

STJÓRNARSKRÁ ÍSLANDS
Endurskoðuð

I. HLUTI

Greinarflokkur um endurskoðun stjórnarskrárinnar

Í lýðræðisríki sprettur allt vald frá þjóðinni. Verðugt er að hafa þetta í huga þegar tekið er til við endurskoðun stjórnarskrár íslenska lýðveldisins svo sem nú hefur verið gert. Stjórnarskráin kveður einmitt á um hvernig fara skuli með þetta vald í stjórnskipaninni þegar þjóðin hefur valið sér fulltrúa í almennum þingskosningum til að fara með þetta vald. Stjórnarskráin er jafnframt sáttmáli sem á að tryggja okkur mannréttindi, frelsi og réttlæti.

Umræða um endurskoðun stjórnarskrárinnar fékk byr undir báða vængi á síðasta ári þegar forseti Íslands sýnaði nýjum fjölmiðlaögum staðfestingar og skaut þeim þar með í dóm þjóðarinnar. Ekkert varð af þjóðar- atkvæðagreiðslu eins og efni stóðu til. Ein ástæða þess að þjóðin fékk ekki að kveða upp sinn dóm er vafalaust sú að ákvæði stjórnarskrárinnar um þjóðaratkvæðagreiðslu og

framkvæmd hennar eru ekki ítarleg. Önnur ástæða kann að vera sú að framkvæmdavaldið, ríkisstjórnin, hefur að margra mati fullmarga þræði löggjafarvaldsins í hendi sér. Ríkisstjórnir hverju sinni hafa með öðrum orðum ófurvald yfir Alþingi.

Þannig geta verið margar og ernar ástæður til þess að endurskoða stjórnarskrá íslenska lýðveldisins. Breytingar á mannréttindakafli hennar voru reyndar gerðar fyrir tíu árum.

Fréttablaðið bleypir í dag af stokkunum greinaflokki um endurskoðun stjórnarskrárinnar og verður fjallað um málið á síðum blaðsins hvern sunnudag fram á haust. Með þessu vill Fréttablaðið taka



lýðræðislegt hlutverk sitt alvarlega og færa umræðuna nær almennings líft og stjórnarskrármefnin leitast sjálf við að gera með eftirtektarverðum hætti á vefnum (www.stjornarskra.is).

Liðið verður til þeirra þjóða sem við viljum þera okkur saman við í þessu efni. Rétt verður við sérfróða og greint frá ábendingum. Lesendum gefst jafnframt kostur á að spyrja spurninga sem Fréttablaðið mun leita svara við.

Af því tilfelli hefur verið komið á fót sérstök netfangi - stjórnarskra@frettabladid.is.

Jóhann Hauksson



JÓN KRISTJÁNSSON
FORMAÐUR STJÓRNARSKRÁRMENFDAR

Margt til skoðunar

Sérfræðingar á vegum stjórnarskrármefndar hafa tekið saman upplýsingar um þróun stjórnarskrá í nágrennlöndunum, rákið sögu þeirrar íslensku og tekið saman skýringar á henni. „Þessa vinnu er lokið og efnið verður gefið út á næstunni,“ segir Jón Kristjánsson, formaður stjórnarskrármefndar. „Veturinn fór í upplýsingaöflun og 11. júní höldum við ráðstefnu þar sem felagsamtökum og einstaklingum gefast tækifæri til að koma athugasemum og hugmyndum á framfæri. Við höfum safnað erindum og sjónarmiðum en síðsumars förum við að skiptast á skoðunum um það hverju breyta skyldi og hverju yrði ýtt til hliðar.“

Jón nefnir nauðsyn þess að endurskoða kaflann um Alþingi, ríkisstjórn og forseta Íslands. „Hann er sniðinn eftir dönsku stjórnarskránni og uppröðun og ýmis ákvæði eru að mörgu leyti ekki í takt við nútímann. Við þurfum að huga að kaflanum um dómstólana. Vart þarf svo að ræða kreppuna sem upp kom í tengslum við fjölmiðlaögin í fyrra og hugsanlega þjóðaratkvæðagreiðslu. Þar skorti forðæmi og engin ákvæði að finna í stjórnarskránni um það hvernig ætti að framkvæma slíka atkvæðagreiðslu. Þetta þarf allt að fara yfir og margt fleira,“ segir Jón Kristjánsson.

Styðjumst við reynslu Norðmanna

Norski stjórnlagaprófessorinn Eivind Smith er einn virtasti sérfræðingur Norðurlanda um stjórnarskrármál. Hann segir samanburð milli landa ávallt gagnlegan þegar unnið er að endurskoðun stjórnarskrár. Blaðmaðurinn Auðunn Arnórsson skrifar um endurskoðun stjórnarskrár.

Meðal verkefna stjórnarskrármefndar, sem vinnur að gerð frumvarps um endurskoðaða stjórnarskrá lýðveldisins, er að kynna sér stjórnarskrárendurskoðun sem farið hefur fram í nágæm löndum.

Eivind Smith, lagaprófessor við Óslógarháskóla, flutti erindi um reynslu Norðmanna af stjórnarskrárendurskoðun á ráðstefnunni „Stjórnskipun á krossgötum“ sem haldin var við Háskólann á Akureyri í mars síðastliðnum.

Í erindinu (sem þar titillinn „Grunnloven som politisk redskap eller som symbol – med aktuelle eksempler fra Norge“) fór Smith yfir reynslu Norðmanna af endurskoðun stjórnarskrár sinnar. En Smith hefur sjálfur gegnt allvegamiklu hlutverki í því starfi enda einn virtasti sérfræðingur Norðmanna á þessu sviði sem norska þingið og fleiri aðilar hafa óspart leitað til um ráðgjöf um stjórnarskrármál.

Til að setja þessa norsku reynslu í samhengi við endurskoðun íslensku stjórnarskrárinnar benti Smith á að samanburður væri jafnan gagnlegur. Verkfæri samanburðarfræðinnar kæmu að göðum notum við að meta hvar skólan kreppir og draga ályktarnir af reynslu annarra sem að gagni kynni að koma í eigin ranni.

„Að hoc“-breytingar ráðlegastar Smith rífaði upp að þjóðhátíðardagur Norðmanna, 17. maí, væri stjórnarskrárdagurinn, en á þeim degi árið 1814 var fyrsta norska stjórnarskráin samþykkt á þjóðfundri á Eidsvöllum. Og í ár fagna Norðmenn 100 ára sjálfstæðisafmáli sínu, sambandsstíttunum við Svíþjóð. Að sögn Smiths vilja margir í Noregi nota þessar söguveru afmælisdagstefningar sem tilfelli til endurskoðunar stjórnarskrárinnar. Jafnvel hölluðust sunnir stjórnmalameñn að því að gera alisherjarendurskoðun á texta stjórnarskrárinnar, nánast semja nýja stjórnarskrá og innleiða hana árið 2014.

Smith dregur enga dul á að slíkar æfingar þyki honum ekki skynsamlegar. Honum þykir „að hoc“-breytingar á stjórnarskrá ráðlegastar, þ.e. breytingar sem gerðar eru eftir því sem þörf krefur. Á þeim 190 árum sem lönn eru frá samningu Eidsvallastjórnarskrárinnar hefur um tveimur þriðju hlutum ákvæða hennar verið breytt.

Smith segir nokkrar minni háttar uppfærslur á norsku stjórnarskránni munu taka gildi er næst verður kosid til Stórpingsins, í september næstkomandi. Prentfrelsisákvæði hennar verða uppfæri í takt við breytta tíma í fjölmiðlum, þá verða ákvæði stjórnarskrárinnar um Ríkisdóm endurskoðuð. Það er dómstóll sem kallaður er saman af rétti á yfir aðstu embættismönnum þjóðarinnar vegna meindra embættisafglapa, en breytingarnar miða að



STJÓRNSKIPUNIN REDD Eivind Smith og Eiríkur Tómasson, formaður sérfræðingamefndarinnar sem er stjórnarskrárméfd til ráðgjafar, ræðast við á ráðstefnunni á Akureyri.

því að gera réttinn minna pólitískan. Í íslensku stjórnarskránni eru hlöðstæð ákvæði um Landsdóm (14. gr.) sem aldrei hefur verið kallaður saman. Þá er í þessum nýjustu breytingum á norsku stjórnarskránni skert á ákvæðum um upplýsingaskyldu framkvæmdavaldsins gagnvart þingi.

Þingræðisins verði getið

Smith tók fram að í norsku stjórnarskránni væri einstök getið um þingræðið, sem þó hefur í raun verið um langt skeið einn af hornsteinum stjórnskipulagsins í landinu. Reyndar er þingræðisins heildur ekki getið í íslensku stjórnarskránni, nema með óbeinum hætti.

Smith sagði æskilegra að kveðið væri á um þingræðið í stjórnarskránni. Hann sagði það mikla vægi sem norska þingið hefði í raun haft í norsku stjórnarskránni á liðnum árum og áratugum heilgast ekki síst af því að hefð hefði skopast fyrir því að minnihlutastjórnir færu með framkvæmdavaldið. Þessi hefð breytti því hins vegar ekki að minnihlutastjórnir væru „góðvörðsþjórnir“, þegar næst kæmi til stjórnmalákröppu í landinu myndi þetta kerfi ekki duga vel.

Þessu tengt sagði Smith möguleikann á þingprofi mikilvægan, en hann er ekki fyrir hendi í stjórnarskránni Noregs eins og hún er. Það er til merkis um styrk þingsins gagnvart framkvæmdavaldinu að þingið kom því fyrir mörkuð árum inn í stjórnarskrána að framkvæmdavaldið hefði ekki vald til að rífa þing. Þetta veður því að kjörtímabili þingsins eru

níðurnjörvuð. Smith sagði að til laga um að kveðið yrði á um möguleikann á að boða til auka-kosninga á miðju kjörtímabili yrði líklega samþykkt. Með henni er ekki farið alla leið með að opna fyrir möguleikann á þingprofi og kosningum til nýs þings (sem þá gæti setið heilt kjörtímabili). Þessi lítilleidd er eins og gefur að skilja pólitísk málamiðlun. Þessu til viðbótar er að sögn Smiths til umræðu að kveðið skuli á um að forsetisráðgjafnefni skali fá meiri hlutastuðning á þingi þó svo að viðkomandi muni síðan stýra minnihlutastjórn.

Þá sagði Smith að uppskipting þingsins í tvær deildir væri úr sér gengið fyrirkomulag. Þess í stað kæmu tvær umferðir í fyrstu umræðu um lagaframvörp. Slík breyting var gerð á skipulagi Alþingis fyrir fimmtán árum.

Fullveldisframsal og löggjafarendurskoðun

Þá nefndi Smith að mikilvægt væri að hafa í stjórnarskránni ákvæði sem veitti þinginu umbod til framsals á fullveldisrétti til yfir- og/eða fjölþjóðlegra stofnana. Til staðið að þannig yrði gengið frá þessu í norsku stjórnarskránni að með þremur fjórðu hluta atkvæða á þingi yrði hægt að afgreidda með hraði slíka samþykkt (t.d. um aðild Noregs að stofnun eins og Alþjóða sakamála-dómstólum). Annars þyrfti tva þriðju hluta atkvæða þings og endursamþykkt á næsta þingi eða þjóðaratkvæðagreiðslu. Þetta myndi t.d. eiga við um samþykkt aðildarsamnings að Evrópusambandinu. Hliðstæð ákvæði hefðu fyrir löngu verið innleidd í

dönsku stjórnarskrána og hefðu reynst vel, að sögn Smiths.

Að mati Smiths kemur til greina að innleiða nýtt stigt laga-stefningar, sem væri mitt á milli eiginlegra stjórnarskrárákvæða og venulegra laga (svonefnt „semi-constitutional level“), sem væri auðveldara að breyta en stjórnarskrárákvæðum en erfðara en venulegri löggjöf.

Smith nefndi fleiri dæmi um vanþanta á norsku stjórnarskránni, sem hann taldi líklegt að yrðu snúinir af síðar. Þannig væri til að mynda ekkert nefni í henni um vald sveitarstjórna. Þá hefði mannréttindakafi stjórnarskrárinnar ekki verið uppfærður lengi. Mannréttindakafi íslensku stjórnarskrárinnar var uppfærður árið 1995.

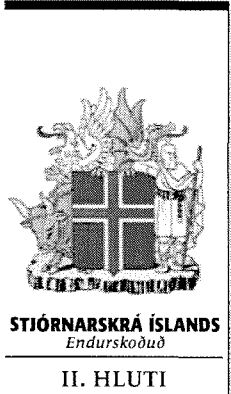
Ráðstefningustemur á Akureyri tjáði Smith að hann teldi tímabært að innleiða í stjórnarskrána ákvæði um hlutverk og valdsvið dómstóla. Þetta stæði reyndar til. Smith talaði enn fremur um þörfinna á að skýra reglur gíttu um eftirlit með því að löggjöf samræmist stjórnarskrá, þ.e. um endurskoðunarrett dómstóla á löggjöf. Slíkar reglur skortir einnig með öllu í íslensku stjórnlöggjöf.

Spurningum, ábendingum og hugmyndum um efni d stjórnarskrárisíðu Fréttablaðsins er unnt að koma á framfæri í tölvupósti.

NETFANGIÐ ER: stjornarskra@frettabladid.is

- > SKIPAN STJÓRNARSKRÁRMENFDAR
- JÓN KRISTJÁNSSON, formaður
- GERH H. HAARDE, varaformaður
- BIRGIR ARMANNSSON
- GUÐJÓN A. KRISTJÁNSSON
- INCIBJÖRG SÖLURUN GÍSLADÓTTIR
- JÓNNA BJARTMARZ
- STEINGRÍMUR J. SIGURSSON
- BORSTEINIR PÁLSSON
- ÓSSUR SKARPHÉDINSSON

- > SKIPAN SERFRÆÐINGANENFDAR
- EIRÍKUR TÓMASSON, lagaprófessor
- LAGAÐUR
- BJÖRG THORARENSEN, lagaprófessor
- GUNNAR HELGI KRISTJÁNSSON, prófessor í stjórnmálfræði
- KRISTJÁN ANDRÍ STEFÁNSSON, löggjafingur
- RIKARI NEFNDANNA
- PÁLL ÞÓRHALLSSON, löggjafingur í forsætisráðuneytinu.



STJÓRNARSKRÁ ÍSLANDS
Endurskoðuð
II. HLUTI



ÞORBJÖRN BRODDASON
FÉLAGSFRÆÐIÞRÓFESSOR

Fjórða valdið

Margir kannast við umræðuna um þrískiptingu valdsins í framkvæmdavald, löggjafarvald og dómvald. Færni vita, að þegar rætt er um fjórðingna sem fjórða valdið, er ekki vísað til áður greindrar þrískiptingar.

Þorbjörn Broddason félagsfræðiprófessor ræddi fjórða valdið í fyrirlestri á vegum Sagnfræðingafélagsins 16. nóvember 2004. Hann rifjaði upp að Thomas Carlyle hefði á nítjándu öld bent á fjórðingna sem fjórða valdið og jafnvel talið afi þeirra meira en annara valdaþosta. Carlyle nefndi þrjár valdastéttir á undan fjórðingnum, en þær voru kirkjuvald, lávarðar og nefni málfosta breska þingsins skipuð fulltíum almennings eða borgara.

Þorbjörn Broddason sagði svo ordrétt: „Þessi uppruni hugmyndafránnar um fjórða valdið kemur mörgum framandlega fyrir sjónir, sem ekki er að undra, vegna þess að nútímaskilningur á henni virðist oft til hinnar stjórnarskrárbundnu aðgreiningar þjóðfélagsvaldsins á okkar dögum í löggjafarvald, framkvæmdavald og dómvald þar sem hlutverk dómvaldsins er að hafa vit fyrir framkvæmdavaldinu og að nokkru leyti löggjafarvaldinu. Þeir, sem nú tala um fjórða valdið, líta á fjórðingna sem viðbótarpátt í þessum veldevald samfélagsins; hlutverk þeirra samkvæmt þessum skilningi er að gæta hinna þáttanna. Ein leið fyrir fulltrúa hinna stjórnarskrárbundnu valdaþátta til að verjast fjórðingnum, þessu óskilgetna systikni þeirra – ei svo má að orði komast – er að seilast til áhrifa innan þeirra.“

STJÓRNARSKRÁIN VERÐUR ÞESSUM GREINUM BREVTT?

1. gr. Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn.
2. gr. Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnarvald samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdavaldið. Dómendur fara með dómvaldið.
26. gr. Ef Alþingi hefur samþykkið lagalumvarp, skal það lagt fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkið, og veitir staðfestingin því lagaátt. Nú sýnir forseti lagalumvarpi staðfestingar, og fær það þó engu síðar lagaátt. En löggásla skal það þó svo fjóft sem kostar er undir atkvæði allra kosningarþerra matna í landinu til samþykktar eða sýningar með leyningu atkvæðagæðislu. Lögin falla úr gildi, ef samþykkið er sýnað, en ella haldá þau gildi sínu.

Styrkur umboðsmanns er háður stuðningi Alþingis

Styrkur og veikleiki þingsins
Í viðtali við prófessor Sigurð Línal, sem birt er hér í öðrum hluta greinaflokkis um endurskoðun stjórnarskrár Íslands, finnur hann að því, að Alþingi gefi eftirlitsvaldi sínu ekki nægilegan gæm. Sigurður segir að þrátt fyrir venka stöðu löggjafarvaldsins gagnvart ríkisstjórn hafi Alþingi þrátt fyrir allt eftirlitsvald í kvæði tveggja stofnana sem þingmenn sætu að hlít að. Þær eru Ríkisstofnun og embætti umboðsmanns Alþingis. Ordrétt segir Sigurður um umboðsmann Alþingis: „Mér finnst hins vegar athyglisvert hvað lítið er gert með álitserðum umboðsmanns Alþingis. Eg verð ekki var við að þær séu mikið ræddar eða að þingmenn láti sig þær mikið skipta. Framkvæmdavaldið hefur oft brugðist misjafnlega við ábendingum umboðsmanns. Mér finnst að þingið eigi að veita þessum tveimur stofnunum rækilegan stuðning.“

Áliti Umboðsmanns stungið ofan í skúffu
Rétt er að tilfæra hér eitt dæmi máli Sigurðar til áreitingar.
A fimmtugasta afmælisári Íslenska lýðveldisins 1994 setti Alþingi lög um lýðveldissjóð sem næstu fimn árin eftir setningu laganna skyldi verja samtals 500 milljónum króna til eflingar íslenskrar tungu og rannsóka á lífríki sjávar. Lögin voru sett við hátíðlega athöfn á þingvöllum. Sjúðurinn heyrir undir forsætisráðuneytið og var undanþeginn opinberum gjöldum.
Árið 1996 þar prófessor í þróunarfræði upp kvörtun við umboðsmann Alþingis. Í stuttu máli snerist kvörtunin um það að tveir menn Haffransóknastofnunarinnar tóku sæti í



þriggja manna verkefnisstjórn sem lagði mat á umsóknir um styrki úr sjóðnum til rannsókna á lífríki sjávar. Fram kemur í umræðu áliti umboðsmanns að sjálfir áttu þeir aðild að 5 af 21 verkefni sem sjóðurinn hafði styrkt árið 1996. Þessir sömu einstaklingar lögðu sem sagt mat á umsóknir keppinauta sína um styrkina.
Í áliti umboðsmanns Alþingis segir að hver sá sem á aðild að eða er í fyrirsýrri fyrir umsókn um styrk úr opinberum sjóði sé vanhefur til meðferðar máls á grundvelli stjórnsýslulaga.
Í bréfi til þáverandi forseta Alþingis vakti umboðsmaður Alþingis athygli á réttarvissu og taldi meinbugi á lögum um lýðveldissjóð.
Sýndu þingmenn þessu bréfi umboðsmanns Alþingis fullkomni tömlæti? Var því stungið ofan í skúffu forseta Alþingis?
Jóhann Hauksson

Ríkisstjórn ríkir yfir þinginu

Sigurður Línal lagaprófessor segir framkvæmdavaldið hafa sótt í sig veðrið og ríkisstjórnin sé raunverulega eins og önnur deild Alþingis. „Þingmenn vilja helst ekki fara þaðan þegar þeir hafa tekið sæti í henni.“ Jóhann Hauksson ræðir við Sigurð Línal um endurskoðun stjórnarskrárinnar og þrískiptingu valdsins.

Hvernig hemja má valdið?
Emeritus Sigurður Línal lagaprófessor er sérfróður um stjórnskipunarætti og mikill áhugamaður um grundvallarþætti stjórnarfrars. Á fundi þjóðarþreytingarinnar í nýliðnum mánuði sté hann í pontu til hinum sögufæra þjóðfundarsal i Menntaskóla Reykjavíkur. Sigurður tók til máls um þrískiptingu valdsins og fyrirhugaða endurskoðun íslensku stjórnarskrárinnar. Blaðamaður settist fyrir innan um þæknurnar á heimili Sigurðar og ræddi við hann um þrískiptingu valdsins. Sigurður Línal hefur orðið:

Hvernig hemja má valdið
„Þrískipting valdsins í framkvæmdavald, löggjafarvald og dómvald er að vísu ekki mjög gómul en að skipta valdi í þjóðfélaginu hefur verið til allt frá fornu fari, hjá Grikkjum og Rómverjum svo dæmi séu nefnd. Elsta skiptingin og sú sem leiddi reyndar oft til átaka er milli þjóðhöfðinga og þings miðstýringar og valdrefringar. Þetta er annað átakamáli. Svo kemur þriðja atriðið og það er þrískipting ríkisvaldsins sem oft er kennd við Montesquieu. John Locke átti ekki minni þátt í henni og þessi skipting á sér raunar rætur aftur til miðalda. Þrískiptingin er í dönsku stjórnarskránni frá 1849 og átti meðal annars rætur að rekja til Frakklands. Hún miðar að því að hver þáttur ríkisvaldsins hafi heimil á hinum. Að koma á jafnvægi og gagnkvæmu eftirliti. Segja má að löggjafarvaldið sé valdamest og mikilvægast. Það er skipað þjóðkjörnum mönnum og hefur að því leyti nánuast tengsl við fólkíð ef svo má segja. Síðan er það framkvæmdavaldið sem er háð löggjafarum þar sem þingræði er virðikent. Annars staðar er það sjálfstætt þing sem tengislinn eru ekki fyrir hendi. Loks er það dómvaldið og oft er álitamál hvernig þessi skipting virkar á reynd.“

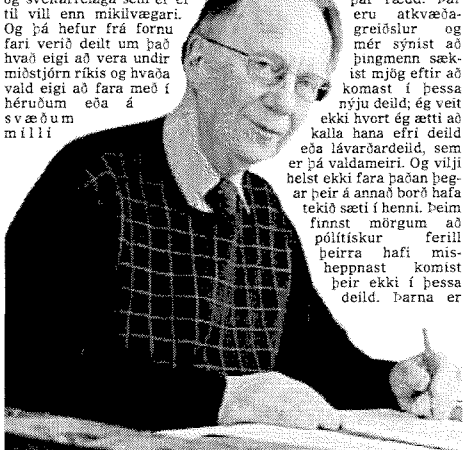
Skipun hæstaréttardómara óviðunandi
„Og svo má vitanlega ekki gleyma dómvaldinu. Varla er minnst á dómvaldið í stjórnarskránni. Eg tel að staða dómvaldsins gagnvart framkvæmdavaldinu sé fjárir því að vera nægilega öflug. Staða Hæstaréttar er allt of veik það á einkum við um skipun hæstaréttardómara sem er algerlega óviðunandi eins og er. Að skipan hæstaréttardómara geti verið háð vilja eins ráðherra er ódöngis fráleitt og gengur ekki. Þegar skipaður er héraðsdómari er sett á fót dómnefnd, farið yfir stórf úmskjekenda og hæfni og álit gefið. Að vísu skipar svo dómsmálaráðherra ein embætti. Eg er hessa á því að betur skuli vandað til skipunar héraðsdómara en hæstaréttardómara. Að minnsta kosti átti

„Mér finnst hins vegar athyglisvert hvað lítið er gert með álitserðum umboðsmanns Alþingis. Eg verð ekki var við að þær séu mikið ræddar eða að þingmenn láti sig þær mikið skipta.“

eða skipting í samkomu höfðingja og alþýðu annars vegar og þjóðhöfðingja hins vegar. Svo megum við heldur ekki gleyma skiptingu milli ríkis og sveitarfélaga sem er ríft til villi enn mikilvægari. Og þá hefur frá fornu fari verið deilt um það hvað eigi að vera undir miðstjórn ríkis og hvaða vald eigi að fara með í hérudum eða á svæðum milli

Styrkja þarf stöðu þingsins
„Við búum við þingræði og þingræði hefur leitt til þess að skilinn milli löggjafarvalds og framkvæmdavalds eru lítil. Skilinn eru óljós eðal óljög. Og það virðist hafa þróast þannig hér á landi að ríkisstjórn sé að sumu leyti orðin helst til áhrifamikil á kostnað þingsins. Sumir kalla nú Alþingi afgreiðslustofnun ríkisstjórnarinnar. Eg vil nú ekki komast þannig að orði en mér finnst ríkisstjórn, framkvæmdavaldið, hafa sótt í sig veðrið og ég hef áður orðað það svo að ríkisstjórnin sé raunverulega eins og önnur deild Alþingis. Mál eru þar rædd. Þar eru atkvæðagreiðslur og mér sýnist að þingmenn sækist mjög eftir að komast í þessa njuju deild; ég veit ekki hvort ég ætti að kalla hana efi deild eða lávarðardeild, sem er þá valdamerki, og vilji helst ekki fara þaðan þegar þeir á annað borð hafa tekið sæti í henni. Þeim finnst mörgum að pólitískur fertill þeirra hafi misheppnast komist þeir ekki í þessa deild. Barna er

„Áð skipun hæstaréttardómara geti verið háð vilja eins ráðherra er ódöngis fráleitt og gengur ekki. Þegar skipaður er héraðsdómari er sett á fót dómnefnd, farið yfir stórf úmskjekenda og hæfni og álit gefið. Að vísu skipar svo dómsmálaráðherra ein embætti. Eg er hessa á því að betur skuli vandað til skipunar héraðsdómara en hæstaréttardómara.“

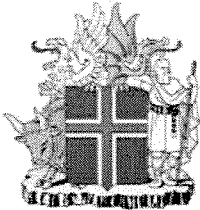


PRÓFESSOR SIGURÐUR LÍNAL. Þótt við færum ekki alveg svo langt mætti hugsa sér að skilja mætti á milli þannig að þingmenn hættu þingmennsku þegar þeir verða ráðherrar.“

Þingið styðji eftirlitsstofnanir sínar
„Auk þess má styrkja þingið og það hefur verið gert. Við megum ekki gleyma því að Ríkisstofnun, sem mjög er á dagskrá þessa dagana, var sett undir yfirstjórn Alþingis og svo er það umboðsmaður Alþingis. En mér er ekki alveg ljóst hver staða þeirra er gagnvart þinginu. Eg hef á tilfinningunni, með réttu eða röngu, að þingið styðji ekki þessar stofnanir sem skyldi. Þetta er hugboð mitt og ég fullyrði ekkert um þetta.“

Er eftirlitsstofnanir þingsins undir hálf ríkisstjórnarinnar?
„Eg hef grun um það og óttast þetta. Menn verða að hafa í huga að með þessum stofnunum var ætlunin að styrkja eftirlitsvald þingsins. Og ég held að það hafi styrkst. Mér finnst hins vegar athyglisvert hvað lítið er gert með álitserðum umboðsmanns Alþingis. Eg verð ekki var við að þær séu mikið ræddar eða að þingmenn láti sig þær mikið skipta. Framkvæmdavaldið hefur oft brugðist misjafnlega við ábendingum umboðsmanns. Mér finnst að þingið eigi að veita þessum tveimur stofnunum rækilegan stuðning.“

Spurningum, ábendingum og hugmyndum um efni á stjórnarskráridu Fréttablaðsins er unnt að koma á framfæri í tölvupósti.
NETFANGIÐ ER: stjornarskra@frettabladid.is



STJÓRNASKRÁ ÍSLANDS
Endurskoðað

III. HLUTI

Samstaða um stöðu forseta varla í auglýsn

Hrygjuverk og mannréttindi

Hrygjuverkin á annatíma í Lundúnum síðastliðinn fimmtudagsmorgun leidda hugann að öryggi borgaranna. Í kjölfar hrygjuverkanna 11. september 2001 í Bandaríkjunum reyndi á jafnvægi milli stjórnskrárbundinna mannréttinda og kröfunnar um tímabundna freisloða réttindaskerbingu borgaranna í þágu öryggishagsmuna.

