

Ed. 537. Frumvarp til stjórnskipunarlaga [243. mál]
um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

Flm.: Gunnar Thoroddsen forsætisráðherra.

I.

1. gr.

Ísland er frjálst og fullvalda lýðveldi.
Lýðræði, þingræði og jafnrétti eru grundvallarreglur stjórnskipunar Íslands.
Handhafar ríkisvaldsins fara með vald sitt í umboði þjóðarinnar.

2. gr.

Alþingi og forseti Íslands fara með löggjafarvaldið.
Forseti, ríkisstjórn og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdarvaldið.
Dómendur fara með dómsvaldið.

II.

3. gr.

Forseti Íslands skal vera þjóðkjörinn.

4. gr.

Kjörgengur til forseta er hver 35 ára gamall maður, sem fullnægir skilyrðum kosningarréttar til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst 3000 kosningabærra manna og mest 6000. Að öðru leyti skal ákveðið með lögum um framboð og kjör forseta.

5. gr.

Forseti skal kjörinn beinum, leynilegum kosningum af þeim, er kosningarrétt hafa til Alþingis. Sá sem flest fær atkvæði, ef fleiri en einn eru í kjöri, er rétt kjörinn forseti. Ef aðeins einn maður er í kjöri, þá er hann rétt kjörinn án atkvæðagreiðslu.

6. gr.

Kjörtímabil forseta hefst 1. ágúst og endar 31. júlí að fjórum árum liðnum. Forsetakjör fer fram í júní- eða júlímánuði það ár, er kjörtímabil endar.

7. gr.

Nú deyr forseti eða lætur af störfum, áður en kjörtímabili hans er lokið, og skal þá innan sex mánaða kjósa nýjan forseta til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu.

8. gr.

Nú verður sæti forseta laust eða hann getur ekki gegnt störfum um sinn vegna dvalar erlendis, sjúkleika eða af öðrum ástæðum, og skulu þá forsætisráðherra, forseti sameinaðs Alþingis og forseti Hæstaréttar fara með forsetavald. Forseti sameinaðs Alþingis stýrir fundum þeirra. Ef ágreiningur er þeirra í milli, ræður meiri hluti.

9. gr.

Forseti má ekki vera alþingismaður né hafa með höndum önnur launuð störf.
Ákveða skal með lögum greiðslur af ríkisfé til forseta og þeirra, sem fara með forsetavald. Óheimilt skal að lækka greiðslur þessar til forseta kjörtímabil hans.

10. gr.

Forseti vinnur eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni, er hann tekur við störfum. Af eiðstaf þessum eða heiti skal gera tvö samhljóða frumrit. Geymir Alþingi annað, en Þjóðskjalasafnið hitt.

11. gr.

Forseti ber ekki ábyrgð á stjórnarathöfnum. Svo er og um þá, er störfum 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 $\frac{3}{4}$ hluta þingmanna. Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja mánaða frá því að krafan um hana var samþykkt á Alþingi, og gegnir forseti eigi störfum, frá því að Alþingi gerir samþykkt sína, þar til er úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru kunn.
Nú hlýtur krafa Alþingis eigi samþykki við þjóðaratkvæðagreiðsluna, og skal þá Alþingi þegar í stað rofið og efnt til nýrra kosninga.

12. gr.

Forseti hefur aðsetur í Reykjavík eða nágrenni.

13. gr.

Forseti ákveður hverjum hann felur að mynda ríkisstjórn. Hann skipar ráðherra og veitir þeim lausn. Jafnframt ákveður hann tölu þeirra og skiptir störfum með þeim að tillögu forsætisráðherra.

Ríkisstjórn skal njóta stuðnings meiri hluta Alþingis eða hlutleysis. Hún skal því aðeins mynduð, að forseti hafi gengið úr skugga um, að meiri hluti Alþingis sé henni ekki andvígur.

Hafi viðræður um stjórnarmyndun samkvæmt 2. málsgrein ekki leitt til myndunar ríkisstjórnar innan 8 vikna, er forseta heimilt að skipa ríkisstjórn.

Ríkisstjórn eða ráðherra skal láta af störfum, ef meiri hluti Alþingis lýsir yfir vantrausti.

14. gr.

Forseti og ráðherrar skipa ríkisráð og hefur forseti þar forsæti.

Lög og þær stjórnarráðstafanir, sem krefjast undirritunar forseta, skulu bornar upp við forseta í ríkisráði. Ákveða skal með lögum hvaða önnur málefni eru þar borin upp.

15. gr.

Ráðherrar fara með vald forseta, sbr. þó 13. og 24. gr., og bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Hæstiréttur dæmir þau mál.

16. gr.

Ríkisstjórnarfundur skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og ríkisstjórnarfundur halda, ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Forsætisráðherra stýrir ríkisstjórnarfundum.

17. gr.

Ríkisstjórnin hefur aðsetur í Reykjavík.

18. gr.

Undirskrift forseta undir lögjafarmál eða stjórnarerindi veitir þeim gildi, er ráðherra ritar undir þau með honum.

19. gr.

Fyrir skal mælt í lögum um skipun og ráðningu ríkisstarfsmanna. Engan má skipa starfsmann ríkisins, nema hann hafi íslenskan ríkisborgararétt. Þeir starfsmenn, sem forseti skipar, skulu vinna eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni.

20. gr.

Forseti og ríkisstjórn gera samninga við önnur ríki.

Enga samninga má gera, er hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi, landhelgi eða lofthelgi, eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til. Gera skal Alþingi grein fyrir gerð allra samninga við önnur ríki.

21. gr.

Forseti stefnir saman Alþingi ár hvert og ákveður, hvenær því skuli slitið, að tillögu forsætisráðherra. Þingi má eigi slíta fyrr en fjárlög eru samþykkt. Forseti kveður Alþingi á sama hátt til aukafunda þegar nauðsyn er til.

22. gr.

Forseti getur, að tillögu forsætisráðherra, frestað fundum Alþingis tiltekinn tíma, þó ekki lengur en tvær vikur og ekki nema einu sinni á ári. Alþingi getur þó veitt forseta samþykki til afbrigða frá þessum ákvæðum.

23. gr.

Forseti getur rofið Alþingi með samþykki þess og skal þá stofnað til nýrra kosninga áður en 45 dagar eru liðnir frá því að það var rofið, enda komi Alþingi saman eigi síðar en 4 mánuðum eftir að það var rofið. Alþingismenn skulu halda umboði sínu til kjördags.

24. gr.

Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta eigi síðar en þremur vikum eftir að það var samþykkt. Áður en forseti tekur ákvörðun um staðfestingu frumvarpsins, getur hann óskað eftir því, að um það fari fram þjóðaratkvæðagreiðsla. Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja mánaða frá því að ósk um hana var borin fram. Sé frumvarpið þar fellt, er forseta heimilt að neita að staðfesta það. Sé það samþykkt, skal forseti staðfesta það.

25. gr.

Birta skal lög. Lög öðlast ekki gildi fyrr en þau hafa verið birt. Um birtingarháttu og framkvæmd laga fer að landslögum.

Einnig skal birta mikilvægar stjórnvaldsákvæðanir, sem hagsmuni almennings varða.

26. gr.

Pegar brýna nauðsyn ber til, getur forseti að tillögu ráðherra gefið út bráðabirgðalög milli þinga, en efni þeirra skal áður kynnt fyrir viðkomandi þingnefnd. Ekki mega þau þó brjóta í bág við stjórnarskrána. Ætíð skulu þau lögð fyrir næsta Alþingi í upphafi þings. Nú hefur Alþingi ekki samþykkt bráðabirgðalög 3 mánuðum eftir að þing er sett, og falla þau þá úr gildi.

27. gr.

Forseti getur, að tillögu ráðherra, náðað menn og veitt almenna uppgjöf saka. Ráðherra getur hann þó ekki leyst undan refsingu, sem Hæstiréttur hefur dæmt vegna málshöfðunar Alþingis, nema með samþykki þess.

III.

28. gr.

Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri hlutbundinni kosningu til 4 ára í þessum kjördæmum:

1. Reykjavíkurborgkjördæmi.
Til þess telst Reykjavík.
 2. Reykjaneskjördæmi.
Til þess teljast: Gullbringusýsla, Grindavíkurborg, Keflavíkurborg, Njarðvíkurborg, Kjósarsýsla, Garðaborg, Hafnarfjarðarborg og Seltjarnarnesbæ.
 3. Vesturlandskjördæmi.
Til þess teljast: Borgarfjarðarsýsla, Akranesbæ, Mýrasýsla, Snæfellsnes og Hnappadalssýsla og Dalasýsla.
 4. Vestfjarðakjördæmi:
Til þess teljast: Austur-Barðastrandarsýsla, Vestur-Barðastrandarsýsla, Vestur-Ísafjarðarsýsla, Bolungarvíkurborg, Ísafjarðarborg, Norður-Ísafjarðarsýsla og Strandasýsla.
 5. Norðurlandskjördæmi vestra.
Til þess teljast: Vestur-Húnavatnssýsla, Austur-Húnavatnssýsla, Skagafjarðarsýsla, Sauðárkrúksbæ og Siglufjarðarborg.
 6. Norðurlandskjördæmi eystra.
Til þess teljast: Eyjafjarðarsýsla, Akureyrarbæ, Dalvíkurborg, Ólafsfjarðarborg, Suður-Þingeyjarsýsla, Húsavíkurborg og Norður-Þingeyjarsýsla.
 7. Austurlandskjördæmi.
Til þess teljast: Norður-Múlasýsla, Seyðisfjarðarborg, Suður-Múlasýsla, Eskifjarðarborg, Nesbæ og Austur-Skaftafellssýsla.
 8. Suðurlandskjördæmi.
Til þess teljast: Vestur-Skaftafellssýsla, Vestmannaeyjabæ, Rangárvallasýsla, Árnessýsla og Selfoss.
- Þingsæti skiptast milli kjördæma á þennan hátt:
- a. 54 þingsæti skiptast þannig milli kjördæma:
- | | |
|-------------------------|-------------|
| Reykjavíkurborgkjördæmi | 14 þingsæti |
| Reykjaneskjördæmi | 8 þingsæti |
| Vesturlandskjördæmi | 5 þingsæti |

- | | |
|----------------------------------|------------|
| Vestfjarðakjördæmi | 5 þingsæti |
| Norðurlandskjördæmi vestra | 5 þingsæti |
| Norðurlandskjördæmi eystra | 6 þingsæti |
| Austurlandskjördæmi | 5 þingsæti |
| Suðurlandskjördæmi | 6 þingsæti |
- b. Að minnsta kosti 8 þingsætum skal ráðstafa til kjördæma fyrir hverjar kosningar samkvæmt ákvæðum í kosningalögum.
- c. Heimilt er að ráðstafa einu þingsæti til kjördæmis að loknum hverjum kosningum samkvæmt ákvæðum í kosningalögum.

