegar og svæðisbundnar mannréttindareglur um borgara-, efnahags-, félags-, menningar- og stjórnmálaleg réttindi.

Á það hefur verið bent innan nefndarinnar að áhrif stjórnarskrárbreytinganna 1995 á íslenska réttarframkvæmd hafi verið mjög mikil, samhliða almennri vakningu í þjóðfélaginu um þessi efni bæði meðal borgaranna og allra handhafa ríkisvalds. Sumir telja reyndar að dómstólar gangi stundum of langt í að túlka þau réttindi sem kveðið er á um í mannréttindakaflanum. Af þeim sökum sé rétt að bíða átektu um sinn á meðan dómaframkvæmd er að ná meiri festu og stöðugleika áður en ráðist yrði í viðamiklar breytingar á þessum kafla.

Flest erindi, sem hafa borist stjórnarskrárnefnd varðandi breytingar á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar, lúta að tiltölulega afmörkuðum atriðum í mannréttindaákvæðum og endurspegla hagsmuni þeirra félagasamtaka og einstaklinga sem sent hafi inn erindi. Fram hafa komið sjónarmið um að varasamt sé að breyta afmörkuðum stjórnarskrárákvæðum um mannréttindi án þess að huga þá samtímis að mörgum öðrum atriðum sem einnig þyrfti að breyta til samræmis, án tillits til þess hvort erindi hafi borist þar um. Í raun þyrfti þá að fara fram ný heildarendurskoðun á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar sem eðlilegra væri að vinna í stærra samhengi. Því hefur verið talið æskilegra að skoða nánar breytingar sem hefðu almennara gildi. Í því sambandi hefur verið rætt um að í inngangsákvæði í I. kafla stjórnarskrárinnar yrði vísað til þess að mannréttindi séu einn hornsteina íslenskrar stjórnskipunar en tillaga þess efnis hefur þegar komið fram í starfi stjórnarskrárnefndar. Jafnframt verði sett ákvæði í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar þar sem lýst yrði yfir skyldu stjórnvalda til að virða og tryggja mannréttindi með hliðsjón af alþjóðlegum mannréttindaskuldbindingum sem Ísland er aðili að og að slíkum skuldbindingum skuli komið í framkvæmd samkvæmt lögum.

10. Utanríkismál

10.1. Inngangur

Núgildandi stjórnarskrá er fáorð um utanríkismál. Í 21. grein hennar segir að forseti Lýðveldisins geri samninga við önnur ríki. Þó geti hann enga slíka samninga gert ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins nema samþykki Alþingis komi til.

10.2. Ýmsar tillögur

Þingmenn Samfylkingarinnar hafa lagt fram á Alþingi frumvarp til stjórnskipunarlaga sem kveður á um að samþykki Alþingis þurfi að liggja fyrir áður en heitið er

þátttöku eða stuðningi Íslands í stríði gegn öðru ríki.¹⁵ Þá er í þingsályktunartillögu þingmanna Samfylkingarinnar hvatt til að framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana sem vinna að friði og frelsi í viðskiptum sé heimilað.¹⁶

Þjóðarhreyfingin leggur til lögfestingu nýs ákvæðis um að íslenskur her verði aldrei settur á stofn og að Ísland fari ekki með stríð á hendur neinu öðru ríki eða þjóð. Enn fremur að ríkisstjórn Íslands verði bannað að styðja í orði eða verki hernaðaríhlutun erlends ríkis eða ríkjasamtaka gegn öðrum ríkjum nema öryggisráð Sameinuðu þjóðanna hafi veitt ótvíræða heimild til hennar og Alþingi Íslendinga styðji þá ákvörðun.

Samtök herstöðvaandstæðinga leggja til að það verði bundið í stjórnarskrá að á Íslandi verði aldrei stofnaður her né herskylda leidd í lög. Þá verði bundið í stjórnarskrá að Ísland fari aldrei með ófriði á hendur öðrum þjóðum né styðji á nokkurn hátt slíkar aðgerðir annarra ríkja.

Heimssýn, hreyfing sjálfstæðissinna í Evrópumálum, minnir á að samkvæmt gildandi stjórnskipunarrétti sé óheimilt að skerða valdheimildir ríkisvaldsins með alþjóðasamningum. Stjórnarskrárbreytingu þurfi til. Ef til standi að auðvelda þetta þá sé mikilvægt að í það minnsta mæla fyrir um aukinn meirihluta á Alþingi, t.d. þrjá fjórðu greiddra atkvæða. Jafnframt væri eðlilegt að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu þegar um verulegt framsal á einhverjum þætti ríkisvalds sé að ræða.

10.3. Umræður í nefndinni

Gildandi ákvæði gerir ráð fyrir að réttur til að gera samninga við önnur ríki og alþjóðastofnanir sé í höndum stjórnvalda. Þó megi þau enga slíka samninga gera, ef þeir hafa fólgið í sér afsal á landi eða landhelgi, nema með samþykki þingsins. Sama á við ef framfylgd þeirra að landsrétti kefst lagabreytinga. Engar beinar heimildir eru hins vegar til að framselja ríkisvald eða kveða á um meðferð þess í samstarfi við aðrar þjóðir eins og alþjóðlegt samstarf gerir í vaxandi mæli ráð fyrir. Heimildir til þess hafa þó með lögskýringum og -túlkunum verið taldar vera fyrir hendi.

Að undanfögnu hafa komið fram ábendingar um að ástæða kunni að vera til að huga sérstaklega að meðferð valdheimilda ríkisins í samskiptum við aðrar þjóðir og fjölþjóðlegar stofnanir í því skyni að greiða fyrir samvinnu Íslands á alþjóðavettvangi. Eins og nefnt hefur verið geyma ákvæði stjórnarskrárinnar engar settar heimildir til framsals ríkisvalds. Aukið alþjóðlegt samstarf stjórnvalda við önnur ríki og alþjóðastofnanir hefur þó ítrekað reynt á þanþol stjórnarskrárinnar að þessu leyti, sbr. aðildina að EES-samningnum og Schengen. Aðildin að EES var á sínum tíma ekki talin fela í sér framsal ríkisvalds. Þess vegna var hún talin heimil án breytinga á stjórnarskrá. Framkvæmd samningsins er hins vegar í stöðugri þróun. Mat fræðimanna á því hvort aðild að EES væri heimil án breytinga á stjórnarskrá byggðist á því að stjórnarskráin heimilaði takmarkað framsal ríkisvalds með samningum um einstök málefni. Í þessu sambandi hafa fræðimenn bent á að þótt takmarkað framsal ríkisvalds með samningum um einstök málefni hafi verið talið samrýmanlegt stjórnarskránni sé fyrirsjáanlegt að aukin alþjóðleg samvinna, einkum milli Evrópuríkja, muni kalla á frekara framsal ríkisvalds. Að því kunni að koma að talið verði að framsal hafi átt sér

¹⁵ 131. löggjafarþing 2004–2005, þskj. 726 – 474. mál, og 132. löggjafarþing 2005–2006, þskj. 55 – 55. mál.

¹⁶ 131. löggjafarþing 2004–2005, þskj. 9 – 9. mál.

stað í of ríkum mæli miðað við reglur stjórnarskrárinnar eins og þær eru nú. Það er því eðlilegt, þegar horft er fram á vaxandi alþjóðlegt samstarf í framtíðinni, að undirbúa og framkvæma breytingar á íslensku stjórnarskránni til þess að koma í veg fyrir að sérstakur vafi rísi í hvert sinn sem stofnað er til samstarfs um tiltekinn málaflökk.

Jafnframt hefur verið rætt um hvaða aðferðum beri að beita til að taka ákvarðanir um framsal ríkisvalds, t.d. hvort beri að kveða á um að aukinn meirihluta á Alþingi þyrfti fyrir slíkri ákvörðun eða setja jafnvel þjóðaratkvæðagreiðslu sem skilyrði.

Þá hafa komið fram hugmyndir um að bæta ákvæði í stjórnarskrána um að áður en ákvörðun sé tekin um meiri háttar utanríkismál skuli haft samráð við utanríkismálanefnd Alþingis.

11. Stjórnarskrárbreytingar

11.1. Inngangur

Samkvæmt 79. gr. núgildandi stjórnarskrár verður henni breytt með samþykki einfalds meirihluta á tveimur þingum enda fari fram kosningar á milli. Stjórnarskrárbreytingar eru þannig einungis bornar undir þjóðina með óbeinum hætti. Þótt formlega sé krafist einfalds meirihluta á þingi hefur í raun yfirleitt verið víðtækari samstaða á þingi um stjórnarskrárbreytingar.

11.2. Ýmsar tillögur

Kristinn H. Gunnarsson hefur mælt fyrir frumvarpi til stjórnarskipunarlaga á 133. löggjafarþingi þar sem meðal annars er kveðið á um að stjórnarskrárbreytingar skuli leggja undir þjóðaratkvæði eftir að þær hafa verið samþykktar á tveimur þingum.¹⁷

Samband ungra sjálfstæðismanna leggur til að „að tekin verði upp sú regla að til þess að hægt verði að breyta stjórnarskrá þurfi að ná samþykki 2/3 hluta alþingismanna, en nú er ekki kveðið á um aukinn meirihluta. Í kjölfarið skuli boða til almennra kosninga, eins og nú, en samhliða þeim kosningum skuli breytingarnar þó bornar undir atkvæði þjóðarinnar til samþykkis eða synjunar. Einfaldur meirihluti nægi til að samþykkja breytingarnar.“

Þjóðarhreyfingin leggur til að breytingar á stjórnarskránni skuli bera undir kjósendur í sérstakri þjóðaratkvæðagreiðslu þar sem eingöngu stjórnarskrármálið sé á dagskrá.

BHM leggur til að stjórnarskrá verði sett og henni breytt óháð þingkosningum, svo sem með sjálfstæðu stjórnlagabingi eða þjóðaratkvæði.

Þorkell Helgason stærðfræðingur hefur látið í ljósi þá skoðun að brýnasta stjórnarskrárbreytingin nú sé að gera það erfiðara að breyta stjórnarskránni og ætti það að vera eina breytingin að þessu sinni. Æskilegast sé að kveða svo á um að stjórnarskrárbreytingu, sem Alþingi hafi samþykkt, skuli bera tafarlaust undir þjóðaratkvæði.

¹⁷ 133. löggjafarþing 2006–2007, þskj. 12 – 12. mál.

11.3 Umræður í nefndinni

Í nefndinni hafa umræður snúist um það hvort rétt sé að gera ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu um stjórnarskrárbreytingar. Taka þyrfti afstöðu til þess hvort slíkt ætti að gilda um allar stjórnarskrárbreytingar eða hvort heimila ætti til dæmis auknum meirihluta þingmanna að breyta stjórnarskránni án þess að til þjóðaratkvæðis kæmi.

Niðurstaða nefndarinnar er sú að leggja til að þjóðaratkvæðagreiðsla eigi sér alltaf stað um stjórnarskrárbreytingar og að gert verði kleift að kjósa um þær óháð reglugerum alþingiskosningum. Hefur forsætisráðherra verið sent tillaga þar að lútandi í frumvarpsformi.

Bent hefur verið á að við þessa breytingu sé jafnvel enn brýnna en áður að taka á því í framhaldi starfs nefndarinnar hver sé til þess bær að leggja mat á hvort tiltekin stjórnarathöfn, breyting á löggjöf eða annað kalli á breytingu á stjórnarskrá. Hefur verið tekið dæmi af valdframsali á grundvelli EES-samningsins sem óvissa hafi verið um hvort stæðist gagnvart stjórnarskrá.

12. Umhverfisvernd

12.1. Inngangur

Ekki er að finna í núgildandi stjórnarskrá neitt ákvæði um umhverfisvernd. Slík ákvæði eru hins vegar undantekningarlítið í nýlegri evrópskum stjórnarskrám sem ber vott um mikilvægi málaflokksins þótt vissulega séu þau útfærð með ákaflega mismunandi hætti.

12.2. Ýmsar tillögur

Landvernd hefur mælt fyrir svohljóðandi ákvæði um umhverfisvernd: „Heilnæmt vatn og loft, náttúran og fjölbreytni hennar, landslag, annað umhverfi og aðgengi að náttúru eru gæði sem allir bera ábyrgð á að nýtt séu með sjálfbærum hætti. Jafnframt skulu borgarar landsins sýna aðgát þannig að náttúru landsins og auðlindum sé ekki spillt. Stjórnvöldum ber að leggja sig fram um að tryggja öllum rétt til heilnæms vatns, lofts og annars umhverfis og aðgengis að náttúru. Allir skulu hafa aðgengi að upplýsingum og ákvörðunum er varða þessa þætti.“ Náttúruvaktin hefur lýst því yfir að hún styðji tillögur Landverndar. Hún hefur enn fremur lagt til svohljóðandi ákvæði varðandi almanna- og umferðarrétt: „Almenningi skal tryggður umferðarréttur um land, ár og vötn og dvöl þar í lögmatum tilgangi. Þeir er fara um landið skulu sýna fyllstu aðgát og ganga vel um þannig að náttúru landsins og auðlindum sé ekki spillt.“ Þá hefur Herdís Þorvaldsdóttir leikkona lagt til ákvæði um að óheimilt sé að ganga á gróður landsins með rányrkju, lausagöngu búfjár og tínslu á villtum blómjurtum til iðnaðar.

Þá hefur áður verið getið tillögu BSRB og fleiri samtaka um vatn fyrir alla.

12.3. Umræður í nefndinni

Hugsanlegt ákvæði um umhverfisvernd var meðal þess sem tekið var til skoðunar í einum af þremur vinnuhópum sem stjórnarskrárnefnd setti á laggirnar. Þar var fjallað um reynslu af nýlegum norskum og finnskum stjórnarskrárákvæðum um þetta efni.

Hvað varðar efni hugsanlegs stjórnarskrárákvæðis um umhverfismál í íslensku stjórnarskránni var bent á þrjá meginþætti sem eðlilegt væri að taka tillit til. Í fyrsta lagi þátttökuréttindin, þ.e. um rétt manna til að hafa áhrif á ákvarðanir sem varða umhverfið, í öðru lagi sjálfbæra þróun og í þriðja lagi tilvísun til líffræðilegrar fjölbreytni. Í þessu sambandi væri hugtakið „sjálfbær þróun“ nokkurs konar yfirhugtak sem rétt væri að telja fyrst sem meginmarkið en á eftir kæmu hin tvö. Síðan yrði inntak hugtakanna, sem er mjög víðtækt, skýrt nánar í greinargerð. Þá var lögð áhersla á að framsetning umhverfisákvæðis hlyti að felast í því að lýsa yfir þessum markmiðum en jafnframt yrði tilgreint í stjórnarskrárákvæðinu að nánar skyldi mælt fyrir um þessi efni í lögum. Eftir sem áður hefði löggjafinn því svigrúm til þess að ákveða hvaða leiðir skuli fara til þess að ná þessum markmiðum. Þannig myndi stjórnarskrárákvæðið ekki búa til sjálfstæðar efnisreglur en þó gera dómstólum kleift að meta t.d. hvort stjórnvaldsákvarðanir eða löggjöf fari bersýnilega gegn þessum grundvallar-markmiðum.

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

13. Eignarhald á auðlindum, meðferð þeirra og nýting

13.1. Inngangur

Ekki er neitt ákvæði um eignarhald á auðlindum, meðferð þeirra og nýtingu í núgildandi stjórnarskrá ef frá er talið ákvæði 40. gr. um að ekki megi selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum landsins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild.

13.2. Ýmsar tillögur

Í skýrslu sinni frá árinu 2000 lagði auðlindanefnd til að tekið yrði upp nýtt ákvæði í VII. kafla stjórnarskrárinnar þar sem náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti yrðu lýstar þjóðareign. Var tillagan 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, að því tilskildu að hún sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Slík heimild nýtur verndar sem óbein eignarréttindi.

Náttúruauðlindir og landsréttindi í þjóðareign ber að nýta á sem hagkvæmastan hátt og á grundvelli sjálfbærrar þróunar og skal arði af þeim varið til þess að vernda auðlindirnar, rannsaka þær og viðhalda þeim, svo og til hagsældar fyrir þjóðina að öðru leyti.

Stjórnarskrárnefnd hafa ekki borist margar tillögur um þetta efni. Þó hefur Samband ungra sjálfstæðismanna mótmælt hugmyndum um að lýsa yfir sameign á auðlindum. Hugtakið „sameign þjóðarinnar“ sé marklaust í eignarréttarlegum skilningi. Hið íslenska félag áhugamanna um stjórnskipan leggst einnig gegn slíku ákvæði og segir að sameignarskipulag hafi ekki reynst vel. Þá hefur stjórn Samtaka eigenda sjávarjarða farið fram á að við umfjöllun stjórnarskrárnefndar um eignarrétt virði hún rétt eigenda sjávarjarða meðal annars innan netlaga.

13.3. Umræður í nefndinni

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

Umræður um þetta efni hafa byggst á starfi auðlindanefndar en jafnframt hefur verið minnt á að í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar segi að binda skuli í stjórnarskrá ákvæði um að auðlindir sjávar séu sameign íslensku þjóðarinnar.