Í eðli sínu snertir þetta mörkin milli ríkisins og borgaranna. Birgir Ármannsson, þingmaður Sjálfstæðisflokksins, á sæti í Stjórnarskráarnefnd. Í viðtali hér á síðunni bendir hann á að flestar stjórnskrár geymi mannréttindakafila sem taki á þessum mörkum. Mannréttindakafilarinn takmarki vald ríkisins til þess að skerða réttindi borgaranna með laga-setningu.

Óssur Skarphéðinsson, þingmaður Samfylkingarinnar, á einnig sæti í Stjórnarskrá-

nefnd. Hann vekur athygli á að Íslendingar hafi látið undir höfuð leggjast að staðfesta ýmsa mannréttindasáttmála sem þeir eiga aðild að. „Það er ekki síst þörf á því í andrúmslofti þar sem ógn, sem menn upplifa, veitur því að réttindi borgaranna eru skert með alls kyns lögum.“

Erfiðir viðræður um stöðu forseta Íslands

Af orðum Óssurar og Birgís má einnig ráða að stjórnlátið og stjórnanrandskráa eru nánast jafn fjarrí þvi nú og í fyrra að ná samkomulagi um endurskoðun ákvæða sem líta að valdi forseta Íslands til að skjóta málum til þjóðarinnar. Með því að sýnja fjölmiðlaögum staðfestingar fyrir löðlega ári kviknaði bál. Glæður þess lífa og geta blossað upp fyrirvaralaust. Landsfundur Samfylkingarinnar samþykkti nýverið að skilgreina þurfi stöðu og umboð forsetans skýr- ar í stjórnskipan landsins og standa skuli vörð um málskotsréttinn.



Jóni Kristjánssyni, formanni stjórnarskráarnefndarinnar, er sá vandi á höndum í þessu efni að setta afar ólík sjónarmið. Þær sem lengst vilja ganga tala um að leggja niður embætti forseta Íslands. Aðrir eru hófsamari. Birgir Ármannsson vill endurskoða ákvæði um vald forsetans nánast óháð niðurstöðunni því óviðmandi sé að ákvæði stjórnarskrárinna séu svo óljós að þau geti vakið þvflíkar deilur sem risu í fjölmiðla- málinu í fyrra.

Íóhann Hauksson



Vinnuáætlun

Samkvæmt erindisbréfi á stjórnarskráarnefnd að afhenda forsætisráð- herra frumvarp að breytingu á stjórnskipunarögum fyrir árslok 2006. Það er nefndinni sérstakt keppikefni að endanlegar tillögur endurspeglji þjóðarvilja og því hefur hún einsett sér að studia að upplýstri umræðu um stjórnskrárbætur. Eins og greint hefur verið frá á þessum vettvangi Fréttablaðsins eru gögn nefndarinnar aðengileg á vefsíðunni www.stjornarskra.is.

Vinnu nefndarinnar hefur verið skipt upp í þrjú afgang. Í fyrsta afgang, sem senn er lokið, var ráðgert að taka saman upplýsingar um stjórnskrárbætur héliendis og vjór. Einnig skýldi rekja sögu íslensku stjórnskrárinna. Þessari vinnu er nú lokið og verður erfið gefið út innan tíðar.

Í öðrum afgang er ráðgert að útbúa vinnuskjal þar sem farið verður yfir öll þau atriði sem talið er að þarfnist endurskoðunar í núverandi stjórnskrá. Vinnuskjalið verður birt á heimasíðu nefndarinnar og rúmur frestur gefinn til þess að senda inn skriflegar athugasemdir. Þessu vinnuþrepi á að ljúka um næstu áramót. Í lokaafgangunum, sem hefst í upphafi næsta árs, verður sérfræðinganefndinni falið að útfæra hugmyndir að frumvarpi. Tími gefst til að ræða þær hugmyndir, semja frumvarpsdrög og gefa álit á þeim drögum. Eftir 1. sept- ember á næsta ári er ráðgert að stjórnskráarnefnd afhendi forsætisráðherra frumvarp um breytingar á stjórnskránni ásamt greinargerð.

Reglurnar mega ekki vera tilefni deilna

Birgir Ármannsson á sæti í Stjórnarskráarnefnd.

Hann segir að reglurnar um stjórn ríkisins þurfi að vera það skýrar að þær valdi ekki grundvallardeilum í samfélaginu líkt og gerðist með málskotsrétt forseta Íslands í fyrra.

Birgir Ármannsson, þingmaður Sjálfstæðisflokksins, er einn þeirra nju manna sem sæti eiga í stjórnskráarnefnd. Hann leggur áherslu á að vinna nefndarinnar sé enn ekki komin á það stig að ferli sé að ræða ákvæðnar tillögur að breytingum á stjórnskránni, enda á sú vinna ekki að hefjast fyrr en í haust samkvæmt vinnuáætlun nefndarinnar.

Birgir vill halda sig við ákvæðna hugann, ákvæðin grundvallarsjón- armíð, þegar hann gengur til verka við endurskoðunina. Þegar menn nálgast svona viðfangsefni verða menn fyrst að átta sig á því hvers konar skjal menn vilja á stjórnskrá sé. Stjórnarskrá á að fela í sér grundvallarreglur um skipan ríkisvaldsins; hvernig ákvarðanir eru teknar á þeim vettvangi, hvar valdmörk liggja milli einstakra handhafa ríkisvaldsins og máls- meðferðarreglur sem leita af því. Þetta er kjarninn í öllum stjórnskrárum. Síðan hafa stjórnskrár auðvitað líka að geyma ákvæðnar grundvallarreglur um það hvar mörk ríkisins gagnvart borgurum liggja. Þess vegna hafa flestar ef ekki allar stjórnskrár að geyma mannréttindakafila, sem fela í sér grundvallarreglur um réttindi borgaranna, en þær má ríkisvaldið ekki skerða með lögum. Þar er löggjafarvaldi ríkisins settar ákvæðnar skorður. Þetta er í minnst huga kjarninn sem á að fela í stjórnskrá.

Birgir telur mikilvægast að endurskoða þá þætti stjórnskrárinna sem líta að eðstu stjórn ríkisins, enda séu þar kafal- lar sem aðrei hafa sætt endurskoðun. „Aðrir þætti eins og til dæmis mannréttindakafillinn og atriði sem líta að kosningum og

skipan Alþingis hafa verið endurskoðaðir nýlega.“

Birgir segir ekki nauðsynlegt að gerbreyta íslensku stjórnskip- un enda hafi hún á ýmsa lund reynst býsna vel. „Hins vegar er ljóst að ýmis ákvæði þessara kafila eru óskýr. Önnur eru beinlínis úr- eltt og því nauðsynlegt að taka á því hvernig breyta megji þeim texta. Eg er að tala um valdmörk- in milli aðgreindra þátta ríkis- valdsins og atriði eins og þjóðar- kvæðabreytst. Dreimi einn atriði sem þarf að endurskoða er ákvæðið sem ölli mestum ágreiningi á síðasta ári. Það er 26 greinin um vald forseta til þess að sýnja lög- um staðfestingar. Það ákvæði þarfnast endurskoðunar alveg óháð því hvaða niðurstöðu menn vilja fá fram. Það er ekki heppi- legt að hafa ákvæði í stjórnskip- un sem kallar á jafn ólíkar og umdeildar skýringar og fram komu á síðasta ári. Þannig er í þessari stjórnskrárvinnu þurfa menn að eyða þessum vafa vegna þess að reglurnar sem líta á stjórn ríkisins, valdmörkunum og hvernig ákvarðanir eru teknar, verða að vera skýrar og þess eðlis að þær kalli ekki á grundvallar- deilur í samfélaginu.“ segir Birgir. Nú heyrast stundum þau sjón- armíð á stjórnskránni eigi líka að vera það sem kalla mátti al- mennar stefnuyfirlýsingar fyrir þjóðfélagið. „Þarna held ég að menn verði að fara varlega. Það byggst á því að minni mati að stjórnskrár er lagatækt sem á að hafa ákvæðin rétturáhrif og sem menn eiga að geta byggt á fyrir dömsdómum. Þess vegna eru al- mennar yfirlýsingar með óljósu imtaki í eðli sínu óþeppligar. Slíkar yfirlýsingar eiga ef til vill frekar heima í stefnuyfirlýsing- um stjórnmálaflokka eða ríkis- stjórnsáttmálum. Það verður líka að hafa í huga að stjórnskrá á að vera þess eðlis að hún geti staðið af sér sveiflur í stjórnmál- um. Sama stjórnskráin verður að geta átt við hvort sem vinstri- eða hægristjórn ríki í landinu. Það er óþeppllegt að hafa stjórn- arskrá þannig úr gærni gerða að nýr meirihluti á þingi telji sig kenninn til þess að breyta henni ef hann vill ná fram breytingum við stjórn landsmálanna. Stjórn- skrá verður með öðrum orðum að vera sáemleiga stöðug þannig að pólitísk markmið, sem geta breyst frá einum tíma til annars, eiga ekki heima í stjórnskrártexta.“

BIRGIR ÁRMANNSSON Á SÆTI Í STJÓRNASKRÁARNEFND

Það er ekki heppilegt að hafa ákvæði í stjórnskipunarögum sem kallar á jafn ólíkar og umdeildar skýringar og fram komu á síðasta ári.



Engin hrossakaup um málskotsrétt

Óssur Skarphéðinsson á sæti í stjórnskráarnefnd.

Hann kveðst bundinn af samþykkt landsfundar Samfylkingarinnar um að málskotsréttur forseta Íslands verði varinn.



ÓSSUR SKARPHÉÐINSSON Á SÆTI Í STJÓRNASKRÁARNEFND. Því minna þarta kemur ekki til greina að gera hrossakaup um þetta á þá lund að líkt ákvæði yrði tekið upp gegn því að málskotsréttur forsetans yrði almenningur.

Óssur Skarphéðinsson, þingmaður Samfylkingarinnar, á sæti í nju manna stjórnskráarnefnd og ber þungann af gerð endanlegra til- lagna um stjórnskrárbreytingar ásamt átta öðrum þingmönnum sem sæti eiga í nefndinni. Óssur leggur áherslu á að tækifærið verði notað til að tryggja auklið iðbæði við endurskoðun stjórnskrárinna. „Það sem mér finnst mestu skipta við þessu endurskoðun er að það takist að ná samstöðu um ákvæði sem opnar greiða leið fyrir almenning til þess að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um um- deild mál sem upp koma. Nú á al- menningur greiða leið að öllum mögulegum upplýsingum um flókin mál og hefur þess vegna ekki síðri möguleika til þess að taka afstöðu og þar með þátt í ákvörðunum um mjög flókin mál en við þingmenn. Þetta er megin- atriði. Því minna þarta kemur ekki til greina að gera hrossakaup um þetta á þá lund að líkt ákvæði yrði tekið upp gegn því að málskotsréttur forsetans yrði afnum- inn. Margir stjórnlátið vilja af- nema þennan rétt forseta. Eg lit svo á að með samþykkt landsfundar Samfylkingarinnar, sem lók beinlínis á þessu, sé tilgerlegt fyrir mig að hnika frá því. Umræðan um fjölmiðlamálið í fyrra áfr fram á þann veg að samstaða hefði verið vera í sjómáli milli ólíkra geira samfélagsins þegar rykið tók að setjast.“ segir Óssur.

Hann telur sáumleidis að upp þurfi að taka í stjórnskránni ákvæði um þjóðareign á auðlind- um sem enginn eigi sannarlega. Hann kveðst gera sér góðar vonir um að samstaða náist um þetta enda hafi aðrir stjórnmálaflokkar tekið undir slíkt.

„Einnig er nauðsynlegt að stjórnskránni hafi að geyma ákvæði sem er samþærilegt ákvæðum í nágrennaöldundum um að Ísland geti orðið aðili að yfirþjóðlegum valdastofnumum án þess að það þyði stjórnskrár- breytingar í hvert skipti. Sam- ingurinn um evrópska efnahags- svæðið var á gráu svæði í þessu efni. Eins og mál hafa þróast er samningurinn kominn út yfir gráu svæðið. Alger vafi leikur á því hvort unnt sé að segja að sam- ingurinn standist stjórnskránni nú eins og mál hafa þróast. Til dæmis hafa möguleikar ókkr til áhrifa dofnað eftir því sem vald færnist frá Evrópusambandinu til EYrjúpingsins, sem nú hefur síð- asta orðið.“

Þótt mannréttindakafila stjórns-

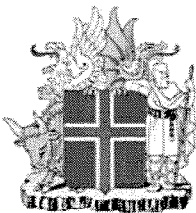
arskrárinna hafi verið þreytt árið 1995 telur Óssur fulla þörf á því að breyta þeim kafila aftur. „Það þarf að taka af allan vafa um það í stjórnskrá að ákvæði í mannréttindasáttmálum, sem við staðfestum, hafi lagðandi á Ís- landi jafnvægi þótt þingið hafi ekki staðfest einstaka samninga. Lang- flestir samningar um þetta hafa ekki verið staðfestir af Alþingi en alltaf eru að koma fram dömsfor- dæmi sem styðjast við þá engu að síður. Þetta þarf að hefja upp yfir allan vafa en það eykur vernd borgaranna. Það er ekki síst þörf á því í andrúmslofti þar sem ógn, sem menn upplifa, veitur því að réttindi borgaranna eru skert með alls kyns lögum.“

Óssur vill að inn í stjórnskránni komi skýr ákvæði um skipan aðstu dömsdóla og spur hvort ekki sé samstaða um það. Þá hafi Samfylkingin alltaf haldið til hafa við endurskoðun stjórnskrárinna að nauðsynlegt sé að breyta kjördæmaskipuninni, gera landið að einu kjördæmi.

„Síðan þarf að koma í stjórnskránni ákvæði sem skerpir eftirlit og aðhald Alþingis með framkvæmdavaldinu; skýrt ákvæði um rannsóknarnefndir á vegum þingsins. Í dag eru þessi ákvæði óskýr og óbrúklæg og hafa engu máli skipt. Það þarf að koma skýrt ákvæði um vald Alþingis til þess að setja upp eftirlitsnefndir og rann- saka hluti. Þetta þarf að vera skýr réttur kjörinna fulltrúa þegnanna.“ segir Óssur Skarphéðinsson.

Spurningum, ábendingum og hugmyndum um efni á stjórnskrársíðu Fréttablaðsins er unnt að koma á framfæri í tölvupósti.

NETFANGIR: stjornarskra@frettabladid.is



STJÓRNARSKRÁ ÍSLANDS
Endurskoðuð

IV. HLUTI

Samstaða um innleiðingu þjóðaratkvæðis?

Áfangaskýrsla í haust

Stjórnarskráarnefnd, sem hefur það verkefni að leggja fram frumvarp að breytingum á stjórnarskrá lýðveldisins fyrir árslok 2006, stóð í höndum mánuði fyrir ráðstöfun þar sem fulltrúar félagasamtaka fengu tækifæri til að færa rök fyrir tillögum sínum að uppfærslu stjórnarskránnar og ræða þær við fulltrúa stjórnarskráarnefndar og öðra borgara. Þessar tillögur voru af margvíslegasta tagi en hér á síðinni er stiklað á stóru um þær.

Nefndin mun nú, í samræmi við vinnuáætlun sína, nota næstu mánuði til að vinna úr þeim tillögum sem fram hafa komið frá almennigri og innan nefndarinnar. Er gert ráð fyrir því að á haustmánuðum verði áfangaskýrsla lögð fram til almennrar umræðu. Athylgissvert verður að sjá þá skýrslu, en í henni má ætla að greina meg þau atriði sem líklegust eru til að samstaða náið um.

Þjóðaratkvæði

Ljóst er að þótt ákvæðið hafi verið að ein-skorða endurskoðunina nú ekki við fyrsta, annan og fimmta kafla stjórnarskránnar, eins og upprunalegt erindisbréf stjórnarskrá-nefndar hljóðði upp á, er semlílega að samstaða náið um breytingar ef þær verða ekki of víðtækar. Út úr víðrögðum nefndarfulltrúa á ráðstöfuninni 11. júní mátti lesa að hugmyndin um innleiðingu möguleikans á þjóðaratkvæða-greiðslum mytu allbreiðs hljómgrunn. Þetta mat kom meðal annars fram í lokaorðum Geirs H. Haarde, varaformanns stjórnarskráarnefndar, en hann sleit ráðstöfuninni.

Þjóðaratkvæðagreiðslur þykja koma til greina í þrenns komu sambengi. Í fyrsta lagi í tengslum við svarsöfnun málskötsrétt forseta skv. 26. gr. Deilur síðasta sumars sýndu að skýra þyrfti hvernig þetta ákvæði skyldi framkvæmt. Einnig hefur því verið varpað

fram að kjösendum verði færður sjálfstæður réttur til að knýja fram þjóðaratkvæði - svo sem með söfnun tilskilins fjölda undirskrifta - og sá réttur gæti komið í stað málskötsréttar forsetans.

Í öðru lagi þykja koma til greina að breyta aðferðinni við að samþykka stjórnarskrár-breytingar þannig, að kjösendur fái að greiða atkvæði beint um þær.

Í þriðja lagi hefur komið til umræðu að er stjórnvöld gera alþjóðasamninga sem fela í sér umtalsvert framsal á ríkisvaldi skuli bera slíka samninga undir þjóðaratkvæði.

Spennandi verður að sjá hver niðurstaðan verður, en virkt ákvæði um þjóðaratkvæði - og þar með beint lýðræði - myndi marka talssverð tímamót.

Auðunn Árnósson

Lýðræði, valdmörk og alþjóðasamstarf

Farið var yfir vítt svið í umræðum um endurskoðun stjórnarskránnar á ráðstöfun stjórnarskráarnefndar fyrir í sumar.

Alls var það 21 félag sem sendi inn erindi til stjórnarskráarnefndar fyrir tilskilinn frest fyrir ráðstöfun 11. júní síðastliðinn. Erindin eru birt á heimasíðunni www.stjornarskra.is.

Meðal þessara félaga eru Barnahéill, BSRB, Félag heyrn-lausra, Frjálshyggjufélagið, Heimséyn, Landvernd, Mannrétt-indaskrifstofa Íslands, Reykja-víkuroAkademian, Samtök um að-skilnað ríkis og kirkju, Samtök herstöðvaandstæðinga, Skýrslu-tæknifélag Íslands, UNIFEM á Íslandi, Undirbúningsþópur kvenna um stjórnarskrár-breytingar, Þjóðarhyrningin og Öryrki-bandalag Íslands. Á heimasíðunni eru einnig að finna erindi nokkurra einstaklinga til nefndarinnar.

Samræmi og mismæli

Umræðnum um tillögurnar var á ráðstöfunni skipt upp í þrjár málstofur. Í fyrstu tveimur málstofnum var fjallað um nokkuð hefðbundin efni sem eru til umræðu í öllum lýðræðisríkjum, lýðræði annars vegar og þrískipting- ingu ríkisvalds hins vegar. Þrjú málstofur hafa yfirskriftina Ísland í alþjóðlegu umhverfi, en þar var fjallað um nýstærlegri álitaefni eins og hvort taka eigi upp í stjórnarskrá ákvæði um alþjóðasamstarf. Þar voru ennfremur rædd skýld efni eins og hvort binda eigi í stjórnarskrá ákvæði um umhverfisvernd.

Allnokkur samhljóður var í tillögum sumra félagasamtakanna, en áberandi mismæli milli annarra.

Meðal þess sem nefnt er í erindum nokkurra samtaka er til-galga um að embætti forseta Íslands verði lagt niður. Slíka til-lögu er að finna í erindum sem stjórnarskráarnefnd barst frá Sambandi ungra sjálfstæðis-manna, Frjálshyggjufélaginu og Hins íslenska félags áhugamanna um stjórnskipan.

Annad atriði sem lagt er til í erindum nokkurra samtaka er að ákvæði um þjóðaratkvæða-greiðslur verði tekið upp í stjórnarskránnu. Ymsir vilja að skilið verði að fullu milli ríkis og kirkju. Samtök ungra sjálfstæðis-manna, Frjálshyggjufélagið og Hið íslenska félag áhugamanna um stjórnskipan leggja til að all-ur VI. kafli stjórnarskránnar, sem kveður á um stöðu þjóðarkirkju-unnar og réttindi trúfélaga, verði felldur brott úr stjórnarskránni. Síðment, félag síðranna himnaesta á Íslandi, en SARK, Samtök um aðskilnað ríkis og kirkju, vilja að 62. grein stjórnarskránnar verði afnumin, en í henni er kveðið á um að „Hín evangelíska lúterska kirkja skuli

vera þjóðkirkja á Íslandi og skuli ríkisvaldið að því leyti styðja hana og vernda“. Þessi samtök beita sér fyrir afnámi allra sér-réttinda þjóðkirkjunnar í stjórnskránni og lögum.

Tvenn samtök - Þjóðarhyrningin með lýðræði og Samtök herstöðvaandstæðinga - leggja til að bundið verði í stjórnarskrá að aldre skuli stofnaður íslenskur her og að Ísland fari aldre með öðri á hendur öðrum þjóð-um.

Og allnokkur fjölda samtaka um að mannréttindakafi stjórnskránnar verði styrktur enn frekar. Líta tillögur Mannrétt-indaskrifstofu Íslands, Öryrki-bandalags Íslands, Barnahéilla, Kvennahreyfingarinnar, UNIFEM á Íslandi og Samtakanna '78 að þessu.

Loks líta tillögur nokkurra samtaka að því að stjórnarskrár-binda skyldu ríkisvaldsins til um-hverfisverndar og að vissar nátt-úraauðindir verði almennings-eign. Þetta á meðal annars við um erindi Landverndar, BSRB og Náttúruvaktarinnar. Nefna má að í tillögum annarra félaga - eink-um Frjálshyggjufélagsins, Sam-taka ungra sjálfstæðismanna og Hins íslenska félags áhugamanna um stjórnskipan - er því alfarid hafnað að hvers komi ákvæði um sameign auðinda sé bundið í stjórnarskrá. Þannig segir til-dæmis í ályktun Hins íslenska fél-gags áhugamanna um stjórnskip-an „Sameign á náttúruauðindum og ákvæðum um umhverfisvernd skil hafa. Sameignarskipulag hefur ekki reynst fökk vel. Í rík-um sameignarskipulagsins hefur fólk seltið og ekki haft tækifæri til að uppfylla drauma sína. Öfl-ugt umhverfisverndarákvæði er þegar í stjórnarskránni þar sem er eignarréttarákvæði 72. gr. Verður þó ákvæði að teljast full-nægjandi en aukinheldur hið eina sem eðlilegt er að setja.“

Lýðræði á upplýsingatæknibönd Í undirbúningsögnum stjórnarskráarnefndar fyrir ráðstöfunna segir um fyrstu málstofuna: „Ekki er um það deilt að í lýðræðisríki sprettur all vald frá þjóðinni. Þessa sér stað í íslenskrri stjórnskipan þar sem kjösendur velja alþingismenn með reglulegu millibili og kjósa forseta í beinum kosningum.“ Þar er einnig rakið að stjórnarskráin geymi ákvæði um þjóð-aratkvæðagreiðslur sem þó hafi aldre reynt á fyrir en sumaríð 2004, þegar forseti synjaði lögumvarpi staðfestingar skv. 26. grein. Einnig geri stjórnarskráin ráð fyrir þjóðaratkvæða-greiðslu um hvort forseta skuli víkið úr embætti, skv. 11. grein,

og vegna breytinga á kirkjuksp- um, skv. 79. grein. Eftir sem áður sé fulltrúalýðræði einn af hörn-steinum íslenskrar stjórnskip- unar.

Reyna ætti að svara þeirri spurningu hvort þörf sé á að út-færa með öðrum hætti en nú er lýðræðislegan rétt almennings til að hafa áhrif á stjórn mála á landsvísu eða á vettvangi sveit-arstjórna. „Hvernig má þróu full-trúalýðræði á upplýsingabönd þannig að það svari sem best krefum tímsins?“

Sem hagsanleg urmfæðing í þessari fyrstu málstofu ráðstöfun- unar voru nokkur atriði nefnd: Væri ástæða til að veita einhverj- um öðrum en forseta, t.d. tiltek-nu fjölda þingmanna eða kjósen-da, heimild til að krefjast þjóð-aratkvæðagreiðslu um mál, svo að bindandi sé? Væri rétt að mæla fyrir um þjóðaratkvæða-greiðslu í fleiri tilvikum en nú er gert, t.d. þegar um er að ræða breytingar á stjórnarskránni eða framsal á ríkisvaldi til alþjóð-legra stofnana? Er ástæða til að breyta tilhögun á hjórt Alþingis eða forseta? Hvaða áhrif myndu þjóðaratkvæðagreiðslur hafa á stöðu Alþingis? Er þörf á ákvæði um stjórnarskrá um rétt al-mennings til upplýsinga og virkr-ar þátttöku milli kosninga?“

Meðal erinda sem féllu inn í þessa umræðu voru innlegg Skýrslutæknifélags Íslands og ReykjavíkuroAkademíunnar. Skýrslutæknifélag Íslands sendi inn erindi þar sem þá vakti al-lyði á hugmyndum sem tengast upplýsingatækni og miklum áhrifum hennar á nítíamasmfé-lögu. Hugmyndirnar snúu að birtingu laga og reglna með raf-rænum hætti (27. gr. stjórnar-skránnar) auznum kosning-um og skólanákonnum, virkri þátttöku almennings á milli kosn-inga og aðstoð upplýsinga-tækni, áhrifum upplýsingatækni á persónuvernd og friðhelgi einkalífis. Og loks á áhrifum upplýsingatækni á tjáningar-frelsið og nokkun og vernd is-lenskrar tungu og áhrif upplý-singarækni á þennan þátt.