Við úthlutun þingsæta samkvæmt kosningaúrslitum skal gæta þess svo sem kostur er að hver þingflokkur fái þingmannatölu í sem fyllstu samræmi við heildaratkvæðatölu sína. Er þá heimilt að úthluta allt að fjórðungi þingsæta hvers kjördæmis, samkvæmt a- og b-lið 2. mgr. þessarar greinar, með hliðsjón af kosningaúrslitum á landinu öllu. Sama á við um úthlutun þingsætis samkvæmt c-lið sömu málsgreinar.

29. gr.

Alþingi starfar í einni málstofu.

30. gr.

Kosningarrétt við kosningar til Alþingis hafa allir sem eru 18 ára eða eldri, þegar kosning fer fram, og hafa íslenskan ríkisborgararétt. Lögheimili á Íslandi, þegar kosning fer fram, er einnig skilyrði kosningarréttar, nema undantekningar frá þeirri reglu verði ákveðnar í lögum um kosningar til Alþingis.

Nánari reglur um alþingiskosningar skulu settar í kosningalögum.

31. gr.

Kjörgengur við kosningar til Alþingis er hver ríkisborgari, sem kosningarrétt hefur til Alþingis.

Hæstaréttardómarar og ríkissaksóknari eru þó ekki kjörgengir.

IV.

32. gr.

Reglulegt Alþingi skal koma saman ár hvert hinn 10. október eða næsta virkan dag, ef helgidagur er, hafi forseti að tillögu forsætisráðherra ekki tiltekið annan samkomudag fyrr á árinu.

Breyta má þessu með lögum.

33. gr.

Alþingi er friðheilagt. Enginn má raska friði þess né frelsi.

34. gr.

Samkomustaður Alþingis er í Reykjavík. Þegar sérstaklega er ástatt, getur forseti, að tillögu forsætisráðherra, ákveðið að Alþingi skuli koma saman á öðrum stað á Íslandi.

35. gr.

Alþingi sker sjálf úr, hvort þingmenn þess séu löglega kosnir, svo og úr því, hvort þingmaður hafi misst kjörgengi.

36. gr.

Sérhver nýr þingmaður skal vinna eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni, þegar er kosning hans hefur verið tekin gild.

37. gr.

Alþingismenn eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína.

38. gr.

Alþingi kýs forseta sinn, og stýrir hann störfum þess.

39. gr.

Alþingi kýs fastanefndir til upphafs næsta þings til þess að athuga þingmál. Um starfsháttu þeirra skal nánar fjallað í lögum. Alþingi getur falið slíkum þingnefndum að kanna mikilvæg mál, er almenning varða, og veitt þeim rétt til þess að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, af opinberum stofnunum, starfsmönnum og einstökum samtökum eða fyrirtækjum.

Þá getur Alþingi kjörið sérstakar nefndir þingmanna til að rannsaka mál, þegar brýn ástæða þykir til, og skal í lögum kveðið á um réttindi, skyldur og starfsháttu slíkra nefnda.

40. gr.

Rétt til að flytja frumvörp til laga og tillögur til þingsályktana hafa þingmenn, ráðherrar og ríkisstjórn.

Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrir en það hefur verið rætt þrisvar sinnum á Alþingi. Meira en helmingur þingmanna þarf að vera á fundi til þess að fullnaðarsamþykkt verði lögð á mál við hverja umræðu; ræður þá atkvæðafjöldi úrslitum um einstök málsatriði og lagafrumvarpið í heild.

41. gr.

Fyrir hvert reglulegt Alþingi skal, þegar er það er saman komið, leggja frumvarp til fjárlaga fyrir það fjárhagsár, sem í hönd fer. Í frumvarpinu skal fólgin greinargerð um ráðgerðar tekjur og gjöld ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja næsta fjárhagsár.

42. gr.

Ekkert gjald má greiða af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáraukalögum.

43. gr.

Engan skatt má á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Ekki má heldur taka lán, er skuldbindi ríkið, né selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum ríkisins, né afnotarétt þeirra, nema samkvæmt lagaheimild.

44. gr.

Endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja skal fara fram á vegum Alþingis og í umboði þess.

Þeir, sem endurskoðun annast, skulu eiga aðgang að öllum skýrslum, skjölum og öðrum gögnum, sem þeim þykir þurfa til þess að geta leyst starfann af hendi.

Nánar skal fjallað um endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja í lögum.

45. gr.

Meðan Alþingi stendur yfir, má ekki setja neinn alþingismann í varðhald eða höfða mál á hendur honum án samþykkis þingsins, nema hann sé staðinn að glæp.

Enginn alþingismaður verður krafinn reikningsskapar utan þings fyrir það, sem hann hefur sagt í þinginu, nema Alþingi leyfi.

46. gr.

Nú glatar alþingismaður kjörgengi, og missir hann þá rétt þann, er þingkosningin hafði veitt honum.

47. gr.

Ráðherrar eiga samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á Alþingi. Atkvæðisrétt eiga þeir þó því aðeins, að þeir séu jafnframt alþingismenn.

48. gr.

Fundir Alþingis skulu haldnir í heyranda hljóði. Þó getur forseti, eða svo margir þingmenn sem til er tekið í þingsköpum, krafist þess, að mál skuli rætt fyrir luktum dyrum, og sker þá þingfundur úr.

49. gr.

Þingsköp Alþingis skulu sett með lögum.

V.

50. gr.

Skipun dómsvaldsins verður eigi ákveðin nema með lögum.

51. gr.

Hæstiréttur er æðsti dómstóll landsins. Skipun hans, valdsvið og starfsemi skal ákveðin með lögum. Hið sama gildir um aðra dómstóla landsins.

52. gr.

Ríkissaksóknari fer með ákærvaldið. Skipun hans, valdsvið og starfsemi skal ákveðin í lögum. Ríkissaksóknari er einungis bundinn af lögnum í embættisstörfum sínum.

53. gr.

Dómendur skulu í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögnum. Ekki má fela dómara föst umboðsstörf nema með lögum.

54. gr.

Dómstólar eiga úrskurðarvald um réttarágreiningu, með þeim undantekningum, sem ákveðnar eru í lögum. Þeir skera úr öllum ágreiningi um valdmörk stjórnvalda og hvort lög brjóta í bág við stjórnarskrá.

Enginn getur frestað réttaráhrifum stjórnvaldsboðs með því að skjóta málinu til dóms.

55. gr.

Dómendum Hæstaréttar, öðrum umboðsstarfalausum dómendum og ríkissaksóknara verður ekki vikið úr embætti nema með dómi. Ekki verða þeir heldur fluttir í annað embætti gegn vilja þeirra, nema þegar svo stendur á, að verið er að koma nýrri skipan á dómstólana.

VI.

56. gr.

Landið skiptist í sveitarfélög, sem ráða sjálf málefnum sínum með umsjón ríkisstjórnarinnar. Stjórnir sveitarfélaga skulu kjörnar í almennum, leynilegum kosningum.

57. gr.

Rétti sveitarfélaga til að ráða sjálf málefnum sínum, sem og skiptingu á verkefnum sveitarfélaga og ríkisins, skal skipað með lögum. Um tekjustofna sveitarfélaga skal einnig fjallað í lögum.

58. gr.

Rétti íbúa sveitarfélags til þess að óska eftir atkvæðagreiðslu um málefni sveitarfélagsins skal og skipað með lögum.

VII.

59. gr.

Hin evangelíska lúterska kirkja skal vera þjóðkirkja á Íslandi, og skal ríkisvaldið að því leyti styðja hana og vernda.

Breyta má þessu með lögum.

60. gr.

Landsmenn eiga rétt á að stofna félög til að þjóna guði með þeim hætti, sem best á við sannfæringu hvers eins; þó má ekki kenna eða fremja neitt, sem er gagnstætt góðu siðferði og allsherjarreglu.

61. gr.

Enginn má neins í missa af borgaralegum og þjóðlegum réttindum fyrir sakir trúarbragða sinna, né heldur má nokkur fyrir þá sök skorast undan almennri félagsskyldu.

Enginn er skyldur til að inna af hendi persónuleg gjöld til neinnar annarrar guðsdýrkunar en þeirrar, er hann sjálfur aðhyllist.

Nú er maður utan þjóðkirkjunnar, og geldur hann þá til Háskóla Íslands eða einhvers viðurkennds styrktarsjóðs, er hann sjálfur tilnefni, gjöld þau, er honum ella hefði borið að greiða til þjóðkirkjunnar, enda heyri hann ekki til öðrum trúarbragðaflokki, er viðurkenndur sé í landinu.