Þegar tillaga auðlindanefndar var rædd í stjórnarskrárnefnd kom fram það sjónarmið að taka þyrfti fram berum orðum að villtir fiskistofnar væru sameign þjóðarinnar. Í umræðum í nefndinni komu einnig fram mismunandi sjónarmið um það hvort tillaga auðlindanefndar fæli í sér breytingar eða staðfestingu á núverandi ástandi. Einnig var kallað eftir því í umræðum að gerð yrði úttekt á því hvaða lögfræðilegu- og hagfræðilegu álitamál kynnu að rísa í kjölfar samþykktar slíks ákvæðis. Þá þyrfti að liggja betur fyrir hvað fælist í óbeinum eignarréttindum, til dæmis varðandi fiskveiðiheimildir. Aðrir hafa sagt að ekki sé þörf á viðbótarálitsgerðum og ekki ætti að vera torvelt að ná samkomulagi um ákvæði af þessu tagi. Það mætti þó slípa ákvæðið til. Þannig komu fram athugasemdir við að samkvæmt tillögu auðlindanefndar væri skylt í öllum tilfellum að innheimta gjald vegna afnota af auðlindum í þjóðareigu.

14. Annað

14.1. Inngangur

Stjórnarskrárnefnd hafa borist ýmsar tillögur sem ekki verða beint felldar í ofangreinda flokka. Verða þær nú reifaðar og greint frá viðbrögðum stjórnarskrárnefndar að svo miklu leyti sem þau liggja fyrir.

14.2. Ýmsar tillögur

Samtök herstöðvaandstæðinga leggja til að það verði bundið í stjórnarskrá að Ísland og íslensk lögsaga verði friðlýst fyrir kjarnorku-, efna- og sýklavopnum eða öðrum þeim vopnum sem flokka má sem geryðingarvopn.

Lýðræðishópurinn gerir tillögur um aukið gegnsæi í lýðræðislegu samfélagi: Með lögum skuli tryggja rétt almennra borgara til upplýsinga um áform, ákvarðanir, samninga og framkvæmdir lögaðila um mál er varða almannahag. Þá verði stjórnmalaflokkum, sem boða til Alþingiskosninga, skylt að lögum að gera grein fyrir fjármögnun sinni, lögum og stefnuskrá. Fjölmíðlum verði skylt að lögum að gera grein fyrir fjármögnun sinni, eigendum og ritstjórnarstefnu.

Skýrslutæknifélag Íslands gerir tillögu um skylt verði að birta lög og reglur með rafrænum hætti.

Einar E. Sæmundsen landslagsarkitekt telur að hugtakið lífsgæði og skilgreining þess eigi heima sem réttur sem sé varinn í stjórnarskránni við hlið ákvæðis eins og eignarréttar. Vísar hann meðal annars til þess að á sviði umhverfis-, heilbrigðis- og menntamála hafi verið sett lög sem tryggja eiga lífsgæði manna og góð lífsskilyrði.

14.3. Umræður í nefndinni

Ekki er samstaða um það í nefndinni að þörf sé á því að binda í stjórnarskrá að Ísland sé kjarnorkuvopna-, efna- eða sýklavopnalaust.

Varðandi rétt almennings til aðgangs að upplýsingum hjá stjórnvöldum þá hefur verið minnt á að í gildi séu upplýsingalög, nr. 50/1996, sem veiti slíkan rétt.

Þá hafa nýverið verið sett lög um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda, sbr. l. nr. 162/2006.

Til meðferðar á Alþingi er einnig frumvarp menntamálaráðherra um breytingar á útvarpslögum, prentlögum og samkeppnislögum þar sem fylgt er eftir tillögum í skýrslu fjölmiðlanefndar er lúta meðal annars að eignarhaldi fjölmiðla, fjármögnun og ritstjórnarlegu sjálfstæði. Er því ekki þörf á þessu stigi að fjalla nánar um málið á vettvangi stjórnarskrárnefndar.

15. Lokaorð

Hér hefur verið gefið yfirlit yfir helstu álitafni sem komið hafa til umræðu í störfum stjórnarskrárnefndar undanfarin tvö ár. Er það von nefndarinnar að með því sé unnt að byrja að þrengja hringinn um þær stjórnarskrárbreytingar sem hægt sé að ná samstöðu um á næsta kjörtímabili. Vill nefndin þakka þeim fjölmörgu einstaklingum og félagsamtökum sem hafa sýnt starfi hennar áhuga. Jafnframt er lögð áhersla á að þegar tillögur fara að taka á sig formlegri mynd þá verði almenningi gefinn kostur á að leggja orð í belg að nýju. Markmiðið hlýtur að vera að stjórnarskráin endurspegli sem best þjóðarvilja en skapi um leið hæfilega umgjörð um blómlegt mannlíf þar sem virðing er borin fyrir mannréttindum og hóflega farið með ríkisvald í þágu lands og þjóðar.

Viðauki 1

Fundargerð 1. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Ráðherrabústaðnum við Tjarnargötu í Reykjavík hinn 24. janúar 2005 klukkan 10 árdegis. Mætt voru Birgir Ármannsson, Guðjón A. Kristjánsson, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Jón Kristjánsson, Steingrímur J. Sigfússon og Þorsteinn Pálsson. Aðrir nefndarmenn, þau Geir H. Haarde, Jónína Bjartmarz og Össur Skarphéðinsson höfðu boðað forföll.

Formaður nefndarinnar, Jón Kristjánsson, bauð nefndarmenn velkomna. Kvað hann enga formlega dagskrá liggja fyrir fundinum og lagði til að þessi fyrsti fundur nefndarinnar yrði notaður til að skiptast á skoðunum um fyrirhugað starf hennar. Hann gat þess að sérfræðinganefnd undir forsæti Eiríks Tómassonar prófessors myndi starfa náíð með nefndinni. Þá bauð hann velkominn til starfa Pál Þórhallsson lögfræðing í forsætisráðuneytinu sem yrði ritari stjórnarskrárnefndar og sérfræðinganefndarinnar. Jörundur Valtýsson, deildarstjóri í forsætisráðuneytinu, yrði einnig nefndinni innan handar eftir þörfum.

2. Hlutverk nefndarinnar

Formaðurinn vakti máls á hlutverki nefndarinnar, sem samkvæmt erindisbréfi væri vítt. Leiðarljósíð hlyti að vera sú spurning hvers konar stjórnarskrá hæfði best opnu lýðræðissamfélagi. Fyrstu vikur og mánuðir myndu fara í upplýsingaöflun með hjálp sérfræðinganefndarinnar. Síðan væri hægt að þrengja hringinn um helstu áhersluatriði í endurskoðunarvinnunni. Ástæðan fyrir því að tilteknir kaflar stjórnarskrárinnar væru nefndir sérstaklega í erindisbréfinu hlyti að vera sú meðal annars að aðrir kaflar hefðu nýlega verið endurskoðaðir. Eins yrði heildarendurskoðun auðvitað afar mikið verk. Þá lagði formaðurinn áherslu á að nefndin nálgæðist verk sitt án tillits til einstakra atburða eða einstaklinga. Nefndarmenn lýstu ánægju með orð formannsins og tóku undir að gengið yrði til verks með opnum huga. Fram komu þó athugasemdir við að ekki skyldi haft meira samráð milli flokkanna áður en skipunarbréfið var sent út og eins við tímarammann sem nefndinni væri settur.

3. Kynningarstarf

Formaðurinn minnti á að nefndin ætti að hafa það að leiðarljósi að starfa fyrir opnum tjöldum og gefa almenningi kost á að leggja orð í belg. Til stæði að opna heimasíðu og óskaði hann eftir frekari hugmyndum frá nefndarmönnum um það hvernig best væri að standa að kynningarmálum. Nefndarmenn tóku undir að nauðsynlegt væri að stuðla að víðtækri og upplýstri umræðu í þjóðfélaginu um stjórnarskrána og endurskoðun hennar. Rætt var um að efna á einhverju stigi til funda víðs vegar um land til að kynna hugmyndir nefndarinnar. Þá kom fram sú hugmynd að efna á einhverju stigi til stjórnlagaþings.

4. Samskipti við sérfræðinganefndina - gagnaöflun

Nokkur umræða spannst um hlutverk sérfræðinganefndarinnar. Fram kom að æskilegt væri að sú nefnd aflæði upplýsinga um nýlegar breytingar á stjórnarskrám í vestrænum ríkjum. Var Finnland nefnt í því sambandi, bæði varðandi efnislegar breytingar og það hvernig endurskoðunarvinnan var skipulögð. Þá var nefnt að gott væri að fá greiningu á mismunandi stjórnskipunarfyrirkomulagi í vestrænum lýðræðisríkjum, t.d. varðandi mun á þingbundinni og óþingbundinni stjórn, þær leiðir sem farnar eru til að tryggja jafnvægi milli ólíkra valdastofnana, stöðu forseta þjóðþinga og stöðu þjóðhöfðingja. Einnig væri gott að fá upplýsingar um hvaða mismunandi leiðir væru farnar við

uppbyggingu stjórnarskráa. Í þessu sambandi var einnig óskað eftir því að fá frá sérfræðinganeftndinni yfirlit yfir þróun stjórnskipunarhugmynda síðari áratugi og hvaða nýjungar væru þar helst á ferð. Þá var einnig nefnt að biðja þyrfti sérfræðinganeftndina um að taka saman yfirlit yfir fyrri tilraunir til að breyta stjórnarskránni. Almenn var lögð áhersla á að innlegg sérfræðinganeftndarinnar yrði auðskilið fyrir leikmenn svo það mætti nýtast sem best nefndinni og öllum almenningi.

Var ákveðið að fá sérfræðinganeftndina á næsta fund til að ræða þessi mál.

5. Fundargerðir

Formaðurinn lagði til að fundargerðir nefndarinnar yrðu birtar á heimasíðu nefndarinnar svo almenningur gæti betur fylgst með störfum hennar. Kæmu þar fram þau mál sem tekin hefðu verið fyrir og helstu sjónarmið reifuð án þess að eigna þau nafngreindum nefndarmönnum. Mismunandi viðhorf komu fram um hversu rækilegar fundargerðirnar ættu að vera. Var formanni falið að útfæra þetta nánar með ritara nefndarinnar. Drög að fundargerð yrðu send út nokkru fyrir næsta fund þar sem færi gæfist á að gera athugasemdir við þau.

6. Næsti fundur

Ákveðið var að næsti fundur yrði haldinn 14. febrúar 2005 kl. 10 árdegis í Ráðherrabústaðnum við Tjarnargötu. Var ritara falið að gera fyrir þann fund drög að vinnuáætlun fyrir nefndina og yrði umræða um þau aðalefni fundarins. Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 11.15.

Fundargerð 2. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Ráðherrabústaðnum við Tjarnargötu í Reykjavík hinn 14. febrúar 2005 klukkan 9 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Geir H. Haarde, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Ingibjörg Sólrún Gísladóttir boðaði forföll. Þá var einnig mætt sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Páll Þórhallsson skráði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar. Var hún samþykkt með einni lítilsháttar breytingu. Þá var ákveðið að tillögu formanns að samþykktar fundargerðir stjórnarskrárnefndar yrðu framvegis birtar á heimasíðu nefndarinnar.

Fram kom ósk um að fundargerðir sérfræðinganefndarinnar yrðu lagðar fyrir stjórnarskrárnefnd. Einnig var rætt um hvort akkur væri í því að þær fundargerðir yrðu birtar á heimasíðu stjórnarskrárnefndar. Var formönnum nefndanna falið að skoða það atriði fyrir næsta fund.

2. Verkaskipting milli stjórnarskrárnefndar og sérfræðinganefndar

Formaður bað Eirík Tómasson, formann sérfræðinganefndarinnar, að gera grein fyrir starfi nefndarinnar fram til þessa. Eiríkur kvað sérfræðinganefndina hafa hist fjórum sinnum. Væri hún byrjuð að afla gagna bæði innanlands og utan. Þá útskýrði hann þær greinargerðir sem sérfræðinganefndin væri reiðubúin að vinna í samræmi við drög að vinnuáætlun stjórnarskrárnefndar. Jafnframt greindi Eiríkur frá því að sérfræðinganefndin hefði rætt þá hugmynd að halda tvo sérfræðilega fundi á árinu 2005, þann fyrri um hlutverk forseta í lýðveldum og þingræði en hinn síðari um þjóðaratkvæðagreiðslur með þátttöku erlendra sérfræðinga. Kvað Eiríkur nefndina ætla að það væri svo fremur hlutverk stjórnarskrárnefndar að halda almennari ráðstefnur.

Formaður óskaði því næst eftir athugasemdum frá stjórnarskrárnefndarmönnum við orð Eiríks. Varðandi þær greinargerðir sem sérfræðinganefndinni verður falið að vinna kom fram stuðningur við þá hugmynd að teknar yrðu saman skýringar við núgildandi stjórnarská. Þá var óskað eftir því að kannaðar yrðu mismundi leiðir sem farnar hefðu verið við uppbyggingu og framsetningu stjórnarskrártexta. Einnig var ítrekað það sem nefnt var á fyrsta fundi nefndarinnar að fram færi greining á mismunandi stjórnskipunarfyrikomulagi í lýðræðisríkjum. Þá var nefnt að ekki mætti gleymast að líta á V. kafla stjórnarskrárinnar um dómsvaldið. Loks var óskað eftir því að sérfræðinganefndin gerði úttekt á mismunandi aðferðum við stjórnarskrárbreytingar.

Varðandi ráðstefnuhald lögðu nefndarmenn almennt áherslu á að það yrði sameiginlegt verkefni nefndanna beggja. Var talið æskilegt að byrja á almennri ráðstefnu en þrengja síðar nálgunina. Á slíkri almennri ráðstefnu yrði kallað eftir þeim hugmyndum sem væru úti í þjóðfélaginu um stjórnarskrárbreytingar. Mætti til dæmis líta til reynslu Dana af slíku málþingi sem haldið var fyrir nokkrum árum.

Nefnt var að það kynni að vera vænleg nálgun í endurskoðunarvinnunni að athuga fyrst um hvaða breytingar menn gætu orðið sammála áður en tekið yrði til við að ræða

stór ágreiningsmál. Tóku menn dæmi af ákvæðum stjórnarskrár um Landsdóm og setningu bráðabirgðalaga.

Formanni var falið að útfæra nánar hugmyndir um ráðstefnuhald í samráði við sérfræðinganefndina og leggja tillögur þar að lútandi fyrir næsta fund.

3. Vinnuáætlun

Stutt umræða varð um drög að vinnuáætlun nefndarinnar en vegna tímaskorts var ákveðið að fresta afgreiðslu hennar til næsta fundar.

4. Önnur mál

Engin önnur mál voru rædd.

5. Næsti fundur

Næsti fundur var ákveðinn mánudaginn 14. mars 2005 kl. 9-11. Ritari myndi senda út fundarboð í tæka tíð ásamt dagskrá.

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 11.

Fundargerð 3. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu við Hverfisgötu í Reykjavík hinn 14. mars 2005 klukkan 9 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Geir H. Haarde, Guðjón A. Kristjánsson, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Steingrímur J. Sigfússon og Þorsteinn Pálsson. Össur Skarphéðinsson boðaði forföll. Þá var einnig mætt sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram og samþykkt fundargerð síðasta fundar.

2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Eftirfarandi erindi sem borist hafa nefndinni voru lögð fram: Beiðni frá ríkisstjórninni um að stjórnarskrárnefnd taki skýrslu norrænu lýðræðisnefndarinnar til skoðunar, erindi frá Íslenskri málnefnd um íslensku sem ríkismál og erindi frá Félagi heyrnarlausra um íslenskt táknmál.

3. Vinnuáætlun

Endurskoðuð drög að vinnuáætlun voru samþykkt með lítilsháttar breytingum. Fram kom ósk um að áður en haldin yrði almenn ráðstefna yrðu greinargerðir sérfræðinganefndarinnar kynntar stjórnarskrárnefnd á eins konar “seminari”.

Ennfremur kom fram það viðhorf að stjórnarskrárnefndin gæti notað tímann fram á sumar til þess að byrja að ræða efnislega einstök ákvæði stjórnarskrárinnar.

4. Undirbúningur ráðstefnu

Rætt var um fyrirhugað ráðstefnuhald. Heppilegast var talið að halda almenna ráðstefnu fyrri hluta júnímánaðar í Reykjavík. Ýmsir nefndarmenn guldu varhug við því að afmarka um of fyrirfram hvaða spurningar ætti að ræða á ráðstefnunni, slíkt gæti gefið ranglega til kynna að búið væri að ákveða að hvaða atriðum endurskoðunin ætti að beinast. Á hinn bóginn kom fram það sjónarmið að listi yfir hugsanleg umræðuefni myndi hjálpa til við að gera ráðstefnuna markvissari.

Formanni var falið að leggja drög að dagskrá ráðstefnunnar fyrir næsta fund.

Því var einnig beint til ritara nefndarinnar að taka saman póstlista yfir þá aðila sem gera ætti viðvart um helstu viðburði í endurskoðunarstarfinu, þ. á m. fyrirhugaða ráðstefnu.

5. Kynningarstarf: upplýsingamiðstöð og heimasíða

Ritari nefndarinnar kynnti heimasíðu nefndarinnar, stjornarskra.is, sem hleypt var af stokkunum á dögunum. Nokkur umræða spannst um hvernig ætti að meðhöndla bréf sem nefndinni berast. Var ákveðið að birta að meginstefnu öll nafngreind erindi og bréf sem berast nema þau færu í bága við lög og almennt velsæmi enda væri um að ræða innlegg í opinbera umræðu. Ritari nefndarinnar gæti borið vafamál undir nefndina ef einhver væru. Þá var honum falið að setja saman leiðbeiningar til almennings varðandi erindi og bréf til nefndarinnar sem birtar yrðu á heimasíðunni.

Jafnframt var ákveðið að halda aðgreindum á heimasíðunni erindum frá félagasamtökum og stofnunum annars vegar og bréfum frá einstaklingum hins vegar.