Lögbundni samráð stjórn-valdið einstaklinga og félaga-samtök geta verið með ymsu móti, eins og þekkt er í skipu-lags- og umhverfismálum. Skyldu stjórnvalda til samráðs af þessu taginu þarf að festa í stjórnarskrá. En samráð er ekki sama og ákvörðun. Í því sam-hengi er helst lítið til þjóðaratkvæðagreiðslu eða almennrar atkvæðagreiðslu, t.d. í sveitarfél-agi“ segir í erindi ReykjavíkuroAkademíunnar. Þá segir: „Hér vakna nokkrar spurningar: Í fyrsta lagi: Hver getur bóað til



BORGARARNIR HAFU ORÐIÐ Þá ráðstöfu stjórnarskráarnefndar 11. júní síðastliðinn, þar sem um 100 manns mættu til að ræða endurskoðun stjórnarskránnar.

slíkar atkvæðagreiðslu? Í öðru lagi: Hver getur verið höfundur þeirra tillagna sem greitt er atkvæði um? Í þriðja lagi: eru niður-stöður kosningarinnar bindandi eða ráðgefandi? Með þessu verður rétt um fyrstu spurninguna, en hinir eru ekki síður mikilvægar. Á að binda rétt almennings til að greiða atkvæði um mál sem koma frá hinum formlugu stefnumum hins opinbera, eða á að veita frjálsu málstofu beinan tillögurétt? Hér er spurningin ekki um það hvort kjösendur eigi að fá að hafa síðasta orðið um löggjöf, heldur ekki síður hvort þeir mega eiga fyrsta orðið, ef svo má að orði komast. Eiga kjösendur að vera löggjafinn í al-mennri atkvæðagreiðslu, eða einungis til ráðgjafar við löggjafarþingið?“

Þrískipting ríkisvalds og eftirlit

Í annarri málstofunni var fjallað um þá þætti sem snúa að vald-mörkun þeirra stofnana sem eru handhafa ríkisvaldsins. Í stjórnskrá er ákvæði hvernig meðferð ríkisvalds skuli háttáð, hvaða stofnanir komi þar við sögu og hvert samskipt eigi að vera á milli þeirra. Verkaskipting milli ólíkra handhafa ríkisvalds á að tryggja gagnkvæmt aðhald og löggjöf fái vandaða umfulljun. Um leið þarf lýðræðislega kórinn stjórn nægilegt svigrúm til að hrinda stefnumálum sínum í framkvæmd, oft með skjótum hætti þegar mikilúggur er.

Í málstofunni var meðal annars rætt hvort endurskoða þurfi skráðar grundvallarreglur um helstu handhafa ríkisvalds, til þess að stjórnarskránni endur-spegli betur raunveruleikann. Og hvort útfæra þyrfti betur hlutverk ólíkra stofnana og embætti til að tryggja sem best gagnkvæmt aðhald, skilvirki og að ríkisvaldi sé beitt af höfsemi og skynsemi í þágu borgaranna.

Aherslan var á þessari atriði: Eftirlit Alþingis með stjórnslu- unni - er ástæða til að mæla (frekar) fyrir um hlutverk stofnana eins og umboðsmanns Alþingis og ríkisenndurskoðunar? Er þörf á að endurskoða ákvæði um rannsóknarnefndir á vegum Alþingis? Er ástæða til að hnykkja á þingræðisreglunni og útfæra

hana nánar? Á að breyta embætti forseta Íslands, t.d. með því að auka völd hans eða draga úr þeim? Átti að kveða í stjórnarskránni á um vald dómstóla til að skera úr um stjórnkipulegt gildi laga? Á að styðja stjórnarskrár- eftirlitið með einhverjum hætti? Er ástæða til að viðhalda heimild til útgáfu bráðabirtuálaganna?

Ísland í alþjóðlegu umhverfi

Í þriðju málstofunni var rætt um það hvaða breytinga sé þörf á stjórnarskránni vegna þeirra miklu breytinga sem orðið hafa á alþjóðstefnum Íslands frá því lýðveldisstjórnarskránni tók gildi. Ísland tekur sívaxandi þátt í alþjóðlegu samstarfi. Hefur í því sambandi reynt allnokkuð á þan-þol gildandi ákvæða um fullveldi þjóðarinnar og að meðferð ríkisvalds sé alfarið í höndum inn-viðasta stjórnvalda.

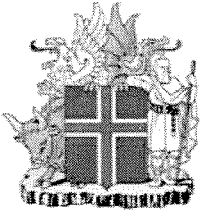
Spurt var hvort ástæða væri til að setja í stjórnarskrá ákvæði um þátttöku í alþjóðlegu sam- starfi og hvort taka bæri upp annars konar ákvæði um grund-vallargildi íslensku þjóðarinnar á 21. ári.

Meðal sértrauka spurninga sem veit var upp í þessu sam-hengi voru: Á að taka upp í stjórnskránnu heimild til framsals á einstökum þáttum ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana og uppyllt- um tilteknum skilyrðum? Á að mæla fyrir um aukna þátttöku Alþingis í mikilvægum ákvörðunum á sviði utanríkis mála? Er ástæða til að taka upp í stjórnarskrá ákvæði um þjóðarregn á náttúru- auðindum, um umhverfisvernd, vernd íslenskrar tungu og menningarfarsis? Í því sambandi má hugleika hvort rétt sé að vísa sér-taklega til alþjóðlegrar samvinnu um mannréttindi og fjalla um skyldu ríkisins til að framfylgja ákvæðum alþjóðlegra mannrétt-indasamninga.

Spurningum, ábendingum og hugmyndum um efni á stjórnarskránsöu Fréttablaðsins er unnt að koma á framfæri í tölvupósti.

NETFANGIÐ ER: stjornarskra@frettabladid.is

Danskur nítjándu aldar uppruni stjórnarskrárinnar



STJÓRNASKRÁ ÍSLANDS
Endurskoðuð

V. HLUTI

Lýðræði og þingræði

Íslenska stjórnarskráin er skilgetið afkvæmi dönsku stjórnarskrárinnar frá miðri nítjándu öld. Mörg ákvæði hinnar núgildandi stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands eiga rætur sínar að rekja til ákvæða dönsku stjórnarskrárinnar frá því fyrir þann tíma er lýðræði og þingræði höfðu rutt sér til rúms. Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor í stjórnmálafræði, sem á sæti í sérfræðinganefndinni sem er stjórnarskrárefnd til ráðgjafar við endurskoðun stjórnarskrárinnar, bendir á þann vanda sem þetta veldur íslenska lýðveldinu á 21. öld.

Í niðurstöðu erindis sem Gunnar Helgi flutti á ráðstefnu sem stjórnarskrárefnd stöð fyrir í liðnum mánuði (og betur er rakið hér að neðan) segir hann:

„Hugmyndalegur grundvöllur íslensku stjórnarskrárinnar er frá þeim tíma þegar

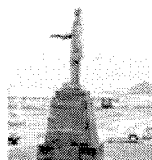
hvorki lýðræði né þingræði höfðu almennit rutt sér til rúms í Evrópu. Þrátt fyrir umfangsmiklar breytingar á bæði samfélagi og ríkisvaldi eru ýmis ákvæði hennar að verulegu leyti mótuð af þessum uppruna. Þórf er á að skýra ákvæði stjórnarskrárinnar og breyta eftir því sem samstaða næst um. Ef þau svið sem á að endurskoða eru hins vegar ekki afmörkuð sæmlega skýrt í upphafi er hins vegar hætt við að tilrauna til endurskoðunar ná fari samu leið og fyrri tilraunir til heildarendurskoðunar sem mistókust allar.“

Samstaða um breytingar lykilatriði
Hin stjórnskipaða stjórnarskrárefnd, sem í eiga sæti fulltrúar stjórnmalaflokkanna, hefur þó hlutverk að leggja fram frumvarp til breytinga á stjórnarskránni fyrir árslok 2006. Það gefur auga leið að forsenda fyrir því að til-

lögur að breytingum á stjórnarskránni ná fram að ganga er að um þær takist breið pólitísk samstaða. Ekki bara samstaða milli stjórnmálamanna sem nú sitja á Alþingi, heldur þarf sú samstaða að ná út fyrir þeirra raðir. Trygga þarf eftir fönögum að meirihluti íslenskra borgara sé breytingunum samþykkr.

Vinnulag stjórnarskrárefndar – sem byggir að miklu leyti á því að leita samráðs við almenna borgara og félagsamtök í landinu – vekur vonir um að í þetta sinn takist einmitt að ná slíkrri samstöðu.

Audunn Arnórsson



Stjórnarskráin endurspeglir stjórnskipunina

Gunnar Helgi Kristinsson segir mikilvægt að stjórnarskráin endurspeglir stjórnskipun sem Íslendingar búi við og vilji hafa. Svo sé ekki að óbreyttu.

„Ef við erum á annað bord með skrifáða stjórnarskrá er mikilvægt að hún sé sæmlega skýr og endurspeglir þá stjórnskipun sem við viljum hafa.“ segir Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor í stjórnmálafræði, sem á sæti í sérfræðinganefnd þeirri sem er stjórnarskrárefnd til ráðgjafar um endurskoðun stjórnarskrárinnar. Hann telur að efast megi um að íslenska stjórnarskráin – og þá sérstaklega annar, þriðji og fimmti kafli hennar – sé í fullnægjandi samræmi við þá stjórnskipun sem Íslendingar telji sig búa við.

Gunnar Helgi segir það vera ríkjandi viðhorf í flestum ríkjum að gagnlegt sé að hafa stjórnarskrá. Það sé að visu ekki í algæg öllum ríkjum. Bretar hafi til dæmis haldið sig við það að hafa enga ritáða stjórnarskrá. Þar sé ekki þessi greinarmunur sem við gerum á stjórnskipun annars vegar og stjórnarskrá hins vegar. Þeir nota orðið „constitution“ yfir hvort tveggja. Bretar hafi sem sagt stjórnskipun, en ekki stjórnarskrá.

og Montesquieu og höfunda bandarísku stjórnarskrárinnar – um að það þurfi í raun að skipta völdinu. Stjórnarskrárhugmynd er angí af þeirri hugmyndafræði,“ segir hann.

Aðhyllist menn þessa hugmynd, að það skipti máli að hafa skrifáða stjórnarskrá, skiptir að sögn Gunnars líka miklu máli að sú stjórnarskrá endurspeglir nokkuð vel hvernig við viljum hafa stjórnskipunina. „Ef menn eru á annað bord með skrifáða stjórnarskrá er mikilvægt að hún sé sæmlega skýr og endurspeglir þá stjórnskipun sem við viljum hafa. Og ég tel sem sagt að það megi efast um að íslenska stjórnarskráin – og þá sérstaklega vissir hlutar hennar – sé í fullnægjandi samræmi við þá stjórnskipun sem við teljum okkur búa við,“ segir hann.

Deilurnar sem upphófust um 26. grein stjórnarskrárinnar í fyrria, er forsetinn synjaði fjölmíðlafrumvarpi ríkisstjórnarinnar staðfestingar, leiddu að sögn Gunnars Helga í ljós að stjórnarskráin sé óljós. „Þar skortir á að nógu skýrt sé kveðið á um ýmsa þá hluti sem við viljum auðvitað hafa á breinu. Þegar upp koma mikilvæg deilumál í samfélaginu er það algert grundvallaratriði að þessir hlutir séu sæmlega skýrt,“ segir hann.

Að hans áliti kallar reyndar margt fleira á að sérstaklega verði hugað að því að uppfæra ákvæði annars, þriðja og fimmta kafila stjórnarskrárinnar, það er þeirra þátta hennar sem fjalla um stjórnskipunina almennit, um framkvæmdavaldið og dómsvaldið. Gera beri þá „ljósari og skýrari, draga fram grundvallaratriði stjórnskipunarinnar og eyða óvissu.“

Stjórnarskráin í sögulegu ljósi

Útdráttur úr erindi Gunnars Helga Kristinssonar á ráðstefnunni „Stjórnarskrá til framtíðar“.

„Hver er kenning íslensku stjórnarskrárinnar um lýðræði?“ spurði Gunnar Helgi Kristinsson stjórnmalafrófessorur við upphaf erindis síns á ráðstefnunni „Stjórnarskrá til framtíðar“ sem stjórnarskrárefnd hélt á Hótel Loftleidum hinn 11. júní síðastliðinn. Hér á eftir fara valdir kaflar úr erindi Gunnars. Millifyrirsagnir eru biðsins.

„Íslenska stjórnarskráin er grundvallaratriði íslenskrar stjórnskipunar og það er þess vegna eðlilegt að gera til hennar þá kröfu að hún setji fram þá meginhugsun sem íslenska lýðræðiskerfið byggir á og lýsingu á meginstofnum þess. Sá sem opnar stjórnarskrána til að finna útlistun á lýðræði að hlatti íslendinga verður hins vegar fljótt fyrir vonbrigðum. Orðið lýðræði kemur þar hvernig fyrir. Heldur ekki þingræði. Ekki er þar þrjúskipting ríkisvaldsins nefnd berum orðum og grundvallarstofnanir íslenska lýðræðiskerfisins, eins og ríkisstjórn og hæstiréttur eru þar hvergi nefndar á nafn – þótt tilvist þeirra megi að visu ráða af samhenginu. Stjórnmalaflokkar, fjölmíðlar og hagsmanusamtök koma ekki fyrir í stjórnarskránni (...). Stafrýndin er sú að lýsing stjórnarskrárinnar á íslenska lýðræðiskerfinu er afar fátækleg og erlendur fradómenn hafa jafnvel lesið stjórnarskrána í heild þannig að á Íslandi ríki forsetaræði líkt og í Bandaríkjunum Norður-Ameríka en ekki þingræði eins og hér ríkir í raun og veru.“

Hvaða hugmyndaheimur er það þá sem þessi grundvallarlög íslenska ríkisins endurspeglar? Til að svara þeirri spurningu er nauðsynlegt að leggja til og forlittlar rannsóknir á ættfræði stjórnarskrárinnar.

Íslensku þegar lýðveldi var stofnað árið 1944 og konungssambandinu við Danmörku slitið. Ýmsar breytingar voru í millitíðinni gerðar á stjórnarskránni með stjórnskipunarlögum og í raun má segja að stjórnskipuleg þróun Íslands einkennist fyrst og fremst af mikilli samfelli því stjórnarskrárnar þrjár eru um margt líkar og meginefnið stjórnarskráranna 1920 og 1944 var þær stjórnarskrár og stjórnskipunarlög sem fyrir voru.

Í rannsókn sem gerð var á stjórnarskránni árið 1994 kom í ljós að teji meitti meira en helming greina stjórnarskrárinnar þýddar eða staðfarðar úr dönsku stjórnarskránni og rasklega þrjúung að auki merkanlega skyldan greinum þeirrar dönsku þannig að einungis 10 af 79 greinum stjórnarskrárinnar voru ólíkar eða óskyldar með öllu dönsku stjórnarskránni.

Þegar ljóst var að Íslendingar myndu slíta sambandinu við Dani á árum síðari heimastyrjaldarinnar var jafnframt ljóst að endurskoða þyrfti stjórnarskrána (...). Stjórnarskrárefndir störfuðu (...) fram á miðjan títunda áratuginn en náðu aldrei að skila þeirri heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar sem að var stefnt við lýðveldisstofnum (...). Eftir að ekki náðist samstaða um heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar, eins og hún birtist í frumvarpi Gunnars Thoróðssens 1983, var furin sú leið að endurskoða í staðinn einstaka kafla hennar. Þannig var kafliinn um kosningakerfið endurskoðaður 1984 og 1999, kafliinn um þingdó 1991 og mannréttindakafliinn 1995.

Eftir standa þá þrjú kaflar stjórnarskrárinnar sem ekki hafa verið teknir til almennrar endurskoðunar. Það er fyrsti kafliinn, sem er almenn lýsing stjórnskipunarinnar, annar kafliinn, sem fjallar um framkvæmdavaldið og fimmti kafliinn sem fjallar um dómsvaldið.

Lýsing þessara kafla stjórnarskrárinnar á íslensku stjórnskipun á stærkar rætur í eldri útgáfum stjórnarskrárinnar og dönsku stjórnarskránni frá nítjándu öld. (...) Þegar íslenska stjórnarskráin er lesin þarf að hafa í huga að lýsing

hennar á stjórnskipun og framkvæmdarvaldinu er í raun settuð frá Montesquieu og kenningum um þingbundna konungsstjórn, fyrir daga þingræðis og pólitískrar ábyrgðar fönherra (...).

Þingræði og þjóðkjörinn forseti
Ætíun höfunda stjórnarskrárinnar 1944 var óvirkni sú að hér skyldi ríkja þingræði. Þeir virðast raunar hafa talið að orðalagjö „þingbundin stjórn“ í fyrsta grein hennar tryggði að svo væri því í greinargerð með stjórnskipunarfurvarpinu segir að þetta ákvæði sé „nauðsynlegt m.a. til þess, að þingdó haldi rétti sínum til áhrifa á skipun og lausa ráðherra.“ Ólafur Jóhannesson og fleiri lögspekingar hafa hins vegar réttlæga bent á að þetta orðalag tryggji í reynd ekki þingræði og þingræðið byggi á venju og rötgrönun réttarhugmyndum hér á landi frekar en á þessu ákvæði einu sér. Enginn vafi leikur þrátt fyrir þetta á að þingræði ríkir hér á landi og stjórnskipun sé sem höfundar stjórnarskrárinnar 1944 sáu fyrir sér tvinnaði þannig samman þjóðkjörinn forseta og þingræði (...).

Ekki líggur fyrir hvort erlendir fyrirmyndir hafi verið notaðar þegar ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar um forseta voru samn. En mörg ákvæðin um forseta eiga skýra hlöðstöðu í eldri ákvæðum um konung (...).

Hinn tvöföldi uppruni íslensku stjórnarskrárinnar – rætur hennar í þingbundinni konungsstjórn en samt með þjóðkjörinn forseta – skapar ákveðinn vanda við túlkun hennar: vanda sem kom berlega í ljós í deilium sumarið 2004 um rétt forseta til að synja löggjöf staðfestingar. Þar tókust á þeir sem túlkðu stjórnarskrána í anda þingbundinnar konungsstjórnar – þar sem líta meytti svo á að synjunarvaldið væri með öllu fallið niður – og hinir sem túlkðu stjórnarskrána í anda forsetaþingræðis, þjóðaratkvæðagreiðslur og dómsvaldið – svo nokkur dæmi séu tekin – eru að ýmsu leyti ófullkomin og ekki í takt við tíman. Þetta er það lágmarksverkefni sem endurskoðun stjórnarskrárinnar fæst við.“

Þeir kaflar stjórnarskrárinnar sem lengst hafa beðið endurskoðunar eru fyrsti, annar og fimmti kafli hennar. Ákvæði þeirra um stjórnskipunina almennit, forseta, þingræði, ríkisstjórn, ráðherraþingræði, þjóðaratkvæðagreiðslur og dómsvaldið – svo nokkur dæmi séu tekin – eru að ýmsu leyti ófullkomin og ekki í takt við tíman. Þetta er það lágmarksverkefni sem endurskoðun stjórnarskrárinnar fæst við.“

Spurningum, ábendingum og hugmyndum um efni á stjórnarskrárisðu Fréttablaðsins er unnt að koma á framfæri í tölvupósti.

NETFANGIÐ ER: stjornarskra@frettabladid.is

Þrjár stjórnarskrár

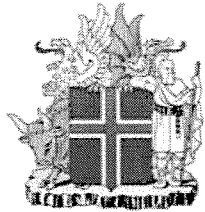
Íslendingum hefur þrisvar verið sett stjórnarskrár. Fyrst Stjórnarskrá um hin sérstaklega málefni Íslands, sem Danakonungur gaf landsmönnum árið 1874. Næst Stjórnarskrá konungsríkisins Íslands, árið 1920 í kjölfar þess að Ísland var fullvalda ríki árið 1918. Og loks Stjórnarskrá lýðveldisins

DÖNSK-ÍSLENSK STJÓRNASKRÁ

Anders Fogh Rasmussen og Davíð Oddsson skoða frumtekna listu íslensku stjórnarskrárinnar frá árinu 1874.



„Ef við erum á annað bord með skrifáða stjórnarskrá er mikilvægt að hún sé sæmlega skýr og endurspeglir þá stjórnskipun sem við viljum hafa.“ segir Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor í stjórnmálafræði, sem á sæti í sérfræðinganefnd þeirri sem er stjórnarskrárefnd til ráðgjafar um endurskoðun stjórnarskrárinnar. Hann telur að efast megi um að íslenska stjórnarskráin – og þá sérstaklega annar, þriðji og fimmti kafli hennar – sé í fullnægjandi samræmi við þá stjórnskipun sem Íslendingar telji sig búa við.



STJÓRNASKRÁ ÍSLANDS
Endurskoðuð

VI. HLUTI

Stjórnarskráin, Ísland og umheimurinn

Fátt að finna um alþjóðatengsl

Samkvæmt 21. grein stjórnarskrárinnar, sem hefur staðið efnislega óbreytt frá því að Ísland varð fyrst fullvalda ríki fyrir hálfum nýunda áratug, gerir þjóðhöfingi landsins samninga við önnur ríki, en þó þarf samþykki Alþingis til ef slíkar samningar fela í sér afsal eða kvæði á landi eða landhelgi eða horfa til breytinga á stjórnarhögum. Fleirta er ekki að finna í stjórnarskránni um Ísland og umheiminn. Enda er skýjanlegt að þegar verið var að setja Konungsríkinn Íslandi grundvallarreglur stjórnskipunar sinnar – í heimi framhaldi af heimsstyrjöldinni fyrri – skyldi ekki vera talin þörf á að víkja að alþjóðatengslum landsins með ítrektri hætti en þetta. Er þjóðhöfinginn þreyttist úr konungi í þjóðkjörinn forseta samkvæmt lýðveldisstjórnarskránni árið 1944 varð engin önnur breyting á þessum ákvæðum stjórnarskrárinnar. En á þeim sex áratugum sem síðan eru liónir hefur margt breytt.

Áhrifin mikil

Eins og Björg Thorarensen lagaþrúfingur benti á í erindi sem hún flutti á ráðstefnunni „Stjórnarskrá til framtíðar“ fyrir í sumar, snerta alþjóðatengsl lýðveldisins víðara svið íslenskrar stjórnskipunar en álykta mætti af 21. grein stjórnarskrárinnar. Áhrif alþjóðasamvinnu á lög og réttarfræðingum eru orðin gríðarlega mikil hér á landi, ekki síst fyrir tilstöðu aðildarinnar að Evrópska efnahagssvæðinu. En auk Evrópusamvinnunnar hefur til dæmis aðild Íslands að alþjóðlegum mannréttindasáttmálum lagt kvæði á handfaða íslensks ríkisvalds og nafna íslensks borgurum og lögabólum rétt sem þeir hafa getað sótt til stofnana utan Íslands, svo sem Mannréttindadómstóls Evrópu. Af þessu tilefni lagði Björg í ráð-

stefnuerindi sínu til að spurt yrði: „Er fullveldið sem gerði Íslandinum kleift að verða virkur þátttakandi í alþjóðasamfélaginu að fara halloka?“

Önnur spurning er hvort sú merking fullveldis hagtaksins, sem fram kemur í þessari retórisku spurningu Bjargar, sé úrelt. Krefjast þreyttir tímar svaxandi milliríkjasamvinnu breyttis skilnings á fullveldinu?

Í stjórnarskránni er ekki gert ráð fyrir því að heimilt sé að framselja neit af íslensku ríkisvaldi til erlendra eða alþjóðlegra stofnana. Slíkt heimildirákvæði er nú að finna í stjórnarskrám alra hinna Norðurlandanna, og reyndar flestra ríkja Evrópu.

Þetta atriði er dæmi um það sem blasir við að athugað verði hvort skuli breyta, nú þegar stjórnarskráin er til endurskoðunar.



Fullveldi ríkja

Hugtak um fullveldi ríkja hefur tekið nokkrum breytingum með auknum alþjóðasamningum. Á einfaldastan hátt má segja að ríki sé fullvalda, hafi það full yfirráð yfir eigin málum, það er að segja að innlend stjórnvaldi hafi æðsta löggjafar, framkvæmdar og dómsvald. Það hefur einkarétt á beltingu valds innan landmæra ríkisins, lagasetningu og efniriti með framkvæmd laga. Ríkið Nýyr því ekki erlendu valdi, hvort sem valdbotid kemur frá erlendum ríkjum eða stofnunum.

Með alþjóðasamningum samþykkja ríki að skerða ákvörðunarétt sinn, í vissum málum, í skiptum fyrir hagsmunum sem metnir eru meiri en rétturinn til að ríkið geti sjálf tekið allar ákvörðunir, án tillits til óska annarra fullvalda ríkja. Slíkir samningar geta bæði verið gerðir við eitt eða fleiri önnur ríki, eða að mörgu ríki geri samning undir nafni alþjóðlegra stofnana sem þau eru aðili að.

Þrátt fyrir að ríki hafi gert slíka samninga, sem skerða ákvörðunarétt ríkja, er um það deilt hvort þeir skerði fullveldi ríkja. Þeir sem telja að fullveldi sé skert, bera því við að hluti fullveldisins hafi verið framselt með alþjóðasamningum þar sem ríkið hafi ekki lengur full yfirráð yfir eigin málum. Aðrir telja að fullveldi sé óskert, að svo miklu leyti sem hægt er að tala um full yfirráð yfir eigin málum. Það eru fullvalda ríki sem ákveða að taka þátt í alþjóðasamningum, ákvörðunum sem hægt er að taka til baka. Það er því að fúsum og frjálsum vilja sem ríki samþykkja að hafa sínum málum í samræmi við þá samninga sem fulltrúar ríkisins hafa gert. Slíkt í sjálfu sér þarf ekki að skerða fullveldi, nema samningarnir krefjist þess að ríkisvaldið þurfi í veigamiklum málum að snúast gegn hagsmunum eigin ríkis.

> Fullveldi í stjórnarskrá

• Hvergi kemur beint fram í stjórnarskránni að Ísland sé fullvalda ríki.

• Hins vegar segir í 1. grein að „Ísland er lýveldi með þingbundinni stjórn“.

• Í 2. grein segir „Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldi“. Forseti og önnur stjórnvaldið samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið. Dómendur fara með dómsvaldið.“

• Ein grein fjallar um samninga við önnur ríki, en það er 21. grein. Þar segir „Forseti lýðveldisins gerir samninga við önnur ríki, þó getur hann engin slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fölgjöld afsal eða kvæði á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til“.

Breytt alþjóðatengsl kalla á breytta stjórnarskrá

Miklar breytingar hafa orðið á alþjóðaumhverfinu á lýðveldistímanum. Að mati Bjargar Thorarensen lagaþrúfingur eru áhrif þessa mikil á íslenskt samfélag og þau kalla á að stjórnarskráin endurspegli þau.