Breyta má þessu með lögum.

VIII.

62. gr.

Allir skulu njóta frelsis, mannhelgi og jafnréttis að lögum.

63. gr.

Mannréttinda skulu menn njóta án manngreinarálits vegna kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernis, kynþáttar, litarháttar, efnahags eða stöðu sinnar í öðru tilliti.

64. gr.

Frelsissviptingu verður því aðeins beitt, að til hennar sé sérstök lagaheimild, enda fari um framkvæmd hennar eftir lögumreglum. Sá sem orðið hefur að þola frelissviptingu af hálfu stjórnvalda, skal eiga rétt til þess að bera málið undir dómara og hljóta úrlausn hans án ástæðulauss dráttar.

Hver sá, sem tekinn er höndum, skal án tafar fá vitneskju um ástæður fyrir handtökunni. Skal án undandráttar leiða hann fyrir dómara. Sé hann ekki jafnskjótt látinn laus, skal dómari, áður en sólarhringur er liðinn, leggja rökstuddan úrskurð á, hvort hann skuli settur í gæsluvarðhald. Engum manni skal haldið í gæsluvarðhaldi lengur en nauðsyn krefur, og megi láta hann lausan gegn tryggingu, skal ákveða í dómsúrskurði hver trygging skuli vera. Engan má setja í gæsluvarðhald fyrir sök, sem aðeins varðar fésekt eða varðhaldi.

65. gr.

Allir skulu hljóta réttláta meðferð mála sinna fyrir dómstólum. Hver sá, sem sakaður er um refsiverða háttsemi, skal talinn saklaus, uns sekt hans hefur verið sönnuð lögum samkvæmt.

66. gr.

Enginn skal sekur fundinn um refsivert athæfi, nema brot hans hafi varðað refsingu að lögum á þeim tíma, er það var framið. Eigi má heldur dæma neinn til þyngri refsingar en heimilt var á þeim tíma, þegar refsivert verk var unnið.

67. gr.

Heimilið er friðheilagt. Ekki má gera húsleit, raska friðhelgi einkalífs, rannsaka einkagögn eða rjúfa bréf- og símleynd, nema með dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild. Ákvæði um vernd upplýsinga um einkahagi manna skulu sett í lögum.

68. gr.

Virða ber skoðanafrelsi manna. Hver maður á rétt á að láta í ljós hugsanir sínar. Þó verður hann að ábyrgjast þær fyrir dómi. Ritskoðun og aðrar tálmanir á tjáningarfrelsi má aldrei í lög leiða.

69. gr.

Rétt skal mönnum að koma saman með friðsömum hætti og að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi.

70. gr.

Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína, nema almenningþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli, og komi fullt verð fyrir.

71. gr.

Engin bönd má leggja á atvinnufrelsi manna, nema almenningshéill krefji, enda þarf lagaboð til.

72. gr.

Enginn Íslendingur verður sviptur ríkisborgararétti sínum og engum þeirra meinað að koma inn í landið. Allir, sem eiga löglega dvöl í landinu, skulu frjálisir ferða sinna og ráða búsetu sinni. Öllum skal frjálst að fara úr landi.

73. gr.

Allir skulu eiga rétt á félagslegri aðstoð vegna sjúkleika, örorku, elli eða af öðrum ástæðum, eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.

74. gr.

Allir skulu eiga rétt til að njóta menntunar og fræðslu, eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.

75. gr.

Rétti manna til vinnu og orlofs skal skipað með lögum.

IX.

76. gr.

Enginn útlendingur getur fengið ríkisborgararétt nema með lögum.

Um heimild útlendinga til þess að eiga fasteignaréttindi hér á landi skal skipað með lögum.

77. gr.

Skattamálum skal skipað með lögum.

Óheimilt er eftir mitt ár að setja lög, sem leiða til hækkunar skatta á tekjur liðins árs eða eignir í lok liðins árs.

78. gr.

Alþingi kys fulltrúa, sem nefnist ármaður. Er hlutverk hans að gæta þess, að stjórnsluyfirvöld skerði ekki rétt manna, og skal nánar um það fjallað í lögum.

Sérhver sá, sem telur á rétt sinn gengið af hálfu yfirvalda, getur leitað til ármanns með erindi sitt.

79. gr.

Náttúruauðlindir landsins skulu vera ævarandi eign Íslendinga.

Auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu eru þjóðareign. Eignarrétti að öðrum náttúruauðæfum skal skipað með lögum.

80. gr.

Vernda skal náttúru landsins og auðlindir þess svo ekki spillist líf eða land að nauðsynjalausu.

Landsmönnum öllum skal tryggður réttur til eðlilegrar nýtingar landsins til útivistar. Nánar skal fjallað um rétt þennan í lögum.

81. gr.

Sérhver vopnfær maður er skyldur að taka sjálfur þátt í vörn landsins, eftir því sem nákvæmar kann að verða fyrir mælt með lögum.

82. gr.

Fjórðungur alþingiskjösenda getur óskað eftir því, að fram fari ráðgefandi þjóðar- atkvæðagreiðsla um einstök málefni. Um framkvæmd slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu skal nánar fyrir mælt í lögum.

83. gr.

Sé tillaga um breytingu á stjórnarskránni samþykkt á Alþingi, skal fara fram um hana þjóðaratkvæðagreiðsla. Hjóti hún þar samþykki og sé einnig samþykkt óbreytt á Alþingi að loknum næstu kosningum, skal hún staðfest af forseta, og er hún þá gild stjórnskipunarlög.

Nú samþykkir Alþingi breytingu á kirkjuskipan ríkisins samkvæmt 59. gr., og skal þá leggja það mál undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar, og skal atkvæðagreiðslan vera leynileg.

84. gr.

Með stjórnskipunarlögum þessum er úr gildi numin stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33 17. júní 1944, sbr. stjórnarskipunarlög nr. 51 14. ágúst 1959 og stjórnarskipunarlög nr. 9 5. apríl 1968.

Greinargerð.

Á þeim árum, er stofnun lýðveldisins var í undirbúningi, þótti það einsýnt, að endurskoða skyldi stjórnarskrána frá 1874 í heild. Það verk er hins vegar svo viðamikl, að ekki reyndist unnt að ljúka því 1944.

Tvær nefndir störfuðu um þessar mundir samtímis að endurskoðun stjórnarskrárinnar, önnur undir formennsku Gísla Sveinssonar, hin var ráðgjafarnefnd undir forystu Sigurðar Eggerz. Nokkrum árum síðar, 1947, tók við stjórnarskrárnefnd, sem Bjarni Benediktsson var formaður fyrir. Árið 1972 var enn skipuð stjórnarskrárnefnd, og var Hannibal Valdimarsson formaður hennar.

Í desember 1978 var skipuð stjórnarskrárnefnd sú, sem síðan hefur starfað. Í henni eiga sæti:

Gunnar Thoroddsen, formaður
Gylfi P. Gíslason
Jón Baldvin Hannibalsson
Matthías Bjarnason
Ólafur Ragnar Grímsson
Ragnar Arnalds
Sigurður Gizurarson
Tómas Tómasson
Pórarinn Pórarinsson

Ráðunautur nefndarinnar er Gunnar G. Schram og ritari Guðmundur Benediktsson.

Í ágúst mánuði 1980 sendi nefndin frá sér tvær skýrslur. Önnur þeirra var „yfirlit um ýmis atriði, sem koma til athugunar við endurskoðun stjórnarskrárinnar“. Hin „hugmyndir um breytingar á kjördæmaskipan og kosningafyrirkomulagi“.

2. desember 1982 gaf nefndin út skýrslu um kjördæmamálið og í janúar 1983 skýrslu um endurskoðun stjórnarskrárinnar í heild.

Svo sem greint er frá í formála þeirrar skýrslu „hefur ýmsum greinum stjórnarskrárinnar verið breytt allverulega frá því sem nú er, en aðrar greinar eru óbreyttar... Hefur náðst samstaða í nefndinni um að senda þingflokkinum þessa skýrslu sem grundvöll að umræðum innan þeirra um textann. Nefndarmenn hafa gert fyrirvara um afstöðu flokka sinna og sína, þegar málið kemur fyrir Alþingi.“

Skrá um helstu breytingar og nýmæli.

1. Lýðræði, þingræði og jafnrétti skulu vera grundvallarreglur stjórnskipunarinnar. Stjórnvöld ríkisins fari með vald sitt í umboði þjóðarinnar.
2. Þingræðisreglan staðfest með því að ríkisstjórn skuli njóta stuðnings meiri hluta Alþingis eða hlutleysis. Hún skuli því aðeins mynduð, að forseti hafi gengið úr skugga um að meiri hluti þings sé henni ekki andvígur.
3. Hafi viðræður um stjórnarmyndun ekki leitt til nýrrar ríkisstjórnar innan átta vikna er forseta heimilt að skipa ríkisstjórn.
4. Breytt ákvæði um skipun og setningu ríkisstarfsmanna.
5. Samningar Íslands við önnur ríki skulu allir kunngerðir Alþingi.
6. Forseti getur aðeins rofið Alþingi með samþykki þess sjálfs. Þingofsrétturinn þannig verulega þrengdur.
7. Alþingismenn halda umboði sínu til kjördags.
8. Synjunarvaldi forseta breytt. Frumvarp fái ekki lagagildi fyrir en að lokinni þjóðaratkvæðagreiðslu, sé það þar samþykkt.
9. Heimild til bráðabirgðalaga þrengd frá því sem nú er.
10. Alþingi starfi í einni málstofu.