Fram komu fleiri ábendingar um heimasíðuna, eins og um þörfina á lista yfir allt það ítarefni sem nefndirnar viðuðu að sér. Eftir föngum ætti einnig að setja inn á heimasíðuna þau gögn sem til væru á rafrænu formi og gera hana að eins konar gagnabanka um endurskoðunarstarfið.

Samþykkt var að tillögu formanns að boða til fréttamannafundar síðar í sömu viku til að kynna nýsamþykka vinnuáætlun og upplýsingabás um endurskoðun stjórnarskrárinnar í Þjóðarbókhöðunni.

6. Næsti fundur

Næstu fundir voru ákveðnir miðvikudaginn 30. mars 2005 kl. 9-11 og mánudaginn 25. apríl í Þjóðmenningarhúsinu. Ritari myndi senda út fundarboð í tæka tíð ásamt dagskrá.

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 11.

Fundargerð 4. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu við Hverfisgötu í Reykjavík hinn 11. apríl 2005 klukkan 9 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Geir H. Haarde, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Jón Kristjánsson (formaður), Steingrímur J. Sigfússon og Þorsteinn Pálsson. Aðrir voru forfallaðir. Þá var einnig mætt sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Formaður baðst velvirðingar á því að fresta hafði orðið fundinum sem áformaður var 30. mars s.l.. Þá nefndi hann blaðamannafund sem haldinn var 17. mars s.l. í Þjóðarbókhöðunni þar sem vinnuáætlun var kynnt og upplýsingabás opnaður. Hefði þessi kynning heppnast í alla staði vel.

Lögð var fram og samþykkt fundargerð síðasta fundar.

2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Lögð voru fram og rædd erindi sem hafa borist nefndinni frá Þjóðarhreyfingunni og Siðmennt sem og bréf frá nokkrum einstaklingum.

3. Undirbúningur ráðstefnu

Formaður lagði fram drög að dagskrá ráðstefnu sem haldin yrði 11. júní nk. ásamt drögum að bréfi til almennra félagasamtaka þar sem leitast yrði eftir virkri þátttöku af þeirra hálfu. Yfirskrift ráðstefnunnar yrði “Stjórnarskrá til framtíðar” og að loknum almennum inngangserindum yrðu þrjár málstofur um: lýðræði, þrískiptingu ríkisvalds og Ísland í alþjóðlegu umhverfi. Almennum félagasamtökum yrði boðið að senda inn hugmyndir og tillögur fyrir 15. maí 2005 og ósk um það í hvaða málstofu á ráðstefnunni þau myndu vilja fá orðið. Ekki yrði gengið endanlega frá dagskrá af hálfu formanns fyrir en sá frestur væri liðinn.

Nefndarmenn lýstu ánægju með dagskrárdrögin. Var því beint til ritara að auk bréfs til félagasamtaka þar sem ráðstefnan væri kynnt þyrfti að birta auglýsingu í dagblöðum.

Þá voru nefndarmenn minntir á að láta ritara vita í hvaða málstofum þeir vildu sitja í pallborði þar sem þeim gæfist færi á að bregðast við hugmyndum félagasamtaka.

4. Skoðanaskipti um einstök ákvæði stjórnarskrárinnar

Ekki vannst tími til að ræða þennan lið. Fram kom það sjónarmið að þörf væri á að ræða fljótlega hvaða form menn sæju fyrir sér á endurskoðaðri stjórnarskrá, hvort hún ætti að vera gagnorð eða í lengra lagi og eins hvernig hún ætti að vera uppbyggð. Var ákveðið að stefna að því að taka frá heilan dag, þ.e. 1. júní 2005, til að hefja hina efnislegu umræðu.

5. Önnur mál

Eiríkur Tómasson rakti starf sérfræðinganefndarinnar frá síðasta fundi. Unnið væri að þeim greinargerðum sem ákveðnar hefðu verið í vinnuáætlun stjórnarskrárnefndar. Þá hefði nefndin átt gagnlegar viðræður við Veli-Pekka Viljanen, prófessor við lagadeild Háskólans í Turku, en hann flutti erindi á ráðstefnu um mannréttindakafla

stjórnarskrárinnar sem haldin var í Reykjavík 8. apríl s.l. Viljanen var ritari stjórnarskrárnefndarinnar sem undirbjó endurskoðun finnsku stjórnarskrárinnar á árunum 1995-2000.

Þá kynnti Kristján Andri Stefánsson drög að dagskrá málþings sem Lögfræðingafélagið hyggst efna til 16. september 2005 um þjóðaratkvæðagreiðslur og þátttöku almennings í ákvörðunartöku um opinber málefni. Var samþykkt að stjórnarskrárnefnd myndi verða aðili að málþinginu.

6. Næstu fundir

Næsti fundur var ákveðinn mánudaginn 25. apríl 2005 kl. 9-11 í Þjóðmenningarhúsinu. Ritari myndi senda út fundarboð í tæka tíð ásamt dagskrá. Þá var ákveðið að halda heils dags fund miðvikudaginn 1. júní 2005.

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 10.30.

Fundargerð 5. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu við Hverfisgötu í Reykjavík hinn 25. apríl 2005 klukkan 9 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Geir H. Haarde, Guðjón A. Kristjánsson, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz og Þorsteinn Pálsson. Aðrir voru forfallaðir. Þá voru einnig mætt úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður) og Gunnar Helgi Kristinsson. Kristján Andri Stefánsson hafði boðað forföll. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram og samþykkt fundargerð síðasta fundar.

2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Lögð voru fram og rædd erindi sem hafa borist nefndinni frá Merði Árnasyni alþingismanni og Péttri Sigurgeirssyni fyrrverandi biskup.

3. Undirbúningur ráðstefnu

Ritari gaf yfirlit yfir undirbúning ráðstefnu. Drög að dagskrá ásamt áskorun til félagasamtaka um að senda inn óskir um þátttöku hefðu verið auglýst í dagblöðum. Þá hefði ýmsum félagasamtökum verið sent bréf sama efnis.

Fram komu athugasemdir við að háskólum skyldi hafa verið sent bréf því þar væri ekki um félagasamtök að ræða. Af hálfu formanns var því svarað til að innan háskólanna gætu verið félög sem áhuga hefðu á þátttöku í ráðstefnunni. Einnig komu fram nokkrar uppástungur um fleiri félög sem mætti senda bréf.

Var ritara falið að senda út fleiri bréf í samræmi við athugasemdir sem fram hefðu komið.

Þá voru nefndarmenn minntir á að láta ritara vita í hvaða málstofum þeir vildu sitja í pallborði þar sem þeim gæfist færi á að bregðast við hugmyndum félagasamtaka.

4. Skoðanaskipti um einstök ákvæði stjórnarskrárinnar

Formaður minnti á að ákveðið hefði verið að taka frá heilan dag, 1. júní 2005, fyrir næsta fund til þess að gefa svigrúm fyrir rækilega efnislega umræðu. Lagði hann til að sá fundur hæfist með því að sérfræðinganefndin kynnti sínar greinargerðir. Síðan yrði fundarmönnum gefinn kostur á að viðra hugmyndir sínar um áhersluatriði í endurskoðunarvinnunni.

Fram kom ósk um að sérfræðinganefndin sendi greinargerðir sínar til stjórnarskrárnefndarmanna í tæka tíð fyrir fundinn þannig að ráðrúm gæfist til að kynna sér efni þeirra.

Þá var einnig samþykkt að verja tíma á fundinum 1. júní 2005 til að ræða form og uppbyggingu endurskoðaðrar stjórnarskrár.

5. Önnur mál

Önnur mál voru ekki rædd.

6. Næsti fundur

Næsti fundur var ákveðinn miðvikudaginn 1. júní 2005 kl. 9-17 í Svartsengi. Ritari myndi senda út fundarboð í tæka tíð ásamt dagskrá.

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 10.15.

Fundargerð 6. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Eldborg við Svartsengi á Suðurnesjum hinn 1. júní 2005 klukkan 9 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Geir H. Haarde, Guðjón A. Kristjánsson, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Steingrímur J. Sigfússon og Þorsteinn Pálsson. Össur Skarphéðinsson var forfallaður. Þá var einnig mætt sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram og samþykkt fundargerð síðasta fundar.

2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Lögð voru fram og rædd erindi sem hafa borist nefndinni frá BSRB, Sérnefnd Alþingis um stjórnarskrármál, Samtökunum 78, Öryrkjabandalagi Íslands, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Undirbúningshópi kvenna um stjórnarskrárbreytingar, Sambandi ungra sjálfstæðismanna, Samtökum herstöðvaandstæðinga, Frjálshyggjufélaginu, Hinu íslenska félagi áhugamanna um stjórnskipan, Samtökum um aðskilnað ríkis og kirkju, Heimssýn, Lýðræðishópnum, Barnaheillum, BHM og Halldóri G. Einarssyni.

3. Sérfræðinganefnd kynsir greinargerðir sínar

Lögð voru fram drög að greinargerðum sérfræðinganefndarinnar: Ágrip af sögu stjórnarskrárinnar, skýringar við einstakar greinar stjórnarskrárinnar og þróun stjórnskipunar í Evrópu frá stríðslokum.

Drögin voru rædd og gerðar við þau ýmsar athugasemdir, bæði efnislegar og eins um að það þyrfti að koma fram í formála hvers eðlis greinargerðirnar væru. Var sérfræðinganefndinni falið að endurskoða drögin í ljósi þeirra athugasemda sem fram hefðu komið og yrðu þau tekin aftur til umfjöllunar á næsta fundi nefndarinnar.

4. Skoðanaskipti um einstök ákvæði stjórnarskrárinnar - flokkarnir kynna sín stefnumál

Vegna tímaskorts var þessum lið frestað til næsta fundar. Varð samkomulag um að haga umræðunni þannig að nefndarmenn myndu fyrst kynna hugmyndir sínar í stórum dráttum áður en farið yrði að ræða einstök ákvæði.

5. Form og uppbygging endurskoðaðrar stjórnarskrár

Rætt var um uppbyggingu endurskoðaðrar stjórnarskrár. Voru ýmsir nefndarmenn því fylgjandi að ef uppröðun kafla yrði breytt þá yrði hún eitthvað á þann veg að í fyrsta kafla yrðu ákvæði um höfuðeinkenni þjóðskipulagsins, í öðrum kafla um grundvallarréttindi, í þriðja kafla um Alþingi, þá um forseta, framkvæmdarvald, dómstóla og loks um ýmis önnur atriði eins og stjórnarskrárbreytingar.

Varðandi upphafskafla um höfuðeinkenni þjóðskipulagsins kom fram það sjónarmið að þar þyrfti að vera ákvæði um að allt vald væri upprunnið hjá þjóðinni. Einnig að borgararnir ættu allan þann rétt sem ekki væri sérstaklega af þeim tekinn. Mikilvægt væri að stjórnarskráin geymdi skýr ákvæði sem takmörkuðu vald. Forðast ætti almennar stefnuyfirlýsingar með óljósa lagalega merkingu jafnvel þótt menn gætu

verið þeim sammála. Ákvæði stjórnarskrár þyrftu að vera skýr þannig að vald til túlkunar væri ekki í of miklum mæli framselt dómstólum. Slíkt gæti raskað jafnvægi milli hinna þriggja þátta ríkisvaldsins. Loks þyrfti að taka á þeim vanda að orðalag stjórnarskrárinnar væri oft fjarri veruleikanum. Úrelt ákvæði mætti fella burt.

Einnig kom fram kom það viðhorf að mikilvægast væri að lagfæra orðalag þeirra ákvæða sem valdið hefðu ágreiningi.

Fram kom sú hugmynd að legði nefndin til knappan texta stjórnarskrár þá gætu ítarlegri skýringar fylgt með og jafnvel tillögur um lagasetningu.

Þá var nefnt það sjónarmið að mikilvægt væri að gera breytingar á kjördæmaskipan í þessari lotu því ella yrði gengið til þingkosninga á núverandi grunni árin 2007 og 2011. Á hinn bóginn var því haldið fram að mikilvægt væri að færast ekki of mikið í fang. Ákaflega erfitt væri og tímafrekt að ná samstöðu um breytingar á kjördæmum.

Sömuleiðis kom fram stuðningur við það sjónarmið að taka ekki á ákvæðinu um þjóðkirkjuna í þessari lotu.

Þá var einnig minnst á að mikilvægt væri að breyta núverandi fyrirkomulagi stjórnarskrárbreytinga, til dæmis með því að láta kjósa sérstaklega um slíkar breytingar.

Formaður lauk umræðunni með því að álykta að breiður stuðningur væri við breytta uppröðun stjórnarskrárinnar á þeim nótum sem rætt hefði verið og var ritara og sérfræðinganefnd falið að skoða það atriði nánar. Þar sem sagan sýndi að tilraunir til heildarendurskoðunar hefðu hingað til runnið út í sandinn gæti reynst þungt í vöfum að taka allt með í þessari lotu eins og til dæmis kjördæmaskipan og aðskilnað ríkis og kirkju. Loks mætti ekki gleymast að stutt væri síðan mannréttindakaflinn var endurskoðaður í ágætu samkomulagi.

6. Undirbúningur ráðstefnu

Ritari gaf yfirlit yfir undirbúning ráðstefnunnar 11. júní og lögð voru fram endurskoðuð drög að dagskrá. Voru drögin samþykkt athugasemdalaust.

7. Önnur mál

Ritara var falið að finna hentugan tíma fyrir næsta fund í samráði við nefndarmenn.

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 15.00.

Fundargerð 7. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Eldborg við Svartsengi á Suðurnesjum hinn 24. ágúst 2005 klukkan 9 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Geir H. Haarde, Guðjón A. Kristjánsson, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Birgir Ármannsson var forfallaður. Þá var einnig mætt sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Eiríkur Tómasson (formaður) var forfallaður. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram og samþykkt fundargerð síðasta fundar.

2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Lögð voru fram erindi sem hafa borist nefndinni frá Siðmennt, sveitarstjóra Reykhólahrepps, Vantrú, Friðgeir Haraldssyni og Jórunni Sörensen. Þá var lögð fram greinargerð dags. 4. júlí s.l. af fundi sem formaður nefndarinnar átti með fulltrúum Samtaka eigenda sjávarjarða. Ennfremur var dreift 6 frumvörpum til stjórnskipunarlaga um ýmis efni og þingsályktunartillögu um endurskoðun stjórnarskrárinnar sem lagðar voru fram á 131. löggjafarþingi.

Ennfremur voru lögð fram drög að dagskrá tveggja ráðstefna þar sem óskað er eftir þátttöku stjórnarskrárnefndar. Í fyrsta lagi kynnti Kristján Andri Stefánsson ráðstefnu Lögfræðingafélagsins 16. september n.k. um þjóðaratkvæðagreiðslur og þátttöku almennings í ákvörðunartöku um opinber málefni. Í öðru lagi kynnti Gunnar Helgi Kristinsson ráðstefnu Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála 29. október n.k. um þjóðaratkvæðagreiðslur. Þátttaka var samþykkt í báðum ráðstefnum. Össur Skarphéðinsson óskaði eftir því að bókað yrði að hann hefði fyrirvara um þátttöku nefndarinnar í fyrrnefndu ráðstefnunni þar sem hann teldi að á henni þyrftu að koma fram fleiri sjónarmið en formanns nefndarinnar sem fjallaði um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu sumarið 2004. Þá taldi einn nefndarmanna að það væri umhugsunarefni að leiða saman fulltrúa flokkanna í lok slíkrar ráðstefnu. Varast bæri að það leiddi til harðari afstöðu manna en ella.

Formaður beindi því til nefndarmanna að greina skipuleggjendum ráðstefnanna tveggja frá því hverjir yrðu fulltrúar flokkanna.

3. Ráðstefnan 11. júní 2005

Nefndarmenn skiptust á skoðunum um ráðstefnuna 11. júní s.l. og voru sammála um að vel hefði tekist til.

4. Skoðanaskipti um einstök ákvæði stjórnarskrárinnar

Formaður hóf umræðu um þennan lið með því að benda á að sumir stjórnsmálaflokkanna hefðu sett fram ítarlegar tillögur um breytingar á stjórnarskránni á meðan aðrir hefðu hugsanlega ekki gert upp hug sinn ennþá. Þess vegna myndi hann ekki ganga hart eftir því að allir nefndarmenn tækju afstöðu til tiltekinna atriða. Hins vegar væri brýnt að ákveða hvað ætti að vera undir í endurskoðunarstarfinu. Óskaði hann meðal annars eftir viðhorfum nefndarmanna til þess hvort aðskilnaður ríkis og kirkju, kjördæmaskipan, mannréttindakaflinn og umhverfisverndarákvæði ætti að vera hluti af því sem skoðað yrði nánar.

Helstu atriði og sjónarmið sem rædd voru undir þessum lið voru eftirfarandi:

Form og uppbygging

Umræður urðu um hversu mikilvægt form og uppbygging stjórnarskrárinnar væri. Fram kom það viðhorf að bíða mætti með það þangað til á seinustu stigum að ákveða endanlega röð ákvæða. Aðrir töldu hins vegar að þetta væri þýðingarmikið atriði sem vert væri að skoða sem fyrst í ljósi þróunar í öðrum löndum.

Þjóðaratkvæðagreiðslur

Rætt var um að auka með einhverjum hætti stjórnskipulega möguleika á þjóðaratkvæðagreiðslu um þýðingarmikil mál. Minnt var á að umfjöllun um þjóðaratkvæðagreiðslur tengdist stöðu og hlutverki forseta vegna málskotsréttar hans.