Á þeim sex áratugum sem liónir eru frá lokum síðari heimsstyrjaldar og samþykktu lýðveldisstjórnarskrárinnar árið 1944 hafa orðið miklar breytingar á hinu alþjóðlega samstarfsumhverfi Íslands. Þau fáeinu ákvæði stjórnarskrárinnar sem snerta alþjóðatengsl íslensks ríkisins hafa staðið óbreytt allan lýðveldistímann. Þetta veldur því að meðal þess sem helst er til skoðunar að breyta í stjórnarskránni eru ákvæðin sem að þessu lúta.

Björg Thorarensen, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, á sæti í sérfræðinganefnd þeirri sem er stjórnarskrárnefnd til ráðgjafar um endurskoðun stjórnarskrárinnar. Hún segir alþjóðlega samvinnu hafa þeim áhrif á líf og umhverfi borgaranna, sem endurspeglast ekki nema að mjög litlu leyti í stjórnarskránni að óbreyttu.

„Það eru nokkur atriði sem er vert að hafa í huga þegar maður skoðar þessi auknu alþjóðlega áhrif á íslenskt samfélag,“ segir Björg í samtali við Frettlablaðið.

Hún bendir á að það er bara eitt ákvæði í stjórnarskránni þar sem segir að forsetinn geri samninga við önnur ríki og eins og endraner er það ráðgjafi sem framkvæmdir það vald hans. Forseti, sem aðeisi embættismaður ríkisins, undirnar alla þjóðréttarsamninga sem Ísland verður aðili að og aðeins í ákvæðnum tilvikum þarf að bera slíka samninga undir þingid. Eða eins og segir í 21. grein stjórnarskrárinnar, ef verið er að afsala landi eða setja kvæði á land eða landhelgi eða er horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, þá þarf að bera þessa samninga undir Alþingi.

„Í reynd hafa milliríkjasamningar verið bornir undir þingid í miklum mæli enda er ákvæðið tilkald svo að allir þjóðréttarsamningar sem kalla á lagabreytingar þurfi samþykki Alþingis,“ segir Björg. „En það sem er áberandi í þróun síðustu áratuga á þessu sviði er að sumir þjóðréttarsamningar leggja viðtakar skyldur á íslenska ríkið til framtíðar til að koma í framkvæmd ákvörðunum alþjóðastofnana á tilteknum sviðum í löggjöf eða með öðrum hátti. Þetta er einkennandi fyrir Evrópusamvinnuna og það skipulag sem EES-samningurinn byggir á,“ segir hún.

Heimild til fransals ríkisvalds

Stjórnarskráin byggir á því að þrið séu æðsta handhafar ríkisvaldsins, löggjafar, framkvæmda- og dómsvaldið. Og af annarri grein stjórnarskrárinnar hefur verið talið að það sé ekki hægt að fela einhverri erlendri stofnun að taka ákvörðun sem er bindandi fyrir þessa handhafar ríkisvaldsins, því þeir eru samkvæmt stjórnarskránni æðstir, hver á sínu sviði.

En Björg segir þróunina vera þá, að í svaxandi alþjóðlegri samvinnu, sérstaklega í Evrópusamvinnunni,



BJÖRG THORARENSEN Prófessor við lagadeild Háskóla Íslands og á sæti í sérfræðinganefnd til ráðgjafar stjórnarskrárnefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar. Hún segir alþjóðlega samvinnu hafa þeim áhrif á líf Íslendinga, sem endurspeglast ekki í íslensku stjórnarskránni.

séu alþjóðastofnanir að taka ákvörðunir sem hafa mikil áhrif hér á landi, sem íslenska ríkið hefur tilföleuga líta möguleika á að hafa áhrif á en er skyldugt að innleidda. „Því má velja því fyrir sér hvort verið sé að framselja ríkisvald, sem stjórnarskráin eins og hún er í dag heimilur ekki,“ segir Björg.

Samkvæmt orðanna hljóðan er fransals ríkisvalds til erlendra alþjóðastofnana ekki mögulegt samkvæmt stjórnarskrá. En að sögn

„Það sem er áberandi í þróun síðustu áratuga á þessu sviði er að sumir þjóðréttarsamningar leggja viðtakar skyldur á íslenska ríkið til framtíðar“

Bjargar er alþjóðasamvinnu engin síður farn að binda handhafar ríkisvaldsins í talssvert miklum mæli.

Það er spurning hvort Ísland þurfi ekki að taka af skarið um að alþjóðlegum stofnunum sé veitt heimild til að taka slíkar ákvörðunar,“ segir hún. Það þurfi ekki að vera af hinu slæma, enda um að ræða samvinnu sem yfirleitt sé til gagns-bóta fyrir samfélagið. Allar þinar Norðurlandþjóðirnar – og reyndar flest Evrópuríki – eru að sögn Bjargar búnar að setja ákvæði um heimild til að framselja ríkisvald á afmörkuðum sviðum til alþjóðlegra stofnana, í sínar stjórnarskrár.

Þetta sé þó vandmeðferð. Viss hætta sé á að lýðveldislegt lögmæti ákvörðana verði minna ef þær eru

teknar af einhverjum öðrum en kjörnum fulltrúum þeirra sem síðan eiga að fara eftir þeim ákvörðunum. En til þess að tryggja að það sé raunverulega vilji þjóðarinnar að fela mönnum að framselja ríkisvald þá er gerð krafa um það til dæmis í stjórnarskrá Danmerkur, en einnig Noregs, Svíþjóðar og Finnlands, að aukinn meirihluta þurfi á þingi af framselja á ríkisvaldi til alþjóðlegra stofnana.

Björg segir að á Íslandi hafi verið talið að til dæmis aðildin að Evrópska efnahagssvæðinu hafi ekki falið í sér fransals sem þrjúti gegn stjórnarskránni. Það mat hafi verið umdeilt á sínum tíma. „Sumir hafa talað um að það hafi skapat stjórnskipunarvenja fyrir því að framselja megi ríkisvald til alþjóðastofnanna í takmörkuðum mæli, þrátt fyrir að slíka heimild sé ekki hægt að leidda beint af orðalagi stjórnarskrárinnar. Þetta er eitt af því sem hlýtur að vera nauðsynlegt að skoða varðandi endurskoðun á stjórnarskránni,“ bendir Björg á. Ömuddeilanlega hafi enginn alþjóðasamningur haft jafn viðtakar áhrif á íslenskt samfélag og EES-samningurinn.

Alþjóðleg mannréttindasamninga stór þáttur

Annar stór áhrifaþáttur sé alþjóðleg mannréttindasamvinnu. „Við erum aðilar að fjöldamörgum alþjóðlegum mannréttindasamningum sem eru farnir að hafa á meiri áhrif á íslenskan rétt og íslenskir borgarar eru farnir að bygja rétt á þessum ákvæðum, með vísun til samninga eins og Mannréttindasáttmála Evrópu, en hann hefur

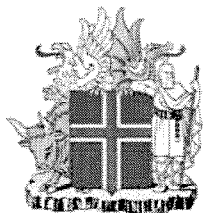
verið lögfestur hér á landi,“ segir Björg. Þó megi segja að stjórnarskráin taki nú mið af þessu, vegna þess að mannréttindakrafa stjórnarskrárinnar var breytt verulega árið 1995 og færður til samræmis við þessar alþjóðlega skuldbindingar.

En Björg segir vert að velja því fyrir sér hvort ekki væri rétt, miðað við það hversu mikil áhrif alþjóðasamninga eru á íslenskan rétt, að geta þess í stjórnarskránni sérstaklega að Ísland taki mið af og virði slíkar alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar. Jafnvel mætti taka skýrar fram, jafnvel í innangangsákvæðum stjórnarskrárinnar, að mannréttindi séu einn af hornsteinum lýðræðisins og að íslenska ríkinu beri að taka þátt í alþjóðlegri samvinnu um mannréttindi og fylgja alþjóðlegum skuldbindingum þar að lütandi. Svona ákvæði er að sögn Bjargar til dæmis í finnsku stjórnarskránni.

„Þetta er spurning um það hvort við eigum að virðkenna mannréttindi sem eins af hornsteinum íslensku stjórnskipunarinnar og þá með vísun til þeirrar stöðuga þróunar sem er í gangi á alþjóðlegum vettvangi,“ segir Björg.

Spurningum, ábendingum og hugmyndum um efni á stjórnarskrárisðu Frettlablaðsins er umnt að koma á framfæri í tölvupósti.

NETFANGIÐ ER: stjornarskra@frettlabladid.is



STJÓRNARSKRÁ ÍSLANDS
Endurskoðuð

VII. HLUTI

Beint lýðræði og þjóðaratkvæðagreiðsla

Þrjár tegundir þjóðaratkvæðagreiðslna

Maija Setalá er lektor í stjórnmálafræði við Háskólann í Turku í Finnlandi og sérfræðingur í þjóðaratkvæðagreiðslum. Hún er höfundur bók- ar um þjóðaratkvæðagreiðslu og lýðræðislega stjórnarhætti, *Referendums and Democratic Government*, sem út kom árið 1999 í Englandi.

Maija flutti hádegisfyrirlestur síðastliðinn fimmtudag um þjóðaratkvæðagreiðslur í Vestur-Evrópu og gerði á þeim samantekt.

Hún gerir greinarmun á þremur tegundum þjóðaratkvæðagreiðslna. Í fyrsta lagi eru atkvæðagreiðslur sem ákvarðaðar eru af stjórnvöldum hverju sinni og geta tilefnið verið margvisleg. Í öðru lagi getur verið lögboðið að bera mál undir atkvæði þjóðarinnar. Í þriðja og síðasta lagi getur komið til þess að málum sé skotið til þjóðarinnar. Um þetta eru mis- unandi reglur eftir löndum. Í Danmörku er til dæmis hægt að bera mál undir þjóðina

krefjast þriðjungur þingsins þess. Hér á landi sýndi forseti Íslands nýjum fjölmiðlalögum staðfesting- ar í fyrra en það er vitanlega önnur aðferð til þess að setja mál í dóm þjóðarinnar. Í Sviss geta kjósendur krafist þjóðaratkvæðagreiðslna með því að safna 50 þúsund undirskrift- um.

Litil hefð fyrir því að leggja mál í dóm þjóðarinnar

Fram kom í máli Maiju Setalá að frá árinu 1940 til 2004 hafa stjórn- völd í löndum Vestur-Evrópu 44 sinnum ákveðið að bera mál undir kjósendur í þjóðaratkvæða- greiðslu. Í 40 skipti auk þess hefur þjóð- atkvæðagreiðsla verið lögboðin og 60 sinnum hefur þjóðaratkvæðagreiðsla verið haldin



MAIJA SETALÁ STJÓRN- MÁLAFRÆÐINGUR Maija fjallaði um kost og galla þjóðaratkvæðagreiðslna.

eftir að málskotsrétti hefur verið beitt í einhverri mynd.

Eins og vænta má er þjóðar- atkvæðagreiðsla tíðust í Sviss. Þar hafa mál verið horin 395 sinnum undir kjósendur í þjóðaratkvæða- greiðslu frá árinu 1940. Þessu næst kemur Ítalía en þar hafa kjósendur tekið áfstöðu til mála með þeirri að- ferð í 58 skipti frá árinu 1940. Fram kom í máli Maiju að á Ítalíu hefði tíðni þjóðaratkvæðagreiðslna aukist mest á undanförunum áratugum.

Írar hafa lagt mál 28 sinnum í þjóðaratkvæði frá 1940, Danir 16 sinnum og Frakkar 13 sinnum. Aðrar þjóðir í samanhæfðum höfuð einungis haldit þjóðaratkvæðagreiðslu tvö til fimm skipti á meira en 60 árum. Ísland er í þeim hópi.

Jóhann Hauksson



FRÁ MÁLINGU UM ÞJÓÐARATKVÆÐA- GREIÐSLU Palle Svansson prófessor, Ólafur Stephensen, aðstoðarritgjafi Morgunblaðs- ins, og Claes de Weese dósent síðastliðinn fimmtudag í Háskóla Íslands.

Ekki ítölsku aðferðina

Palle Svansson prófessor sagði í erindi sínu á málstofu um þjóðaratkvæða- greiðslu að kjósendur gætu haft annað í huga en það sem raunverulega væri verið að bera undir atkvæði þegar þeir genu að kjörborðinu. Eru þeir að greiða með eða á móti ríkisstjórn hverju sinni fremur en sjálft mállefni- nu á kjörseðlinum? Setjum sem svo að rík- isstjórn mæli með því að kjósendur samþykki sameiginlega stjórnarskrá Evrópusambandsins. Að öðrum kosti segi ríkisstjórnin af sér. Hvað gerir kjós- andi sem hlýntur er stjórnarskránni en allfarir á móti ríkisstjórninni?

Í lokaröðum sínum réði Palle Svansson íslendingum frá því að taka upp ítölsku aðferðina ef þeir hugðust gera breyt- ingar sem að því lytu. „Á Ítalíu þarf kosningabáttaka að vera að minnsta kosti 50 prósent til þess að úrslit þjóð- aratkvæðagreiðslna teljist gild. Ef þú átt átt að taka upp þjóðaratkvæða- greiðslu í ríkari máli áttú þú ekki að styðjast við þá reglu. Hún hefur í reynd þýtt að fjöldi atkvæðagreiðslna á Ítalíu hefur reynst ógildur sökum ónógr kosningabáttöku. Stundum er eins og stjórnvöld þal leggi ekkert á sig til þess að kynna mál sem kosið er um. Þau ráðleggi kjósendum einungis að stíja heima eða fara niður á strönd í sólbáð. Þannig stúdi kjórnir fulltrúar að því að ógilda þjóðaratkvæðagreiðslu með ónógr þáttöku.“ Palle segir þetta hættulega henntefnu því á endanum sé gáfala undan gildum sem stúdið að auknu lýðræði og aukinni þáttöku í stjórnmálum.

> Hverjir segja já þegar kosið er um málefni ESB

Karlar stýja ESB frekar en konur. Stúðningur við ESB eykst með meiri menntun. Fölk í víðskiptum stýr ESB frekar en aðrir hópar. Úthugsuð pólitísk afstaða tengist auknum ESB-stúðningi. Stúðningur við stjórnvöld tengist stuðningi við ESB. Jákvæð etnahagsleg gildi tengist auknum ESB-stúðningi. Hugmyndir frá miðjunni fer saman við ESB-stúðning. Afstaða gegn innviðjendum tengist minni ESB-stúðningi.

Kjósendur eiga að ráða meiru um þjóðaratkvæðagreiðslur

Palle Svansson, prófessor í stjórnmálafræði við Árósháskóla, segir að valdið til að skjóta málum beint til þjóðarinnar sé yfirléitt í höndum þjóðþinga. Með því að færa það nær kjósendunum sjálfum skapist meira aðhald fyrir þjóðþingin og það þroski einnig kjósendur til meiri þáttöku.

Palle Svansson er prófessor í stjórnmálafræði við Árósháskóla. Hann var meðal fyrirlesara um þjóðaratkvæðagreiðslur á vegum Stofnunar stjórnsýslu- fræða og stjórnmála í Háskóla Íslands og Morgunblaðsins síðast- liðinn fimmtudag. Palle hefur fjallað mikið um lýðræði og þjóð- aratkvæðagreiðslur og fyrirlestur hans var um það efni sem og kröfu almennings um þjóðar- atkvæðagreiðslur.

Palle Svansson rakti að fimm skilgreindar leiðir eru í dómku stjórnarskránni til þess að skjóta málum í dóm kjósenda með þjóð- aratkvæðagreiðslu. Þessar leiðir voru flestar lögfestar með stjórn- arskrárbreytingum árið 1953. Fyrir þann tíma voru einungis breytingar á sjálfri stjórnar- skránni bornar undir atkvæði þjóðarinnar.

Fimm leiðir í Danmörku

Allar eru nýju leiðirnar ótvíræðar og afgerandi. Í fyrsta lagi er um að ræða tiltölulega flókna aðferð til þess að breyta sjálfri stjórnar- skránni. Í öðru lagi er lögboðið að bera breytingar á kosningaádrí undir þjóðaratkvæði. Í þriðja lagi kemur þjóðaratkvæðagreiðsla til sögunnar varðandi mál er snerta fullveldi þjóðarinnar. Á danska þinginu þarf að ná verulega auk- nu meirihluta, fimm sjötta hlut- um atkvæða, til að samþykkja slíkar breytingar. Að öðrum kosti er málinu skotið til þjóðarinnar. Í fjórða lagi getur þingið samþykkt þjóðaratkvæðagreiðslur sem varða alþjóðlega samninga. Í fimmta lagi getur þriðjungur þingsmeis farið fram á þjóðar- atkvæðagreiðslu um lög sem eru fyrir þinginu eða hafa verið sam- þykkt. Þessi tegund þjóðar- atkvæðagreiðslna er mjög höll undir fulltrúalýðræðið.“ segir Palle Svansson. Hann bendir á að valdið til þess að fara fram á þjóð- aratkvæðagreiðslu sé hjá þing- mönnum. „Eg tel að þetta sé ekki líður í eða stúdi að beinu lýðræði. Þarna er haft að forsendu að það sem danska þingið samþykkir eða afgreirir sé viturlegt og snjallt. Þessu hefur raunar aðeins einu sinni verið beitt, þegar fellt voru fern lög í þjóðaratkvæðagreiðslu um jarðir og landnáði árið 1963.“

Fimm sinnum hafa Danir borið kosningaádrí undir þjóðar- atkvæði eins og lögboðið er. Þjórn- sinnum hefur þjóðaratkvæða- greiðsla verið haldin um aðildina að Evrópusambandsins og málefni þar að lýtandi. Fyrst um sjálfa aðildina árið 1972, um Maastricht- samkomulagið árið 1992, Amster- dam-samninginn árið 1998 og valið stóð á milli dansku krónunnar og evrunnar í þjóðaratkvæða- greiðslu árið 2000. Reyndar voru málefni Evrópusambandsins borin



PALLE SVANSSON STJÓRN MÁLAFRÆÐI PRÓFESSOR Stundum eru kosnir jafngildir sem fölk; leyfist að kjósa um eins og þegar val- ið stendur um að velja milli dómku krónunnar eða evrunnar. Stundum er gefið í skyn að ef kjósendur samþykki ekki eitthvað skapist gjaldfrói.

Undir þjóðaratkvæði með samþykkt danska þingsins árið 1986 og breytingar á Maastricht-sam- ningnum árið 1993.

Stjórnvöld hafa þræðina í hendi sér, ekki kjósendur

Palle Svansson segir það megin- atriði að allar þjóðaratkvæða- greiðslur séu fyrirskipaðar af stjórnvöldum. Almennir kjósend- ur hafi enga greiða leið til þess að fara fram á þjóðaratkvæða- greiðslu. Þjóðaratkvæðagreiðsl- urnar um Evrópusambandið hafi ekki gefið góða leiðsögu frá sjón- arhóli lýðræðisins.

Palle segir mikinn mun á þjóð- aratkvæðagreiðslu þar sem valið stendur milli tveggja jafngildra kosta, líkt og þegar borið er undir atkvæði kjósenda hvort þeir vilji taka upp evruna sem gjaldmiðil í stað dómku krónunnar. Þá geti umræðan hvúist um kosti og ókosti hvors gjaldmiðils, menn brýni rökinn og svo framvegis.

Atkvæðagreiðsla getur einnig falið í sér eins konar róf milli stjórnvaldanna og almennings. Margir ségðu að almenningur hefði ekki vit eða þekkingu til þess að greiða atkvæði um Maastricht-samkomulagið, segir Palle. Alf Ross, ein helsti sér- fræðingur Dana í lögum og stjórnmálafræðum, telur eindregið að menn verði að velja á milli beina lýðræðisins og fulltrúalýðræðis- ins. „Min skóðun er sú að engin ástæða sé til þess að velja milli slíkra kosta. Öll kerfin eru eins konar blanda af fulltrúalýðræði og beinu lýðræði. Þetta er ekki spurning um annað hvort eða, heldur spurning um meira eða minna. Hægt er að hreyfa sig í átt

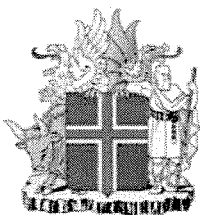
til beina lýðræðisins eins og Svisslendingar hafa gert eða í átt að fulltrúalýðræðinu eins og Hollendingar og Þjóðverjar hafa gert. Og þetta er spurning um jafnvægið milli fulltrúakerfisins og hversu langt menn ganga sam- hliða því á braut beina lýðræðis- ins.“ segir Palle Svansson.

Fulltrúalýðræði og þjóðaratkvæða- greiðslur er góð blanda

Palle telur að danskir kjósendur eigi sama rétt og þingmennirnir, það er að þriðjungur þeirra hafi möguleika til þess að fara fram á þjóðaratkvæði. Að þriðjungur kjó- enda verði færður rétturinn til þess að fara gegn lögum sem þingið hefur afgreitt. Þótt þjóðar- atkvæðagreiðslur séu tíðar í Sviss hafa almennir kjósendur ekki sjálf- an málskotsréttinn og geta ekki átt frumkvæði að síkri atkvæða- greiðslu. Á Ítalíu getur tiltekinn fjöldi kjósenda krafist þjóðar- atkvæðagreiðslna til ógildingar, ekki aðeins nýsamþykktu laga heldur einnig ríkjandi laga. Þetta er þó skilyrt, segir Palle. „Innleið- ing þessa almannaaréttar yrði líður í að lýðræðisvæða stjórnmálin eða halda slíkt þróun áfram. Stjórn- málaflakkar mundu leggja fram lagafrumvörp og afla þeim fylgis í þinginu en yfirvöldin er að al- menningur gæti farið fram á þjóð- aratkvæðagreiðslu. Þetta merkir að þingmenn yrðu að reyna að sjá fyrir niðurstöðu þjóðaratkvæða- greiðslna um málin. Af þessu mundi leiða meiri samhljómur á milli kjósendanna og fulltrúa þeirra á löggjafarsamkomunni. Þetta yrði þingmönnum hvatning til þess að náðast mál með nýjum hætti í þinginu.“

Þetta kann einnig að vekja al- menning til meiri skilnings á póli- tískum viðfangsefnum og þar með auka hæfni kjósendanna. Hvenær sem hópar kjósenda reyni að safna nauðsynlegum fjölda undir- skrifta til þess að fara löglega fram á þjóðaratkvæðagreiðslu yrðu þeir að ávarpa kjósendur, koma boðskap til þeirra og læra rök fyrir gildi- ingu einhvers sem þingið hefur af- greitt. Og ef hóparinn hefur árang- ur sem erfið hefst vitanlega kosn- ingabárta. Loks gæti þetta stuð- að að aukinni þáttöku almennings í stjórnmálum. Í fulltrúalýðræðinu, þegar farið er á kjörstað og fulltrúi, listi eða flokkur kosinn, þarf kjós- andinn að taka tillit til eða mið af mörpum atriðum eins og fulltrúa- anna sjálfrá sem í framboði eru. Kjósandinn verður að leggja traust sitt á flokk eða fulltrúa sem hann kys. Í beinni þjóðaratkvæða- greiðslu er þetta ekki nauðsynlegt. Þar er einfaldlega kosið um tiltekið málefni, rökinn fundin með og á móti. Þetta ætti að hvetja til auk- innar þáttöku.“

Niels Helveg Petersen, for- maður Röttæka vinstriflokksins, hefur lagt til að dómku stjórnar- skránni verði breytt í þá veru að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli haldin til ógildingar samþykkt þings- ins krefjast átta prósent kjósenda þess. Þetta gengur langt í þá átt að veita almennu kjósendum ákvörðunarétt um það hvort mál- um er skotið til þjóðarinnar. Folkepartiet mælir fyrir leiðbein- andi en ekki bindandi þjóðar- atkvæðagreiðslu án breytinga á stjórnarskránni. Aðrar hugmynd- ir hafa einnig verið settar fram, segir Palle Svansson.



STJÓRNARSKRÁ ÍSLANDS
Endurskoðud

VIII. HLUTI

Pegar landamæri verða ógreinileg

Velgengi

Ad ymsu leyti hefur þjóðinni vegnað vel á undanförnum árum og þá ekki síst í efnahagslegu tilliti eins og útrás íslenskra fyrirtækja ber fyrst og fremst vott um. Sjálfstraust hennar hefur vaxið að sama skapi. Margir Íslendingar finna til sín þegar íslensk fyrirtæki leggja undir sig sámafyrirtæki eða banka í Evrópu, eignast hluti í verslunar- framleiðslu- eða þjónustufyrirtækjum víða um álfuna. Hvað sem líður árokum um Baug og fjölmörg hér heima kætast margir þegar forvígismenn félagsins taka áhættuna og leggja undir sig Íllum og Magasin de Nord í Kaupmannahöfn.

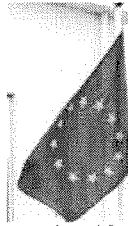
Í seinni tíð hafa íslensk fyrirtæki og stjórnvöld sýnt viðskiptum við Asíulönd aukinn áhuga. Með sama hætti og áður er undanfari þess aukin stjórnmalaleg tengsl og aukin formleg samskipti sem aukin viðskipti geta fært sér í nyt. Með auknum viðskiptum lagar

íslenska þjóðin sig með ákveðnum hætti að tilveru Asíubúa. Og óflugt.

Hvað með valdaframsali?

Eiríkur Bergmann Einarsson, sem nú veitir forstöðu Evrópufræðasetri Háskólans á Bifröst, sagði í frétt Fréttablaðsins um tilskipanir Evrópusambandsins 12. maí síðastliðinn: „Laganami Íslands og Evrópusambandsins er í raun orðinn það líkur vegna EES-samningsins að þörfin á breytingum vegna tilskipana Evrópusambandsins fer minnkandi.“

Hvað sem mönnum kann að finnast um aukin tengsl og nánari samskipti Íslendinga við Evrópuáka, meðal annars í krafti samningsins um Evrópska efnahagsvæðinguna, eru þau staðreind. Réttara væri þó að tala um aukin sam-



skipti og tengsl við allan umheiminn. Landamæri verða ógreinilegri í hugum þegna þjóðfélagsins.

Anders Eka yfirdómari og ritari sænsku stjórnarskrárnefndarinnar segir í viðtali við Fréttablaðið hér á síðunni að nefndin beini sjónum sínum fyrst og fremst að lýðræðisfyrirkomulaginu í Svíþjóð, eðurtilti með lagasetningu, aukinni þátttöku almennings í ákvarðanatöku og leiðum til að auka tiltrú þegnanna á lýðræðið.

Það er athyglisvert að Svíar, sem eiga aðild að Evrópusambandinu, virðast ekki hafa miklar áhyggjur af valdaframsali til yfirþjóðlegra stofnana þegar litid er til áhersluþetta í störfum stjórnarskrárnefndarinnar þar í landi.

Jóhann Hauksson



BJÖRG THORARENSEN LAGAPRÓFESSOR Björg á saði í sérfræðinganefnd sem er stjórnarskrárnefndinni til halds og trausts.