11. Kosningaaldur lækkaður og lögheimilisskilyrði rýmkað.
12. Veruleg breyting gerð á ákvæðum um nefndir Alþingis og vald þeirra.
13. Nýtt fyrirkomulag á endurskoðun ríkisreikninga.
14. Landsdómur lagður niður.
15. Ákvæði um ríkissaksóknara tekin í stjórnarskrá.
16. Skýrt fram tekið að ráðherrar fara með vald forseta **nema** á tveimur sviðum, við stjórnarmyndanir og staðfestingarneitun.
17. Ákvæði tekin upp um Hæstarétt og dómsmálakafllinn allur gerður ítarlegri.
18. Mannréttindakafllinn gerður miklum mun ítarlegri. Ný mannréttindi tekin upp í kaflann.
19. Mun ítarlegri ákvæði um réttindi sveitarfélaga landsins.
20. Bann við afturvirkni skattalaga.
21. Ákvæði um auðlindir landsins.
22. Ákvæði um náttúruvernd.
23. Ákvæði um heimild til þjóðaratkvæðagreiðslu.
24. Ný ákvæði um það hvernig stjórnarskránni verði breytt.
25. Umboðsmaður eða ármaður Alþingis. Hlutverk hans að kanna kærur vegna meintra misgerða yfirvalda gagnvart borgurunum.
Varðandi kjördæmamálið vísast til athugasemda um 28. gr.

Um 1. gr.

Hér er fram tekið þegar í upphafi, að Ísland er frjálst og fullvalda lýðveldi. Er það til áherslu á frelsi og sjálfstæði íslensku þjóðarinnar bæði í eigin málum og gagnvart öðrum ríkjum. Með því er jafnframt minnt á þann merka viðburð í þjóðarsögunni, er Ísland hlaut fullveldisviðurkenningu þann 1. desember 1918. Stjórnarformið lýðveldi var lögfest með stjórnarskránni nr. 33 17. júní 1944.

Í 1. gr. núgildandi stjórnarskrár segir aðeins: „Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn.“

Önnur og þriðja málsgrein greinarinnar eru því nýmæli.

Í annarri málsgrein er fram tekið hverjar eru grundvallarreglur stjórnskipunar Íslands: lýðræði, þingræði og jafnrétti. Þessi þrjú atriði hafa í raun verið og eru hornsteinar íslenskrar stjórnskipunar, þótt þeirra hafi ekki verið getið í stjórnarskrá til þessa.

Í lýðræðishugtakinu felst það meðal annars, að allir þegnar þjóðfélagsins, sem kosningarrétt hafa, kjósa æðstu handhafa löggjafar- og framkvæmdarvalds í leynilegum og almennum kosningum. Handhafar framkvæmdarvaldsins eru bundnir að lögum og öllum landsmönnum tryggð grundvallarmannréttindi. Dómstólar landsins eru sjálfstæðir, eiga einungis að dæma eftir lögum, en eru ekki bundnir við nein fyrirmæli framkvæmdarvalds-hafa.

Þingræðisreglan er nú á órækan hátt lögfest í stjórnarskrá.

Eitt meginmarkmið sjálfstæðisbaráttunnar var það að fá innlenda stjórn, er ábyrg væri gagnvart Alþingi. Þótt Alþingi væri með stjórnarskránni 1874 veitt hlutdeild í löggjafarvaldinu í hinum svonefndu sérmálum, fékk það ekki jafnframt því rétt til áhrifa á meðferð framkvæmdarvaldsins. Einn af ráðherrum dönsku stjórnarinnar fór með málefni Íslands, en Alþingi hafði engin áhrif á skipun hans, og hann átti aldrei sæti á Alþingi. Æðsti fulltrúi konungsvaldsins hér á landi var landshöfðinginn. Hann átti sæti á Alþingi stöðu sinni samkvæmt en bar enga ábyrgð gagnvart Alþingi, og það réð engu um skipun hans í embætti.

Á þessu ástandi varð grundvallarbreyting með stjórnskipunarlögum nr. 16/1903, heimastjórnarlögunum. Samkvæmt þeim lögum skyldi ráðherra Íslands vera innlendir maður, hafa aðsetur í Reykjavík, eiga stöðu sinni samkvæmt sæti á Alþingi og bera ábyrgð fyrir því. Árið eftir voru sett sérstök lög, nr. 2/1904, um ábyrgð ráðherra Íslands.

Hefur jafnan verið talið, að með heimastjórnarlögunum frá 1903 hafi þingræði verið í raun lögleitt hér á landi, þótt þess væri hvergi getið berum orðum í þeim stjórnskipunar­lögum. Með stjórnlagabreytingum, sem fylgdu í kjölfar sambandslagasamningsins frá 1918, lögum nr. 9/1920, var hins vegar upp tekið það ákvæði, að stjórnskipulagið skyldi vera þingbundin konungsstjórn. Með því ákvæði var þingræðinu veitt ótvíræð stöð í stjórnarskránni. Var það tekið óbreytt í lýðveldisstjórnarskrána 1944, nema hvað lýðveldi kom í stað konungsstjórnar.

Ákvæðið er hér skýrar orðað og beinlínis fram tekið, að þingræðið sé ein af grundvallarreglum stjórnskipunarinnar. Nánari ákvæði um það, hvað í þingræðisreglunni felst, og um framkvæmd hennar er síðan að finna í 13. gr. frumvarps þessa.

Ákvæðið um að jafnrétti skuli vera ein af grundvallarreglum stjórnarskrárinnar er nýmæli í stjórnarskrá. Í margvíslegri löggjöf sér þess hins vegar stað, að gert sé ráð fyrir almennu jafnrétti landsmanna, svo að segja má að þessa hafi gætt að verulegu leyti í íslenski réttarskipan, bæði sem skráðrar og óskráðrar reglu. Má þar meðal annars nefna réttarfars­lög, lög nr. 85/1936 um meðferð einkamála í héraði og lög nr. 74/1974 um meðferð opinberra mála. Þá byggja almenn hegningarlög nr. 19/1940 á þeirri grunnreglu. Og almenn lög um jafnrétti kvenna og karla voru sett árið 1976, nr. 78. Þegar árið 1911 voru sett lög um rétt kvenna til embættisnáms, námsstyrks og embætta, nr. 37. Með lögum nr. 38/1954 var í fyrsta sinn ákveðið, að konur og karlar skuli hafa jafnan rétt til opinberra starfa og til sömu launa fyrir sömu störf.

Hér er hin almenna jafnréttisregla hins vegar í fyrsta sinn lögbundin í stjórnarskrá, og tekur hún til allra sviða íslensks réttar.

Í mannréttindakafla frumvarpsins er síðan nánar vikið að jafnréttisreglunni. Segir þar í 62. gr., að allir skuli njóta jafnréttis að lögum og mannréttinda á jafnréttisgrundvelli, sbr. 63. gr.

Síðasta málsgrein 1. greinar frumvarpsins er einnig nýmæli. Hér er sú grundvallarregla lögfest, að handhafar ríkisvaldsins fara með vald sitt í umboði þjóðarinnar. Uppspretta alls ríkisvaldsins er því hjá þjóðinni, sbr. 3. gr. frönsku mannréttindayfirlýsingarinnar frá 1789: „Allt þjóðfélagsvald á rætur sínar hjá þjóðinni.“

Hér er sjálfsákvörðunarréttur þjóðarinnar lögfestur í stjórnarskrá. Engin stofnun eða einstaklingar geta farið með ríkisvald í þjóðfélaginu nema það sé beinlínis frá þjóðinni runnið og með fullri heimild hennar.

Framkvæmd þessa ákvæðis endurspeglast m. a. í því, að þjóðin velur í almennum, leynilegum kosningum þjóðhöfðingjann og ædstu handhafa löggjafar- og framkvæmdar­valds. Tiltekin löggjafarmálefni skal bera undir þjóðaratkvæði samkvæmt þessu frumvarpi og nógildandi stjórnarskrá. Og ekki verður stjórnarskránni breytt samkvæmt þessu frumvarpi nema að undangenginni sérstakri þjóðaratkvæðagreiðslu.

Um 2. gr.

Hér er mælt fyrir um það, hverjir séu handhafar ríkisvaldsins. Er greinin efnislega óbreytt frá nógildandi ákvæði um það efni, en sérstaklega er nú fram tekið, að ríkisstjórnin fer ásamt forseta og öðrum stjórnvöldum með framkvæmdarvaldið. Er það staðfesting á gildandi stjórnarframkvæmd, sbr. 13. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem segir, að forsetinn láti ráðherra framkvæma vald sitt. Þótti því edlilegt að nefna ríkisstjórnina einnig í þessari upphafsgrein.

Um 3. gr.

Greinin er samhljóða nógildandi stjórnarskrárákvæði.

Um 4. gr.

Greinin er samhljóða 4. gr. stjórnarskrárinnar, nema hvað niður eru felld orðin „að fráskildu búsetuskilyrðinu“.

Ákvæðið um 5 ára búsetuskilyrði fyrir kosningarrétti var numið úr stjórnarskránni með stjórnlagabreytingu nr. 9/1968 og lögheimili gert að skilyrði í staðinn. Þykir eðlilegt, að forsetaefni fullnægi öllum skilyrðum kosningarréttar til Alþingis og þá einnig lögheimilisskilyrðinu, en gert er ráð fyrir því í frumvarpinu, að það verði verulega rýmkað frá því sem nú er, sbr. 30. gr.

Í þessa grein frumvarpsins er nú flutt ákvæðið um meðmælendur forsetaefnis. Er tala þeirra tvöfölduð, í samræmi við fjölgun kjósenda frá 1944.