Sú hugmynd var reifuð að minnihluti þingmanna, t.d. 25 þingmenn, ættu að geta krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um nýsamþykkt lög. Ólíkt því sem nú er, þar sem forseti hefur valdið til að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu, yrði þannig til samningsstaða milli meiri- og minnihluta. Í Danmörku væri ennfremur sú skynsamlega regla að fjárlög, skattalög o.fl. væru undanþegin þjóðaratkvæðagreiðslu enda mætti ekki slíta í sundur ábyrgð á að afla tekna og ráðstafa þeim.

Þá kom fram það viðhorf að setja mætti ákvæði í stjórnarskrá um það með hvaða hætti sveitarstjórnir geti skotið málum til íbúanna.

Loks mæltu sumir nefndarmenn fyrir því að opnað yrði fyrir svokallað þjóðarfrumkvæði, þ.e. að hluti kjósenda gæti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin mál.

Alþingi

Fram kom það sjónarmið að styrkja þyrfti aðhaldshlutverk Alþingis með stjórnsýslunni. Var minnt á að opinberar yfirlýsingar forystumanna úr ýmsum flokkum bentu til að vilji ætti að vera til að taka á þessu.

Þá kom fram sú hugmynd að þingrof yrði háð samþykki meirihluta Alþingis.

Eins var þess getið að ástæða væri til að hafa ákvæði um umboðsmann Alþingis í stjórnarskránni.

Alþingiskosningar

Fram kom það sjónarmið að vert væri að taka á því að framkvæmd alþingiskosninga væri ekki samræmd eftir kjördæmum.

Þá var nefnt að það væri álitamál hvort þingmenn ættu sjálfir að úrskurða um hvort þingmenn væru löglega kosnir eins og nú er.

Kjördæmaskipan

Fram kom það sjónarmið að endurskoða bæri kjördæmaskipan í þessari lotu, ella yrði óbreytt kjördæmaskipan í þingkosningum 2007 og 2011.

Bent var á að stutt væri síðan gert var víðtækt samkomulag um þetta efni. Festa þyrfti að ríkja um kjördæmamál og ekki væri ráðlegt að breyta þeim með of skömmu

millibili. Þó mætti hugsa sér að binda í stjórnarskrá nokkur grundvallaratriði en eftirláta löggjafanum að ákveða kjördæmaskipan

Ýmsir nefndarmenn tóku undir að þetta gæti verið athyglisverð lausn.

Hlutverk og kosning forseta

Fram kom það sjónarmið að forseti ætti ekki að ná kjöri nema hann hefði tiltekið hlutfall atkvæða á bak við sig. Þá þyrfti að endurskoða fjölda meðmælenda sem frambjóðendum bæri að skila til þess að geta boðið sig fram til forseta.

Því viðhorfi var lýst að breytingar á forsetaembættinu ættu að miða að því að skerpa þingræðisregluna. Sumir teldu forseta hafa meiri völd en ákvæði stjórnarskrárinnar mæltu fyrir um vegna þess að hann væri þjóðkjörinn. Burstéð frá réttmæti þessa skilnings gæti hann leitt til árekstra. Hluti framkvæmdarvaldsins væri þá háður þingræðisreglunni en hluti væri það ekki. Ein leið til úrbóta væri sú að draga úr völdum forseta líkt og Svíar hefðu gert varðandi þjóðhöfðingja sinn. Hin leiðin gæti verið sú að auka hlutverk forseta og fela honum til dæmis réttindi og skyldur þingforseta. Þingforseti yrði þannig óháður bæði stjórn og stjórnarandstöðu sem gæti aukið jafnvægið milli fylkinga á þingi. Forsetinn fengi þannig veigamikil hlutverk án þess að blandast í hefðbundin pólitísk átök.

Í þessu sambandi kom fram að gera mætti kröfu um að forseti hefði meirihluta kjósenda á bak við sig þannig að efnt yrði til tveggja umferða ef enginn næði hreinum meirihluta í fyrstu umferð. Þá mætti gjarnan lengja kjörtímabilið í 5-7 ár en kveða jafnframt á um að hann sæti ekki lengur en í tvö kjörtímabil. Þá þyrfti að endurskoða reglur um meðmælendur, til dæmis þannig að forsetaframbjóðandi þyrfti meðmæli 5-10 þingmanna. Ennfremur væri óþarft að starfandi forseti þyrfti meðmælendur til að bjóða sig fram til endurkjörs.

Nokkrar umræður sköpuðust um þessar hugmyndir. Þótt nefndin væri á þessu stigi að reyna að afmarka viðfangsefnið væri of snemmt að útiloka grundvallarbreytingar. Fram kom það viðhorf að endurskoðunin væri þegar nógu vandasöm þótt ekki yrði seilst svona langt. Í öllu falli þarfnadist breyting af þessu tagi mjög rækilegrar umræðu í þjóðfélaginu.

Ríkisstjórn – ráðherrar

Nokkur umræða skapaðist um þá tillögu sem lögð hefur verið fram á Alþingi að ráðherrar gegndu ekki jafnframt þingmennsku. Sumir nefndarmenn lýstu sig mótfallna þeirri hugmynd. Vissulega gætu skapast vandamál í litlum þingflokkum sem ættu aðild að ríkisstjórn en þau ætti að vera hægt að leysa. Slíkt fyrirkomulag breytti heldur engu um aðskilnað framkvæmdarvalds og löggjafarvalds. Þá hefði þessi hugmynd ýmsa ókosti, meðal annars myndi hún leiða til aukins kostnaðar.

Útgáfa bráðabirgðalaga

Fram kom það viðhorf að rétt væri að þrengja enn frekar heimild til útgáfu bráðabirgðalaga. Í því sambandi var minnt á að reynslan kenndi að mjög gagnlegt gæti verið að hafa heimild til útgáfu bráðabirgðalaga, sbr. haustið 2001 þegar slík lög voru sett um ríkisábyrgð á tryggingum flugflotans enda þoldi málið enga bið. Þá var nefnt að það væri grundvallaratriði hvort dómstólar ættu að endurskoða mat löggjafans á nauðsyn setningar bráðabirgðalaga.

Dómstólar

Fram kom það sjónarmið að eðlilegt væri að í stjórnarskrá væri ákvæði um val á hæstaréttardómurum líkt og þar væri ákvæði um val á öðrum meginhandhöfum ríkisvalds.

Þá var einnig nefnt að æskilegt gæti verið að hægt væri að afla fyrirframúrskurðar Hæstaréttar um stjórnskipulegt gildi laga. Um þetta væri oft deilt en engin greið leið að fá úr því skorið.

Einnig var stungið upp á því að kveðið yrði á um sjálfstæði ákærvaldsins í kaflanum um dómstóla.

Umhverfisverndarákvæði/eignarhald á auðlindum

Fram komu ólík viðhorf til þess hvort setja ætti ákvæði um umhverfisvernd í stjórnarskrá. Það sjónarmið kom fram að ekki hefði verið nægileg umræða í þjóðfélaginu um slíkt ákvæði til þess að það réttlætti að slíkt skref yrði stigið. Aðrir minntu á að í flestum nýlegum stjórnarskrám væru ákvæði í þessa veru.

Minnt var á að í stjórnarsáttmála væri gert ráð fyrir að í stjórnarskrá yrði sett ákvæði um sameign þjóðarinnar á fiskimiðunum. Eins styddu stjórnarandstöðuflokkarnir slíkar hugmyndir. Það yrði því að gera alvarlega atlögu að því að ná saman um slíkt ákvæði. Minnt var á starf auðlindanefndar í þessu sambandi. Fram komu athugasemdir við þessi áform. Það þyrfti að ræða hvort sömu reglur ættu að eiga við um allar náttúruauðlindir, sem væri ekki einfalt í ljósi þess til dæmis að jarðhitaréttindi fylgdu landi. Ef fiskimiðin yrðu tekin út úr og sérákvæði sett um þau þá væri um mismunun að ræða á vettvangi stjórnarskrárinnar sem erfitt væri að setta sig við. Eins þyrfti að ræða áhrif slíks ákvæðis á hugsanlega aðild að ESB þar sem gilti sameiginleg yfirþjóðleg eign á fiskimiðum utan 12 mílna.

Aðskilnaður ríkis og kirkju

Fram kom andstaða við efnislegar breytingar á sambandi ríkis og kirkju þótt ef til vill mætti hugsa sér einhverjar formbreytingar. Þá var minnt á að stjórnarskráin gerði ráð fyrir sérstöku ferli við breytingar á kirkjuskipan, þ.e. henni mætti breyta með almennum lögum enda færi fram þjóðaratkvæðagreiðsla til samþykktar eða synjunar.

Á hinn bóginn komu fram viðhorf í þá veru að skilja bæri milli ríkis og kirkju og að tekið yrði á því í þessari lotu.

Mannréttindakaflinn

Minnt var á að mannréttindakaflinn hefði verið endurskoðaður frá grunni fyrir 10 árum og því ætti ekki að vera ástæða til að gera miklar breytingar á honum.

Fram kom áhugi á að í kaflanum yrði sérstaklega vísað til alþjóðasáttmála.

Framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana

Ýmsir nefndarmenn kváðust fylgjandi því að ákvæði yrði sett í stjórnarskrá um málsmeðferð þegar taka bæri ákvörðun um aðild að alþjóðastofnunum. Þar mætti til dæmis hugsa sér að kveða á um að slík ákvörðun þyrfti samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu enda hefði verið tiltekin lágmarkspátttaka.

Stjórnarskrárbreytingar

Fram kom það sjónarmið að bera ætti stjórnarskrárbreytingar sérstaklega undir þjóðina. Þannig gætu kjósendur, ólíkt því sem nú er, tekið beina afstöðu til stjórnarskrárbreytinga.

* * *

Formaður dró umræðuna saman í lokin. Flestir virtust á því að halda bæri sambandi ríkis og kirkju utan við endurskoðunarstarfið nú, enda gerði stjórnarskráin ráð fyrir sérstöku ferli til breytinga á því. Þá hefði komið fram breiður stuðningur við endurbætur á dómstólakaflanum og í því sambandi að umboðsmanns Alþingis og sjálfstæðs ákærvalds yrði getið í stjórnarskránni. Hlutverk og samspil forseta, Alþingis og ríkisstjórnar yrði áfram þungamiðjan í endurskoðunarstarfinu. Eins myndi nefndin skoða mjög gaumgæfilega hvort gefa ætti aukin færi á þjóðaratkvæðagreiðslu um þýðingarmikil mál og vísaði formaðurinn til þess að ákveðið hefði verið að taka þátt í tveimur ráðstefnum um það efni. Eins væri breiður stuðningur við að taka upp ákvæði um að auðlindir væru sameign þjóðarinnar þótt einstaka nefndarmenn hefðu enn efasemdir um að það væri skynsamlegt.

Samþykkt var að sérfræðinganefndinni yrði falið að kanna sérstaklega útfærslu á ákvæði um eignarhald á auðlindum og eins hvernig efla mætti eftirlitshlutverk Alþingis. Þá væri óskað eftir því að sérfræðingarnir könnuðu hvernig koma mætti við eftirliti með því að lagafrumvörp stríddu ekki gegn stjórnarskrá. Þá var minnt á að sérfræðinganefndinni hefði þegar verið falið að huga að formi og uppbyggingu endurskoðaðrar stjórnarskrár. Vert væri að í því sambandi kæmi fram hvaða ákvæði þyrfti að uppfæra vegna þess að þau væri úrelt án þess að það kallaði á mikla pólitíska umræðu. Þá gæti sérfræðinganefndin einnig byrjað að stilla upp endurskoðuðum I. kafla þar sem kæmu fram helstu grundvallaratriðin í stjórnskipun ríkisins og V. kafla um dómsvaldið.

Ritara og sérfræðinganefnd var að lokum í samræmi við vinnuáætlun falið að útbúa fyrir næsta fund drög að áfangaskýrslu þar sem rakin yrðu þau erindi sem borist hefðu og dregin saman helstu viðhorf innan nefndarinnar á þessu stigi. Áfangaskýrslunni myndu fylgja greinagerðir sérfræðinganefndarinnar sem kynntar voru á síðasta fundi.

5. Önnur mál

Heimasíða stjórnarskrárnefndar var gerð að umtalsefni og hvatt til þess að efni yrði aukið við hana. Var ritara falið að huga sérstaklega að þessu.

Fleira var ekki rætt. Næsti fundur ákveðinn að morgni mánudagsins 26. september n.k.

Fundargerð 8. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 26. september 2005 klukkan 9 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Steingrímur J. Sigfússon og Össur Skarphéðinsson. Geir H. Haarde, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Jónína Bjartmarz og Þorsteinn Pálsson voru forfölluð. Þá var einnig mætt sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Formaður útskýrði að þessi fundur yrði venju fremur stuttur vegna forfalla. Þó hefði verið talið mikilvægt að halda fundinn til að dreifa gögnum sem sérfræðinganefndin hefði unnið að.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar. Nokkrar athugasemdir voru gerðar við hana og var afgreiðslu hennar frestað til næsta fundar.

Þá var ítrekuð ósk um að nefndin fengi fundargerðir sérfræðinganefndarinnar í hendur og var ritara falið að sjá til þess að þær yrðu lagðar fram á næsta fundi.

2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Lagt var fram erindi til nefndarinnar frá samtökunum Landvernd.

3. Drög að áfangaskýrslu

Ritari kynnti drög að áfangaskýrslu og minnti á að ætlunin væri að gefa hana út með haustinu ásamt greinargerðum sérfræðinganefndarinnar. Ábendingar komu meðal annars fram um að ræða þyrfti betur ýmsar af þeim bráðabirgðaniðurstöðum sem settar væru fram í drögunum. Var umræðu frestað til næsta fundar og nefndarmenn beðnir um að koma skriflegum athugasemdum á framfæri við ritara í tæka tíð fyrir næsta fund.

Þá óskaði einn nefndarmanna eftir því að við greinargerð sérfræðinganefndarinnar um stjórnskipunarþróun í Evrópu yrði bætt umfjöllun um stöðu forsetaembættisins í stjórnarskrám í Evrópu, einkum þeim löndum sem nýlega hefðu fengið fullt sjálfstæði í Mið- og Austur-Evrópu. Einnig óskaði hann eftir því að tekið yrði saman efni um beint lýðræði í Bandaríkjunum. Var ritara og sérfræðinganefndinni falið að huga að þessu.

4. Efnisleg umræða um einstök stjórnarskrárákvæði

Formaður sérfræðinganefndarinnar kynnti frumdrög að endurskoðuðum I. kafla stjórnarskrárinnar um stjórnarform og grundvöll stjórnskipunarinnar. Voru drögin rædd lauslega en umræðu síðan frestað til næsta fundar.

5. Önnur mál

Einn fundarmanna spurðist fyrir um áform sem rædd hefðu verið í upphafi nefndarstarfsins um að halda ráðstefnu um hlutverk og stöðu forseta í alþjóðlegum samanburði. Tóku ýmsir undir að gagnlegt gæti verið að halda slíka ráðstefnu og var sérfræðinganefndinni falið að hefja undirbúning hennar.

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 10.30. Var næsti fundur ákveðinn að morgni mánudagsins 10. október n.k. frá kl. 8.30-12.00.

Fundargerð 9. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 10. október 2005 klukkan 8.30 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Jón Kristjánsson (formaður), Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Guðjón A. Kristjánsson og Jónína Bjartmarz voru forfölluð. Þá var einnig mætt sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Formaður tilkynnti að breytingar hefðu orðið á skipan nefndarinnar. Geir H. Haarde hefði óskað eftir að vera leystur frá nefndarstörfum og hefði Bjarni Benediktsson alþingismaður verið skipaður í hans stað. Þorsteinn Pálsson hefði verið skipaður varaformaður nefndarinnar í stað Geirs.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt. Þá var lögð fram fundargerð 7. fundar og var hún samþykkt með nokkrum breytingum.

Nokkrar umræður urðu um hvernig gera ætti fundargerðirnar úr garði. Var gerð athugasemd við að þær ættu það til að endurspeglar ekki nógu vel viðhorf fulltrúa stjórnarandstöðunnar. Eins komu fram þau sjónarmið að fundargerðirnar væru á stundum full ítarlegar. Formaður minnti á að ákveðið hefði verið í upphafi að ef menn óskuðu þess að fá að lýsa hugmyndum án þess að um það yrði bókað væri þeim það í sjálfsveld sett. Eins gætu menn óskað eftir því sérstaklega að bókað yrði um þeirra afstöðu undir nafni.

Lagðar voru fram til upplýsingar fundargerðir fyrstu 16 funda sérfræðinganefndar.

2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Engin ný erindi höfðu borist nefndinni frá síðasta fundi.

3. Drög að áfangaskýrslu

Haldið var áfram umræðu um drög að áfangaskýrslu sem byrjuð var á síðasta fundi. Formaður minnti á að drögin væru lögð fram meðal annars til þess að stuðla að markvissri umræðu í nefndinni. Hins vegar ætti vissulega eftir að ræða ýmis atriði nánar sem þar væru tilgreind í niðurstöðuköflum. Fram komu ýmsar efnislegar athugasemdir við drögin. Einnig var óskað eftir því að áður en áfangaskýrslan yrði afgreidd færi fram rækilegri umræða um einstaka efnisþætti.

Formaður beindi því til ritara að endurskoða drögin að áfangaskýrslu fyrir næsta fund. Vel kæmi til álita að leggja drögin svo til hliðar um tíma á meðan nefndin færi betur yfir einstaka efnisþætti stjórnarskrárinnar.

4. Efnisleg umræða um einstök stjórnarskrárákvæði

Formaður sérfræðinganefndarinnar kynnti endurskoðuð drög að I. kafla stjórnarskrárinnar um stjórnarform og grundvöll stjórnskipunarinnar. Voru drögin rædd og sérfræðinganefndinni síðan falið að kanna nánar útfærslu á ákvæði um yfirráðasvæði íslenska ríkisins (landhelgi, lofthelgi, efnahagslögsaga, landgrunns- og hafsbotsnéttindi).