Pögul stjórnarskrá

Í erindi sem Björg Thorarensen laga- prófessor flutti á ráðstefnu á vegum nefndarinnar þann 11. júní síðastliðinn sagði hún meðal annars:

„Það er ljóst að margvísleg og flókin stjórnskululeg álitafeni vöknudu við að líd Íslands að EES-samningnum sem lutu meðal annars að því að verid væri að framseljo ríkisvald til yfirþjóðlegra stofnana þannig að farið væri í bága við þetta stjórnarskrárkvæði. Lögfræði- álit um efnid voru ekki samhliða. Niðurstæðan varð þó sú að með nokkrum tilfæringum við gerð samningsins var unnt að halda því fram að ekki væri í þessu fölgid valdaframsal sem færi í bága við íslensku stjórnarskrána. Við ákvörðun um þátttöku í Schengen landamærasmastirnu nokkrum árum síðar kom umræðan upp á nýjan leik, en með sömu niðurstöðu. Eg varpa fram þeirri spurning hvort ekki er tímabært að stjórnarskrárgjefnin taki nú af skridi um að framsal ríkisvalds til yfirþjóðlegra stofnana geti verid heimil- ad, að undangenginni ítarlegi skoðun á kostum þess og göllum. Þá verid tryggt, í ljósi mikilvægis slíkar ákvörð- unar, að rík samstaða purfi að vera meðal lýðræðislega kjörinna fulltrúa þjóðarinnar til dæmis að aukinn meiri- hluta þeirra purfi til samþykkis. Þá er líka ljóst að slík ákvörðun verdu ávallt átturkallanleg. Ísland er nú eitt Norður- landanna með stjórnarskrá sem er pögul um að framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana geti verid raunhæfur kostur, til dæmis í því skyni að tryggja samvinnu um alþjóðlegan frið og ör- yggi og að því getnu að ekki verid farið gegn grundvallarrettindum borgar- anna.“

> V. kafli stjórnarskrárinnar

59. gr. Skipun dæmsvaldsins verður eigi ákveðin nema með lagum.
60. gr. Dómendur skera úr öllum ágreiningi um embættistalmark yfir- valda. Þó getur enginn, sem um þau leitar úrskurðar, komid sér hjá að hlýða yfirvaldsboði í bráð með því að skjóta málinu til dóms.
61. gr. Dómendur skulu í embættis- verkum sínum fara einungis eftir lög- unum. Þeim dómendum, sem ekki hafa að auk umboðsstörf á hendu, verður ekki vítið úr embætti nema með dómi, og ekki verður þeir heldur fluttir í annað embætti á móti vilja þeirra, nema þegar svo stendur á, að verid er að koma nýrn skipun á dóm- stólana.

Aðferðir við ráðningar í æðstu embætti til skoðunar

Anders Eka yfirdómari er jafnframt ritari nefndar sem endurskoðar stjórnarská Svía. Í viðtali við Jóhann Hauksson segir hann meðal annars að innan nefndarinnar sé fjallað um leiðir til þess að ganga úr skugga um það hvort ný lög samrýmist ákvæðum stjórnarskrár.

Sænska ríkisstjórnin ákvað á fundi sínum 1. júlí 2004 að skipa nefnd þingmanna sem falið yrði að endurskoða sænsku stjórnarskrána eða stjórnskipanina. Nefndinni var ætlað að beina kröftum sínum að því að styrki og auða lýðræðið í landinu og auka tiltrú kjósenda lýðræðisskipanina og þar með þátttöku borgaranna í ákvarðanatöku. Nefndin var skipuð 7. desember í fyrra. Nefndarmenn hafa góðan tíma til starfa sína en þeir eiga að gera grein fyrir niðurstöðum sínum á árslok 2008.

Sænska stjórnarskráin er sett saman af fermum grunnlögum sem svo eru nefnd. Í fyrsta lagi er um að ræða stjórnskipunarlag frá árinu 1974. Í öðru lagi lög um prentfrelsi frá árinu 1949. Í þriðja lagi er um að ræða lög um tjáningarfrelsi sem endurskoðuð voru árið 1991. Í fjórða lagi eru lög um sænska konungdæmið sem hafa verid í gildi óbreytt frá árinu 1810.

Nefndinni er ætlað að stúla að aukinni almennri umræðu um grundvallar leikreglur sænska samfélagins. Hún stendur fyrir ráðstefnum og málþingum og stúlar að aukinni umræðu með ymsum öðrum hætti.

Anders Eka yfirdómari er ritari sænsku stjórnarskrárnefndarinnar. Hann sat norrænt þing lögfræðing- a sem lauk í Reykjavík fyrir helgina. Í viðtali Fréttablaðsins við hann rekur hann störf nefndarinnar og heldu áherslu á starfi hennar.



ANDERS EKA YFIRDÓMARI OG RITARI SÆNSKU STJÓRNARSKRÁRNEFNDARINNAR Árið 1997 kom fram tillaga um aukna möguleika kjósenda til að segja átt sitt í þjóðaratkvæðagreiðslu um fleira en stjórnarskrárbreytingar. Þessi tillaga var aldrei afgreidd og er nú í börðum nefndarinnar til frekari skoðunar.

Voru það til dæmis ekki spurningar um aðild Svíþjóðar að Evrópusambandinu og fullveldi þjóðarinnar sem menn höfðu í huga þegar nefndin var skipuð?

Nei. En vinnan snertir að nokkru leyti aðildina að Evrópusambandinu engu að stöð. Fyrst og fremst eru það þó spurningar sem snerta innri málefni sænsku þjóðarinnar eins og erindisbréf nefndarinnar gefur til kynna. Hverjar eru mikilvægustu spurningarnar sem þú viltid eða ætlið að svara?

Þegar viðfangsefnið er dregid saman er ég vanur að flokka það í fjórar meginvið þótt svo nefndir hafi víðtækt umbod og geti tekið upp nánast öll mál er snerta stjórnarskrána.

Í fyrsta lagi er um að ræða kosningakerfið. Svára þarf spurningum um kosningafyrirkomulag. Þetta eru spurningar um kjör meirihluta og hvort leggja skuli meiri áherslu á persónukjör. Rætt er um leiðir til að færa kjósendur og framþjóðendur nær hvorum öðrum. Við leitum að kosningakerfi sem stöðlað geti að því að ná slíkum markmiðum.

Í öðru lagi er fjallað um þjóðaratkvæðagreiðslur. Rætt er um það hvornig sænska þjóðin geti stuðst við þjóðaratkvæðagreiðslur í framtidinni. Þriðja atriðið sem tekið er fyrir eru tengsl milli ríkisstjórnarinnar og þingsins. Þetta sýnst ekki um hvernig framfylgja eigi þingráði í smáatriðum heldur fyrst og fremst um það hvornig ríkisstjórnir eru myndaðar og hvaða starfsreglum eigi að fylgja í þeim eðnum. Einnig eru tekin fyrir ráðningarforlir ríkisstjórnina í öðru efnahætti. Menn leita eftir opnara fyrirkomulagi í þeim eðnum.

Í fjórða lagi fjöllum við um hlutverk dómstólanna í stjórnskipaninni og mér sýnst stjórnarskrárátturæðan á Íslandi vera í svipuðum farvegi að þessu leyti.

Standast ný lög alltaf ákvæði stjórnarskrár?

Á Íslandi telja ýmsir að völd ríkisstjórnna yfir þingi og jafnvel dómstólum sé mikid. Sjá Svíar þetta sem vanda í sinni lýðræðisskipan?

Það sem mjög hefur verid rætt á síðari árum í Svíþjóð er það sem við getum kallað logmæti laga gagnvart stjórnarskrá eða einhverjum komar fyrirkomulag til þess að ganga úr skugga um það hvort nýskipuð lög standist ákvæði stjórnarskrárinnar. Spurningin er um það hvaða möguleika dómstóli ætti að hafa til þess að láta reyna á það hvort ný lög standist stjórnarskrá og möguleika til þess að ýta þeim jafnvel til hlíðar ef þau stangast á við ákvæði stjórnarskrárinnar. Við höfum um þetta svipaðar reglur og Finnar en þær taka til augljósra frávikna laga frá ákvæðum stjórnarskrár. Mjög hefur verid rætt um það hvort dómstólar ættu að fá auknar heimildir til þess að hafa eftirlit með löggjöfnni að þessu leyti.

Er fýsilegt að koma á fót stjórnlagadómstól?

Eg veit ekki hvernig þeirri umræðu lýktar. Fylgjendur slíks dómstóls eru margir en andstæðingar þessarar hugmyndar láta einnig í sér heyrja. Forseti Íslands notadi stjórnarskrárátturinn rétt stn til að skjóta máli í dóm þjóðarinnar í fyrna og ætlast var til að því máli lyktaði með þjóðaratkvæðagreiðslu um nýsett lög. Hvernig fyrirkomulag er í

Svíþjóð um þjóðaratkvæðagreiðslur?

Við höfum farið í gegn um sex þjóðaratkvæðagreiðslur sem teljast ráðgefandi og eru sem sagt ekki bindandi. Í núverandi stjórnarskrá er ákvæði sem lýtur að því að stjórnarskrárbreytingar verid aðeins gerðar með samþykkt tveggja þinga með almennum þingkosningum á milli. Áður en það verður getur tiltekinn meirihluti þingsins farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu. Og að gefnum ákveðnum skilyrðum getur þjóðin hafnað breytingunum. Þetta er bindandi þjóðaratkvæðagreiðsla.

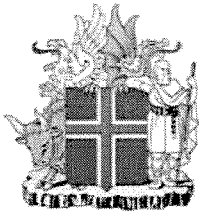
Árið 1997 kom fram tillaga um aukna möguleika kjósenda til þess að segja átt sitt í þjóðaratkvæðagreiðslu um fleira en stjórnarskrár- breytingar. Þessi tillaga var aldrei afgreidd og er nú á börðum nefndarinnar til frekari skoðunar. Er endurskoðunin sænsku stjórnarskrárinnar spurning um að sniða ákvæði hennar að breyttu samfélagi nútímans?

Já þetta sýnst vitanlega um það. Eins og þetta er orðað í tilskipun okkar er viðleitnin í þá átt að auka trú kjósenda og traust á lýðræðið, hvetja þá til þess að nota kosningar- rétt sinn og taka þátt í lýðræðinu. Þetta eru okkar markmið og endurskoðunin mörk að því að fara yfir ríkjandi reglur með þetta fyrir augum.

Spurningum, ábendingum og hugmyndum um efnid á stjórnarskrárstöðu Fréttablaðsins er unnt að koma á framfæri í tölvupósti.

NETFANGIÐ ER: stjomarskra@frettabladid.is

Um vinnubrögð og Lögmannafélag Íslands



STJÓRNASKRÁ ÍSLANDS
Endurskoðuð

IX. HLUTI



KRISTJÁN III DANAKONUNGUR

Rökrétt skipulag

Fulltrúar í stjórnarskráarnefnd og aðrir sérfróðir hafa haft á orði að uppsetning og efnisleg röðun stjórnarskrárinar sé í senn örðkrétt og úrelt. Steingrímur J. Sigfússon og Þorsteinn Pálsson, sem báðir eiga sæti í stjórnarskráarnefnd, telja báðir að þessu þurfi að breyta við endurskoðun stjórnarskrárinar.

Steingrímur leggur áherslu á að telja verði upp réttind og valdastofnir samfélagsins í ríkisráðgjöf. „Stjórnarskrárin ætti að hefjast á knappri lýsingu á þjóðskipulaginu, fullveldi þjóðarinnar, þingbundinni stjórn og svo framvegis. Síðar ætti að fjalla um grundvallar mannréttindi og lýðræði. Á þessum hornsteinum er stjórnskipun byggð og þar ætti vitanlega að fjalla fyrst um löggjafarvaldið sem er aðsetur einar stjórnar, ríkisstjórn og dómstóla. Að þessu hefur verið hugað við samþæflega endurskoðun í nálægum löndum“, segir Steingrímur.

Þorsteinn Pálsson bendir á að stjórnarskrá hafi verið gefin íslendingum árið 1874 af danska kónginum. „Það var fyrri daga þingræðis og í upphafi var engin vandræðing að þingræði eða rétti Alþingis. Af sjálfa leiðin er þrátt fyrir breytingar á stjórnarskránni síðan, sem tölu mik af fullveldi og lýðveldi, er notað við orðalag frá einveldistímum. Þetta er form en ekki efni en getur engu að síður skipt máli. Við endurskoðunina þarf að huga að uppbyggingu stjórnarskrárinar, tiltaka hvaðan valdið kemur og hvernig efnisflokkur er raðað.“ segir Þorsteinn.

> Nefndir

Þorsteinn Gíflason heimspökjprófessor hefur gætt skapleg og beitti því stundum um kalliðháðslega í ræðu og ríði. Þorsteinn var fyrstur prófessora við Háskóla Íslands til þess að flyta innsættningaryrilestur þegar hann hlaut stöðu þá er hann gegndi til ævlioka. Fyrirlesturinn nefndi hann Orðasmíð, eins konar málsöfn fyrir gamlagróna íslensku gagnvart nýyrðasmíð og ið-ordánelundum.

Í fyrirlestrinum gat Þorsteinn þess að hann hefði eitt sinn varpað fram þeirri hugmynd að í stjórnarskrá Íslands ætti að standa svohljóðandi grein: „Nefndir má aldrei skipta til neinnar verka.“

Ekki vildi hann fylgja þessu fast eftir en lét ljóta með gamla danska vísu:

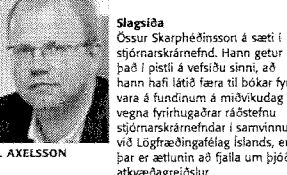
Drottinn var að skapa og skapa
Skraftinn vildi hefnd.
Hann skóp heldur en að tapa
Heimans fyrstu nefnd.

Áhugi á beinu lýðræði
Stjórnarskráarnefnd kom saman til sjöunda fundar á döslöðinni miðvökudag eftir nokkurt hli.

Undir einum líð fundarboðsins var gert ráð fyrir skoðanaskiptum um einstök ákvæði stjórnarskrárinar og til þess ætlast af flokkar- og flokkarmyndum kynntu stefnumál sín.

Fréttablaðið hefur undanfarnar vikur kynnt sjónarmíð og áherslur einstakra nefndarmanna og heldur því áfram næstu vikur. Þeim eru ofarlega í huga leiðir til þess að efla beint lýðræði og hvaða leikreglur stjórnarskránni eigi að geyma um möguleika þings, þjóðkjör- og forseta eða kjósenda til þess að skjóta mikilsverð-

um málum í dóm þjóðarinnar. Hugmyndir eru fram komnar en tillögur um þjóðaratkvæðagreiðslur hafa ekki verið mótaðar. Enda hefur nefndin og sá hópur sérfræðinga sem er henni til halds og trausts lagt áherslu á til þessa að afla uppþýsinga og sjónarmíða sem flestra.



ÓSSUR SKARPHÉÐINSSON

Áthugasemdir og andstaða Óssurar varðar þá ráðstöfun að Karlí Axelsyni lögræðingri er ætlað að gera

Rýmri heimildir

Þorsteinn Pálsson er lögræðingur að mennt. Hann er reyndur stjórnmálamaður, fyrverandi þingmaður og ráð- herra og lætur senn af störfum sem sendiherra. Á árum áður var hann auk heldur bæði blaðamaður og ritstjóri.

Þorsteinn á sæti í stjórnarskráarnefndinni og segir það hafa verið rétt mat manna að taka stjórnarskrána til endurskoð- unar. Þorsteinn hefur orðið:

„Ég hef lagt málið þannig fyrir sjálfan mig að í upphafi þurfi menn að glöggva sig á því hvers eðlis stjórnarskrá á að vera. Hvað eigi heima í stjórnarskrá og hvað eigi að skilja eftir fyrir almenna löggjafann og fjárveitingarvaldið. Mörg mál koma upp í þessari um- ræðu og samstaða er rík um mörg þeirra. En það er ekki þar með sagt að þau eigi heima í stjórnars- krá þegar vel er að gáð.“

„Sem dæmi má nefna að þótt ég sé þeirrar skoðunar að takmarka eigi útgjöld ríkissjóðs er ég and- vigur því að eitthvert þak sé sett þar um í stjórnarskrá. Kjósendur eiga í þingkosningum að hafa vel um að móta stefnuna í þessum efnum frá einum tíma til annars.“

Ákvæði stjórnarskrár þurfa líka að vera mjög skýr. Markmið mega ekki vera óljós og ekki fela í sér almennar stefnufrýsingar. Ef menn fara að því ráði er hætt- an sú að þá flytjist pólitískt ákvörðunarvald úr þingsölum yfir í dómssálina og það er hættulegt lýðræðinu. Dómstólar eru til að dæma um lög en þinggið á að taka pólitískar ákvarðanir í krafti valds sem það fær frá kjósendum.

Það skiptir líka miklu máli að skoða jafnvægið milli framkvæmdavalds og löggjafarvalds. Eg held að ekki sé hægt að segja annað en að framkvæmdavalið er bysna sterkt. Það er min eigin reynsla eftir að hafa verið bæði í ríkisstjórn og stjórnarandstöðu. Það er mikilvægt fyrir lýðræðis- lega þróun að það sé eðlilegt jafn- væði þarna á milli. Tryggt sé góð og efnisleg umfjöllun um þau mál sem Alþingi tekur fyrir og að stjórnarandstaða hafi eðlilegt svigrúm til þess að beita því á- hvöldum sem henni er ætlað að sinna.

Þingræðisreglan er þungu- miðjan í okkar stjórnkerfi. Við þurfum að hafa í huga að það eru fyrst og fremst hagsmunir al- menninga sem við þurfum að horfa á í þessu efni. Ekki pólitísk stæða forsetans eða ríkisstjórnar heldur hagsmunir almennings. Reglur ættu að vera þannig úr garði gerðar að þær hvetji til rétta og samstarfs á löggjafar- þinginu. Það er atriði sem skiptir máli þegar við fjöllum um það hver eigi að hafa vald til að skjóta málum til þjóðarinnar og í hvaða formi það eigi að vera. Ákvæði eins og þetta þarf að skoða út frá þingræðisreglunni og því hvernig hagsmunir almennings séu best verjir þannig að það sé ekki til- viljunum það hvernig málum er vísað í þjóðaratkvæðagreiðslu. Eg vil stýðast við þessu við endur- skoðun á 26. grein stjórnarskrár- innar.

Alþjóðasamtarf og heimildir í stjórnarskrá

„Það er alveg augljóst að við getum ekki sétt um ábalið af Evrópu- sambandinu að óbreyttir stjórnars- krá. Fullveldisákvæðin standa í vegi fyrir því.“

Mér finnst hins vegar eðlilegt að stjórnvöld á hverjum tíma eigi að geta metið það hvort við stígum slíkt skref. Og þá er nauðsynlegt að setja um það reglur í stjórnars- krá hvernig slík mál skuli borin upp og samþykkt. Einsmynt er - og um það varla ágreiningsmál - að þjóð- in yrði sjálf að taka ákvarðanir um slíkt í þjóðaratkvæðagreiðslu. Eg tel að mál af þessu tagi þurfi að ákveða með huggu viðtækrí stíft og ástæða er til að gera kröfum um aukina meirihluta í þinginu eða meðal kjósenda þegar slíkt skref yrðu stigið. Setja þarf reglur um skynsamlegt að sitja upp með stjórnarskrá sem ekki geymir heimildir til þess að stíga skref af þessu tagi. Í dag er stjórnarskráin okkar algerlega lokað að þessu leyti og það er ekki byggt.“ segir Þorsteinn að endingu.

Johnann@frettabladid.is

grein fyrir niðurstöðu fjögurra manna nefndar sem ríkisstjórnin setti upp um stjórnarskrárbundinn málskots- rétt forseta Íslands þegar harðar deilur um fjölmála- lögin ríðu yfir í fyrra.

Óssur, sem telur Karl fulltrúa einlitra skoðana, segir síðan: „Í sjálfu sér skiptir ekki meginmáli hvort lög- ræðingarnir í nefndinni voru sammála eða ekki. Víð- horf Karlí Axelssonar í þessu máli eiga sannalega rétt á að koma fram. Hitt skiptir öllu máli að á sínum tíma komu líka fram sterk og vel rokstað viðhorf annarra lögræðinga, sem ekki hófu minni fræðilega þyngd en lögræðingarnefndin - en voru á allt öðru máli!“

Óssur heldur í rauninni fram að ekki sé ætlinin af hálfu Lögmannafélagsins að láta sjónarmið sem flestra koma fram á fyrstuáðráðstefnu. Hafi Óssur rétt fyrir sér verður ekki fram hjá því horft, að vinnubrögð við undirbúning ráðstefnunar geta varla talist í anda stjórnarskráarnefndar og vinnubrögða sem hún hefur haft að leiðarljósi til þessa.

Valdið er fólksins

Steingrímur J. Sigfússon formaður Vinstri grænna á sæti í stjórnarskráarnefnd. Hann hefur sért til halds og trausts starfshóp innan flokksins sem fjallar um endurskoðun stjórnarskrárinar. Steingrímur vill rýmri heimildir í stjórnarskrá til að bera mál undir þjóðaratkvæði og tel- ur að nýjar reglur megi setja án þess að hrófla við rétti forseta Íslands til að skjóta málum til þjóðarinnar.

„Ég vil fyrst nefna sérstök ábúgama í okkar stjórnarskrá- hreyfingu. Í flestum stjórnars- krám, sem nýlega hafa verið endurskoðaðar eða samdar frá grunni, er yfirleitt að finna ein- faldar reglur umhverfisréttar svo sem sjálfbærna þróun og ábyrgð manna gagnvart um- hverfinu. Sem umhverfisvernd- arflokkur leggjum við vitanlega áherslu á þetta. Þetta gæti farið þrýðilega saman við ákvæði um sameign á auðindum. Þarna þarf að kveða á um almennarétt til að njóta náttúrunnar um leið og kveðið er á um skyldur til að vernda hana.“

Í öðru lagi höfum við áhuga á stjórnarskrárákvæðum um vopn- leysi og herleysi og helst auðvitað frílyfingu landsins gagnvart geryeðingarvopnum. Minna má á fyrirvara Íslands þegar við öðlu- umst ábalið að Sameinuðu þjóðun- um og Atlantshafsbandalaginu. Þar var skirkskotið til þess að við værum vopnlaus og herlaus þjóð og hyggðumst ekki koma upp her né fara með öfriði gegn öðrum þjóðum.“

Sum atriði virðast mönnum augljós en ef til vill þarf að taka þau fram í stjórnarskrá. Það er til dæmis spurning hvort ekki þarf að tiltaka hvaðan valdið spreitur, að allt vald komi frá þjóðinni sjálfri. Að fullveldi tilheyri þjóð- inni. Þetta er tekið fram til dæmis í sænsku og finnsku stjórnars- kránni. Þetta er eft til vill ástæðulaust en þarf ekki að áreita að valdið kemur frá þjóðinni þótt aðrir fari með það? ”

Styrkja þarf þing
Ekki er um það deilt að færa þarf til nútímans orðalag stjórnarskrárinar um samskipti for- seta, framkvæmdavalds og lög- gjafarvalds. Það þarf ekki endi- lega að þýða að gera þurfi mikla efnisbreytingar frá núver- andi fyrirkomulagi. Við þekkj- um orðalagið að forseti láti ráð- herra framkvæma vald sitt, sem á sér líka sögulegar rætur. Hér þarf að skýra valdmörkin. Þetta nær einnig til Alþingis en ég lít svo á að styrkja þurfi stöðu þess gagnvart öðrum valdastofnun- um. Ákvæði um rannsóknar- nefndir og eftirlitshlutverk þingsins er óvirk. Í orði kveðnu hafa allir flokkar lýst áhuga á að styrkja þetta 39. ákvæði stjórnarskrárinar. Einfaldur meiri- hluti þingmanna á ekki að geta stöðvað skipan rannsóknar- nefnda á vegum þingsins eins og nú háttar til.

Svo finnst mér að forseti og forsætisráðherra ættu ekki að gegna neinu hlutverki við þing- semingju og þingslit. Alþingi á að sjálfsgötu að stjórna algerlega sjálf sínum högum.

Spurningum, ábendingum og hugmyndum um efni á stjórnarskráríðu Fréttablaðsins er unnt að koma á framfæri í töbupösti.
NETFANGIÐ ER: stjornarskra@frettabladid.is



Forsetinn og rými heimildir til þjóðaratkvæðagreiðslu

Við viljum að sjálfsgötu fella ákvæði inn í stjórnarskrána sem gera það mögulegt að mikilvæg mál verði borin beint undir þjóð- ina. Það getur gerst á nokkra vegu. Ein leiðin er sú að tiltekinn hluti kjósenda geti farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu með undir- skriftum. Líka er til það fyrir- komulag að tiltekinn hluti þing- manna geti krafist þjóðarat- kvæðagreiðslu. Þetta þarf alls ekki að vera annað hvort eða.

Málskotsrétt forseta Íslands þarf ekki að útiloka aðrar leiðir. Hann gæti verið áfram til staðar þótt einnig yrði sett inn önnur ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðs- ur. Eg er ekki tilbúinn til þess að taka undir það að þetta valdi eigi að taka af forsetaembættinu. Árið 1944 vissu þingmenn nákvæm- lega hvað þeir voru að gera þegar þetta ákvæði var sett í stjórnars- krá. Niðurstaða var sú að for- setinn skyldi fara þjóðkjörinn en ekki þingkjörinn eins og hug- myndir voru um. Það þarf að skoða málskotsréttinn í þessu ljósi.

Engu að síður er alveg ljóst að ekki má ríkja óvissa um það hvað við taki þegar þessu ákvæði er beitt. Ef til vill ætti að lýsa nánar þeim tilvikum þar sem unnt yrði að beita málskotsrétti forsetans.

Loks þarf að vera skýri hvaða reglur glíða þegar og ef málskots- rétturinn er nýttur. Að í þessu efni hafi forsetanum aðreið verið fært annað vald en að vísu málum til þjóðarinnar sem kaus hann.“

Johnann@frettabladid.is

Að færa almenningi aftur sitt eigið vald

Valdið kemur frá fólkinu

Í sumum löndum þykir við hæfi að tilfata sérstaklega í stjórnarskrá að allt vald komi frá fólkinu sjálfu. Er það til þess að minna kjósendur á hvað orðið lýðræði merkir? Er það til þess að áreita við fulltrúana að fara vel með valdið sem kjósendur hafa framselt til þeirra? Er það til þess að minna á að ólíkt því sem allt sinn var skapa mennirnir sjálfir skilyrði sín en ekki köngurinn og guði? Ekki er hægt að verjast þeirri hugsun að viðtekin forsjá og vani hafi vakið með okkur ónýggi og óþarfa ótta þegar kemur að spurningum um það hvort fjöldinn geti tekið ákvarðanir í mikilsverðum málum með þjóðaratkvæðagreiðslu. Teljum þetta að gera eins og vaninn býður, rétt eins og gullfiskski sem heldur áfram að synda í hringi eftir að honum er sleppt úr fiskabúri sínu.

Íslendingar eru lítil þjóð með fáa sérfræðinga sem í næði hafa fengið að túlka þingræðið og stjórnarskrána

í 60 ár. Kjósendur venjast því að lög- spekingar tölki lýðrættindin og leik- reglurnar. Allt frá stofnun lýðveldisins hafa lýðræðingar reyndir verið afar fjölmennur hópur af alþingi. Í þjóðar- vitundinni á þetta að vera svona og eftir til vill er þetta ágætt fyrirkomulag. En af hverju vilja nágagnarr okkar til- taka að valdið komi frá fólkinu? Og því ræða menn leiðir til þess að færa almenningi aftur sitt eigið vald með þjóðaratkvæðagreiðslum?