Núgildandi stjórnarskrárákvæði um þetta efni, 5. gr., heimilar að ákveða með lögum, að tiltekin tala meðmælenda skuli vera úr landsfjórðungi hverjum í hlutfalli við kjósendatölu þar. Þetta heimildarákvæði er fellt brott, þar sem óþarft þótti að geta þess sérstaklega í stjórnarskrá. Lögjafanum er eftir sem áður heimilt að mæla fyrir um slíka skiptingu meðmælenda eftir landsfjórðungum.

Um 5. gr.

Ákvæðið er samhljóða núgildandi stjórnarskrá um þetta atriði.

Til álita kom, hvort hér skyldi gera þá kröfu, að forseta yrði jafnan að kjósa með meiri hluta greiddra atkvæða. Var á það bent, að væru frambjóðendur allmargir, gæti forsetaefni náð kjöri með atkvæðatölu, sem væri langt undir helmingi greiddra atkvæða. Yrðu þá tvennar kosningar fram að fara.

Niðurstaðan varð sú, að ekki er gerð tillaga um breytingu á núgildandi fyrirkomulagi, m. a. vegna þeirrar fyrirhafnar og kostnaðar, sem tvennar kosningar hafa í för með sér.

Um 6. gr.

Greinin er samhljóða 6. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 7. gr.

Greinin er samhljóða 7. gr. stjórnarskrárinnar, þó þannig, að lagt er til, að nýjar kosningar skuli fara fram innan 6 mánaða frá því er sæti forseta verður laust. Þótti eðlilegt að kveða á um tiltekin tímamörk í þessu efni.

Um 8. gr.

Greinin er samhljóða 8. gr. stjórnarskrárinnar.

Allnokkrar umræður áttu sér stað í stjórnarskrárnefnd um það, hvort ástæða væri til þess að gera breytingar á greininni, kjósa sérstakan varaforseta eða fela t. d. forseta Hæstaréttar eða forseta sameinaðs Alþingis að gegna varaforsetaembætti. Þóttu ýmsir annmarkar á þeim leiðum. Varð niðurstaðan sú að leggja til, að núgildandi fyrirkomulag handhafa forsetavalds haldist óbreytt. Það er talið hafa gefist vel, þótt einstætt sé í sinni röð meðal þjóða.

Um 9. gr.

Hér hefur sú breyting verið gerð á 9. gr. stjórnarskrárinnar, að látið er nægja að taka fram í 1. málsgrein, að forseti megi ekki hafa með höndum önnur launuð störf. Nú er hins vegar fram tekið, að hann megi ekki hafa með höndum „launuð störf í þágu opinberra stofnana eða einkaatvinnufyrirtækja“. Nefndin taldi, að óþarft væri að tífunda þessa aðila sérstaklega í greininni, auk þess sem hugsanlega gæti komið til ágreinings um það, til hvaða aðila skilgreiningarnar tækju. Aðalatriðið væri, að skýrt kæmi fram, að forseta er ekki heimilt að hafa með höndum önnur launuð störf. Að öðru leyti er greinin óbreytt.

Um 10. gr.

Greinin er samhljóða 10. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 11. gr.

Hér er fjallað um valdsvið forseta. Umræður fóru fram um það í stjórnarskrárnefnd, hvort lagt skyldi til að breytingar yrðu gerðar á valdsviði og verkefnum forseta frá því, sem nú er. Ýmsir kostir voru ræddir í því efni.

Í fyrsta lagi var fjallað um þær hugmyndir, sem ræddar voru við endurskoðun stjórnarskrárinnar 1942—44, að löggjafarvaldið og framkvæmdarvaldið væru með öllu aðskilin, forseti kjörinn sem oddviti framkvæmdarvaldsins, er skipaði ráðherra sína úr hópi utanþingsmanna og þingræðið þar með afnumið. Væri hér um stjórnarfyriřkomulag að ræða áþekkt hinu bandaríska forsetaveldi.

Í öðru lagi var rætt um að ganga nokkru skemmra til breytinga, auka vald forseta frá því sem nú er, en afnema þó ekki þingræðið.

Var vakin athygli á valdsviði forseta Finnlands, en stjórnarskráin mælir meðal annars fyrir um veruleg áhrif hans á mótun utanríkisstefnu landsins. Þá var þeim hugmyndum og hreyft, að forseti fengi aukið vald í þeirri mynd, að hann skipaði upp á sitt eindæmi hæstaréttardómara og ef til vill nokkra ædstu embættismenn landsins aðra.

Sú hugmynd að taka upp forsetaveldi og afnema þingræðið fékk ekki hljómgrunn í nefndinni. Ekki þótti heldur ástæða til þess að auka valdsvið og verkefni forseta frá því, sem nú er, en talið er, að reynslan sýni, að núverandi skipan þessara mála hafi gefist vel. 11. gr. er því óbreytt frá gildandi stjórnarskrá, að öðru leyti en því, að sú orðalagsbreyting er gerð í 1. málsgrein, að í stað orðanna: „Forseti lýðveldisins er ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum“ kemur: „Forseti ber ekki ábyrgð á stjórnarathöfnum“.

Um 12. gr.

Greinin er samhljóða 12. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 13. gr.

Efni greinar þessarar er að mestu leyti nýmæli. Hér er fjallað um þingræðið og stjórnarmyndanir, en um hvorugt atriðið eru skýr ákvæði í gildandi stjórnarlögum. Auk þess segir í greininni, að forseti skipi ráðherra og veiti þeim lausn, ákveði tölu þeirra og skipti með þeim störfum. Það ákvæði er samhljóða 15. gr. stjórnarskrárinnar.

Í 1. málsgrein er nú beinlínis fram tekið, að forseti ákveði hverju sinni, hverjum hann felur að mynda ríkisstjórn. Er hér drepíð á eitt mikilvægasta hlutverk forseta í stjórnskipuninni, verk sem hann vinnur á eigin ábyrgð, en ekki eftir tillögu ráðherra sem oftast endranær. Hér er honum það í sjálfvald sett, til hverra forystumanna stjórn málaflökkanna hann leitar um stjórnarmyndun, og er það vald forseta undirstrikað í málsgreininni.

Í 2. málsgrein er vikið að kjarna þingræðisreglunnar. Það ófrávikjanlega skilyrði er hér sett, að ríkisstjórn skuli njóta stuðnings meiri hluta Alþingis eða hlutleysis (minnihluta-stjórn). Er hér um að ræða hina hefðbundnu skilgreiningu á þingræðinu og þótti rétt og sjálfsgagt að festa hana í stjórnarskrá. Þá er bætt við í þessari málsgrein nánari skýrgreiningu á framkvæmd þingræðisreglunnar. Er þar sagt, að ríkisstjórn skuli því aðeins mynduð, að forseti hafi gengið úr skugga um, að meiri hluti Alþingis sé henni ekki andvígur. Hér er sú skylda lögð á forseta að kanna svo óyggjandi sé að hans mati, að í raun sé fyrrnefnt skilyrði í 2. málslíð 2. málsgreinar uppfyllt að því er varðar þá ríkisstjórn, sem við völdum á að taka. Myndi forseti væntanlega framkvæma slíka könnun með viðtölum við formenn þingflokka-anna og á þann annan hátt, er hann teldi fullnægjandi. Þá fyrst myndi honum heimilt að rita undir skipunarbréf hinnar nýju ríkisstjórnar, að ljóslega liggi fyrir, að meiri hluti Alþingis er

henni ekki andvígur. Ef á því leikur vafi að mati forseta, bæri honum skylda til að neita um slíka undirritun. Í ákvæðinu felst því aukin trygging fyrir réttri framkvæmd þingræðisreglunnar.

Í 3. málsgrein er fjallað um stjórnarmyndanir. Ekki eru nú í stjórnarskrá eða lögum nein ákvæði, sem mæla fyrir um það, hve langan frest forseti skuli veita þingflokkunum til stjórnarmyndunar, áður en gripið er til þess ráðs að skipa utanþingsstjórn. Er það því nú undir sjálfstæðu mati hans komið. Þess eru ýmis dæmi, að stjórnarmyndanir hafi dregist mjög á langinn og hafa allt að fjórir mánuðir liðið frá því stjórn sagði af sér, þar til ný var mynduð. Utanþingsstjórn hefur hins vegar aðeins einu sinni verið skipuð, sú er sat árin 1942—44.

Nefndin taldi eðlilegt, að í stjórnarskrá yrðu sett ákvæði um tiltekin tímamörk í þessu efni. Leggur hún til, að fram sé tekið, að forseta sé heimilt að skipa utanþingsstjórn, ef viðræður flokkanna um stjórnarmyndun hafa ekki leitt til myndunar nýrrar ríkisstjórnar innan 8 vikna. Með þessu ákvæði er flokkunum veittur þessi tiltekni stjórnarmyndunarfrestur. Innan þess tíma væri forseta óheimilt að skipa ríkisstjórn. Eftir að fresturinn er liðinn er honum það jafnan heimilt, en þó ekki ótvírætt skylt. Gæti hann eftir eigin ákvörðun veitt flokkunum nokkru lengri frest en 8 vikur, ef ljóst er að stjórnarmyndun af hálfu flokkanna er skammt undan. Orðalagið ber með sér, að sú stjórn, sem forseti skipar að fresti liðnum, þarf ekki að vera utanþingsstjórn, ef svo ber undir, heldur gæti hún verið skipuð mönnum bæði utan þings og innan, jafnvel þingmönnum eingöngu. Er meginmarkmið þessa ákvæðis það að veita flokkunum nokkurt aðhald við stjórnarmyndanir, koma í veg fyrir, að þær dragist óhóflega á langinn, og veita forseta skýrari heimildir til skipunar ríkisstjórnar að eigin frumkvæði en nú er um að ræða.