5. Önnur mál

Minnt var á tvær ráðstefnur sem stæðu fyrir dyrum. Annars vegar væri fyrirhuguð ráðstefna um þjóðaratkvæðagreiðslur 29. október kl. 11 í Öskju, náttúrufræðihúsi, í samstarfi við Stofnun stjórnmála og stjórnsýslufræða þar sem allir flokkar myndu eiga fulltrúa í pallborði. Hins vegar yrði haldið málþing um ráðherraábyrgð 28. október kl. 14 í Lögbergi.

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 11.30. Var næsti fundur ákveðinn í Þjóðmenningarhúsinu að morgni miðvikudagsins 9. nóvember frá kl. 8.30-12.00.

Fundargerð 10. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 9. nóvember 2005 klukkan 8.30 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Krístrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Þá voru einnig mættir úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Eiríkur Tómasson (formaður) og Gunnar Helgi Kristinsson. Björg Thorarensen og Kristján Andri Stefánsson voru forfölluð. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Formaður tilkynnti að breytingar hefðu orðið á skipan nefndarinnar. Ingibjörg Sólrún Gísladóttir hefði óskað eftir að vera leyst frá nefndarstörfum og hefði Krístrún Heimisdóttir lögfræðingur verið skipuð í hennar stað.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt.

Einnig voru lögð fram ýmis gögn sem sérfræðinganefndin hafði unnið að beiðni stjórnarskrárnefndar, þ.e. minnisblað um ákvæði um forseta í nýlegum stjórnarskrám – ásamt viðauka, minnisblað um tilhögun á skoðun lagafrumvarpa og minnisblað um dómstólakafla stjórnarskrárinnar – ásamt viðauka. Þá voru lagðar fram til upplýsingar fundargerðir 17. og 18. fundar sérfræðinganefndar.

2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Lögð voru fram erindi frá Jóhanni J. Ólafssyni og Þorsteini S. Þorsteinssyni. Fram kom beiðni um að ritari upplýsti hversu hátt hlutfall erinda varðaði mannréttindakafla stjórnarskrárinnar.

3. Drög að áfangaskýrslu

Formaður lagði til að drögin að áfangaskýrslu yrðu lögð til hliðar um sinn á meðan nefndin kæmist lengra í hinni efnislegu umræðu um mismunandi kafla stjórnarskrárinnar. Hins vegar væri engin ástæða til að bíða með að birta á heimasíðu nefndarinnar greinargerðir sérfræðinganefndarinnar.

Var tillagan samþykkt.

4. Efnisleg umræða um einstök stjórnarskrárákvæði

Byrjuð var efnislega umræða um forsetaembættið. Var ákveðið að halda henni áfram á næsta fundi.

5. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 12.00. Var næsti fundur ákveðinn í Þjóðmenningarhúsinu að morgni mánudagsins 21. nóvember frá kl. 8.30-12.00.

Fundargerð 11. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 21. nóvember 2005 klukkan 8.30 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Krístrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon og Þorsteinn Pálsson. Össur Skarphéðinsson var forfallaður. Þá voru einnig mættir úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Björg Thorarensen var forfölluð. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt.

Lagt var fram minnisblað sérfræðinganefndar um ákvæði um forseta í finnsku og írsku stjórnarskránum. Þá var lögð fram til upplýsingar fundargerð 19. fundar sérfræðinganefndar.

2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Engin ný erindi höfðu borist nefndinni frá síðasta fundi.

3. Efnisleg umræða um einstök stjórnarskrárákvæði

Formaður greindi frá því að milli funda hefði hann hitt formann sérfræðinganefndarinnar að máli og beðið um að tekið yrði saman minnisblað um ákvæði um forseta í finnsku og írsku stjórnarskránum. Þetta væru þau nágrannaríki Íslands í Evrópu sem hefðu þjóðkjörinn forseta. Þakkaði hann sérfræðinganefndinni skjót viðbrögð og bað Gunnar Helga Kristinsson að kynna minnisblaðið.

Þegar Gunnar Helgi hafði lokið máli sínu lagði formaður til að þráðurinn yrði tekinn upp að nýju frá síðasta fundi. Reifuðu nefndarmenn því næst hugmyndir sínar um hugsanlegar breytingar á 3. - 10. grein stjórnarskrárinnar.

Að umræðunni lokinni var ákveðið að tillögu formanns að fela sérfræðinganefndinni fyrir næsta fund að útfæra þær hugmyndir sem fram hefðu komið í textaformi.

4. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 11.00. Var næsti fundur ákveðinn í Þjóðmenningarhúsinu að morgni mánudagsins 12. desember frá kl. 8.30-12.00.

Fundargerð 12. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 12. desember 2005 klukkan 8.30 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Kristrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Guðjón A. Kristjánsson var veðurtepptur. Þá voru einnig mætt úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður) og Gunnar Helgi Kristinsson. Kristján Andri Stefánsson var forfallaður. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt.

Þá var lögð fram til upplýsingar fundargerð 20. fundar sérfræðinganefndarinnar.

2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Lagt var fram erindi frá séra Baldri Kristjánssyni þar sem hann vakti athygli á ábendingu Evrópunefndar gegn kynþáttahatri og umburðarleysi um að það vantaði í stjórnarskrána ákvæði um bann við kynþáttamisrétti.

Formaður kynnti einnig erindi sem borist hefði frá Sagnfræðingafélagi Íslands með tillögu um sameiginlegt málþing um embætti forseta Íslands og stjórnarskrána í sögulegu ljósi. Tillaga þessi fékk góðar undirtektir og var ritara falið að ræða við Sagnfræðingafélagið um nánari útfærslu.

3. Efnisleg umræða um einstök stjórnarskrárákvæði

Lögð voru fram frumdrög að endurskoðuðum 3.-10. gr. stjórnarskrárinnar sem sérfræðinganefndin hafði unnið í kjölfar umræðu á síðasta fundi. Eiríkur Tómasson fylgdi frumdrögum úr hlaði. Formaður lagði til að ekki yrði umræða á þessum fundi um drögin heldur yrði haldið áfram yfirferð yfir ákvæði II. kafla stjórnarskrárinnar þar sem frá var horfið.

Að því búnu hóf formaður umræðu um 11. gr. stjórnarskrárinnar. Var einkum rætt um það hvað fælist í því orðalagi 1. mgr. að forseti væri ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum. Eins var fjallað um það að stjórnarskráin mætti vera skýrari um hlutverk og heimildir forseta til dæmis á sviði samskipta við önnur ríki. Sumir nefndarmenn voru reyndar á því að þetta hefði ekki skapað sérstök vandamál, hægt væri að treysta því að forseti hverju sinni hefði samráð við ríkisstjórn eftir því sem þörf krefði.

Formaður kvað þessa umræðu hafa verið gagnlega. Hann ályktaði af umræðunni að það væri þörf á ítarlegri ákvæðum um hlutverk forseta, t.d. varðandi samskipti við erlend ríki. Var samþykkt að fela sérfræðinganefndinni að huga að þessu milli funda.

4. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 11.00. Var næsti fundur ákveðinn í Þjóðmenningarhúsinu þriðjudaginn 3. janúar frá kl. 13-17.

Fundargerð 13. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 3. janúar 2006 klukkan 13.00 síðdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Krístrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Bjarni Benediktsson og Jónína Bjartmarz voru forfölluð. Þá var einnig mætt sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt með lítilsháttar breytingu.

2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Ekki höfðu borist nein ný erindi frá síðasta fundi.

Greint var frá því að ritari hefði haft samband við fulltrúa Sagnfræðingafélags Íslands til að tilkynna honum um jákvæðar undirtektir nefndarinnar við fyrirhugaða ráðstefnu um forsetaembættið. Myndi félagið á næstunni senda nefndinni drög að dagskrá til skoðunar.

3. Efnisleg umræða um einstök stjórnarskrárákvæði

Formaður lagði til að á þessum fundi yrði haldið áfram umræðu um II. kafla stjórnarskrárinnar fyrir utan 26. gr. Gaf hann því næst Eiríki Tómassyni orðið sem kynnti endurskoðuð frumdrög að 3.-10. gr. stjórnarskrárinnar auk fyrstu draga að 11. – 14. gr.

Fram komu athugasemdir við að í þessum drögum frá sérfræðinganefndinni væru atriði sem ekki hefðu enn verið rædd í stjórnarskrárnefnd. Í því fælist óhæfileg stýring. Aðrir kváðust ekki sjá annmarka á því að hugmyndir væru settar fram með þessum hætti. Formaður undirstrikaði að ekki væri meiningin að textar þessi væru til samþykktar heldur eingöngu til að auðvelda umræðu. Fallast mætti á að ef til vill væri ekki tímabært að ræða einstök ákvæði áður en tekin hefði verið ítarlegri almenn umræða um hvernig menn sæju forsetaembættið og hlutverk ráðherra/ríkisstjórnar fyrir sér.

Var samþykkt að sérfræðinganefndin myndi fyrir næsta fund semja minnisblað með helstu spurningum sem taka þyrfti afstöðu til áður en farið væri að útfæra breytingartillögur við núgildandi II. kafla stjórnarskrárinnar. Nefndarmenn lýstu því næst viðhorfum sínum til þess hvað helst þyrfti að ræða.

4. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 16.00. Var næsti fundur ákveðinn mánudaginn 23. janúar frá kl. 8.30-12.00.

Fundargerð 14. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur á Hótel Reykjavík Centrum hinn 23. janúar 2006 klukkan 08.30 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Jón Kristjánsson (formaður), Krístrún Heimisdóttir, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Guðjón A. Kristjánsson, Jónína Bjartmarz og Steingrímur J. Sigfússon voru forfölluð. Þá voru einnig mætt úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður) og Kristján Andri Stefánsson. Gunnar Helgi Kristinsson var staddur erlendis. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt.

Þá voru lagðar fram til kynningar fundargerðir 20.-23. fundar sérfræðinganefndarinnar.

Formaður bar nefndarmönnum kveðju Steingríms J. Sigfússonar sem liggur á sjúkrahúsi eftir bísllys. Yrði hann frá störfum næstu vikunnar. Nefndarmenn báðu fyrir hlýjar kveðjur til Steingríms og óskuðu honum góðs bata.

2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Ekki höfðu borist nein ný erindi frá síðasta fundi. Ritari greindi frá undirbúningi ráðstefnu um forsetaembættið í samvinnu við Sagnfræðingafélag Íslands. Yrði hún haldin laugardaginn 25. mars næstkomandi í Þjóðminjasafninu. Fram komu ábendingar um tilhögun dagskrár sem ritara var falið að koma á framfæri.

3. Vinnulag næstu mánuði

Formaður gerði vinnulag næstu mánuði að umtalsefni. Til álita kæmi að skipta nefndinni upp í vinnuhópa um afmörkuð viðfangsefni. Tóku nefndarmenn undir að þetta gæti verið vænleg leið til að koma meiru í verk á skemmri tíma. Var því beint til formanns og ritara að setja upp fundaáætlun á þeim grunni sem rædd yrði á næsta fundi.

4. Efnisleg umræða um einstök stjórnarskrárákvæði

Eiríkur Tómasson gerði grein fyrir starfi sérfræðinganefndarinnar frá síðasta fundi og kynnti minnisblað um helstu spurningar sem svара þyrfti við endurskoðun II. kafla stjórnarskrárinnar.

Haldið var áfram umræðu um forsetaembættið og ríkisstjórn og tengd atriði eins og þjóðaratkvæðagreiðslur. Meðal annars komu fram þau sjónarmið að æskilegt væri að nefndin kæmi sér saman um ákvörðunarskjal sem tæki á helstu efnisatriðum. Því næst yrði hægt að fela sérfræðinganefndinni útfærsluna.

Einn nefndarmanna lagði fram minnisblað með tilteknum hugmyndum sem ættu erindi í slíkt ákvörðunarskjal. Voru þær ræddar og ákveðið að þær myndu vera áfram til umræðu á næstu fundum.

5. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 12. Var næsti fundur ákveðinn mánudaginn 27. febrúar frá kl. 8.30-12.

Fundargerð 15. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 27. febrúar 2006 klukkan 08.30 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Bjarni Benediktsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Kristrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Birgir Ármannsson var forfallaður. Þá voru einnig mætt úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt með lítilsháttar breytingum.

Formaður bauð sérstaklega velkominn Steingrím J. Sigfússon sem verið hafði frá störfum um hríð vegna meiðsla sem hann hlaut í bíslýsi.

2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Lögð voru fram drög að dagskrá ráðstefnu um forsetaembættið í sögulegu ljósi sem Sagnfræðingafélag Íslands efnir til laugardaginn 25. mars næstkomandi í Þjóðminjasafninu í samvinnu við nefndina.

Þá var lagt fram erindi sameinaðrar kvennahreyfingar um breytingar á þremur ákvæðum stjórnarskrárinnar ásamt greinargerð. KH óskaði að fært yrði til bókar að hún væri hlynnt þessum tillögum.

3. Vinnulag næstu mánuði

Í framhaldi af umræðu á síðasta fundi lagði formaður fram tillögu að skipan þriggja vinnuhópa sem fengju það verkefni að fjalla um afmörkuð viðfangsefni nefndarinnar. Nefndin í heild myndi svo fjalla um niðurstöður þeirra og notast við þær við gerð áfangaskýrslu sem gefin yrði út í júní næstkomandi.

Tillaga formanns var samþykkt og eru vinnuhóparnir sem hér segir: 1. Dómstólakafli og framsal ríkisvalds (BÁ, JB og KH), 2. Mannréttindaákvæði, ákvæði um auðlindir og umhverfisvernd (BB, GAK og ÖS) og 3. Forseti, ríkisstjórn og þjóðaratkvæðagreiðslur (JK, SJS, ÞP og ÖS). Gerð var tillaga um að þeir fyrstnefndu í hverjum hópi myndu stýra vinnu þeirra og var hún samþykkt. Sérfræðinganefndin og ritari myndu starfa með hópunum.

Var ákveðið að vinnuhóparnir myndu meðal annars taka afstöðu til innsendra erinda og skila ef sér niðurstöðum ekki síðar en í lok apríl. Þá var samþykkt að öllum nefndarmönnum væri frjálst að sækja fundi allra vinnuhópanna og var ritara falið að sjá til þess að tilkynningar um fundartíma og fundarstað bærust til allra.

4. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 10.00. Var ákveðið að ekki yrði boðað til næsta fundar fyrr en í lok apríl þegar vinnuhóparnir skiluðu af sér nema sérstakt tilefni gæfist til.

Fundargerð 16. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 23. júní 2006 klukkan 9.00 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Jónína Bjartmarz og Krístrún Heimisdóttir voru forfallaðar. Þá voru einnig mættir úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Björg Thorarensen var forfölluð. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt. Þá voru lagðar fram fundargerðir vinnuhópanna þriggja sem starfað höfðu á milli funda (sjá nánar lið 3).

2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Eftirfarandi erindi sem borist höfðu frá síðasta fundi voru lögð fram:

- frá ASÍ og fleiri samtökum um nauðsyn þess að festa í stjórnarskrá ákvæði um skyldur og réttindi stjórnvalda og almennings hvað varðar réttindi, verndun og nýtingu vatns,
- frá Herdísí Þorvaldsdóttur um nauðsyn þess að setja í stjórnarskrá ákvæði um gróðurvernd
- frá Einari E. Sæmundssen um rétt til lífsgæða og hvernig mætti verja hann í stjórnarskrá,
- frá sérnefnd Alþingis um stjórnarskrármál þar sem vakin er athygli á tveimur frumvörpum á 132. lögjafarþingi um breytingar á stjórnarskránni (þingseta ráðherra og samráð við Alþingi um stuðning við stríð).

3. Starf vinnuhópa

Formaður rifjaði upp að á síðasta fundi hefðu verið settir á laggirnar þrjú vinnuhópar til að fjalla um afmörkuð viðfangsefni í starfi nefndarinnar. Talsmenn vinnuhópanna gerðu því næst grein fyrir starfi þeirra.

1. vinnuhópur: Dómstólakafli og framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana (BÁ, KH, JBj)

BÁ gerði grein fyrir starfi 1. vinnuhóps. Í sambandi við dómstólakafliann hefði komið fram að grundvallarreglur um dómstólana, ekki síst skipun hæstaréttardómara, þyrftu að vera fyllri en nú er. Spurning væri hvort þau ákvæði þyrftu að vera í stjórnarskránni eða hvort nægilegt væri að breyta dómstólalögum. Fyrir lögju frumdrög að breytingum á dómstólakaflanum með mismunandi útfærslumöguleikum varðandi val á hæstaréttardómurum sem ET hefði tekið saman að beiðni vinnuhópsins.

Varðandi framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana þá hefði það sjónarmið komið fram innan vinnuhópsins að tryggara væri að hafa ákvæði í stjórnarskránni sem heimilaði slíkt. Nefnt hefði verið í því sambandi að í Noregi til dæmis þyrfti, samkvæmt stjórnarskránni, aukinn meirihluta á þingi til framsals ríkisvalds. Fyllsta ástæða væri til að mæla fyrir um það í stjórnarskránni að ákveðið ferli færi í gang þegar fram kæmu tillögur um hugsanlegt framsal ríkisvalds. Fram kom að BTh hefði verði falið að taka saman minnisblað um hugsanlegar breytingar á 21. gr. stjórnarskrárinnar.