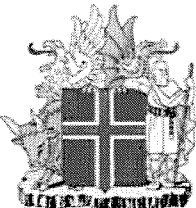
PALLE SVENSSON

Samhliðurnar kjósenda og fulltrúa þeirra
Það var einkar athyglisvert að hlýða á Palle Svansson, stjórnsmálfræðiprófessor frá Árósum, fjalla um þjóðar- atkvæðagreiðslur í Danmörku. Þetta gerði hann á mál- þingi í Háskóla Íslands fyrir þremur vikum.

Palle mælti fyrir auknum rétti kjósenda til þess að fara fram á þjóðaratkvæðagreiðslur og taldi það heilnaemt lýðræðinu á margar hátt. Hann sagði meðal annars: „Innleiðing þessa almennaréttar yrði líður í að lýðræðis- væða stjórnmalin. Stjórnsmálaflokkur mundi leggja fram lagafurumvörp og af þeim fylgdi í þinginu en yfirvöldandi væri að almenningur gæfi farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu. Þetta merkir að þingmenn vnu að reyna að sjá fyrir niðurstöðu slíkrar þjóðaratkvæð- greiðslu. Af þessu mundi leiða meiri sam- hljórn milli kjósendanna og fulltrúa þeirra á löggjafarsamkomunni. Þetta yrði mörnunum hvatning til þess að nálgast mál með nýjum hætti.“

Einhverj veginn læðist að sá grunur að í umræðunni um lýðræði hafi Íslendingar dregist aftur úr nágrönn- um sínum og frændum. Hefur þeim nokkuð verið haldið frá þeirri umræðu?

Jóhann Hauksson



STJÓRNASKRÁ ÍSLANDS Endurskoðuð

X. HLUTI



KRISTÍN ÁSTGEIRSDÓTTIR Kristín var formaður nefndar á vegum norrænu ráð- herrafræðisinnar sem fjallaði um leiðir til að veika almenning til þátttöku í pólitískri ákvarðanatöku.

Atkvæði þjóðarinnar

Lýðræðingafélag Íslands gengist fyrir mál- þingi um þjóðaratkvæðagreiðslur á Hótel Sögu frá september 16. september næst- komandi.

Á málþinginu mun Karl Axelsson, lektor við lægðadeild Háskóla Íslands, fjalla um gildandi ákvæði um þjóðaratkvæð- greiðslur. Karl var formaður sérfræðinga- nefndar sem skipuð var í fyrra til þess að fjalla um tilþingi þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt 26. grein stjórnarskrárinnar þegar við blásti að fjölmálefurumvörp margiræða yrði borin beint undir þjóð- ina. Nefndin sem Karl fór fyrir skilaði einróma áltí en margir reyndust því ósamála. Þeirra á meðal var Óttur Skarphéðinsson, alþingismaður og nefndarformaður í stjórn- arskrámfund, sem taldi allt benda til þess að á önnur stjórnarmál en sérfræðinga- nefndarmann yrði haldað á fyrrihuguðu málþingi. Um þetta ritaði hann á vefsíðu sinni.

Í fyrrihuguðu lýðræðingafélagsins vegna þessas síns er bent á að Karl fjalli á ráðstefnunni um gildandi rétt og nið- urstöðu sérfræðinganevndarinnar. Auk þess lýtur sérfræðingur frá Danmörku og ann- ar frá Evrópuáttunni einni á málþinginu. Báðir fjalla þeir um reynslu annarra Evrópuþjóða af þjóðaratkvæðagreiðslum.

Auk heldur hefur Kristín Ástgeirsdóttir verið fengin til þess að að ræða um leiðir til þess að vírða almenning til þátttöku í pólitískri ákvarðanatöku. Kristín var for- maður lýðræðisnefndar á vegum norrænu ráðherrafræðisinnar sem skilað hefur skýrslu með ýmsum ábendingum.

Einnig er gert ráð fyrir að limar til sögu full- trúum í stjórnarskráfræðisinnar lýsi við- horfum sínum á málþinginu.

Lýðræði á Norðurlöndum

Dennkraft in Norden er um 220 síðublaða skýrsla sem umsnar var á vegum norrænu ráðherrafræðisinnar og gefin út árið 2004. Skýrsluna er að finna á vefsíðu ráð- herrafræðisinnar, www.norden.org.

Lýðræðisásetning:

- setur lýðræðið á dagskrá stjórnsmála- manna sem mikilvægan málaflokk með forgang.
- samræmir og samþættir lýðræðisstefnu ríkisstjórnanna í hverju landi.
- skrir tæpar öðru pólitískra málanna, milli þeirra og aðgerða, milli stjórnmalna, aðgerða og árangurs, það er að segja hvernig ólík málkinu sem sett eru geta stykk hvort annað en einnig tekið á inn- byrðis, hvaða leiðir liggja að settu marki og hvernig metið megi árangur ýmissa að- gerða í ljósi pólitískra málanna.
- sýnir fram á hvaða þárf sé fyrir fjárfing- og mannafrá til að lunda stjórnunni í fram- kvæmt og hvernig þær að veita meðhöfva í lósi málanna lýðræðisstefnanna.
- gefur kos á því að lýðræðing með gefa greinargætt til þingmanna um þróun og hlutverk lýðræðisins.
- er líður í því að halda lífandi umræðu um hvernig styrkja megi lýðræðið.

Breytum kjördæma- skipan sem fyrst

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, formaður Samfylkingarinnar, á sæti í Stjórnarskrárnefnd. Hún leggur með- al annars áherslu á að gera landið að einu kjördæmi.

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir vikur fyrst orðum að lýðræði og þjóðar- atkvæðagreiðslum og segir að aukid svigrúm til að bera mál undir þjóð- ina megi skapa með tveggjum hætti. „Annars vegar gæti tiltekinn hluti landsmanna krafist þjóðaratkvæð- greiðslu. Hins vegar gæti tiltekinn hluti þingmanna haft sílka heimild. Það þyrfti ekki að vera meirihluti þingmanna sem færir fram á slíkt og þannig gæti einnig þingmáttahlut- inn skotið málum til þjóðarinnar. Svona ákvæði er til dæmis í dönsku stjórnarskránni. Mér er ekki kunnu- get um það hafi reynt á það en þetta getur verið öryggisventill fyrir minnihluta þings.

Þótt bæði þjóðin og þingmenn þannur fái rétt til að kalla eftir þjóðar- atkvæðagreiðslu þarf það ekki að koma í veg fyrir að forseti Íslands geti borið mál undir þjóðina og þannig verði haldið inni ákvæðinu um málskoteret forseta.

Sveitarstjórnir fara með tiltek- inn þátt af stjórnvaldinu og því má velja því fyrir sér hvort setja átti samþæring skilyrði fyrir almennri atkvæðagreiðslu á sveitarstjórnar- stigi.“

Ingibjörg Sólrún telur nauðsyn- legt að stjórnarskráin heimili fram- sæð í ríkisvaldi til alþjóðastofnanna og samtaka. „Skynsamlegast er að gera það með ákvæðum um að slíkt skuli borið undir þjóðaratkvæði.

Þá vil hún skóða hvort tekmarka eigi enn frekar en nú er möguleika ríkisstjórn til að setja braðabirgð- lag. Þar sem þing stíji mál áttir sé það útlátalið að kalla það saman með litlum fyrirvara til þess að samþykkja lög.

Af öðrum áherslumálum vil ég nefna hugmyndir Samfylkingarinnar sem snerta það hvernig tryggja megi sameign þjóðarinnar á natú- ruauðblindum. Ríkisstjórnin hefur gefið fyrirbætt um þetta í stjórnar- sáttmála svo um málið er tiltekið að vera mikill ágreiningur.“



dæmis er hvernig minnst á hugtakið lýðræði. Eg er þeirrar skoðunar að lýðræði eigi að vera grundvallar- hugtak í stjórnarskrá. Í raun á að setja stjórnarskrána þannig fram að hún byrji á því að greina frá því að valdið sé fólkins og að fólkið hafi tiltekinn grundvallarstéttindi. Síðan kemur eðlilega ákvæði um stjórn- völd, alþingi, forseta, ríkisstjórn og dömslöga. Nú er þessu eiginlega ófag farid. Mér finnst þetta ekki vera aðeins formsatriði heldur endurspeglar þetta hugmyndir okkar um uppruna valdsins og ein- staklingana sem grunneiningu ríkisins.“

Dómarar verða að vera hafnir yfir váfa

Ingibjörg vikur nokkrum orðum að ákvæðum um dömslöguna. „Mér finnst það skjóta skökku við þegar skýrt er kveðið á um það hvernig forseti skuli valinn, hvernig kosið skuli til þings og ríkisstjórn mynd- uð, að ekki sé orð um hæstarétt og val á dömurum. Ráðamönnum hafa verið mjög mislagðar hendur við það á dömurum ein í mínum huga er það grundvallaratriði að tryggja viðtæka sátt um val á þeim sem fara með dömsvaldið og að málaleiðing og fagleg sjónarmál sé. Þetta verður að vera hafið yfir allan vafa. Leiðir að þessu marki geta hins vegar verið með ýmsu móti.

Loks vil eg huga að betri afskil- aði framkvæmdavalds og löggjafar- valds. Í því sambandi vil eg nefna mikilvægi þess að styrkja stöðu rannsóknarnefnda á vegum þings- ins. Annað sem eg vil nefna er að eg tel álitamálið hvort þingrofshéimildin eigi að vera í höndum ríkisstjórnna og hvernig ekki sé eðlilegra að hún sé hjá þinginu. Mér finnst eðlilegt að þá og því aðeins sé hægt að rjúfa þing að meirihluti alþingis sam- þykki það.“

Stjórnarskráin ein tryggir ekki lýðræði

Það skiptir máli hvort við tölum um lýðræði sem stjórnarform, menningu eða lífsstíl, segir Jónína Bjartmarz, en hún á sæti í stjórnarskrárnefnd.

„Eg velti því fyrir mér út frá tiltek- inni þróun, sem ekki aðeins Ísland heldur fjöldi þjóða stendur frammi fyrir, að ýmislegt vinnar gegn lýð- ræðinu.“ segir Jónína. „Mennt hafa séð það víða á Norðurlöndum hve mjög hefur dregið úr kosningaþát- töku. Dregið hefur úr stjórnsmála- áhuga og almennt séð má segja að traust almennings á stjórnsmála- mönnum hafi minnkað. Við vitum einnig að félagum í stjórnsmála- flokkum hefur fækkað. Ýmis merki eru þess að úr lýðræðinu dragi. Og því veltur maður fyrir sér hvaða leiðir séu færar til að efla það. Þjóðaratkvæðagreiðsla er aðeins einn liður í því.

Eg vil leita svara við spurning- um um það hvernig við getum eftir lýðræði og stjórnsmálaþátttöku. Eg er ekki að tala aðeins um lýðræði á landsvisu heldur einnig á sveitar- stjórnarstigi.“



Þetta tengist ekki efnisbreytingum.

Einstaklingarnir móti lífsskiyrðin

Í finnsku stjórnarskránni er fjallað sérstaklega um lýðræðið. Þar segir beinlínis að í því felist réttur ein- staklinga til að taka þátt í og hafa áhrif á þróun þjóðfélagsins og lífs- skilyrða. Þar er líka sagt að yfirvöld eigi að stuðla að möguleikum fyrir einstaklingum til að taka þátt í félagsmálum og hafa áhrif á allar ákvarðanir sem varða hann.

Innan stjórnarskrárnefndarinnar er að vísu verið að fjalla um þjóðar- atkvæðagreiðslur. Einnig er fyrirhugað að fjalla um þjóðar- atkvæðagreiðslur á tveimur rúd- stefnum sem verða á næstunni.

Eg styð þá að tekin verði upp þjóðaratkvæðagreiðsla hvort sem einhver hluti almennings eða hluti þingmanna fær heimild til þess að fara fram á slíkt. Það er útærslu- atriði. Eg bendi á að það eitt og sér tryggir ekki lýðræði. Það þarf meira til. Til er ágæt skýrsla um lýðræði sem gefin var út í kjölfar vinnu nefndar á vegum Norrænu ráðherrafræðisinnar. Starfi nefndarinnar stýrði Kristín Ástgeirsdóttir. Þar er fjallað um þetta og hvernig unnt sé að styrkja lýðræðið í landsi. Eitt af því sem þar er lögð áhersla á er að Norðurlandþjóðir- ar leggi vinnu í það að setja sér ákvæða lýðræðisstefnu. Með því að gera það verði málið frekar tekið á dagskrá stjórnsmálananna og umræðum um lýðræði verði haldið í bari.

Nefndin þarf að forgangsraða

Reynslan kennir okkur að ef við ætlum að ljúka endurskoðunarminn- unni á skynsamlegan hátt verðum við að afmarka vinnuna. Ef allt er undir, eins og reyndin er, eru minni líkur á að niðurstæða fáiast. Þess vegna verður nefndin að leggja vinnu í að forgangsraða og taka það fram fyrir sem samstæða er um.

Séga má að marka megi ákvæða sátt um nokkur atriði. Þar má nefna breytingar sem felast í að endurnýja texta stjórnarskrárinnar.

Þetta tengist ekki efnisbreytingum.

Annað sem vænta má að sátt sé um er uppbygging stjórnarskrár- innar og efnisleg rökun ákvæðanna. Eg styð það til að myndast á í upp- háfskafla stjórnarskrárinnar verði tekin upp ákvæða lýsing á stjórn- skýrslunni. Þar verði fjallað um fullveldi þingmanna stjórn og stö- an grundvallarmannrættindi og lýðræði. Jafnvel átti að tilfata hvað í lýðræðinu felist rétt eins og gert er í finnsku stjórnarskránni.

Þessu næst finnst mér að komið sé að ákvæðum um þjóðaratkvæð- greiðslu. Sú umfjöllun sem fram undan er skerpri áreiðanlega lífurnar um það efni. Við fáum fram mismunandi sjónarmið og sú umræða þarf og getur farið fram óháð 26. greininum um málskoterett forseta Íslands.

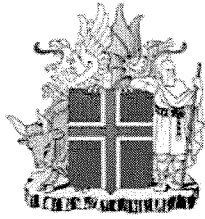
Við þurfum einnig að setja í stjórnarskrána skýrari ákvæði um dömslöguna. Hæstaréttar er í engu getu og meðal annars þarf að ræða um skipan dómarara.

Jónína nefnir loks mannréttinda- ákvæði sem hún hefur áhuga á að breyta. „Sist er þórf á að breyta mannréttindakálfanum en hann var endurskoðaður fyrir tíu árum. En eg tel nauðsynlegt að skerpa á ákvæði um friðhelgi einkalífisins sem þarf að útfæra betur. Þetta snertur friðhelgi fjölskyldunnar og varbur meðal annars heimilis- óðeldi. Kvæða þarf á um að inn- heimilistens eigi einstaklingarnir rétt á friðhelgi lífs og líkama. Nauð- synlegt er að taka af öf víttimal um þetta.“ segir Jónína Bjartmarz.

Spurningum, ábendingum og hugmyndum um efni á stjórnarskrárisðu Fréttablaðsins er unnt að koma á framfæri í töluþópti.

NETFANGIÐ ER: stjornarskra@frettabladid.is

Mannréttindi og stjórnarskrá



STJÓRNASKRÁ ÍSLANDS
Endurskoðuð

XI. HLUTI



BJÖRG THORARENSEN LAGAPRÓFESSOR

Hornsteinn lýðræðis- stjórnskipunar

■ Mannréttindi í stjórnarskrá

Björg Thorarensen, prófessor við laga-
deild Háskóla Íslands sem á sæti í sér-
fræðinganefndinni sem er stjórnar-
skránefnd til ráðgjafar um endurskoðun
stjórnarskrárinnar, segir ástæðu til
að þruga „hvort stjórnarskráin ætti að
taka aðrættarlausan afstöðu til þess að
virðing fyrir mannréttindum sé ein af
þeim undirstöðum sem Íslensku stjórnar-
skipun byggir á,“ eins og hún orðaði
það í einni sem hún flutti á ráðstefnu
um „Stjórnarskrá til framtíðar“ sem
haldin var á vegum stjórnarskránefndar
í júní síðastliðnum.

Björg sagði þar enn fremur: „Mannréttin-
dasáttmáli Evrópu og reyndar nokkrir
mannréttinasamningar Sameinuðu
þjóðanna eru þeir alþjóðsamningar
sem tvímælalaust hafa sett augljóst
mark sitt á ákvæði stjórnarskrárinnar.
Árið 1995 voru ákvæði mannréttin-
dakalla hennar færð í verulegum átörum
til samræmis við ákvæði þessara
samninga og eru sum þeirra nú orð-
rétt þau sömu. Áhrif stjórnarskrár-
breytinganna um mannréttindi í Íslensku
réttarfræðingum hafa að minni mati
verð gífurlega mikil, samhliða al-
menntri vakningu í þjóðfélaginu um
þessi efni bæði meðal borgaranna og
allra handhafa ríkisvaldsins. Sú þróun
var reyndar hafin fyrir 1995, en þá
hafið mannréttinasáttmáli Evrópu
verð lögfestur í kjölfar áfelliðsómra hjá
Mannréttindadómstól Evrópu gegn Ís-
lensku ríkinu.“

Þá segir Björg: „Það má velta því fyrir
sér hvort stjórnarskráin ætti að taka af-
dráttarlausan afstöðu til þess að virð-
ing fyrir mannréttindum sé ein af þeim
undirstöðum sem Íslensku stjórnskipun
byggir á. Þar stæðu þau í flokki með
öðrum grunnlögunum hennar eins og
lýðræðinu, fullveldinu og sjálfákvæðun-
unarétti þjóðarinnar en öll eru þessi
hugtök örjónfalega tengd. Það er
vissulega tilhneiging í nýrri stjórnar-
skrá að undirstrika sérstaklega vægi
mannréttinda í lýðræðisþjóðfélagi og
einig leggja áherslu á virkan þátt í al-
þjóðasamvinnu um mannréttindi og
vísa til alþjóðskuldbindinga á þessu
sviði.“ Sem dæmi um slík megi nefna
innangangskvæði finnsku stjórnarskrá-
rinnar frá árinu 2000 og ákvæði sem
bætt var í norsku stjórnarskrána árið
1994.

„Þetta er spurning um það hvort við
eigum að viðurkenna mannréttindi
sem einn af hornsteinum Íslensku
stjórnskipunarinnar og þá með vísan
til þeirrar stöðugu þróunar sem er í
gangi á alþjóðlegum vettvangi,“ sagði
Björg í viðtali við Fréttablaðið í júlí.
auðun@frettabladid.is

Í einnisbréfi stjórnarskránefndar, sem
nú vinnur að endurskoðun Íslensku
stjórnarskrárinnar, er nefnt að starf
hennar skuli einkum beinast að fyrsta,
öðrum og fimmta kafla stjórnarskrárinnar,
það er þeim köflum hennar sem
einket eða lítið hefur verið breytt frá
upphafi. Mannréttindakafllinn, sjöundi
kaflinn stjórnarskrárinnar, var upptæður
árið 1995 og því hefur athygli minna
beinast að honum í endurskoðunarstarf-
inu nú. Eða hvað? Mörg af þeim ein-
um sem borðit hafa stjórnarskránefnd
frá einstaklinga og fulltrúum fjárfra
félagsamtaka – og voru til dæmis
rædd á ráðstefnunni – „Stjórnarskrá til
framtíðar“ sem stjórnarskránefnd stóð
fyrir í júní í sumar – snerta mannréttin-
damál.

Björg Thorarensen lagaprófessor, sem á

sæti í sérfræðinganefndinni sem er
stjórnarskránefnd til fulltingsins við endur-
skoðunarstarfið, hefur sagt að ástæða
sé til að þruga „hvort stjórnarskráin ætti
að taka aðrættarlausan afstöðu til þess
að virðing fyrir mannréttindum sé ein af
þeim undirstöðum sem Íslensku stjórnar-
skipun byggir á“. Að mati Bjargar er vert
að Íslendingar spyrji sig nú, er stjórnar-
skráin er til endurskoðunar, „hvort við
eigum að viðurkenna mannréttindi sem
einn af hornsteinum Íslensku stjórns-
kipunarinnar og þá með vísan til þeirrar
stöðugu þróunar sem er í gangi á al-
þjóðlegum vettvangi“.

Afmörkun nauðsynleg?

Annar meðlimur sérfræðinganefndar-
innar, Gunnar Helgi Kristinnsson stjórnmála-
ræðisprófessor, hefur hins vegar

sagt að fyrsti, annar og fimmti kaflinn
séu „fornfalegustu“ þættir stjórnarskrár-
innar og brynast sé að skýra þá og
breyta, eftir því sem samstaða næst
um. „Ef þau svið sem á að endurskoða
eru (...) ekki afmörkuð samilega skýrt í
upphafi er (...) hætt við að tilraunin til
endurskoðunar nú fari sömu leið og
fyrri tilraunir til heildarendurskoðunar
sem mistókst allar,“ sagði Gunnar í er-
indi á fyrrgreind ráðstefnu í sumar.
Þetta eru einmitt meginrök gegn því
að mannréttindakafllinn verði einungis
endurskoðaður nú. En eins og skýrt
kemur fram í máli Dags B. Eggertssonar
hér á síðunni eru einungis góð rök til fyrir
því að brynt sé að endurbæta mannréttin-
dakafllinn.
Hvort of mikið yrði færzt í fang að ætla
að gera breytingar á fyrsta, öðrum,



frimta og sjöunda kaflinum – og jafn-
vel fleiri ákvæðum stjórnarskrárinnar –
alt í sum skal ekki dæmt um hér, það
verður hin kjáræislega umræða um
endurskoðun stjórnarskrárinnar að leiða
í ljós. -aa



Mannréttindi, Norðurlönd og Ísland

Mikil þróun hefur orðið á síðustu árum í innleið-
ingu alþjóðlegra mannréttindaskuldbindinga í lög
á hinum Norðurlöndunum. Dagur B. Eggertsson
kynnti sér þessa þróun sérstaklega í námi í alþjóð-
legum mannréttindalögum en hann telur að Íslend-
ingum ættu að sýna metnað til að vera ekki eftirbát-
ar frændþjóðanna í þessum efnunum.

stjórnarskránni. Þessi vernd
áherslur eru að sögn Dags raunar
í góðu samræmi við alþjóðlega
mannréttindaumræðu. Það endur-
speglar meðal annars í að mannréttin-
dakafli stjórnarskrársáttmála
Evrópusambandsins, sem að
vísu er öljóst hvort muni ganga í
gildi, á margt sameiginlegt með
Íslensku stjórnarskránni.

Dannörk

Um lík leyti og Norðmenn hugsa-
töku sér til hreyfingar lér danska
ríkisstjórnin vinnu ítarlega skoðun
á því hvornig mætti styrkja
stöðu mannréttinda í dönskum
lögum. Leitad var svara við því
hvort ástæða væri til að innleiða
sex helstu mannréttinasamninga
Sameinuðu þjóðanna í dönsk lög.
Einsog annars staðar á Norðurlöndum
hefur mannréttinasáttmáli Evrópu
þegar síka stöðu þar í landi. Í október 2001 lagði sér-
fræðingnefnd til að samningurinn
um pólitísk og borgaraleg réttindi
og bann við misumunum á grund-
velli kynþáttar og bann við pyn-
tingum yrði leiddur í lög. Hins vegar
var ekki gerð sambærileg til-
laga um samninginn um efnahags-
leg, félagsleg og menningarleg
réttindi, barnasáttmálan, eða
sáttmálan um afnám allrar mis-
umunar gagnvart konum.
„Upphafi þessa árs kynnti hin

nýja hægristjórn Dana þá niður-
stöðu að fylgja ekki tillögum sér-
fræðinganna,“ segir Dagur. „Rök-
in fyrir þessari niðurstöðu voru
þau að slík aðgerð myndi hafa lítil
áhrif fyrir dömskólum og að
erftitt yrði að draga mörkin ef ein-
hverjir mannréttinasáttmálar
yrðu hluti af dönskum rétti.“ Í
kjölfarið hafi gegnstaðar tillögur
verð lagðar fram af stjórnarand-
stöðunni á danska þinginu og all-
þarfar umræður orðið um þessi
mál. Auk þess að fylgja niðurstöðu
sérfræðinganna vill stjórnar-
andstaðan að samningarnir þrjú,
sem lagt var til að beðið yrði með
að leiða í lög, yrðu jafnframt gerð-
ir tækir fyrir dönskum dömskólum.
Að mati Dags verður fróleglegt
að fylgjast með þessum dömskóla
mála í Dönmörku á næstu árum.
Ekki síst ef aftur verða ríkis-
stjórnarskipti.

Svíþjóð

Hæstréttur Svía hefur, líkt og
raunar gildir einnig um æstu
dömskóla annarrar Norðurlanda,
vísað til alþjóðasamninga á sviði
mannréttinda í dömskólum ein-
stakra mála. Í tengslum við stað-
festingu þeirra fer fram sérstök
skóðun á því hvort glíðandi lög
séu í samræmi við þá. Aðeins í til-
felli samnings um bann gegn mis-
umunum á grundvelli kynþáttar

leiddi það þó til breytinga á lög-
um. Einungis mannréttinasátt-
máli Evrópu hefur hins vegar verið
leiddur í lög í Svíþjóð. Staða
hans er ekki fyllilega sambærileg
við það sem gildir í Norgei en þó
segir í sænsku stjórnarskránni að
lög og stjórnvaldsfyrirmæli megi
ekki stangast á við ákvæði hans.
Töluverð umræða hefur verið um
það í Svíþjóð hin síðustu ár hvort
sænsk lög séu fyllilega í samræmi
við ýmsa aðra mannréttinasátt-
mála þannig að þörf sé á breytingu
um og er þar ekki síst vísað til
barnasáttmálsins í því sambandi.

Loks megi nefna að mannréttin-
damál koma töluvert til kasta
þjóðþinga Norðurlandanna í ýms-
um myndum. Sérstakar áætlanir og
stefna um eflingu mannréttin-
da, umræðu og fræðslu hefur
meðal annars verið samþykkt í
Noregi og Svíþjóð.

Ísland?

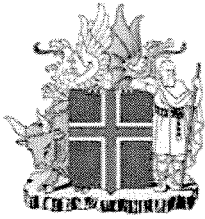
En hver er staða þessara mála á
Íslandi? Ísland hefur staðfest fjölmarga
þjóðréttarsamninga á mannréttin-
dasviðinu. Að sögn Dags má færa gild rök fyrir því
að þeir hafi haft umtalsverð áhrif á
lagasetningu herlendis, að ekki sé
minnst á þær breytingar sem gerðar
voru á mannréttindakafli stjórnarskrárinnar
árið 1995. Ísland var jafnframt samferða öðrum
Norðurlöndum sem komust
hvort af öðru að þeirri niðurstöðu
fyrir réttum áratug að innleiða
mannréttinasáttmáli Evrópu í lög.
„Eftirlitsnefndir með framkvæmd
ýmissa mannréttinasamninga hafa þó á
undanförnum árum lýst þeirri skoðun að
ástæða væri til að innleiða aðra mannréttin-
dasáttmála sem Ísland hefur fullgitt í lög
ekki síður en Evrópusamninginn,“
segir Dagur.