Í 4. málsgrein er enn vikið að kjarna þingræðisreglunnar, þar sem ákveðið er, að ríkisstjórn eða ráðherra skuli láta af störfum, ef meiri hluti Alþingis lýsir yfir vantrausti á hana eða einstakan ráðherra. Hér er um fasta stjórnskipunarvenju að ræða, sem lögbundin er með ákvæðinu.

Um 14. gr.

Þessi grein er að mestu samhljóða 16. gr. stjórnarskrárinnar, en þó nokkru ítarlegri.

Í 2. málsgrein núgildandi 16. gr. segir, að lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir skuli bera upp fyrir forseta í ríkisráði. Þessu ákvæði til fyllingar er tilskipun um starfsreglur ríkisráðs nr. 82/1943. Er í 5. gr. tilskipunarinnar greint, hvaða mál skuli bera upp fyrir forseta á ríkisráðsfundum, auk laga.

Í 2. málsgrein 14. gr. frumvarpsins eru sett nokkru ítarlegri stjórnarskrárákvæði um þetta atriði. Segir þar, að lög og þær stjórnarráðstafanir, sem krefjast undirritunar forseta, skuli bornar upp við forseta í ríkisráði. Hér er fyrst og fremst um að ræða þær stjórnarráðstafanir, sem ákveðið er í sjálfri stjórnarskránni, að atbeina forseta þurfi til, svo sem gerð samninga við önnur ríki, og jafnframt veiting þeirra embætta, sem lög mæla fyrir um, að forseti veiti. Að því frágengnu skal ákveða með lögum, hvaða önnur málefni eru borin upp fyrir forseta á ríkisráðsfundum, Hér er því ekki um verulega efnisbreytingu að ræða, en skýrar fram tekið, hvaða mál skuli fyrir ríkisráðsfundi koma.

Um 15. gr.

Hér eru helstu ákvæði 13. og 14. greinar núgildandi stjórnarskrár sameinuð í einni grein.

Fyrsta setning þessarar frumvarpsgreinar er nýmæli að því leyti til, að hér er vitnað til þeirra tveggja sviða, þar sem ráðherrar fara ekki með vald forseta, heldur hann einn, án atbeina þeirra. Að öðru leyti fara ráðherrar með vald forseta. Undantekningarnar felast í 13. og 24. gr. frumvarpsins. Þær lúta að valdi forseta til stjórnarmyndunar og til þess að neita

að staðfesta lög. Með þessu er valdsvið forseta, og þá einnig ráðherranna, skýrt afmarkað, þannig að glögg á að vera, hver valdskipting þessara aðila er samkvæmt stjórnلögum, en nokkurs misskilnings hefur viljað gæta í því efni.

Þá er sú meginbreyting gerð frá ríkjandi skipan í þessari grein, að Landsdómur er lagður niður, en svo mælt fyrir, að Hæstiréttur dæmi í þeim málum, er Alþingi kærir ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra.

Landsdómur var upphaflega settur á stofn með lögum nr. 11/1905, en nú gilda um hann lög nr. 3/1963. Hlutverk Landsdóms er að fara með og dæma þau mál, er Alþingi ákveður að höfða gegn ráðherrum út af embættisrekstri þeirra. Sjö dómendur eru sjálfkjörnir í dóminn, þar á meðal fimm hæstaréttardómarar, en átta kýs Alþingi til 6 ára í senn. Landsdómur hefur, sem kunnugt er, aldrei komið saman. Nefndin er þeirrar skoðunar, að Hæstiréttur geti fullt eins vel fjallað um þau mál, er Alþingi ákveður að höfða gegn ráðherrum vegna embættisbrota, og ekki sé ástæða til þess að halda í stjórnarskrá ákvæðum um sérstakan dómstól í því efni. Er því þessi tillaga gerð.

Að því er ráðherraábyrgð varðar, er engin tillaga gerð um breytingar á þeim ákvæðum í stjórnarskránni, sem um hana fjalla, svo sem þau eru nánar útfærð í lögum um ráðherraábyrgð nr. 4/1963.

Um 16. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 17. gr. stjórnarskrárinnar. Í stað ráðherrafunda er orðið ríkisstjórnarfundir notað, þar sem tíðkanlegt er orðið, að nokkrir ráðherranna komi saman til funda til þess að fjalla um einstök mál, ráðherranefndir, en hér er átt við fundi ríkisstjórnarinnar í heild.

Um 17. gr.

Greinin er samhljóða síðari málslíð 13. gr. stjórnarskrárinnar. Ráðuneyti er hér nefnt ríkisstjórn.

Um 18. gr.

Greinin er samhljóða 19. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 19. gr.

Hér er fjallað um skipun og ráðningu ríkisstarfsmanna. Í núgildandi stjórnarskrá eru ákvæði um þetta efni í 20. gr. Eru þar meðal annars ákvæði um, að forseti veiti þau embætti, sem lög mæla, og um frávikningu og flutning embættismanna. Í löggjöf er nú ekki lengur gerður greinarmunur á embættismönnum og öðrum starfsmönnum ríkisins hvað réttarstöðu þeirra varðar almennt, sbr. lög nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þorri ríkisstarfsmanna er nú ráðinn til starfa með ráðningarsamningi með gagnkvæmum uppsagnarfresti, en lögbundið er, að í ýmis störf skipar forseti eða ráðherra.

Í þessari frumvarpsgrein er ekki lengur fjallað um frávikningu eða flutning ríkisstarfsmanna sérstaklega, heldur segir, að fyrir skuli mæla í lögum um skipun og ráðningu ríkisstarfsmanna. Myndi það og taka til annarra atriða, er varða starfskjör þeirra, svo sem flutning í starfi, uppsögn og frávikningu. Meginlögin, sem um það efni gilda eftir sem áður, eru lög nr. 38/1954. Forseti veitir að sjálfsögðu og þau embætti, sem lög mæla, þótt þess sé ekki sérstaklega getið í greininni, og hefur áfram frávikningarvald svo sem nú er.

Ekki er lengur rætt um embætti eða embættismenn í greininni af ofangreindum ástæðum, heldur almennt um starfsmenn ríkisins í heild. Óbreytt eru þau skilyrði, að engan má skipa starfsmann ríkisins nema hann hafi íslenskan ríkisborgararétt, og að þeir starfsmenn, sem forseti skipar, skuli vinna eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni.

Þá er það ljóst, að eftir sem áður má ákveða í lögum, að ekki megi víkja tilteknum

starfsmönnum ríkisins úr embætti nema með dómi, svo sem nú gildir um hæstaréttardómara og aðra umboðsstarfalausa dómara, sbr. 61. gr. stjórnarskrárinnar og 55. gr. frumvarps þessa.

Um 20. gr.

Hér er fjallað um sama efni og í 21. gr. stjórnarskrárinnar. Í 2. mgr. hefur verið bætt lofthelgi. Hefur greinin jafnan verið túlkuð á þann hátt, þótt lofthelgi hafi ekki verið sérstaklega nefnd.

Þá er og tekið fram nú, að samninga við önnur ríki geri forseti og ríkisstjórn, en það leiðir af 18. gr. frumvarpsins, að meðundirritunar ráðherra er jafnan þörf. Eðli málsins samkvæmt myndi það að jafnaði vera utanríkisráðherra, sem samninga gerir við önnur ríki ásamt forseta, svo sem verið hefur hingað til.

Niðurlag greinarinnar er nýmæli. Er þar mælt svo fyrir, að gera skuli Alþingi grein fyrir gerð allra samninga við önnur ríki. Ástæða er til þess, að Alþingi sé gefinn kostur á að fylgjast sem best með slíkri samningagerð, sem oft er hin mikilvægasta, en ekki ber samkvæmt núgildandi ákvæði að leggja formlega fyrir Alþingi nema lítinn hluta samninga Íslands við önnur ríki. Þessari skyldu er unnt að fullnægja til dæmis með skýrslu utanríkisráðherra í utanríkismálanefnd, eða á þinginu sjálfu. Myndi það fara eftir atvikum, hvort slík skýrsla er gefin áður en samningar eru gerðir eða að samningsgerðinni lokinni.

Um 21. gr.

Ákvæði greinarinnar eru samhljóða 22. gr. stjórnarskrárinnar, nema hvað fram er tekið, að forseti stefni saman Alþingi og ákveði hvenær því er slitið, að tillögu forsætisráðherra. Er þar um staðfestingu á framkvæmd þessa ákvæðis að ræða.

Í stjórnarskrárnefnd gerðu fulltrúar Alþýðuflokks tillögu um, að greinin yrði svohljóðandi:

„Forseti Alþingis stefnir saman Alþingi ár hvert“.

Um 22. gr.

Greinin er samhljóða 23. gr. stjórnarskrárinnar með sömu viðbót um tillögu forsætisráðherra og getið var í 21. gr.

Fulltrúar Alþýðuflokks gerðu tillögu um, að greinin yrði svohljóðandi:

„Forseti Alþingis getur frestað fundum Alþingis í allt að tvær vikur, en þó eigi oftari en tvisvar á ári. Alþingi sjálft getur þó samþykkt afbrigði frá þessum ákvæðum en þó eigi samþykkt lengri frestun en nemur 4 mánuðum á ári. Forseti Alþingis getur kallað saman Alþingi, þó frestur hafi verið ákveðinn, telji hann brýnt að kveðja Alþingi saman til fundar“.

Um 25. gr.