Í umræðum kom fram það viðhorf að þörf væri á að gera skipan hæstaréttardómara sem faglegasta og lýðræðislegasta. Ein leið væri sú að dómnefnd fjallaði um dómaraefni líkt og í Danmörku. Önnur leið væri sú að Alþingi þyrfti að staðfesta skipan dómara. Í því væri fólgið aðhald gagnvart ráðherra. Menn hlytu að spyrja sig hvort væri alvarlegra núverandi ástand eða hugsanleg hætta á pólitískum afskiptum. Aðrir lögðu áherslu á að pólitískt vald og ábyrgð ætti að vera hjá ráðherra þótt breyta mætti umsagnarferlinu. Hætta gæti verið fólgin í því að Alþingi kæmi að skipan hæstaréttardómara og var vísað til Bandaríkjanna sem víttist til varnaðar í því sambandi. Krafa um staðfestingu Alþingis gæti leitt til þess að ráðherra axlaði ekki sömu ábyrgð á ákvörðun. Einnig gætu komið upp vandkvæði milli stjórnarflokka í samsteypustjórn. Í öllu falli ykist hætta á að embættaveitingar yrðu pólitískt bitbein. Þá var varað við þeirri hugmynd að hægt væri að finna hlutlæga mælikvarða við val á dómurum.

Þá kom fram það viðhorf að nóg væri að hafa í almennum lögum ákvæði um þessi efni, ekki þyrfti að útfæra þau í stjórnarskrá. Það gæti verið hluti af starfi þessarar nefndar að ná samkomulagi um slíkar lagabreytingar.

Varðandi önnur atriði þá var nefndur sá möguleiki að forseti Lýðveldisins fengi neitunarvald um skipan hæstaréttardómara, hugsanlega gæti það verið þáttur í auknu hlutverki forsetans. Því var ennfremur varpað fram að ástæða væri til að huga að tímabundinni skipan hæstaréttardómara, til 10-15 ára til dæmis. Þá styngju lífeyrissréttindi þeirra í stúf við það sem almenn gerist.

Var sérfræðinganeftindinni að lokum falið að útfæra nánar tillögur um breytingar á dómstólakaflanum í ljósi umræðnanna.

2. vinnuhópur: Mannréttindakafli og ákvæði um auðlindir og umhverfisvernd (BjB, GAK, ÖS)

BjB gerði grein fyrir starfi 2. vinnuhóps. Fyrir lögju tillögur frá vinnuhópnum um almennt ákvæði um skyldu stjórnvalda til að virða og tryggja mannréttindi, um umhverfismál og um auðlindir. Ljóst væri að þessum ákvæðum þyrfti að fylgja ítarleg greinargerð. Í umræðum kom fram að menn vildu til dæmis skoða gaumgæfilega hvaða áhrif almennt mannréttindaákvæði af þessu tagi hefði. Þá kom fram það sjónarmið að til viðbótar við slíkt ákvæði þyrfti að nefna kynhneigð í 65. gr. stjkskr., rétt til trúleysis í 63. gr. og kveða á um mannhelgi á viðeigandi stað í stjórnarskránni. Þá var ítarlega rætt um afleiðingar þess að setja ákvæði í stjórnarskrá um auðlindir líkt og auðlindanefnd lagði til á sínum tíma. Fram kom það sjónarmið að taka þyrfti fram berum orðum að villtir fiskistofnar væru sameign þjóðarinnar.

3. vinnuhópur: Forseti, ríkisstjórn, þjóðaratkvæðagreiðslur o.fl. (JKr, SJS, ÞP, ÖS)

JKr gerði grein fyrir starfi 3. vinnuhóps. Rætt hefði verið um breytingar á 26. gr. stjórnarskrárinnar. Einkum hefðu menn staðnæmst við þann möguleika að þingið kæmi að neitunarvaldi forseta Lýðveldisins.

Þá hefði verið rætt um aðkomu forseta Lýðveldisins að stjórnarmyndunum og tímafresti í því sambandi. Varðandi þjóðaratkvæðagreiðslur hefði einkum verið rætt um það hvort þjóðin ætti að geta kallað þær fram. Þá hefði sú spurning verið rædd

hvort stjórnarskrárbreytingar ætti að bera undir þjóðina í sérstakri þjóðaratkvæðagreiðslu. Þá hefðu einnig verið ræddar veigaminni spurningar eins og hvort fjölga bæri meðmælendum vegna forsetaframboðs og hvort forseti sem byði sig fram til endurkjörs þyrfti meðmælendur.

Í umræðum kom fram að enn teldu sumir að engin þörf væri á að breyta 26. gr. á meðan aðrir teldu það forsendu þess að einhverjar stjórnarskrárbreytingar yrðu samþykktar. Nefndur var ákveðinn möguleiki til málamiðlunar varðandi 26. gr., þ.e. að tengja breytingar á 26. gr. almennri rýmkun á möguleikum til þjóðaratkvæðagreiðslu.

4. Starfið framundan

Formaður gerði að umtalsefni þá staðreynd að tíminn væri orðinn naumur til að ljúka við heildarendurskoðun á þessu kjörtímabili. Einn möguleiki væri sá að leggja einungis á þessu stigi til breytingar á 79. gr. stjkskr. með það fyrir augum að haldin yrði almenn þjóðaratkvæðagreiðsla um nýja stjórnarskrá á miðju næsta kjörtímabili. Sýndist sitt hverjum um þessa hugmynd, sumir minntu á að nefndin hefði það verkefni að undirbúa heildarendurskoðun og því ætti hún ekki að gera tillögur um neitt sem gengi skemmra. Aðrir töldu að unnt ætti að vera á skömmum tíma að ná saman um nokkur grundvallaratriði þótt heildarendurskoðun biði. Var sérfræðinganeftinni falið að útfæra hugsanlegar breytingar á 79. gr. fyrir næsta fund.

5. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 15.00. Var næsti fundur ákveðinn í Þjóðmenningarhúsinu föstudaginn 25. ágúst frá kl. 10-15.

Fundargerð 17. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 25. ágúst 2006 klukkan 10.00 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Krístrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Jónína Bjartmarz og Bjarni Benediktsson voru forfölluð. Þá var einnig mætt sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt með lítilsháttar breytingum. Þá var lögð fram fundargerð 24. fundar sérfræðinganefndarinnar.

2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Lagt var fram erindi frá Ian Watson um ágæti kennitölu eins og hún er notuð á Íslandi.

Þá var lögð fram skrifleg ósk frá Elíasi Davíðssyni fyrir hönd Lýðræðishópsins um fund með nefndinni. Var ritara falið að svara Elíasi á þá lund að formaður og Össur Skarphéðinsson væru reiðubúnir að hitta hann að máli.

3. Efnisleg yfirferð yfir mögulegar stjórnarskrárbreytingar

Í samræmi við ákvörðun síðasta fundar, kynnti Eiríkur Tómasson fyrir hönd sérfræðinganefndarinnar mismunandi útfærslu á breytingum á 1. mgr. 79. gr. (stjórnarskrárbreytingar). Nefndarmenn reifuðu því næst sín sjónarmið varðandi þessar hugmyndir. Fram kom að gæta yrði þess að stjórnarskrárbreytingar yrðu ekki of auðveldar. Þá væri æskilegt að þjóðin hefði síðasta orðið. Var sérfræðinganefndinni falið að endurskoða útfærslu sína í ljósi umræðnanna.

Einn nefndarmanna lagði fram minnisblað með hugmyndum sem hann hafði reifað á síðasta fundi um hvernig mætti skýra hlutverk og stöðu forsetaembættisins, um þjóðaratkvæði og um stjórnarskrárbreytingar.

Þá kynnti Björg Thorarensen fyrir hönd sérfræðinganefndarinnar hugmyndir um breytingar á 21. gr. stjórnarskrárinnar varðandi heimild til framsals ríkisvalds og samráð stjórnvalda við Alþingi um utanríkismál. Í umræðum kom meðal annars fram það viðhorf að gera þyrfti ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu um meiriháttar framsal ríkisvalds til dæmis í formi ESB-aðildar.

4. Önnur mál

Tekin var upp að nýju umræða frá síðasta fundi um framhald á störfum nefndarinnar. Ákveðið var að stefna að tveimur fundum í september til þess að sjá hversu langt væri hægt að komast í samkomulagsátt um tiltekin atriði. Staðan yrði svo metin að nýju í kjölfar þeirra funda. Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 13.00. Var næsti fundur ákveðinn í Þjóðmenningarhúsinu þriðjudaginn 12. september frá kl. 13-17.

Fundargerð 18. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 12. september 2006 klukkan 10.00 árdagis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Kristrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Bjarni Benediktsson var forfallaður. Þá voru einnig mætt úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður) og Gunnar Helgi Kristinsson. Kristján Andri Stefánsson var forfallaður. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt.

2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Engin ný erindi höfðu borist nefndinni frá síðasta fundi.

3. Efnisleg yfirferð yfir mögulegar stjórnarskrárbreytingar

- 79. gr. stjkskr.

Eiríkur Tómasson gerði grein fyrir minnisblaði sérfræðinganefndarinnar um æskilegar breytingar á 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar. Umræðurnar snerust um hvort rétt væri að gera kröfu um aukinn meirihluta á þingi eða setja þátttökuþröskuld í þjóðaratkvæðagreiðslu þegar stjórnarskrárbreytingar væru afgreiddar. Annars vegar var lögð áhersla á að búa þyrfti svo um hnúta að stjórnarskrárbreytingar yrðu ekki gerðar nema um þær væri víðtæk sátt. Hins vegar var varað við því að minnihluti þingmanna og jafnvel einn stjórnsmálaflokkur hefði neitunarvald um breytingar. Þá gætu þátttökuþröskuldar í sambandi við þjóðaratkvæðagreiðslu boðið heim hættu á að hvatt yrði til þess að fólk sæti heima, sem væri ólýðræðislegt. Margir tóku undir að þjóðin ætti að vera stjórnarskrárgjafinn. Ennfremur kom fram að vert væri að tryggja að hæfilegur tími liði milli umræðna um breytingar á Alþingi vegna þess að þá gæfist færi á víðtækri almennri umræðu á meðan enn væri unnt að gera breytingar á tillögum. Þá þyrfti að taka afstöðu til þess hversu langur tími ætti að líða milli afgreiðslu Alþingis og þjóðaratkvæðagreiðslu.

Var samþykkt að formaðurinn fengi umboð til að fara yfir fyrirbyggjandi hugmyndir og leggja fram tillögu í framhaldinu.

- auðlindaákvæði

Eiríkur Tómasson rifjaði því næst upp tillögu auðlindanefndar frá árinu 2000 um ákvæði sem mælti fyrir um þjóðareign á náttúruauðlindum sem ekki væru í einkaeigu. Í umræðum var meðal annars kallað eftir því að gerð yrði úttekt á því hvaða lögræðilegu- og hagfræðilegu álitamál kynnu að rísa í kjölfar samþykktar slíks ákvæðis. Ennfremur að gefið yrði yfirlit yfir þá fræðilegu umræðu sem átt hefði sér stað um eignarrétt að auðlindum síðan auðlindanefnd lauk störfum. Þá þyrfti að liggja fyrir hvað fælist í óbeinum eignarréttindum, til dæmis varðandi fiskveiðiheimildir.

Aðrir sögðu að ekki væri þörf á viðbótarálitsgerðum og ekki ætti að vera torvelt að ná samkomulagi um ákvæði af þessu tagi. Það mætti þó slípa ákvæðið til. Þannig komu

fram athugasemdir við að samkvæmt tillögu auðlindanefndar væri skylt í öllum tilfellum að innheimta gjald vegna afnota af auðlindum í þjóðareigu.

4. Önnur mál

Formaður lagði að lokum til að næsti fundur yrði helgaður umræðu um framhald nefndarstarfsins.

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 12.30. Var næsti fundur ákveðinn í Þjóðmenningarhúsinu fimmtudaginn 28. september frá kl. 13-17.

Fundargerð 19. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 25. október 2006 klukkan 13.00 síðdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Jón Kristjánsson (formaður), Krístrún Heimisdóttir, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Guðjón A. Kristjánsson, Jónína Bjartmarz og Steingrímur J. Sigfússon voru forfölluð. Þá voru einnig mætt úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður) og Gunnar Helgi Kristinsson. Kristján Andri Stefánsson var forfallaður. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt.

2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Lagt var fram erindi frá Hirti Einarssyni um nauðsyn þess að ekki yrði haggð við málskotsrétti forseta.

3. Starfið framundan

Formaður gerði að umtalsefni þá staðreynd að ekki væri langur tími til stefnu áður en nefndin ætti að skila af sér. Útséð væri um að hægt yrði að ljúka heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar fyrir næstu Alþingiskosningar. Kvaðst hann vilja leggja til að forsætisráðherra yrði gerð grein fyrir stöðu mála og farið fram á lengri frest. Jafnframt yrði tekin saman áfangaskýrsla með yfirliti yfir starf nefndarinnar til þessa. Eins kvaðst hann vilja heyra í mönnum hvort samstaða gæti nást um afmörkuð atriði eins og breytingar á 79. gr. stjórnarskrárinnar og setningu ákvæðis um náttúruauðlindir.

Fram kom hjá sumum nefndarmanna að unnt ætti að vera að ná samkomulagi í vetur um umtalsverðar breytingar á stjórnarskránni þótt heildarendurskoðun yrði að bíða betri tíma. Aðrir kváðu hins vegar enn langt í land, jafnvel varðandi atriði eins og auðlindaákvæði og framsal ríkisvalds sem gjarnan hefðu verið nefnd. Þá hefði nefndin það verkefni að skila tillögum um heildarendurskoðun og rétt væri að einbeita sér áfram að því verki, þótt það tæki lengri tíma en ætlað var í byrjun.

Í ljósi þess að margir nefndarmenn væru fjarverandi lagði formaður til að ákvörðun um framhaldið yrði frestað til næsta fundar og var það samþykkt.

4. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 15.00. Var næsti fundur ákveðinn í Þjóðmenningarhúsinu föstudaginn 3. nóvember frá kl.12.00-13.00.

Fundargerð 20. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 3. nóvember 2006 klukkan 12.00 á hádegi. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Guðjón A. Kristjánsson og Krístrún Heimisdóttir voru forfölluð. Þá voru einnig mættir úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Björg Thorarensen var forfölluð. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar en afgreiðslu hennar var frestað til næsta fundar.

2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Engin ný erindi höfðu borist frá síðasta fundi.

3. Starfið framundan

Rætt var um að gera þyrfti forsætisráðherra grein fyrir stöðu mála í starfi nefndarinnar. Í því sambandi komu fram mismunandi sjónarmið m.a. um það hversu langt nefndin gæti komist í starfi sínu fyrir lok þessa kjörtímabils. Var formanni falið að ráðgast við nefndarmenn fram að næsta fundi um orðalag á bréfi til forsætisráðherra þar sem honum yrði gerð grein fyrir stöðu mála.

4. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 13.00. Næsti fundur yrði boðaður með tölvupósti.

Fundargerð 21. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 18. desember 2006 klukkan 12.00 á hádegi. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Kristrún Heimisdóttir, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Jónína Bjartmarz og Steingrímur J. Sigfússon voru forfölluð. Þá voru einnig mættir úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður) og Gunnar Helgi Kristinsson. Kristján Andri Stefánsson. var forfallaður. Eiríkur Tómasson ritaði fundargerð í forföllum Páls Þórhallssonar.

Lagðar voru fram fundargerðir tveggja síðustu funda og voru þær samþykktar án athugasemda.

2. Erindi sem borist hafa nefndinni

Eitt nýtt erindi frá Þorkeli Helgasyni var lagt fram til kynningar.

3. Starfið framundan

Formaður lagði fram ný drög að bréfi til forsætisráðherra í framhaldi af umræðum á síðasta fundi. Í umræðum um drögin kom í ljós að sumir nefndarmanna gætu ekki sætt sig við það orðalag sem þar kom fram. Var að lokum samþykkt að fresta því að afgreiða þetta mál og var formanni falið að kanna möguleika á því hvort sátt gæti tekist um það meðal nefndarmanna fyrir fund sem væri fyrirhugaður föstudaginn 22. desember nk.

4. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 12.50.

Fundargerð 22. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 5. janúar 2007 klukkan 12.00 á hádegi. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Kristrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Þá voru einnig mættir úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður), Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson. Eiríkur Tómasson ritaði fundargerð í forföllum Páls Þórhallssonar.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt án athugasemda.

2. Hugsanlegar breytingar á 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar

Í umræðum um þetta mál lýstu allir nefndarmenn sig reiðubúna til að skoða þann kost að breyta þessu ákvæði, einu og sér, en fresta öðrum tímabærum breytingum á stjórnarskránni til næsta kjörtímabils. Einnig lýstu allir nefndarmenn sig fylgjandi þeirri hugmynd að breytingar á stjórnarskránni verði bornar sérstaklega undir þjóðaratkvæði, til samþykktar eða synjunar. Skiptar skoðanir voru hins vegar um það hvernig ákvæði sem þetta eigi að vera orðað.

3. Starfið framundan

Formanni var falið að ræða við einstaka nefndarmenn til að freista þess að ná málamiðlun um orðalag þess ákvæðis sem að framan greinir. Einnig er stefnt að því að gefa út áfangaskýrslu um störf nefndarinnar. Næsti fundur í nefndinni er fyrirhugaður þriðjudaginn 16. janúar nk.

4. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 14.30.

Fundargerð 23. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 16. janúar 2007 klukkan 09.00 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Jónína Bjartmarz og Kristrún Heimisdóttir voru forfallaðar. Þá voru einnig mætt úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður) og Gunnar Helgi Kristinsson. Kristján Andri Stefánsson var forfallaður. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt án athugasemda.