En er þá þörf á að styrkja stöðu
mannréttinda í Íslenskum lögum,
jafnvel í stjórnarskrá?

Þessari spurningu svarar Dagur
hlikaust láttandi. „Með hliðsjón
af alþjóðlegri mannréttindaumræðu,
réttarþróun í Evrópu og for-
dæmi Finna er mikilvægt að mannréttin-
dakafli stjórnarskrárinnar verði ekki síður
teknin til at-
hugunar en aðrir hlutar stjórnarskrárinnar.
Að óbreyttu er Ís-
lenska stjórnarskráin afar íhalds-
óm hvað vernd mannréttinda
snertir og ekki í samræmi við
þjóðréttarlegar skuldbindingar
okkar í þeim efnunum. Jafnframt
ætti að gera vandlega könnun á
því hvort ástæða er til að leiða ein-
staka mannréttinasamninga í lög
á Íslandi. Slík sjónarmið hljóta að
eiga jafn vel við hér á landi og í
nægrum norðurlöndunum. Síðast en
ekki síst hlýtur Alþingi og ríkisstjórn
að hafa metnað til að setja sér
framsýn markmið um eflingu
mannréttindaumræðu og styrkja
stöðu þeirra hvort heldur er á
vettvangi ríkisvalds eða sveitar-
stjórna. Það er löngu tímabært að
slík áætlun verði lögð fyrir Al-
þingi,“ segir Dagur B. Eggertsson.

Spurningum, ábendingum
og hugmyndum um efni á
stjórnarskrárisðu Fréttablaðsins
er unnt að koma á framfæri
í töluþósti.

NETFANGIÐ ER:
stjornarskra@frettabladid.is



STJÓRNASKRÁ ÍSLANDS
Endurskoðuð

XII. HLUTI

Um ágæti þjóðaratkvæðisgreiðslna

Það var merlegt að fylgja með því á málþingi um þjóðaratkvæðisgreiðslu hvernig málflutningur meðlima í stjórnarskrárnefnd um þjóðaratkvæði skiptist eftir því hvort stjórnsmálmenntu eru í stjórn eða stjórnarandstöðu. Þá er ekki verið að tala um afstöðu til formlegrar framkvæmdar og karps um hversu hlútt allmennings eða þingmanna getur kallað eftir slíkri kosningu um ákveðin mál, heldur afstöðu til ágæts þjóðaratkvæðisgreiðslu.



atkvæðisgreiðslur. Hann sagði niðurstöðu slíka kosninga virðast íhaldssamar í eðli sínu og jafnvel geta leitt til ábyrgðarleysis í stjórnarhátum. Þá varði Geir við því að tíðar atkvæðisgreiðslur um einstök mál getu dregið úr áhuga landsmanna og þátttaka ytri dreimra. Jónína Bjartmar varði einnig við

af tíðum þjóðaratkvæðisgreiðslum, þar sem almenningur myndi missa áhuga og þarafféðandi myndi lögmati slíkra kosninga minnka og að víða myndi reynsian sú að slíkar kosningar stúdi að íhaldssemi. Í því sambandi velti hún því fyrir sér hvort löggjafinn gengi lengra en þjóðarviljinn og væri framsýnni. Þá sagði hún þjóðaratkvæðisgreiðslur geta aukid flokkdrætti í þjóðfélaginu.

stjórnarskrár að einhverju leyti. Kolbrún Halldórsdóttir, sem mætti í fjórveru Steingrims J. Sigtússonar, rífaði upp að samkvæmt skoðanakönnun sem Vinstri grænir létu framkvæma vildi stór meirihluti Íslendinga að mikilvægustu málefnum yrðu lögð fyrir dóm þjóðarinnar og að meirihluti Íslendinga hefði einnig talið að ákvorðun um Kárahnjúkavirkjun hefði átt að setja í þjóðaratkvæðisgreiðslu og samkvæmt því talist sem eitt af mikilvægustu málefnum.

Rök með þjóðaratkvæði
Ingibjörg Sólrún Gísladóttir benti hins vegar á að ákveði um þjóðaratkvæði væru þróaðir í stjórnarskrám nýrríkjanna í Evrópu en á Íslandi og að þrátt fyrir að þjóðaratkvæði væru óalgeng í lýðræðisríkjum Vesturlanda, færi þeim fjölgandi. Hugsanlegt væri að stjórnarskrá þessara nýrríkjanna gæti verið fyrirmynd okkar

Rök gegn þjóðaratkvæði

Í málflutningi Geirs H. Haarde kom fram að engin hefði verið fyrir þjóðaratkvæðisgreiðslu hér á landi, þar sem engar slíkar kosningar hafa farið fram á lýðveldistímanum. Íhuga þyrfti þjófáráttá menn þjóð eins og okkar og lítið stjórnkerfi myndi bera margar þjóðar-

Stutt á milli Bessastaða og Versala

Ef synjunarvald forseta byggir á mati eins manns er orðið stutt á milli Bessastaða og Versala Lúdvíks XIV, sagði Karl Axelsson á málþingi um þjóðaratkvæðisgreiðslur.



Á MÁLÞINGI UM ÞJÓÐARATKVÆÐI Kristín Ástgeirsdóttir, Pierre Garrone, Jens Peter Christensen og Karl Axelsson héldu erindi um þjóðaratkvæðisgreiðslu og þátttöku almennings í stjórnmálum á málþingi Lögfræðingafélags Íslands.

Samkvæmt 26. grein stjórnarskrárinnar hefur forseti raunverulegt og persónulegt synjunarvald. En hins vegar er „orðið stutt á milli Bessastaða og Versala Lúdvíks XIV.“ ef ákvorðun um beitingu synjunarvaldsins er algjörliga háð persónulegu mati forseta. Þetta er meðal þess sem kom fram í erindi Karls Axelssonar hæstaráttarlögmanns á föstudag á málþingi Lögfræðingafélags Íslands í samvinnu við stjórnarskrárnefnd um þjóðaratkvæðisgreiðslur. Karl sagði að ekki væri um fullnaðarútfærslu á synjunarvaldinu að ræða, og ef ákveðið verður að viðhalda þessu ákveði í stjórnarskránni þyrfti óhjákvæmilega að gera formbreytingu á því og hugsanlega efnisbreytingu.

um þá lögmarksynningu sem stjórnvöld þurfa að standa að, ekki slát með það í huga að sömu stjórnvöld samþykkja löginn sem kosið er um í þjóðaratkvæðisgreiðslu. Þá þurfi að fjalla um hvort gera eigi sérstaka kröfu um þátttöku í þjóðaratkvæðisgreiðslu eða hvort einföld meginregla um vilja meirihluta kjósenda sem mæta eigi að gilda.

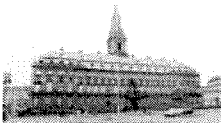
Hugsanlegar efnisbreytingar á 26. greininni um synjunarvald forseta segir Karl að samkvæmt núgildandi stjórnarskrá séu engin efnisleg viðmóð undir hvaða kringumstæðum kemur til beitingu þess. Því þurfi að íhuga hvort taka eigi upp eflirni með beitingu synjunarvaldsins og hvar það eflirni eigi að liggja.

Þjóð og þing geti krafist þjóðaratkvæðis

Þjóðaratkvæðisgreiðsla í kjölfar synjunar forseta í líkingu við núgildandi 26. grein stjórnarskrárinnar var einu eigi að geti leitt til þjóðaratkvæðisgreiðslu í breyttri stjórnarskrá. Aðrar reglur um þjóðaratkvæðisgreiðslu sem hægt sé að taka upp séu annars vegar þjóðaratkvæði að kröfu ákveðins hluta kjósenda, líkt og er í Sviss

eða ákveðins hluta þingmanna, líkt og er í Danmörku þar sem þriðjungur þingmanna getur farið fram á að lögum sé vísað í dóm þjóðarinnar. Hann sagði umræðu um atkvæðisgreiðslu að kröfu hluta þjóðarinnar vera lítt mótaðar og ef sú leið yrði valin þyrfti að leysa tæknilega flökun úrlausnar-efni, eins og hvernig ætti að sannreyna að hluti þjóðarinnar hefði krafist slíkra kosninga. Þó sé að

í Danmörku sé rík hefð minnihlutastjórna með tilheyrandi málamiðlun, sem sé öllt því sem gerist hér á landi myndi sú leið að ákveðin hluti þingmanna geti krafist þjóðaratkvæðisgreiðslu vera meira í átt við ríkjandi þingræðishefð hér á landi en að veita þetta vald hluta þjóðarinnar. Slíkt fyrirkomulag gæti einnig styrkt löggjafan gagnvart ríkisvaldinu.



DANSKA ÞINGIÐ Sextán sinnum hefur verið haldin þjóðaratkvæðisgreiðsla í Danmörku síðan 1916.

Sex leiðir að þjóðaratkvæði

■ Þjóðaratkvæði í Danmörku

Frá 1916 hafa Danir sextán sinnum haldið þjóðaratkvæðisgreiðslu. Sex aðstaður geta komið upp þar sem þjóðaratkvæðisgreiðslur eru haldnar, þar af eru fimm sem lýst er í stjórnarskrá Dana.

1. Þjóðaratkvæðisgreiðsla um stjórnarskrárþreyingar, eins og lýst er í 88. grein stjórnarskrárinnar. Fyrst þarf þing að samþykkja slíka breytingu, þá þarf að kjósa aftur til þings og nýtt þing þarf að endursamþykkja stjórnarskrárþreyingu. Þegar því er lokið fer fram þjóðaratkvæðisgreiðsla. Þessu er minnst 40 prósent atkvæðabærna manna og kvenna þurfa að samþykkja breytinguna. Að því loknu er stjórnarskrárþreying samþykkt.

2. Þjóðaratkvæðisgreiðsla um breytingu á kosningaldri, eins og lýst er í 29. grein stjórnarskrárinnar. Þegar breytingar á kosningaldri eru lagðar til, eru þær samþykktar nema kjósendur hafni þeim. Í leið 2 til sex þarf meirihluti og minnst 30 prósent atkvæðabærna manna að halda breytingunni til að hún verði ekki að veruleika.

3. Þjóðaratkvæðisgreiðsla um samþykkt lög, eins og lýst er í 42. grein stjórnarskrárinnar. Þriðjungur þingmanna getur krafist þess innan þriggja vikna frá undirskrift laganna að þau verði lögð fyrir þjóðaratkvæðisgreiðslu. Löginn falla úr gildi ef meirihluti og minnst 30 prósent atkvæðabærna manna og kvenna hafna þeim. Ekki er hægt að kjósa um öll lög og eru til dæmis fjárlög og skattalög undanþegin.

4. Þjóðaratkvæðisgreiðsla um afsal fullveldis, eins og lýst er í 20. grein stjórnarskrárinnar. Ef ekki næst samstaða 5/6 þingmanna í málum sem snúa að afsali fullveldis, einungis samstaða meirihlutans, skal vísa málinu til þjóðaratkvæðisgreiðslu. Allar þjóðaratkvæðisgreiðslur sem snúa að Evrópusambandinu, eins og kosning um Maastrikt-sáttmálann, Amsterdamsáttmálann og evruna byggja á þessu ákveði.

5. Þjóðaratkvæðisgreiðsla um sáttmála, eins og lýst er í 42. grein stjórnarskrárinnar. Með lögum er hægt að ákveða að þjóðaratkvæðisgreiðsla fari fram um samþykkt alþjóðsáttmála, eins og gerð var 1993 þegar Maastrikt-sáttmálinn með breytingum var samþykktur.

6. Hægt er að halda leiðbeinandi þjóðaratkvæðisgreiðslu og er niðurstaða þeirra þá ekki bindandi. Samþykkt þarf sérstök lög um hvernig slíka þjóðaratkvæðisgreiðslu. Ákveði um slíkar kosningar eru ekki í stjórnarskrá.

Nákvæmari útfærslu skortir

Karl sagði að í kjölfar synjunar forseta Íslands á fjölmiðlalögum um í ljós að nú skortir nánari útfærslu á þeirri atburðarás sem synjun forseta felur í sér. Það þurfi að koma til nákvæmari útfærslu á tímasetningu og hvað gerist ef ekki er brugðist við eins fljótt og auðið er, eins og nú segir í stjórnarskrá. Þá þurfi að útlísta nánar

Starf í skugga fjölmiðlamálsins

Stjórnmálamaenn allra flokka í stjórnarskrárnefnd eru sammála um að starf þeirra í dag sé í skugga átaka síðasta sumars og hvernig skuli bregðast við því að synjunarvaldi forseta hefur verið teitt.



GEIR H. HAARDE Varformaður Sjálfstæðisflokksins. Hann sagði skipan á synjunarvaldi forseta slíkt á meginreglu þingræðis sem er við lýði á Íslandi.

yggisventill hefði fælingarmátt, sem líkja mátti við fælingarmátt kjarnorkuvopna.

Þeir sem töku til máls virtust sammála um að það gæti vel komið til greina að veita hluta þingmanna vald til að fara fram á þjóðaratkvæðisgreiðslu. Geir H. Haarde sagði dönsku leiðina þó ekki ganga á Íslandi, því hér væri ekki hefð fyrir minnihlutastjórnun. Þriðjungur þingmanna væri því of lítill og landinu ytri tilstjórnæfð ef farið væri að nota þjóðaratkvæðisgreiðslur sem pólitískt vopn. Best væri að það myndi nast pólitísk samstaða um það hvenær málfæru í þjóðaratkvæði, líkt og yrði gert um Evrópusambandsáætl.

Guðjón Arnar Kristjánsson, formaður Frjálslynda flokksins, lagði það til að 2/5 hluti þingmanna, eða 26 þingmenn getu knúid fram þjóðaratkvæðisgreiðslu, eða 15-20 prósent kosningabærna manna. Einnig ætti að íhuga hvort forseti Íslands eða 15-20 prósent kosningabærna manna getu vísað umdeildum málum aftur til Alþingis, þar sem þau þyrftu samþykki aðins meirihluta til að halda gildi sínu. Slíkur atakinn meirihluti gæti verið um 3/4 þingmanna.

Kjörlendi loddarans

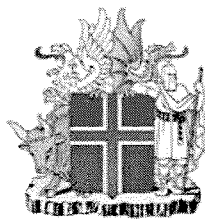
Hygga þarf að „ofurvaldi afbreytinga, skemmtana og dægurmaláðnaðarins sem tekið er að gegnsýra allt þjóðfélagið og þeirri tæknivæddu mýgsefjun sem fylgir.“ sagði Sigurður Lindal í setningaráæðu málþings um þjóðaratkvæðisgreiðslur.



„Hér er einungis verið að vara við ofurvaldi þessara þetta lífsins og því varpað fram hvort þetta kuni að hafa áhrif á þróun lýðræðis, og hvort ekki sé verið að búa til kjörlendi lýðskrumarans og loddarans sem hefur í reynd ekkert til málna að leggja. Þessu þarf að gefa gaum til þess að þjóðaratkvæðisgreiðslur verði ekki að sjálfsmörð lýðræðisins og gangi að öðrum grundvallargildum þjóðfélagsins dauðum.“

Spurningum, ábendingum og hugmyndum um efni á stjórnarskrárisðu Fréttablaðsins er unnt að koma á framfæri í tölvupósti.

NETFANGIÐ ER: stjornarskra@frettabladid.is



STJÓRNASKRÁ ÍSLANDS
Endurskoðuð

XIII. HLUTI

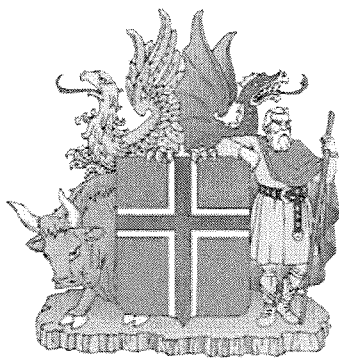
Samanburður gagnlegur

Samanburður við reynslu grannþjóða okkar er alltaf gagnlegur þegar ráðitt er í að endurskoða hvernig við gerum hlutina, hvort sem þar er um að ræða viðskiptahætti, þróttalögun eða fjölmóðun, svo dæmi séu nefnd. Þetta á þó ekki síst við þegar gengið er í það vandasama verk að endurskoða sjálfan grunninn að stjórnskipun lýðveldisins – stjórnarskrána.

Glögt er gestausað

Í viðtali við írskan stjórnlagfræðing hér á síðunni kemur fram athyglisverð hlíðstæða í írskum og íslenskum stjórnskipunarretti. Í báðum stjórnarskrám kveður 26. greinin á um vald forseta til að synja lögum staðfestingar. Munurinn er sá, að á Írlandi fær Hæstiréttur landsins lög in til umfjöllunar sem forsetinn neitar að undirrita, á Íslandi er gert ráð fyrir að slík lög séu lögð fyrir almenna kjósendur til samþykkis eða synjunar. Munurinn

er einnig sá, að á Írlandi hefur þessu ákvæði oft verið beitt, en aðeins einu sinni á Íslandi. Írski stjórnlagfræðingurinn bendir á að út frá lýðræðiskenningargægu sjónarmiði sé íslenska leiðin „aðlaðandi“ þar sem hún geri ráð fyrir virkjun almennings, hún hvetur til virks þátttökulyðræðis. En að mati Írans er vandamálið við 26. greinina í íslensku stjórnarskránni það, að þegar forsetinn gripur til þess að neita að undirrita lög sé ekki séð fyrir því að málið fari alla leið í þjóðaratkvæði, þ.e. að ríkisstjórnin geti ekki gripit inn í ferlið eftir að það er komið af stað. Á þessu máli eru margar hlíðar og í ljósi þess hve harðvítugum pólitískum deilum beiting 26. greinarinnar olli í Írlandi eru breytingar á þessu ákvæði vandamálfarar. En glögt er gestausað. Sjónarmið írsku stjórnlagfræðingsins, og samanburður við reynslu Íra af beitingu synjunarvalds forseta, eru vert innlegg í þessa umræðu.



ALÞINGI ÍSLANDS Ef þjóðaratkvæðagreiðsla á að fara fram á Íslandi samkvæmt stjórnarskrá er kosið um ákvæði Alþingis.

Þjóðaratkvæði á Íslandi

Þrjár greinar íslensku stjórnarskránnar fjalla um hvenær þjóðaratkvæðagreiðsla skuli haldin. Engin grein fjallar þó um hvernig framkvæmd slíkrar atkvæðagreiðslu skuli hagað. Þær þrjár greinar sem fjalla um þjóðaratkvæðagreiðslu ef þing vill leysa forseta frá embætti, ef forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar og ef Alþingi samþykkir breytingu á kirkjuskipan ríkisins.

11. gr. Forseti lýðveldisins er ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnunum. Svo er og um þá, er stórfur hans gegna. Forseti verður ekki sóttur til refsingar, nema með samþykki Alþingis. Forseti verður leystur frá embætti, áður en kjörtíma hans er lokið, ef það er samþykkt með meiri hluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu, sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi 3/4 hluta þingmanna.

Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja mánaða, frá því að kröfu um hana var samþykkt á Alþingi, og gegnir forseti eigi stórfur, frá því að Alþingi gerir samþykkt sína, þar til er útsétt þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru kunn.

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

26. gr. Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi. Nú synjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, og fær það þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fjóft sem kostur er undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykkjar eða synjunar með leyningu atkvæðagreiðslu. Lög in falla úr gildi, ef samþykki er synjað, en ella haldin þau gildi sínu.

79. gr. Tilgögn, hvort sem eru til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari, má þá uppi bæði á reglulegu Alþingi og auka-Alþingi. Ná tilagan samþykki skal þó Alþingi þá þegar og stofna til almennra kosninga af nýju. Samþykki Alþingi ályktunanna óbreytta, skal hún staðfest af forseta lýðveldisins, og er hún þá gild stjórnskipunarlag.

Nú samþykkir Alþingi breytingu á kirkjuskipan ríkisins samkvæmt 62. gr., og skal þá leggja það mál undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykkjar eða synjunar, og skal atkvæðagreiðslan vera leyning.

Synjunarvald forseta Írlands

Í írsku stjórnarskránni er hlíðstætt ákvæði við 26. grein íslensku stjórnarskránnar, nema hvað í því er kveðið á um að Hæstiréttur skeri úr um lögsmæti laga sem forsetinn neitar að undirrita.

Svo sérkennilega vill til að í stjórnarskrá Írlands er það ákvæði sem er hlíðstætt 26. grein íslensku stjórnarskránnar og fjallar um valdheimildir forseta lýðveldisins til að gripa inn í lögjafarferlið, einnig 26. grein írsku stjórnarskránnar. Írski stjórnlagfræðingurinn Timothy Murphy, kennari við félagsvísindis- og lagadeild Háskólans á Akureyri, hefur borið þessi ákvæði saman og segir íslenska ákvæðið athyglisvert, ekki síst vegna þess að það gerir ráð fyrir virku þátttökulyðræði.

„26. greinin í íslensku stjórnarskránni veitir forsetanum vald til að gripa inn í lögjafarferlið,“ segir Murphy. „Þar segir að neiti forsetinn að undirrita lög skuli þera þau undir þjóðaratkvæði til synjunar eða samþykkis. Eg veit að þessu ákvæði hefur aðeins einu sinni verið beitt, varðandi lög um eignahald á fjölmóðum í fyrsta.“ Murphy segir að á Írlandi sé nú í gildi önnur stjórnarskrá frá því landið fékk sjálfstæði. Fyrsta stjórnarskráin tók gildi árið 1922, þegar suðurhluti Eyjarinnar fékk sjálfstæði frá Bretum. Írland varð lýðveldi árið 1949, en stjórnarskráin sem enn er í gildi var sett árið 1937.

„Sú stjórnskipun sem hún kveður um á um er mjög áþekkt þeirri stjórnskipun sem tókast á Íslandi, þar sem framkvæmdavaldit stjórnar í raun lögjafarvaldinu og meirihluti lögjafarvaldsins kys framkvæmdavaldit. Þetta er sem sagt kerfi þar sem lögjafar- og framkvæmdavaldit er samtvinnað,“ segir hann. Í írsku stjórn-



26. GREININNI BEITT Ólafur Ragnar Grímsson, forseti Íslands, tilkynnir ákvörðun sína um að synja lögum um eignahald á fjölmóðum staðfestingar hinn 2. júní 2004.

skránni séu líka að sjálfstöðu ákvæði um dómvaldið og mannréttindakafli. „Í stjórnarskránni eru líka ákvæði um forseta lýðveldisins. 26. grein írsku stjórnarskránnar felur forsetanum hlutverk í lögjafarferlinu. Þegar lög eru afgreidd þarf forsetinn að undirrita þau til að þau taki gildi. En forsetinn getur stöðvað ferlið þarna og neitað að undirrita lög in. Það sem þá gerist er að lögunum er vísað til Hæstaréttar Írlands. Forsetinn getur spurt dömslöðinn hvort stjórnandi lögjafarvaldsins stjórnarskrána. Finnir dömarar í Hæstarétti ráðast þá um málið. Þeir verða að komast að samhljóða

niðurstöðu,“ útskýrir Murphy. „Ákvæði þeir að lög in standist stjórnarskrá verður forsetinn að undirrita þau.“

Murphy segir þessu ákvæði, 26. grein írsku stjórnarskránnar, oft hafa verið beitt. Forsetinn hefur ítrekað vísað lögum með þessum hætti til Hæstaréttar. Dæmi um þetta eru lög um hjónaskilnað og um lög sem heimiluðu að upplýsingar væru gefnar um fóstur-eyðingar í öðrum löndum.

„Þegar forsetinn ákveður að gripa til þessa úrreðis þýðir það ekki endilega að hann sé andstóinn viðkomandi lögjafar. Það nægir að einhver vafi leiki á því að

lög in standist stjórnarskrá.“ Svo að þetta er athyglisvert kerfi sem írsku stjórnarskráin kveður á um. Eins og ég sagði hefur því verið beitt nokkru stundum. Eg held að almenn sé álitid að þetta kerfi virki vel,“ segir Murphy.

Sé þetta borið saman við 26. grein íslensku stjórnarskránnar er athyglisvert að munurinn er að allega sá að undirriti íslenski forsetinn ekki lög skulu þau borin í dóm þjóðarinnar, ekki Hæstaréttar. „Mín persónulega skoðun er sú að íslenska leiðin sé betri, út frá lýðræðislegu sjónarmiði,“ segir hann. „Eg hneigist að því að það sé betra að almenningur sé virkjaður í svona málum. Sem stjórnlagfræðingur verð ég að segja að hugmyndin um þátttökulyðræði sé aðlaðandi.“ En vandamálið við 26. greinina í íslensku stjórnarskránni sé að þegar forsetinn gripur til þess að neita að undirrita lög þarf að vera séð fyrir því að málið fari alla leið í þjóðaratkvæði, það er að ríkisstjórnin geti ekki gripit inn í ferlið eftir að það er komið af stað.

Murphy segist þó fyrst myndu leggja til að Íslendingar tæku til endurskoðunar hvernig stjórnarskrárþretingar eru samþykktar. „Í ykkar kerfi er staðfestingarferli stjórnarskrárþretinga samofit almennum þingkosningum. Sem stjórnlagfræðingur tel ég þetta ekki gott kerfi. Með öðrum orðum: leggji ríkisstjórnin fram tillögu að stjórnarskrárþreitingu ætti þjóðin að fá tækifæri til að fjalla um hana og teila sinn dómi um þingkosningum,“ segir írski stjórnlagfræðingurinn Timothy Murphy.

auðun@frettabladid.is

Að auka lýðræði almennings er mikilvægast

Guðjón Arnar Kristjánsson, formaður Frjálslynda flokksins, segir að skoða þurfi hvort hluti þingmanna eða almennings geti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu.

Að auka lýðræði fólksins er eitt mikilvægasta starf stjórnarskránnar, segir Guðjón Arnar Kristjánsson, sem á serti í stjórnarskránnarnefnd fyrir hönd Frjálslynda flokksins.

Í ræðu sinni á málþingi Lögfræðingafélags Íslands fyrir viku síðan komu fram skýrar hugmyndir Guðjóns um hvernig hægt væri að opna aðkomu almennings og þings að þjóðaratkvæðagreiðslu. Segir Guðjón mega velja því fyrir sér að setja inn nýtt ákvæði í stjórnarskrá um að 2/5 þingmanna eigi að geta knúð fram þjóðaratkvæði um einstök mál. Þá eigi einnig að skoða að setja inn ákvæði um að ákvæðin fjöldi kosningabærra manna geti krafist þjóðaratkvæðis um ákvæðin lagafrumvarpi með undirskrift

sinni til samþykkis eða synjunar. Guðjón segir að slíkt ákvæði í 2. mgr. 26. gr stjórnarskránnar gæti því hjólað svo: „Lýst 20 prósent kosningabærra manna í landinu, niðað við kjóstrá síðustu alþingiskosninga, því yfir með undirskrift sinni að þeir óski eftir að borin verði undir þjóðna lög sem alþingi hefur samþykkt, skal leggja þau svo fjóft sem kostur er undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykkjar eða synjunar með leyningu atkvæðis þingmanna. Lög in falla úr gildi, ef samþykki er synjað, en ella haldin þau gildi sínu.“

Að lágmarki 20 prósent kosningabærra manna þyrfti að hafna samþykktu lagafrumvarpi eða meirihluti þeirra sem taka þátt í þjóðaratkvæði til að niðurstæða væri gild, segir Guðjón.