Verulegar breytingar hafa verið gerðar á þeirri grein stjórnarskrárinnar, sem fjallar um þingrof, 24. gr. Meginbreytingin er sú, að ekki verði heimilt að rjúfa Alþingi nema með samþykki þess sjálfs. Fram til þessa hefur þingrofsrétturinn verið eingöngu í höndum forsætisráðherra og ríkisstjórnar, án þess að Alþingi réði þar nokkru um. Hefur ákvæðið jafnan verið túlkað svo, að heimilt væri að rjúfa þing, þótt ríkisstjórn, sem að þingrofinu stæði, væri komin í minni hluta á þingi, eða hún hefði jafnvel þegar hlotið vantraust. Fyrir slíkt er girt með þessu nýja ákvæði og þingrofsrétturinn því verulega þrengdur frá því sem nú er. Stjórn, sem komin er í minni hluta, gæti t. d. ekki lengur til hans gripið. Frestir eru hér einnig styttnir. Stofna skal til nýrra kosninga áður en 45 dagar eru liðnir frá þingrofi, í stað tveggja mánaða nú, og Alþingi skal koma saman ekki síðar en 4 mánuðum eftir að það var rofið, í stað átta mánaða nú.

Þá er það einnig nýmæli, að alþingismenn skuli halda umboði sínu til kjördags. Kemur þetta ákvæði í veg fyrir, að landið verði þingmannalaust, en það á sér stað, ef þingrofið er

látið taka gildi frá dagsetningardegi þingrofsúrskurðar fram til kosninga. Að vísu hefur þingrof yfirleitt verið látið taka gildi frá kjördegi, en þó eru þar undantekningar frá. Þykir rétt að setja í stjórnarskrá ákvæði, er tryggi, að kjörnir fulltrúar löggjafarsamkundunnar haldi umbodi sínu, þrátt fyrir að þingrof hafi átt sér stað.

Fulltrúar Alþýðuflokks gerðu tillögu um, að greinin yrði svohljóðandi:

„Forseti lýðveldisins getur rofið Alþingi ef Alþingi samþykkir tillögu þar um, og skal þá ganga til nýrra kosninga áður en 45 dagar eru liðnir frá dagsetningu þingrofsúrskurðar. Alþingi komi saman eigi síðar en innan tveggja mánaða frá því kosningar fara fram í kjölfar þingrofs“.

Um 24. gr.

Á meðan konungsstjórn var hér á landi, hafði konungur algjört neitunarvald gagnvart lögum, sem Alþingi hafði samþykkt. Síðasta lagasynjunin átti sér stað 1914. Með lýðveldisstjórnarskránni var gerð breyting á þessari skipan. Um lagasynjunarvald forseta var ekki lengur að ræða, hvorki algjört né frestandi. Í 26. gr. stjórnarskrárinnar er forseta að vísu heimilað að neita að staðfesta lagafrumvarp. Engu að síður fær það lagagildi, en skal þá, svo fljótt sem kostur er, borið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu. Lögin falla úr gildi, ef samþykkis er synjað. Ella halda þau gildi sínu.

Lagt er til, að veruleg breyting verði á þessu ákvæði. Er hún á þá lund, að áður en forseti tekur ákvörðun um staðfestingu frumvarpsins, getur hann óskað eftir því, að um það fari fram þjóðaratkvæðagreiðsla. Ef frumvarpið er fellt, er forseta heimilt að neita að staðfesta það. Sé það samþykkt, skal hann á hinn bóginn staðfesta það. Ástæðan til þessarar breytingar er eftirfarandi: Neiti forseti nú að staðfesta lagafrumvarp, hefur það í för með sér þjóðaratkvæðagreiðslu um málið. Forseti er þá á öndverðum meiði við þing og ríkisstjórn, sem þegar hafa samþykkt frumvarp, sem hann neitar staðfestingar. Óhjákvæmilegt er, að í aðdraganda atkvæðagreiðslunnar komi þessir aðilar fram sem andstæðingar. Er slíkt á allan hátt óæskilegt. Hins vegar skerst ekki í odda á sama hátt, ef forseti getur kannað hug þjóðarinnar til málsins áður en hann tekur ákvörðun sína.

Úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru mikilsverð vísbending fyrir forseta í þessu efni. Ef frumvarpið er fellt, getur forseti neitað staðfestingar, en honum er það þó ekki skylt. Sé frumvarpið hins vegar samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslunni, er forseta ætíð skylt að veita því staðfestingu sína.

Um 25. gr.

Fyrri málsgreinin er samhljóða 27. gr. stjórnarskrárinnar, nema hvað við er bætt því ákvæði, að lög öðlist ekki gildi fyrr en þau hafa verið birt. En það í sjálfu sér er ekkert nýmæli, heldur einungis staðfesting á ákvæðum, sem hingað til hafa verið í lögum en ekki stjórnarskrá. Rétt er talið að taka þetta atriði fram í stjórnarskránni sjálfri.

Önnur málsgreinin er nýmæli. Ekki einungis lög, heldur einnig ýmsar ákvarðanir, sem stjórnvöld taka, geta skipt almenning miklu máli. Lagaskylda er að birta ýmsar þeirra, svo sem reglugerðir, erindisbréf, samþykktir og auglýsingar, sem gefnar eru út eða staðfestar af ráðherra, sbr. lög nr. 64/1943. Auk þess skal birta í Lögbirtingablaði ýmsar tilkynningar og auglýsingar. Ekki er hins vegar skylda nú að birta allar stjórnvaldsákvarðanir, er almenning varða og mikilvægar eru. Rétt þykir að láta það ekki vera lagaatriði einungis, hverjar stjórnvaldsákvarðanir skuli birta og hverjar ekki, heldur mæla fyrir um birtingarskyldu í stjórnarskrá, þegar ljóst er að slíkar ákvarðanir varða hagsmuni almennings sérstaklega. Er það síðan hlutaðeigandi stjórnvalda að meta, í ljósi þessa ákvæðis, hverjar stjórnvaldsákvarðanir skuli birta á óyggjandi hátt.

Um 26. gr.

Hér er rétturinn til útgáfu bráðabirgðalaga verulega þrengdur frá því sem nú er. Nýmæli er í fyrsta lagi, að bráðabirgðalög skulu ætíð lögð fyrir næsta Alþingi í upphafi þings. Ekki er

nú um slíka skyldu að ræða, heldur fer það eftir ákvörðun ríkisstjórnarinnar, hvenær þingtímans bráðabirgðalög eru lögð fram.

Í öðru lagi felst veruleg takmörkun í því ákvæði, að hafi Alþingi ekki samþykkt bráðabirgðalögin 3 mánuðum eftir þingsetningu falla þau úr gildi. Nú falla bráðabirgðalög ekki úr gildi fyrr en við þinglausnir, hafi þau ekki verið áður felld.

Þá er það og nýmæli, að kynna skal viðkomandi þingnefnd efni bráðabirgðalaga áður en þau eru sett. Gefur það meðal annars stjórnarandstöðunni tækifæri til þess að taka afstöðu til laganna áður en gildistaka þeirra á sér stað og gera sjónarmið sín heyrinkunn. Með því er ríkisstjórn veitt meira aðhald um útgáfu bráðabirgðalaga en nú er.

Fulltrúar Alþýðuflokks leggja til að greinin falli niður.

Um 27. gr.

Um þau atriði, sem grein þessi tekur til, er nú fjallað í 29. gr. stjórnarskrárinnar. Hér er um að ræða náðunarvald forseta, en því getur hann aðeins beitt að tillögu ráðherra (dómsmálaráðherra). Er það óbreytt tilhögun frá því, sem tíðkast hefur. Í seinni tíð reynir raunar mun minna á náðanir en áður, þar sem reynslulausn er beitt í mjög vaxandi mæli, sbr. V. kafla hegningarlaga nr. 19/1940. Hana ákveður dómsmálaráðherra eða annað stjórnvald, sem hann hefur fengið úrlausn slíks máls. Þá veitir forseti almenna uppgjöf saka, að tillögu ráðherra, svo sem tíðkast hefur. Ráðherra getur hann þó ekki leyst undan refsingu, sem Hæstiréttur hefur dæmt vegna málshöfðunar Alþingis, nema með samþykki þess. Þetta ákvæði er óbreytt frá núgildandi ákvæði, nema hvað Hæstiréttur kemur í stað Landsdóms, sem lagt er til að lagður verði niður.

Nú hefur forseti einnig vald til að ákveða, að saksókn fyrir afbrot skuli niður falla, ef ríkar ástæður eru til. Ekki þykir lengur ástæða til þess að hafa þessa heimild í stjórnarskrá eftir að ákærvaldið var almennt flutt frá dómsmálaráðherra í hendur sérstökum embættismanni, ríkissaksóknara, sem tekur ákvörðun um saksókn.

Þrátt fyrir niðurfellingu þessa ákvæðis væri unnt að mæla fyrir um vald dómsmálaráðherra til niðurfellingar saksóknar með sérstökum lagaákvæðum, sbr. 24. gr. laga nr. 74/1974 um meðferð opinberra mála.

Um 28. gr.

Fyrir liggur að samkomulag hefur tekist milli allra þingflokka um breytingar á kjördæmisákvæðum stjórnarskrárinnar. Hafa formenn flokka lagt fram á Alþingi frumvarp þess efnis um breytingar á stjórnarskránni (206. mál).

Svo horfir sem frumvarp formanna muni verða samþykkt á Alþingi næstu daga. Í samræmi við þessa afstöðu mikils meiri hluta alþingismanna er texti 1. greinar kjördæmafrumvarps formanna tekinn upp í 28. gr. frumvarps þessa. Helstu breytingar frá núgildandi ákvæðum 31. gr. stjórnarskrárinnar eru þær, að þingsæti verða 63 í stað 60, og fellt er niður svokallað kjördæmakjör og landskjör. Kjördæmin eru jafnmörg og óbreytt frá því, sem verið hefur. Gert er ráð fyrir, að bundin verði í stjórnarskrá lágmarkstala þingsæta í hverju kjördæmi, en kosningalög kveði á um skiptingu þingsæta milli kjördæma að öðru leyti. Samkvæmt ákvæðum síðustu málsgreinar skal gæta þess svo sem kostur er, að hver þingflokkur fái þingmannatölu í sem fyllstu samræmi við heildaratkvæðatölu sína.