2. Hugsanlegar breytingar á 79. gr. stjórnarskrárinnar.

Formaður nefndarinnar kynnti tillögu um breytingar á 79. gr. stjórnarskrárinnar. Þar var gert ráð fyrir tveimur meginleiðum við stjórnarskrárbreytingar eftir því hvort næðist aukinn meirihluti á Alþingi fyrir breytingum. Hvor leiðin sem farin yrði endaði með þjóðaratkvæðagreiðslu þar sem þyrfti tiltekinn lágmarksstuðning. Skyldi kveða nánar á um slíka þjóðaratkvæðagreiðslu í lögum. Að sögn formanns væri hér um að ræða málamiðlun sem hann setti fram eftir viðræður við nefndarmenn í kjölfar síðasta fundar.

Í umræðum um tillöguna kom fram að í athugasemdum með stjórnarskrárfurumvarpi þyrfti að benda á að þjóðaratkvæðagreiðsla gæti farið fram samhliða alþingiskosningum eða öðrum kosningum. Stjórnarskrárbreytingar væru því ekki lengur bundnar við lok kjörtímabils. Þá var nokkuð rætt um hvort gera þyrfti kröfu um tiltekinn lágmarksstuðning í þjóðaratkvæðagreiðslu. Annars vegar komu fram sjónarmið um að allir þröskuldar aðrir en einföld meirihlutaregla væru til óþurftar. Hins vegar var lögð áhersla á að eðlilegt væri að gera kröfu um ríka samstöðu um breytingar á grundvallarlögum og lágmarksstuðning þjóðar. Þær lágmarkskröfur sem talað væri um gætu vart talist þröskuldar. Þá kom ennfremur fram það sjónarmið að gera frekar kröfu um lágmarksþátttöku en lágmarksstuðning. Var að lokum samþykkt að gera kröfu um 20-25% lágmarksstuðning í þjóðaratkvæðagreiðslu eftir því hvor meginleiðin væri farin við stjórnarskrárbreytingar.

Þá voru samþykktar breytingar á tillögu formanns með það fyrir augum að ekki yrði freisting fyrir þingmenn að hverfa frá stuðningi við stjórnarskrárbreytingar í þeim tilgangi að ná fram þingrofi.

Fram kom að tillagan væri samþykkt með fyrirvara um viðbrögð í þingfloknum.

3. Starfið framundan

Ýmsir nefndarmenn lögðu áherslu á að samþykkt ofangreindrar tillögu fæli einungis í sér áfanga. Það væri rökrétt að byrja á því að breyta tilhögun stjórnarskrárbreytinga til að undirstrika að þjóðin væri stjórnarskrárgjafinn.

Rætt var um hvernig væri eðlilegast að standa að flutningi frumvarps um ofangreindar stjórnarskrárbreytingar. Varð niðurstaðan sú að eðlilegast væri að skila tillögum til forsætisráðherra sem myndi svo athuga gagnvart Alþingi fyrirkomulag á flutningi frumvarps til stjórnarskipunarlag. Þá var sammæli um að réttast væri að frumvarpinu fylgdu gögn úr starfi nefndarinnar eins og áfangaskýrsla, drög að frumvarpi um þjóðaratkvæðagreiðslur og greinargerðir sérfræðinganefndar. Var sérfræðinganefndinni falið að undirbúa þessi gögn.

Næstu fundir í nefndinni eru fyrirhugaðir laugardaginn 27. janúar nk. kl. 10-12 og fimmtudaginn 1. febrúar nk. kl. 17-19.

4. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 10.30

Fundargerð 24. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 27. janúar 2007 klukkan 10.00 árdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Krístrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson. Guðjón A. Kristjánsson var forfallaður. Þá voru einnig mættir úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Eiríkur Tómasson (formaður) og Gunnar Helgi Kristinsson. Björg Thorarensen og Kristján Andri Stefánsson voru forfölluð. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt án athugasemda.

2. Hugsanlegar breytingar á 79. gr. stjórnarskrárinnar

Formaður bað Eirík Tómasson að kynna drög að frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á 79. gr. stjórnarskrárinnar ásamt greinargerð sem lögð voru fram á fundinum. Í máli Eiríks kom fram að við skoðun milli funda hefði komið í ljós að gera þyrfti tæknilega breytingu á tillögu þeirri sem samþykkt hefði verið á síðasta fundi. Samþykki þing stjórnarskrárbreytingu án þess að fyrir henni sé 2/3 meirihluti verði frekari afgreiðslu frestað en ekki komi sjálfkrafa til þingrofs. Þar með er tekið fyrir þann möguleika að þingmenn greiði atkvæði gegn stjórnarskrárfrumvarpi við síðustu umræðu í því skyni að framkalla þingrof.

Var fallist á þessa breytingu á frumvarpsdrögum enda yrði tekið fram í greinargerð að eftir sem áður yrði hægt að rjúfa þing eftir almennum reglum ef vilji væri til þess að hraða stjórnarskrárbreytingum.

Beindi formaður því til nefndarmanna að senda athugasemdir við orðalag frumvarpsins og greinargerðarinnar til ritara í tæka tíð fyrir næsta fund.

3. Starfið framundan

Staðfest var að stefnt skyldi að því að ljúka afgreiðslu frumvarpsdraganna og fylgiskjala á næsta fundi fimmtudaginn 1. febrúar nk. kl. 17-19.

4. Önnur mál

Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 11.00.

Fundargerð 25. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu hinn 1. febrúar 2007 klukkan 17.00 síðdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Jón Kristjánsson (formaður), Kristrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon og Þorsteinn Pálsson. Bjarni Benediktsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jónína Bjartmarz og Össur Skarphéðinsson voru forfölluð. Þá voru einnig mætt úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson (formaður) og Gunnar Helgi Kristinsson. Kristján Andri Stefánsson var forfallaður. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt án athugasemda.

2. Erindi sem hafa borist

Lagt var fram framsent bréf Þórunnar Guðmundsdóttur hrl., sem var oddviti yfirkjörstjórnar í Reykjavík norður í síðustu forsetakosningum, til dómsmálaráðherra þar sem hún vakti athygli á tilteknum atriðum varðandi ákvæði 5. gr. stjórnarskrárinnar um fjölda meðmælenda og landfræðilega skiptingu þeirra, eins og hún er útfærð í lögum nr. 36/1945.

3. Breytingar á 79. gr. stjórnarskrárinnar

Lögð voru fram endurskoðuð drög að frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á 79. gr. ásamt greinargerð. Þá voru kynnt drög að frumvarpi til breytinga á þingskapalögum auk frumvarps til laga um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 79. gr. stjórnarskrárinnar sem myndu fylgja með til kynningar.

Formaður greindi frá fundi sem hann hefði átt með skrifstofustjóra Alþingis þar sem rædd voru þau atriði í frumvarpinu sem sneru að störfum Alþingis og fælu í sér fráhrarf frá almennum reglum um meðferð þingmála.

Samþykkt var að formaður myndi senda frumvarpið ásamt ofangreindum fylgiskjölum til forsætisráðherra sem niðurstöðu nefndarinnar.

4. Starfið framundan – kynning á niðurstöðum nefndar

Lögð voru fram drög að áfangaskýrslu. Fram komu athugasemdir við að fjallað skyldi um umhverfisvernd og auðlindamál í sama veffangi. Var ritara falið að uppfæra skjalið í ljósi þessarar athugasemda og annarra athugasemda sem nefndarmenn kynnu að senda fram að næsta fundi.

Þá var nokkuð rætt um hvort ástæða væri til þess fyrir nefndina að kynna niðurstöður sínar með sérstökum hætti en engin ákvörðun tekin í því efni.

5. Önnur mál

Næsti fundur var ákveðinn þriðjudaginn 6. feb. kl. 17.30-19 í Þjóðmenningarhúsinu. Fleira var ekki rætt og var fundi slitið kl. 18.00.

Fundargerð 26. fundar stjórnarskrárnefndar

1. Inngangur

Fundur var settur í Þjóðmenningarhúsinu þriðjudaginn 6. febrúar 2007 klukkan 17.30 síðdegis. Mætt voru úr stjórnarskrárnefnd: Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Guðjón A. Kristjánsson, Jón Kristjánsson (formaður), Jónína Bjartmarz, Krístrún Heimisdóttir, Steingrímur J. Sigfússon og Össur Skarphéðinsson. Þorsteinn Pálsson var forfallaður. Þá voru einnig mætt úr sérfræðinganefnd um stjórnarskrána: Björg Thorarensen og Eiríkur Tómasson (formaður). Gunnar Helgi Kristinsson og Kristján Andri Stefánsson voru forfallaðir. Páll Þórhallsson ritaði fundargerð.

Lögð var fram fundargerð síðasta fundar og var hún samþykkt án athugasemda.

2. Áfangaskýrsla

Lögð voru fram endurskoðuð drög að áfangaskýrslu. Var ákveðið að fundargerðir nefndarinnar og vinnuhópa hennar myndu fylgja með sem fylgiskjöl auk þriggja helstu greinargerða sérfræðinganefndarinnar. Tekið yrði fram að vinnuhópunum hefði verið ætlað að setja fram hugmyndir, sem síðan yrðu ræddar í fullskipaðri nefnd. Yrði því að skoða fundargerðir þeirra í samhengi við umræður sem síðan urðu inni í nefndinni sjálfri, en þær væru raktar í fundargerðum nefndarinnar og áfangaskýrslunni.

Var ritara falið að senda út lokadrög á næstu dögum þar sem gefinn yrði stuttur frestur til athugasemda.

3. Önnur mál

Birgir Ármannsson gat þess að sérnefnd Alþingis um stjórnarskrármálefni hefði komið saman og vænta mætti frá henni hefðbundins bréfs þar sem upplýst væri um þingmál á yfirstandandi þingi er vörðudu stjórnarskrána.

Lagt var fram bréf formanns til forsætisráðherra dags. 5. feb. með tillögu nefndarinnar um breytingu á 79. gr. stjórnarskrárinnar ásamt fylgiskjölum. Kom fram ábending um lagfæringu á orðalagi í greinargerð með frumvarpinu og var ritara falið að koma henni áleiðis.

Ritara var falið að kanna hvenær væri hentugur tími fyrir lokafund nefndarinnar í þessari lotu en ekki ætti að vera þörf á sérstökum fundi til að ljúka áfangaskýrslunni, það ætti að vera hægt með tölvupóstsamskiptum.

Fundargerð (1) vinnuhóps um dómstólakafla o.fl.

Ár 2006, þriðjudaginn 7. mars, kl. 8.30, kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um dómstólakafla o.fl. saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu.

Fundinn sátu: Birgir Ármannsson, Jónína Bjartmarz og Eiríkur Tómasson sem ritaði fundargerð þessa. Kristrún Heimisdóttir hafði boðað forföll.

Þetta gerðist:

1. ET lagði fram ýmis gögn sem varða V. kafla stjórnarskrárinnar og hugsanlegar breytingar á honum.
2. Farið var lauslega yfir þau atriði sem til greina kæmi að taka sérstaklega til skoðunar í þessum kafla, en síðan ákveðið að fresta frekari umfjöllun um þau, þar sem einn úr hópnum væri fjarverandi.
3. Ákveðið var að stefna að því að halda næsta fund í vinnuhópnum í hádeginu þriðjudaginn 14. mars nk.

Fleira gerðist ekki.

Fundi slitið kl. 9.20.

Fundargerð (2) vinnuhóps um dómstólakafla o.fl.

Ár 2006, þriðjudaginn 21. mars, kl. 12, kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um dómstólakafla o.fl. saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu.

Fundinn sátu: Birgir Ármannsson, Jónína Bjartmarz, Krístrún Heimisdóttir og Eiríkur Tómasson sem ritaði fundargerð þessa.

Þetta gerðist:

1. Lögð var fram fundargerð síðasta fundar í vinnuhópnum.
2. Í framhaldi af umræðum á síðasta fundi var rætt um þau atriði sem til greina kæmi að taka sérstaklega til skoðunar í þessum kafla. Var ET falið að taka saman frumdrög að ákvæðum kaflans sem rædd yrðu frekar á næsta fundi.
3. Ákveðið var að stefna að því að halda næsta fund í vinnuhópnum að morgni mánudagsins 3. apríl nk.

Fleira gerðist ekki.

Fundi slitið kl. 13.00.

Fundargerð (3) vinnuhóps um dómstólakafla o.fl.

Ár 2006, mánudaginn 3. apríl, kl. 8.30, kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um dómstólakafla o.fl. saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu.

Fundinn sátu: Kristrún Heimisdóttir og Eiríkur Tómasson sem ritaði fundargerð þessa. Þau Birgir Ármannsson og Jónína Bjartmarz voru fjarverandi vegna fundar í þingnefnd, sem þau eiga sæti í, en fundurinn hafði verið boðaður með skömmum fyrirvara.

Þetta gerðist:

1. Lögð var fram fundargerð síðasta fundar í vinnuhópnum.
2. Í framhaldi af því, sem fram kom á síðasta fundi, lagði ET fram sem umræðugrundvöll frumdrög að ákvæðum nýs kafla um dómsvald og ákærvald er kæmi í stað V. kafla núgildandi stjórnarskrár. Samþykkt var að fresta umræðum um þetta mál að svo stöddu.
3. Ákveðið var að stefna að því að halda næsta fund í vinnuhópnum fljótlega eftir páska og fjalla þá m.a. um stjórnarskrárákvæði um heimild til að framselja ríkisvald til alþjóðlegra eða fjölþjóðlegra stofnana í afmörkuðum tilvikum.

Fleira gerðist ekki.

Fundi slitið kl. 9.15.

Fundargerð (4) vinnuhóps um dómstólakafla o.fl.

Ár 2006, mánudaginn 15. maí, kl. 9, kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um dómstólakafla o.fl. saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu.

Fundinn sátu: Birgir Ármannsson, Krístrún Heimisdóttir, Björg Thorarensen og Eiríkur Tómasson sem ritaði fundargerð þessa. Jónína Bjartmarz var fjarverandi.

Þetta gerðist:

1. Lögð var fram fundargerð síðasta fundar í vinnuhópnum.
2. Rætt var um efni stjórnarskrárákvæðis um samninga og önnur samskipti við erlend ríki sem komið gæti í stað 21. gr. núverandi stjórnarskrár. Ennfremur um nýtt stjórnarskrárákvæði sem fæli í sér heimild til framsals ríkisvalds til alþjóðlegra og fjölþjóðlegra stofnana, að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Að umræðum loknum var Björgu falið að taka saman minnisblað, þar sem teft verði fram valkostum að því er varðar þessi tvö atriði.
3. Í framhaldi af síðasta fundi var rætt um frumdrög ET að ákvæðum nýs kafla um dómsvald og ákærvald er kæmi í stað V. kafla núgildandi stjórnarskrár.

Fleira gerðist ekki.

Fundi slitið kl. 10.30.

Fundargerð (1) vinnuhóps um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál

Ár 2006, mánudaginn 13. mars, kl. 9.00 kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu.

Fundinn sátu: Bjarni Benediktsson, Guðjón Arnar Kristjánsson, Össur Skarphéðinsson og Björg Thorarensen sem ritaði fundargerð þessa.

Þetta gerðist:

1. Fyrir fundinum lá samantekt frá BTh. með samantekt yfir erindi sem borist hafa stjórnarskrárnefnd um þessi svið stjórnarskrárinnar auk tillögu auðlindanefndar frá árinu 2000 um orðalag nýs stjórnarskrárákvæðis um auðlindir og nýtingu þeirra. Tillagan og skýringar með henni eru hluti af ítarlegum skýrslum sem auðlindanefnd vann á árunum 1999 og 2000. Farið var yfir þessi gögn og lagt mat á það hvernig haga bæri vinnu stjórnarskrárnefndarinnar í framhaldinu varðandi þessa málaflokka.
2. Vinnuhópurinn komst að þeirri niðurstöðu að æskilegt væri að stefna að því að setja í stjórnarskrána ákvæði um umhverfismál og auðlindir. Var ákveðið að kanna og leggja fram á næsta fundi vinnuhóps dæmi um ákvæði í fleiri stjórnarskrám sem gætu verið til hliðsjónar um gerð stjórnarskrárákvæðis um umhverfismál. Einnig var ákveðið að fá Eirík Tómasson prófessor sem átti sæti í auðlindanefnd, á næsta fund nefndarinnar til að skýra nánar þau sjónarmið sem liggja að baki tillögu auðlindanefndar.
3. Vinnuhópurinn taldi æskilegt að huga nánar að breytingum á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar sem hefðu almennt gildi. Í því sambandi var einkum litið til þess hvort rætt væri að færa út orðalag almennu jafnræðisreglunnar í 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þá væri vert að stefna að því að í stjórnarskránni yrði vísað með almennum hætti til réttinda sem vernduð eru í alþjóðlegum mannréttindasamningum sem Ísland er aðili að, annað hvort í inngangsákvæðum í 1. kafla stjórnarskrárinnar, eða í sérstöku ákvæði í mannréttindakaflanum.
4. Ákveðið að næsti fundur vinnuhóps verði haldinn mánudaginn 20. mars kl. 9.00.

Fleira gerðist ekki

Fundi slitið kl.10.30

Fundargerð (2) vinnuhóps um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál

Ár 2006, mánudaginn 20. mars, kl. 9.00 kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu.

Fundinn sátu. Guðjón Arnar Kristjánsson, Össur Skarphéðinsson og Björg Thorarensen sem ritaði fundargerð þessa. Bjarni Benediktsson hafði boðað forföll. Auk þess kom Eiríkur Tómasson á fundinn.