Með þessu ákvæði yrði hins vegar mikilvægast forseta að öllum líkindum övirkur. „Eftir sem áður tel ég að ekki eigi að breyta ákvæði 26. greinar um vald forseta Íslands til þess að



GUÐJÓN ARNAR KRISTJÁNSSON

víska máli til þjóðaratkvæðis. Velta mætti fyrir sér að einhver leið væri til þess að þjóðin eða forseti gætu krafist þess að Alþingi tæki ákvæðið mál upp að nýju og þá væri skilyrt að 3/4 alþingismanna samþykktu málið á nýjan leik svo þau lög sem kosið væri um gætu haldið gildi sínu,“ segir Guðjón.

Þá segir Guðjón einnig mikilvægast við endurskoðun stjórnarskránnar að skoða rannsóknar-

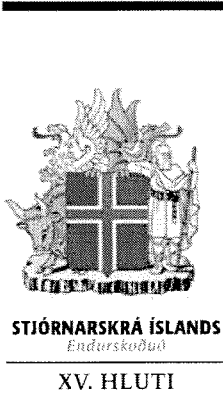
hlutverk þingnefnda. „Þá finnst mér mikilvægt að skoða hversu lengi handhafar forsetavalds geta haft þetta vald. Ef forseti veistist ávarlega á því ári sem hann er kjörinn og er veitur allt kjörtíma-bíli sitt geta handhafar forsetavalds haft þetta vald í allt að þrjú ár. Því finnst mér þurfa að hafa einhver tímamót á þessu þingni að það þurfi að kjósa forseta aftur.“

Þá segir Guðjón Arnar að endurskoða þurfi kosningalög þannig að landið verði eitt kjördæmi og endurskoða kirkjuskipan þannig að „lütarska kirkjan hafi ekki sérreittinu umfram önnur trúarbrögð enda fær það ekki staðfest ákvæði um trúfrelsi.“

svanborg@frettabladid.is

Spurningum, abendingum og hugmyndum um efni á stjórnarskráriu Fréttablaðsins er unnt að koma á framfæri í tölvupósti.

NETFANGIÐ ER: stjornarskra@frettabladid.is



STJÓRNARSKRÁ ÍSLANDS
Endurskoðuð
XV. HLUTI

Rannsókom valdið og lýðræðið

Fullveldi og einstaklingsfrelsi
Orðlag Halldórs Ásgrímssonar forsætisráðherra hér á síðunni um að þjóðir deili fullveldi er athyglisvert og jafnvel þversagnarkennt en þarf ekki að koma á óvart.

Samtíminn beinir sjónum að einstaklingsfrelsi og almennum mannréttindum fremur en réttindum þjóðríkja á borð við fullveldi. Sé frelsi og mannréttind í tryggð má einu glíða hvort þau eru til komin og stöð í íslenskri löggjöf eða hvort þau eiga reitur að rekja til regluverks Evrópska efnahagsvæðisins eða alþjóðlegra sáttmála.



FANAR EVRÓPUSAMBANDSLANDANA
að þingmenn sameinist um að feta í spor frændþjóða okkar og greiði fyrir því að ráðist verði í þetta verkefni.



RÁBUNEYTI HALLDÓRS ÁSGRÍMSSONAR
Verði frumvarpið að lögum missa ráðherrar atkvæðisrétt á Alþingi.

Ráðherrar sitji ekki á þingi

Frumvarp til stjórnarskipunarlagar um að ráðherrar skuli vika úr þingsæti meðan þeir gegna ráðherraðömi hefur verið lagt fram á ný á Alþingi. Frumvarpið er lagt fram af þingmönnum þriggja flokka, Sív Fríðleifsdóttur Framsóknarflokki, Margrét Frimansdóttur Samfylkingu og Petri H. Blöndal og Gunnari Orlyggssyni Sjálfstæðisflokki.

Þjóðir deila fullveldi sínu

Haldór Ásgrímsson forsætisráðherra vill vanda til verka við tillögusmíð um þjóðaratkvæðagreiðslur. Hann vill rýmka ákvæði stjórnarskrár um valdaframsál. Hann fjallaði um stjórnarskrána í stefnuræði sínu.



„Meira er um það að þjóðir heims deili sínu fullveldi, skrifu undir samninga um margvíslegt samstarf þar sem haldá má fram á verð sé að framsejla vald.“

Stefnuræðan og stjórnarskráin Haldór Ásgrímsson forsætisráðherra fjallaði um endurskoðum stjórnarskráirinnar í stefnuræði sínu síðastliðnum þriðjudag. Hann sagði endurskoðunina eitt veigamesta verkefni Alþingis og þjóðarinnar: „Nefnd, sem ég skipaði í upphafi árs til að stýra endurskoðunarstarfinu, hefur þegar getið sér gott orð fyrir vönduð og lýðræðisleg vinnubrögð. Rík samstada þarf að vera um stjórnarskrárþrengingar, meiri samstada en um lagabreytingar yfirleitt. Það er rík krafa meðal almennings að handhafar ríkisvalds sínni starfi sínu af þýrð með almannaheill að leiðarljósi og vandað sé til verka í stjórnsýslu, við lagasetningu og hjá dómstólunum. Einn fremur eru uppi óskir um að fulltrúalýðræði verði endurnýjað þannig að almenningur fái færi á að taka virkan þátt í ákvörðunartöku um sameiginleg málefni, ekki einungis í þingkosningum á fjögurra ára fresti heldur einnig þess á milli, t.d. í þjóðaratkvæðagreiðslum. Í þessu sambandi verðum við að skoða vel reynslu annarra þjóða. Of líður þjóðaratkvæðagreiðslur geta haft þverfötug áhrif og dregið úr almennum ábúga á stjórnáum. Von mín er sú að þegar uppi verði staðið getum við sagt með stolti að með gagnsæjum og vönduðum vinnuáferðum við endurskoðum stjórnarskráirinnar hafi

mætti út úr orðum hans í stefnuræðinu eitthvæð um málakotsrétt forsæta Íslands og þá leið sem þar er unnfara til þess að bera má undir atkvæði þjóðarinnar. „Það er í mínum huga alveg ljóst að ákvæðið í stjórnarskránni um að forsæti Íslands þurfi að skrifa upp á alla lagagerð var ekki hugsað af þeim sem skrifuðu stjórnarskrána sem leið til þess að fara með máli í þjóðaratkvæðagreiðslu. Ef það hefði verið svo heildu menn að sjálfsgöðu setti um það reglur á slum þeim áratugum sem hönn er frá því að slí stjórnarskrá varð til. Það hefur ekki einu sinni verið flutt tillaga um það á alþingi.“ Haldór vök í stefnuræði sínu að reynslu nágrannahjóna og segir að stjórnarskráin íslenska sé byggð á sömu reglum og í Danmörku. „Danir settu inn ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslu upp úr 1950. Reynsla þeirra hefur verið góð hin síðari ár en til að byrja með var hún það ekki. Menn telja að heimilinn hafi verið notuð ú ótt. Ef það er gert missir heimilinn marks. Mér finnst að við getum litið til reynslu Dana í þessu efni og var með það í huga í stefnuræði mínu. Við byggjum okkar lýðræði á fulltrúalýðræði og meirihlutavaldi alþingis. Alþingismenn verða að bera mikla ábyrgð gagnvart sínum kjósendum. Þeir geta ekki tekið þessa ábyrgð

á grundvelli skoðanakannana. Það eru óþess að skoðanakannarnir hafi verið óhagstærðir í málum sem hafa horft til heilla fyrir margar þjóðir. Menn þurfa að vanda sig mjög í þessum málum þannig að þjóðaratkvæðagreiðslur verði tæki til að styrkja lýðræðið en ekki veikja það.“

Fjölþjóðasamstarf og fullveldi
Frændþjóðir Íslendinga hafa efnt til ráðgefandi eða leiðbeinandi þjóðaratkvæðagreiðslu til dæmis um aðild að Evrópusambandinu eða einstaka vírþjóðlega samninga á vegum þess. Forsætisráðherra telur nauðsynlegt að endurskoða ströng ákvæði íslensku stjórnarskráirinnar sem banna framsál á fullveldi. „Frá því núverandi ákvæði í stjórnarskrá voru samþykkt hefur alþjóðlegt samstarf aukist mjög mikið. Meira er um það að þjóðir heims deili sínu fullveldi, skrifu undir samninga um margvíslegt samstarf þar sem haldá má fram á verð sé að framsejla vald. Þú þad eru upp miklar efa-semdir um að það standist fylilega okkar stjórnarskrá. Þessar efasemdir voru uppi þegar sam-ingurinn um Evrópska efnahags-væðinu var samþykktur. Eg held að við komumst ekki hjá því að taka á þessu máli um endurskoðum stjórnarskráirinnar,“ segir Haldór Ásgrímsson.

Pingræði á undanhaldi?

Þingflokkur Samfylkingarinnar hefur lagt fram á nýjan leik tillögu til þingsályktunar um rannsókn á þróun valds og lýðræðis, en tillagan hlaut ekki afgreiðslu á síðasta þingi. Tilgangur flutningsmanna tillögunnar er að láta kanna áhrif þróunar valds og lýðræðis síðustu 20 ára í íslensku samfélagi. Lagt verði mat á það að hve miklu leyti völd hafi færst frá kjörnum fulltrúum til einkaaðila með breytingu á efnahagslegu valdi í kræfti eigna og fjármagns. Áhugað verði hvort ákvarðanir og fjárfestingar stóra valdablokka í atvinnu- og fjármálalífi hafi nú verulega meiri áhrif en áður á afkomu og þróun þjóðarbúsins. Lagt er til að forsætisráðherra skipi nefnd sem í sitji fimm fulltrúar háskóla; Háskóli Íslands tveggja, Háskólinn í Akureyri einn, og Háskólinn í Reykjavík og Viðskiptaháskólinn á Bifröst til-nefni einn fulltrúa hver.

á vettvang fjármála- og atvinnu-lífs. Margir telja jafnframt að vald embættismanna hafi aukist verulega og kjörnir fulltrúar þjóðarinnar hafi fært þeim meira vald til ákvörðunar en eðlilegt sé. Vísad er til þess að sambærileg rannsókn hafi þegar verið gerð í Noregi, Danmörku og Svíþjóð. „Ein af helstu ástæðum þess að ráðs var í rannsóknina í Danmörku var að þingið óttaðist að það væri að missa völd. Niðurstæða rannsóknarinnar var á annan veg. Þar kemur fram að danska þingið hafi auknið völd sín á kostnað framkvæmdavaldsins, meðal annars með aukinni sér-hæfingu þingmanna, auk þess sem fjöldi minnihlutastjórna í Danmörku hefur hafi þessi áhrif. Á hinn bóginn hafi dómstjórnir veikt völd þingsins og sama gildir um Noreg. Þannig hafi dómvaldið styrkt á kostnað löggjafarvaldsins með aukinni þátttöku hins fyrrnefnda í mótn laga og tilkun stjórnarskrár.“

Frá því greinir að norska rannsóknin hafi leitt í ljós að fulltrúalýðræði sé í tilvistarkreppu og stórtækta hafi aukist. Athyglisvert er talið að áhrif ákvæðinna hafa þessi breyst með auknum áhrifum sérstakra tengsla milli áhrifamikilla einstaklinga í þjóð-lífinu. Jafnframt hafi staða lýðræðisins breyst með meiri áhrifum frá ákvæðnum hópum sem ekki séu endilega lýðræðislega kjörnir. Í greinargerðinni eru vís-bendingar taldar liggja fyrir um vaxandi samþjöppun efnahags-legs valds. Þannig komi 67 prósent fjármagnstekna hjóna og sambúðarfólks í hlut í prósentis fjármagnseignenda í landinu. Ekki minna en 75 prósent allra fjármagnstekna einstaklinga komu í hlut í prósentis allra fjármagnseignenda sem eru um 600 talsins um þessar mundir. Flutningsmenn vilja láta meta hvort söfnun auðs og valds á fátta manna hendur hafi líka auknið mis-rétti í kjörum fólks.

Einkavæðing og fjölmiðlar
Í greinargerðinni segir ordrétt: „Bæði í norsku og dansku rannsóknarmáðarstöðunum er lögð mikil áhersla á að láta til þeirra breytinga sem um einkavæðinga rík-ísýrtaðka hefur haft á lýðræði og völd í þjóðfélaginu. Mikil völd hafa flust til einkaaðila og er leitast við að sjá hvaða áhrif það hefur haft. Í norsku lokaskýrslunni kemur fram að vöxtur markaðarinnar hafi ekki leitt til dreifingar valds heldur frekar meiri áhrifa

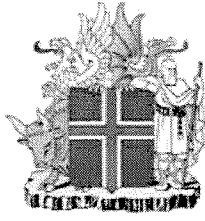
af fátækunni. Í dansku skýrslunni kemur fram að máttur fjóladasta-taka á borð við stjórnmalaflokka og verkafélagsfélög hafi minnkað. Á hinn bóginn hafi ítök samtaka sem myndast um ákvæðin málefni aukist. Jafnframt kemur fram að áhrif fjölmiðla hafi aukist mikið á undanförunum árum og leggja þeir nú oft linurinn hvað varðar pólitísk baráttumál, en fjölmiðlar myndi nú tengsi milli almennings og stjórnmalaflokka á sama hátt og stóru stjórnmalaflokkarmirgerðu áður fyrir.“

Flutningsmenn telja af þessum sökum fulla ástæðu til þess að kanna ekki ágreinist stöðu löggjafarvaldsins gagnvart framkvæmda- og dómvaldi heldur þurfi einnig að rannsaka hlut fjölmiðla á þróun valds og lýðræðis hér á landi líkt og gert hafi verið hjá frændþjóðunum.

MOLAR
Sami kunnugt er hvar Bjarni Benediktsson þingmaður Sjálfstæðisflokksins tekið sæti Geirs H. Haarde utanríkisráðherra í stjórnarskráirnefnd. Geir vök úr nefndinni vegna anna. Bjarni sest þá ekki í stó varafornann nefndarinnar, þar sem Geir sat áður, því það gerir Þorsteinn Pálsson fyrrverandi ráðherra og senditeina. Stjórnarskráirnefndin heldur sínu niðursá fund á morgun. Ráðgjert var að um þetta leyti kemni út áfangaskýrsla á vegum hennar. Fyrirsjáanlega telst útgáfa skýrslunnar um fæstar vikur, meðal annars vegna anna nefndar-manna sem flestir eru þingmenn.

Spurningum, ábendingum og hugmyndum um efni á stjórnarskráirni Fréttablaðsins er umnt að koma á framfæri í tölvupósti.
NETFANGIÐ ER: stjornarskra@frettabladid.is

Danska arfleifðin og samleiðin með Færeyingum



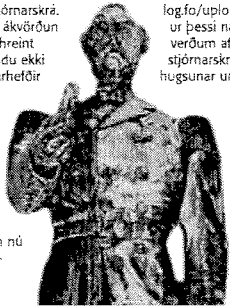
STJÓRNASKRÁ ÍSLANDS
Endurskoðuð

XIV. HLUTI

Færeyingar eru að semja sér stjórnarskrár. Er þeir hófu það starf tóku þeir ákvörðun um að byrja svo að segja með breint boði, sem þýðir í reynd: Þeir vildu ekki láta danskar stjórnarskráir hefja sig. Þetta er danska stjórnarskráirnefndarinnar, Kári á Rógvi, orðaði þetta viðhorf nefundarmanna í erindi sem hann hélt um efnið við Háskólann á Akureyri í vor með enska orðatiltækinu „anything goes“ – allt er leyfilegt. Eins og sjá má af þeim drögum sem nú liggja fyrir að færeyski stjórnarskrá (sjá: [http://www.grund-](http://www.grund-fofou/uploads/Fyrre%20fjogdagdsafit.pdf)

logfo/uploads/Fyrre%20fjogdagdsafit.pdf) hefur þessi nágun að verkefni skilað athyglisverðum afrakstri. Þessi afrakstur færeysku stjórnarskrármíðinnar vekur menn til umtugsunar um þá staðreynd að íslenska stjórnarskráin er að grunninn er dansk. Þetta er dansk konungsríkinn, rétt eins og Færeyjar eru ennþá. Það má jafnvel ganga svo langt að segja að það eina sem er íslenskt við stjórnarskrána eru þær breytingar sem gerðar hafa verið á henni síðan árið 1920, en þær breytingar takmarkast við aðra kafla en þá sem verða sjálfan grundvöll stjórnarskránnar.

Sjálfvaldar skorður
Bjarni Benediktsson, nýr varaformaður íslensku stjórnarskráarnefndarinnar, telur brýnast að breyta fyrstu tveimur köflum stjórnarskránnar, sem varla hefur nokkuð verið breytt frá upphafi, það er frá því við þaðum stjórnarskrána að gjöf frá Dönum og skiptum síðan við lýðveldisstofnum ákvæðum hennar um konunginn út fyrir ákvæði um forsetann. Þetta „danska erfðagöss“ setur stjórnarskrárendurskoðunarstarfi Íslendinga skorður. En það er sjálfvaldið. Bjarni tekur fram í viðtali hér á síðunni að mikilvægt sé að breytingar á stjórnarskránni séu ekki of órar. Danska erfðagössið mun því væntanlega um allanga hríd enn setja mark sitt á íslenska stjórnarskrárféð.



Stjórnarskrá Færeyja

Úr drögum að stjórnarskrá fyrir Færeyjar (á frummálinu):

„Stjórnarskipan Færoya Formáli Vit, fólkíð í Færoyum, samtykja hesa stjórnarskipan okkara. Hon er grundarlæg undir stýri okkara og tann fyrirskipan, íð skal tryggja frælsi, trygd og trivnað okkara. Vit bygdu hetta landið í fornari tíð og skipaðu okkum við tingi, lögum og rættindum. Vit hava hildið ting til henda dag og skipað okkum eftir fólkisins tærvi um landið alt. Færoyar hava í sáttmála víðurkent felagsskap við onnur lond. Ongin sáttmáli kann tó slökkja sjálfvæði landsins. Landsins egnu lögir og avgerðir eru bert tær, sum framdar eru á rættan hátt í landinum sjálvum eftir fólkisins vilja. Færoyar verða skipaðar eftir nútíðar tærvi á síðara okkara við valdsþýti, lagræði og rættindum.“

Meginmarkmið

Samkvæmt samantekt Kára á Rógvi og ritara færeysku stjórnarskráarnefndarinnar, Bárðar Larsen, eru meginmarkmiðin með samningu stjórnarskránnar þessi (á frummálinu):

- a) At endurskapa okkum sum samfelag við at teka samnum, útdýpa og menna elligomlu víðri okkara.
- b) At skapa eina tjóðskaparliga semju um at lýsa av nýggjum stovnar landsins. Skipan og stovnar verða við hesum endurnýggjað í styrki og undirtøku, tá fólkíð eftir til-mæli frá umboðum sínum samtykkir nýrðaðu skipanina.
- c) At skapa eina tjóðskaparliga semju um at lýsa av nýggjum landsins stöðu í samveldi við onnur lond.
- d) At laga eina stýrisskipan, har valdini verða stovnað ella staðfest og skipað mótvægis hvørjum ørum.
- e) At staðfesta tey rættindi, fólkíð longu hevur og menna tey víðari og útdýpa tey.“



Spurningum, ábendingum og hugmyndum um efni á stjórnarskrárisdrögu Fréttablaðsins er unnt að koma á framfæri í tölvupósti.

NETFANGIÐ ER: stjornarskra@frettabladid.is

Þjóðaratkvæðagreiðslur koma vel til greina

Bjarni Benediktsson hefur tekið sæti Geirs H. Haarde í stjórnarskráarnefnd. Hann telur mesta þörf á breytingum á þeim köflum stjórnarskránnar sem lúta að stjórnarskipan ríkisins.

Bjarni Benediktsson, þingmaður Sjálfstæðisflokks, gengur fullur tilhlökkunar til nefundarstarfsins og er ánægður með að fá að taka þátt í því. Hann þarf hins vegar að vinna upp þann tíma sem þegar hefur farið til starfsins. „Ég þarf að átta mig á hvað þegar hefur verið gert, kalla eftir gögnum og svo framvegis. Upplýsingar og sjónarmið eiga eflaust eftir að hafa áhrif á skoðanir mínar og bæði styrkja mig í þeirri trú sem ég hef á ákvæðnum atvöðum og eins fá mig til að hugsa aðra hluti upp á nýtt.“

Bjarni þekkir stjórnarskrána metna vel, hann er lærður lögfræðingur, hefur verið formaður alskirjanefndar Alþingis og setti í sérnefnd um stjórnarskrármál. Hann telur fyrst og fremst nauðsynlegt að breyta fyrstu tveimur köflum stjórnarskránnar – köflunum sem lúta að stjórnarskipan ríkisins. „Ég tel að þá þurfi að færa til nútímalegra hofs enda hafa þeir aldrei verið endurskoðaðir. Þar koma helst til álita atvöðir sem talin eru vera gildandi stjórnarskipunarréttur en ekki er fjallað um í stjórnarskránni.“ segir hann og nefnir sem dæmi hlutverk forseta við stjórnarmyndun. „Þá er mjög takmarkað fjallað um þingráðsregluna og í raun er bara gefið til kynna að hún sé til staðar.“



Umdeildasta grein stjórnarskránnar er líkast til sú 26. þar sem fjallað er um sýnunarvald forseta á samþykktum lögum. Bjarni telur nauðsynlegt að breyta henni. „Það er algjörlaga óviðunandi að þá ríki jafn mikil óvissa og ég tel vera um núkun þessarar greinar og get vel séð fyrir mér að hún verði leyst af höndum með reglum um þjóðaratkvæðagreiðslu í ákvæðnum tilvokum.“ Hann segist gera hugsað sér að tiltekin fjöldi kosningabærra manna geti farið fram á að mál sem þingið hefur afgreitt sé borin undir þjóðaratkvæði og til álita komi að setja skilyrði um lögmarksbátttöku í slíku atkvæðagreiðslu. „Ég tel að þessu verði að skapa tilförlu þing skilyrði því þingið er jú einu sinni þjóðkjörmið og alla jafna hefur það verið gert með þátttöku mikils

meirihluta þjóðarinnar.“
Í stjórnarskráarnefnd sitja fulltrúar allra flokka sem sæti eiga á Alþingi og er kunnara en frá þurfi að segja að ekki ríkir alltaf samstaða um mál meðal svo ólíks fólks. Bjarni gerir sér ekki grein fyrir hvort líklegt sé að eining verði um öll mál. „Það eru eflaust ólík sjónarmið um mörg atvöðir en hvaða áhrif þau hefur á endanlega niðurstöðu er ekki gott að segja. Neftin þarf að fá tíma til

Samleið Íslendinga og Færeyinga

Kári á Rógvi er varaformaður stjórnarskráarnefndar Færeyja sem vinnur að samningu færeyskrar stjórnarskrár. Hann saknar samráðs við Íslendinga um stjórnarskrármál, en hann telur frændþjóðirnar eiga margt sameiginlegt í þeim efnum.



FRÁ ÞÓRSHÖFN Stjórnarskrárbýgingar Færeyja á þinganesi í Þórshöfn.

gæti því að hans mati gagnast öllum – Íslendingum, Færeyingum og Grænlandingum – að koma sér upp fastmóðra samráði á þessu sviði. „Ef til vill eru Íslendingar að gleyma því að Ísland var, þar til fyrir tilvöl, e g a skömmu, í n á n m tengslum við annað land.“



KÁRI Á RÓGVI Varaformaður stjórnarskráarnefndar Færeyja.

segir hann sem tilgátu um orsakirnar fyrir því að Íslendingar hafi sýnt þvi sem verið er að hugsa um stjórnarskrármál hjá næstu nágrennum okkar eins lítinn áhuga og raun ber viti. Kári bendir á að færeyska stjórnarskráarnefndin hafi lagt sig eftir því að kynast því hvað Íslendingar væru að hugsa um þessi mál en séu virðist að huginn ekki vera eins mikill á þinu vegum. Að vísu hafi Íslendingar fræðingna, svo sem Erlíkri Tómasson og Sigurður Lindal, mætt á ráðstefnu sem færeyska stjórnarskráarnefndin hélt er

hún höf sít starf árið 2003, en enginn fulltrúi í sjálfri stjórnarskráarnefndinni hefði gert það.

Að mati Kára eru víðfangsefnin þó svo áþekkt að samráð ætti að vera öllum í hag. Til dæmis séu stjórnalagaleg vandamál varðandi milliríkjatengsl ekki aðeins eitthvað sem Færeyingar séu að kljást við vegna sambandsins við Danmörku, heldur valdi alþjóðavæðing nútímans, EES-samstarfið, aðild að Mannréttindadómstól Evrópu og fleira því að Íslendingar komist ekki hjá því að finna einnig lausnir á slíkum vandamálum til að þeirra stjórnarskrá standist kröfur tímans.

Kári segir vinnu færeysku stjórnarskráarnefndarinnar hafa gengið mjög vel. Nær einstökt pólitísk samstaða ríki þvert á alla flokka um starf hennar, en eins og kunnugt er greinir Færeyinga til dæmis mjög á um hvernig sambandinu við Danmörku skuli hálta. Allir séu sammála um að í þessu sögulega plaggi sé fest á blað það sem allir geti verið sammála um varðandi stjórnarskipun eynjanna, svo sem að þær séu land og Færeyingjar þjóð í þjóðrættarlegum skilningi. Að sögn Kára er stefnt að því að

leggja stjórnarskrárdrogin fyrir Lögþingið í lok næsta árs, en svo vill til að á sama tíma er stefnt að því að íslenska stjórnarskráarnefndin leggi fram sitt frumvarp að breytingum á stjórnarskránni. Kári segir færeysku neftina munu standa fyrir anarri opinmi ráðstefnu um stjórnarskrána á komandi ári og vonast til að Íslendingar láti sjá sig þar.

Í þeim drögum sem þegar liggja fyrir að hin nýju stjórnarskrá Færeyja er hveðið á um að eynjarnar geti verið í ríkjasambandi við annað eða önnur lond. „Þetta er hins vegar almennt orðað, ekki bundið við Danmörku.“ bendir Kári á. Með því að orða þetta svona geti bæði sjálfstæðis- og sambandssinnar stjórnarskrána. „Fræðilega getum við samkvæmt þessu valið að ganga í ríkjasamband við Ísland.“ bætir Kári við.

Til að færeyska stjórnarskráin gangi í gildi þarf hún að hljóta samþykki Lögþingisins tvisvar (með kosningum á milli, rétt eins og gildir um breytingar á íslensku stjórnarskránni) og auk þess er stefnt að því að halda henni þjóðaratkvæðagreiðslu um hana.

adunn@frettabladid.is