Þetta gerðist:

1. Fyrir fundinum lá samantekt frá síðasta fundi vinnuhópsins 13. mars sl. þar sem dregnar voru saman niðurstöður þess fundar. Einnig fylgdi þeirri samantekt yfirlit yfir stjórnarskrárákvæði 9 ríkja um umhverfismál.
2. Eiríkur Tómasson gerði grein fyrir sjónarmiðum að baki tillögu auðlindanefndar um nýtt stjórnarskrárákvæði varðandi náttúruauðlindir og nýtingu þeirra, en Eiríkur var einn nefndarmanna í auðlindanefnd.
3. Samstaða var um að vinnuhópurinn gerði tillögu til stjórnarskrárnefndar um að ákvæði varðandi auðlindamál og umhverfismál yrðu sett í stjórnarskrána, annað hvort í tveimur aðskildum ákvæðum eða einu. Rætt var um helstu efnisatriði sem ættu að koma fram þar.
4. Ákveðið að næsti fundur vinnuhóps verði haldinn fimmtudaginn 30. mars kl. 8.30 en að í millitíðinni myndu BT og ET hitta BB til að fara yfir sjónarmiðin á bak við tillögur auðlindanefndar.

Fleira gerðist ekki

Fundi slitið kl.10.00

Fundargerð (3) vinnuhóps um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál

Ár 2006, fimmtudaginn 30. mars, kl. 8.30 kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu. Á fundarstað kom í ljós að Bjarni Benediksson og Össur Skarphéðinsson höfðu boðað forföll.

Fundinn sátu því Guðjón Arnar Kristjánsson og Björg Thorarensen. Aðalheiður Jóhannsdóttir dósent við lagadeild HÍ og sérfræðingur í umhverfisrétti var einnig mætt að beiðni formanns vinnuhópsins til þess að ræða um efni hugsanlegs stjórnarskrárákvæðis um umhverfismál. GAK og BTh. ákváðu að ræða efnið við AJ, þrátt fyrir forföll tveggja í vinnuhópnum en samantekt af þeim umræðum yrði send þeim í fundargerð.

AJ fjallaði um reynslu af nýja norska stjórnarskrárákvæðinu um umhverfismál, gr. 110 b, sem kom inn í stjórnarskrána árin 1992. Hún benti á að ekki lægi fyrir mikil dómaframkvæmd í Noregi um ákvæðið, en þó hefði gengið dómur í Hæstarétti Noregs árið 1993. Þar voru lagaákvæði um leyfi til umhverfisframkvæmda túlkuð í ljósi markmiða stjórnarskrárákvæðisins. Ekki eru dæmi þess að ákvæðinu hafi verið beitt fyrir dómstólum til að byggja á sjálfstæðan rétt einstaklinga eða félagasamtaka og er ákvæðið ekki talið fela í sér sjálfstæða efnisreglu. Það hefur fyrst og fremst áhrif sem markmiðssetning á sviði umhverfismála og hefur þannig áhrif á framkvæmd laga á þessum vettvangi. Þá telur AJ að ákvæðið hafi áhrif með þeim hætti að lög verði í auknum mæli skýrð með vísan til alþjóðaskuldbindinga Noregs á sviði umhverfismála. Enn sem komið er hefur lítið verið ritað í Noregi um túlkun og áhrif umhverfisákvæðis stjórnarskrárinnar en AJ er kunnugt um að ítarleg lögfræðileg úttekt um ákvæðið er væntanleg frá einum helsta sérfræðingi Noregs um efnið.

Þessu næst fjallaði AJ um nýja finnska stjórnarskrárákvæðið í 20. gr. stjórnarskrárinnar sem tók gildi árið 2000. Hún benti á að ákvæðið væri mjög ólíkt því norska að efni og uppbyggingu, og fræðimenn greindi á um hvort það hefði lagaleg áhrif eða eingöngu stefnuyfirlýsing. AJ var kunnugt um einn dóm sem hefði nýlega gengið í æðsta stjórnarsýsludómstól Finnlands þar sem deila snerist um það hvort tiltekin ákvæði í finnskri löggjöf giltu um leyfi til virkjunarframkvæmda og gerð uppistöðulóns. Var finnsk löggjöf túlkuð í ljósi stjórnarskrárákvæðisins og réði það úrslitum um að viðkomandi ákvæði voru talin ná yfir þessar framkvæmdir. Þá hefur verið talið að umhverfisákvæðið leiði til þess að lagaheimildir um aðild félagasamtaka að ákvörðunum um umhverfismál séu túlkaðar rúmt.

Hvað varðar efni hugsanlegs stjórnarskrárákvæðis um umhverfismál í íslensku stjórnarskránni benti AJ á þrjá meginþætti sem eðlilegt væri að taka tillit til. Í fyrsta lagi þátttökuréttindin, þ.e. um rétt manna til að hafa áhrif á ákvarðanir sem varða umhverfið, í öðru lagi sjálfbær þróun og í þriðja lagi, tilvísun í líffræðilegrar fjölbreytni. Í þessu sambandi væri hugtakið „sjálfbær þróun“ nokkurs konar yfirhugtak sem rétt væri að telja fyrst sem meginmarkið, en á eftir kæmu hin tvö. Síðan yrði inntak hugtakanna sem er mjög víðtækt skýrt nánar í greinargerð. Þá lagði AJ áherslu á að framsetning umhverfisákvæðis hlyti að felast á því að lýsa yfir þessum markmiðum, en jafnframt yrði tilgreint í stjórnarskrárákvæðinu að nánar skyldi mælt fyrir um þessi efni í lögum. Eftir sem áður hefur því löggjafinn svigrúm til þess að ákveða hvaða leiðir skuli fara til þess að ná þessum markmiðum. Þannig

myndi stjórnarskrárákvæðið ekki búa til sjálfstæðar efnisreglur, en þó gera dómstólum kleift að meta t.d. hvort stjórnarvaldsákvæðanir eða löggjöf fer bersýnilega gegn þessum grundvallarmarkmiðum.

Í lok fundar var ákveðið að kanna hvort vinnuhópur nær að funda aftur fyrir páska og tillaga gerð um miðvikudaginn 12. apríl kl. 8.30. Fleira ekki gert. Fundi slitið kl. 9.30

Fundargerð (4) vinnuhóps um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál

Ár 2006, miðvikudaginn 12. apríl, kl. 8.30 kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um auðlinda-, umhverfis- og mannréttindamál saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu.

Fundinn sátu Bjarni Benediktsson, Guðjón Arnar Kristjánsson, Össur Skarphéðinsson og Björg Thorarensen sem ritaði fundargerð þessa.

Rætt var um hvornig best væri að gera tillögur til stjórnarskrárnefndar varðandi framhald við vinnu um stjórnarskrárákvæði á þessu sviði. Ákveðið var að fela BTh að gera frumdrög að nýjum og breyttum stjórnarskrárákvæðum um efnið með hliðsjón af þeim umræðum sem hafa orðið á síðustu fundum vinnuhópsins. Í þeim umræðum var m.a. litið til nýlegra stjórnarskrárbreytinga varðandi þessi málefni í Noregi og Finnlandi. Eru tillögur vinnuhópsins í meginatriðum tvíþættar:

1. Tillaga yrði gerð um tvö ný ákvæði varðandi umhverfismál og auðlindir í VII. kafla stjórnarskrárinnar aftan við 78. gr. um sjálfstjórn sveitarfélaga. Rætt var um helstu efnisatriði sem ættu að koma fram þar. Í fyrra ákvæðinu yrði fjallað um réttindi og markmið tengd umhverfinu; Þar yrði fjallað um rétt til umhverfis sem tryggi heilbrigði og líffræðilega fjölbreytni, sjálfbæra þróun og nýtingu náttúruauðlinda til hagsældar fyrir þjóðina og komandi kynslóðir og loks um rétt almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og til að hafa áhrif á ákvarðanir sem varða umhverfið. Í seinna ákvæðinu yrði lýst yfir að náttúruauðlindir og landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti séu þjóðareign og að veita megi heimild til afnota og hagnýtingar á þeim gegn gjaldi auk þess sem fjallað er um hvornig nýta skuli arð af þeim. Ákvæðið byggir í meginráttum á tillögum auðlindanefndar frá árinu 2000. Efni þessara tveggja ákvæða tengist að nokkru leyti og mætti huga að því hvort rétt er að fella þau saman í eitt stjórnarskrárákvæði.
2. Flest erindi sem hafa borist stjórnarskrárnefnd varðandi breytingar á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar lúta að tiltölulega afmörkuðum atriðum í mannréttindaákvæðum og endurspegla hagsmuni þeirra félagasamtaka og einstaklinga sem sent hafi inn erindi. Vinnuhópurinn telur varasamt að breyta afmörkuðum þáttum stjórnarskrárákvæðum um mannréttindi án þess að huga þá samtímis að mörgum öðrum atriðum sem einnig þyrfti að breyta til samræmis, án tillits til þess hvort erindi hafi borist þar um. Í raun þyrfti þá að fara fram ný heildarendurskoðun á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar sem eðlilegra væri að vinna í stærra samhengi. Vinnuhópurinn telur því æskilegt að skoða nánar breytingar sem hefðu almennara gildi. Hann leggur til að í inngangsákvæði í I. kafla stjórnarskrárinnar verði vísað til þess að mannréttindi séu einn hornsteina íslenskrar stjórnskipunar en tillaga þess efnis hefur þegar komið fram í starfi stjórnarskrárnefndar. Jafnframt verði sett ákvæði í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar, sem kæmi á eftir umhverfis- og auðlindaákvæðunum. Þar yrði lýst yfir skyldu stjórnvalda til að virða og tryggja mannréttindi með hliðsjón af alþjóðlegum mannréttindaskuldbindingum sem Ísland er aðili að og að slíkum skuldbindingum skuli komið í framkvæmd samkvæmt lögum.

Ákveðið var að tillögurnar yrðu sendar til vinnuhópsins til frekari skoðunar en síðan verði stefnt að því að leggja þær fram til umræðu á næsta fundi stjórnarskrárnefndar.

Fleira ekki gert. Fundi slitið kl. 9.45.

Fundargerð (1) vinnuhóps um forseta, ráðherra o.fl.

Ár 2006, þriðjudaginn 21. mars, kl. 17.30, kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um hlutverk og stöðu forseta Íslands og ráðherra o.fl. saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu.

Fundinn sátu: Jón Kristjánsson, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson, Össur Skarphéðinsson og Eiríkur Tómasson sem ritaði fundargerð þessa.

Þetta gerðist:

1. Lögð voru fram ýmis gögn sem varða II. kafla stjórnarskrárinnar og hugsanlegar breytingar á þeim kafla.
2. Rætt var um kjör forseta Íslands. Sammæli er um það í vinnuhópnum að forseti skuli áfram vera þjóðkjörinn og að sitjandi forseti þurfi ekki meðmæli, kjósi hann að bjóða sig fram að nýju. Þá kemur til greina að fækka meðmælendum frá því sem nú er tilskilið, en gera á móti kröfur til að þeir staðfesti meðmælin, t.d. fyrir þar til bæru stjórnvaldi. Einnig kemur til álita að taka upp „írsku aðferðina“ við forsetakjör til að tryggja meiri samstöðu um þann, sem nær kjöri, án þess að kjósa þurfi tvisvar.
3. Þá var rætt um atbeina forseta við myndun ríkisstjórnar. Ljóst er af þingræðisreglunni, sem ástæða er til að festa í stjórnarskrá, að forseti skipar ráðherra og veitir þeim lausn í samræmi við vilja meirihluta Alþingis. Sú hugmynd kom fram að þingið eigi að fá ákveðinn frest, t.d. sex vikur, eftir að ríkisstjórn segir af sér (hvort sem það gerist á grundvelli kosningaúrslita eða af öðrum ástæðum) til að koma saman stjórn sem njóti stuðnings eða a.m.k. hlutleysis meirihluta þingmanna. Að þeim tíma liðnum hafi forseti heimild til að mynda sjálfur ríkisstjórn. Sé slíkri stjórn vottað vantraust skuli sjálfkrafa rjúfa þing, takist ekki að mynda starfhæfa ríkisstjórn þá þegar.
4. Samstaða er um það í vinnuhópnum að forseti sé fyrst og fremst þjóðhöfðingi og hann hafi í krafti þess hlutverks samskipti við þjóðhöfðingja annarra ríkja. Ekki sé gerlegt að takmarka svigrúm forseta til að tjá sig um mál eða skylda hann til að fylgja eða hafa hliðsjón af stefnu þings og ríkisstjórnar á hverjum tíma, enda þótt gera megi ráð fyrir að hann geri það að öðru jöfnu. Þá kemur til greina að kveða á um það í stjórnarskrá að ráðherrar/ríkisstjórn séu í raun æðstu handhafar framkvæmdarvaldsins, nema öðru vísi sé fyrir mælt í stjórnarskrá eða öðrum lögum.

Fleira gerðist ekki.

Fundi slitið kl. 19.20.

Fundargerð (2) vinnuhóps um forseta, ráðherra o.fl.

Ár 2006, fimmtudaginn 27. mars 2006 klukkan 17.00 kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um hlutverk og stöðu forseta Íslands og ráðherra o.fl. saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu.

Fundinn sátu Jón Kristjánsson, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Pálsson og Krístrún Heimisdóttir í forföllum Össurar Skarphéðinssonar. Þá sátu einnig fundinn Kristján Andri Stefánsson og Páll Þórhallsson sem ritaði fundargerð.

Þetta gerðist:

1. Mismunandi sjónarmið komu fram um það hvernig túlka bæri ákvæði núgildandi stjórnarskrár um völd forseta.

Ekki er ágreiningur um að forsetinn hafi vald samkvæmt núgildandi 26. gr., varðandi stjórnarmyndanir og hugsanlega þingrof.

Einnig komu fram þau viðhorf að ræða þyrfti forsetaembættið í stærra samhengi. Halda þyrfti því til haga að forsetinn gæti haft temprandi áhrif á framkvæmdarvaldið þótt ekki væri verið að leggja til að þetta vald yrði aukið. Menn mættu ekki gleyma því að úthlutun valds til ráðherra t.d. þýddi ekki að ekki mætti vera mótvægi. Aðrir drógu í efa að það gengi upp að hafa tvískipt framkvæmdarvald þar sem annar aðilinn tempraði hinn. Rætt var um hvaða þýðingu undirritun forseta undir til dæmis embættisskipanir hefði. Hvort um hreint formsatriði væri að ræða og þá hvaða afleiðingar synjun hefði.

Rætt var um að ekki ætti að eyða of miklu þúðri í umræðu um það hver réttarstaðan væri nú heldur snúa sér að því hvernig menn vildu að hún væri.

2. Fram kom það viðhorf og var því ekki andmælt að væri hróflað við ákvæðum stjórnarskrár um forseta og ráðherra þá þyrfti að kveða skýrt að orði.

3. Sammæli var um forsetinn ætti ekki að fá aukið pólitískt hlutverk.

Sumir töldu að samt gæti forseti haft hlutverk þegar kæmi að því að standa vörð um grundvallargildi og varna gegn misbeitingu valds.

Þá var rifjað upp frá síðasta fundi að sammæli væri um að forseti skyldi hafa hlutverk við að tryggja starfhæfa ríkisstjórn.

Sammæli var um að forseti ætti einn að undirrita skipunarbréf forsætisráðherra. Það væri óeðlilegt að forsætisráðherra meðundirritaði sitt eigið skipunarbréf. Síðan gæti forsætisráðherra einn undirritað skipunarbréf annarra ráðherra.

Fram kom að rétt kynni að vera að forseti hefði áfram málskotsrétt varðandi nýsamþykkt lög og voru ýmsar útfærslur nefndar í því sambandi án þess að þær væru ræddar til þrautar.

Þá kom fram sú hugmynd að forseti gæti haft hlutverki að gegna við mat á því hvort nauðsyn stæði til útgáfu bráðabirgðalaga.

4. Sammæli var um að ekki væri ástæða til að breyta því fyrirkomulagi að ráðherrar færu með vald hver á sínu sviði. Hins vegar mætti tilgreina að í einstaka tilfellum þyrfti samþykki ríkisstjórnar eins og til dæmis varðandi mikilvæga milliríkjasamninga.

Þá var rætt um hvort það væri æskilegt að ríkisstjórnir hefðu meira svigrúm við ákvörðun fjölda ráðherra en skiptar skoðanir voru um það efni.

Fleira var ekki rætt

Fundargerð (3) vinnuhóps um forseta, ráðherra o.fl.

Ár 2006, fimmtudaginn 1. júní klukkan 17.00 kom vinnuhópur stjórnarskrárnefndar um hlutverk og stöðu forseta Íslands og ráðherra o.fl. saman til fundar í Þjóðmenningarhúsinu.

Fundinn sátu Jón Kristjánsson, Þorsteinn Pálsson og Össur Skarphéðinsson, auk Eiríks Tómassonar sem ritaði fundargerð.

Þetta gerðist:

1. Fundargerð síðasta fundar var lögð fram.
2. Rætt var um dagskrá fyrirhugaðs fundar í stjórnarskrárnefnd 23. júní nk. Formaður taldi nauðsynlegt að halda annan fund í vinnuhópnum fyrir þann fund, þannig að skýrari línur liggi þá fyrir um afstöðu þeirra, sem vinnuhópin myndu, til þeirra atriða sem hópnum er ætlað að fjalla um. Að loknum umræðum var samþykkt að stefna að því að fundurinn verði haldinn 15. júní nk., kl. 17.*

Fleira var ekki rætt. Fundi slitið kl. 17.50.

* Þessi fundur fór fram en ekki var haldin fundargerð.