Þótt samkomulag þingflokka hafi verið tekið upp í 28. gr. þessa frumvarps er ástæða til þess að vekja athygli á því, að unnt hefði verið að fara aðrar leiðir sem hefðu leitt til meiri jafnaðar atkvæða milli kjördæma án þess að þurft hefði að fjölga þingmönnum úr tölunni 60.

2. desember 1982 sendi stjórnarskrárnefnd þingflokka og fjölmiðlum „Skýrslu stjórnarskrárnefndar um kjördæmamálið“.

Er þar fjallað á ítarlegan hátt um það, hverjar leiðir og kostir einstakir nefndarmenn telja að komi til greina um breytingar á kjördæmaskipan landsins frá því, sem nú er. Hafa þar eftirfarandi sjónarmið verið höfð efst í huga: Í fyrsta lagi að leiðrétta það misvægi atkvæða, sem skapast hefur vegna búsetubreytinga í landinu á liðnum áratugum. Í öðru lagi að tryggja sem mest jafnvægi milli einstakra þingflokka.

Í skýrslunni er bent á ýmsar leiðir að ofangreindum markmiðum. Ýmist byggjast breytingarnar á núverandi kjördæmaskipan eða breyttri skipan á ýmsan hátt. Þá er í sumum kostunum gert ráð fyrir óbreyttri þingmannatölu, eða alls 60, en aðrir kostir gera ráð fyrir nokkurri fjölgun þingmanna, allt frá 3—9. Jafnframt er gerð ítarleg grein fyrir því, hvernig breyta má reglunum um úthlutun uppþótarsæta milli flokkanna. Þá hafa og verið ræddar breyttar reglur um grundvöll úthlutunar þingsæta innan hvers kjördæmis.

Mikilvæga aðstoð við samningu þessara tillagna og yfirlits hafa veitt Hagstofa Íslands og Reiknistofnun Háskólans.

Með þeirri þingsályktun, sem leiddi til stofnunar stjórnarskrárnefndar, var henni m. a. falið að leggja fram tillögur um breytingar á kjördæmaskipaninni. Í skýrslu þessari er að finna leiðir og hugmyndir, sem nefndarmenn hafa sett fram og óskað eftir að yrðu reiknaðar út í þessu sambandi.

Það var einróma álit nefndarinnar, að með breyttu kosningafyrirkomulagi yrði að draga stórlega úr misvægi atkvæða eftir búsetu kjósenda, enda þótt nokkur ágreiningur væri um, hversu langt bæri að ganga.

Þá var það einnig sjónarmið stjórnarskrárnefndar að tryggja, að stjórnmalaflokkar fengju þingsæti í sem fyllstu samræmi við atkvæðatölu sína við almennar kosningar.

Stjórnarskrárnefnd taldi einnig nauðsynlegt að auka möguleika kjósenda til að hafa áhrif á val frambjóðenda og þingmanna.

Allöngu áður en stjórnarskrárnefnd skilaði greinargerð sinni um kjördæmamálið, höfðu formenn stjórnmalaflokkanna hafið viðræður um leiðir í því máli. Nefndin gerði því ekki ákveðnar tillögur um það mál, eins og hún gerði um önnur atriði stjórnarskrárinnar.

Í skýrslu hennar frá 2. desember 1982 eru hins vegar settar fram margar hugmyndir og útreikningar á því, hverjum árangri og útkomu hver þeirra skilaði. Sú hugmynd, sem flutningsmaður þessa frumvarps taldi æskilegasta, er merkt A3 í þeirri skýrslu.

Tillagan felur í sér þessi meginatriði:

- 1) Tala þingmanna er óbreytt, þeir yrðu áfram 60.
- 2) Í hverju kjördæmi er kjörnum þingmönnum fækkað um einn, en þessum átta þingmönnum bætt við tölu landskjörinna (uppþotar) þingmanna, sem nú eru ellefu, svo að þeir yrðu samtals nítján.
- 3) Í stað þess, að nú er fyrsti uppþotarmaður hvers flokks ákveðinn eftir atkvæðatölu, annar eftir hlutfalli og svo koll af kalli, yrði uppþotarsætum úthlutað eftir atkvæðatölu, nema þriðji uppþotarmaður kæmi inn á hlutfalli.
- 4) Útkoman yrði sú, að jöfnuður milli flokka yrði mjög nærri réttu lagi, og veruleg lagfæring næðist um misvægi milli kjördæma.

Um þessa leið segir svo í skýrslu stjórnarskrárnefndar:

„Í tillögu A3 er reynt að þoka misvægi eftir búsetu verulega niður eftir þeirri einu leið, sem fær er við óbreyttan þingmannafjölda, sem er sú að fækka kjördæmakjörnum þingmönnum. Uppþotarsætin nýtast að mestu til jöfnunar eftir búsetu, þar sem þeim er einkum úthlutað eftir atkvæðatölu. Þar sem þriðji uppþotarmaður hvers lista kemur inn á hlutfalli, er sá möguleiki fyrir hendi, að litlir flokkar fái uppþotarmann úr fámenniskjördæmunum. Hægt er að tryggja að hvert kjördæmi hljóti uppþotarsæti. Fjöldi þingmanna úr hverju kjördæmi yrði í engu tilviki minni en nú eru kjördæmakosnir.“

Um 29. gr.

Hér er lagt til, að deildaskipting Alþingis verði afnumin og það starfi í einni málstofu.

Frá því að Alþingi var endurreist til 1874 starfaði það aðeins í einni deild. Með stjórnarskránni 1874, sem konungur setti Íslendingum án samþykkis Alþingis, var deildaskipting upp tekin, en hún var þó í samræmi við vilja Alþingis. Efnisleg rök lágu og til hennar á þeim tíma, sem verið hafa grundvallarrök deildaskiptingar þjóðþinga um heim allan, þ. e. kjörið er með mismunandi hætti til hinna tveggja deilda.

Árið 1874 var ákveðið, að hinir 6 konungkjörnu þingmenn skyldu sjálfkjörnir til efri deildar, auk sex annarra þingmanna, sem voru kjörnir af Alþingi til setu í deildinni.

Er konungkjör var afnumið með stjórnskipunarlögunum nr. 12/1915 og landskjör sett í staðinn, voru hinir landskjörnu þingmenn einnig sjálfkjörnir til efri deildar. En eftir að landskjörið í sinni eiginlegu mynd var fellt niður 1934 og jöfnunarþingsæti lögleidd í staðinn, hafa þingmenn kosið úr sínum hópi lögboðna tölu til efri deildar, nú 20 alls. Því má segja, að deildaskiptingin hafi misst sína fyrri þýðingu, þar sem nú um langt skeið hefur enginn munur verið á kjöri til hinna tveggja deilda þingsins. Horfnar eru því hinar sögulegu forsendur deildaskiptingarinnar.

Fyrir nokkru var deildaskipting þjóðþinga Dana og Svía afnumin. Hefur nefndin kynnt sér hver reynsla er af þeirri breytingu, m. a. með persónulegum viðtölum við forseta beggja þinganna. Ljúka þeir upp einum munninum um, að breyting þessi hafi verið mjög til bóta, og í hvorugu landinu hafa komið fram tillögur um afturhvarf til fyrra horfs. Aðalkostina telja þeir vera þá, að mál gangi greiðar og hraðar og þátttaka þingmanna í þingstörfum hafi almennt aukist. Segja má, að fyrra atriðið hafi ekki þurft að koma neinum á óvart. Í tveimur deildum geta umræður orðið allt að 8 — og 9 ef frumvarp fer fyrir sameinað þing. Í danska þjóðþinginu eru umræður um hvert frumvarp hins vegar þrjár, svo sem um fjárlög hér á landi. Á hinn bóginn er almenna reglan sú, að aðeins ein umræða fer fram um hvert lagafrumvarp í Svíþjóð, en þá hefur það hlotið ítarlega athugun í þingnefnd.

Í þessu sambandi má vitna til viðtals, sem formaður nefndarinnar og ráðunautur hans áttu þann 29. maí 1979 við dómsmálaráðherra Svíþjóðar, Sven Romanus (sjá „Skýrsla um viðræður um stjórnarskrármálefni í maí—júni 1979 á Norðurlöndum“, Stjórnarskrárnefnd 1979, bls. 17). Sagði ráðherrann, að „tvímælalaust væri góð reynsla af störfum sænska þingsins í einni málstofu. Kostir breytingarinnar hafi fyrst og fremst verið þeir, að málsmeðferð er nú öll miklu einfaldari en áður . . . Afleiðing einföldunar málsmeðferðar hafi verið sú, að afgreiðsla mála gengur nú öll miklu hraðar fyrir sig en áður. Hins vegar hafi þótt nauðsynlegt að gera róttækar breytingar á skipan og störfum þingnefnda, er deildaskiptingin var afnumin“.

Voru þá teknar upp í sænska þinginu fastar þingnefndir eftir málaflokkum, en fram til þess tíma var aðeins um að ræða lausanefndir, er fjölluðu um hvert einstakt lagafrumvarp.

Hér er vikið að mjög mikilvægu atriði. Tvímælalaust verður nauðsynlegt að gera róttækar breytingar á störfum þingnefnda, er þingið verður ein málstofa. Um það þarf að fjalla í lögum um þingsköp, en þegar hafa verið gerðar tillögur um gjörbreytt stjórnarskrárákvæði um þingnefndir, sbr. 39. gr. frumvarps þessa. Er til þess ætlast samkvæmt því, að þingnefndir fái mun meiri völd en þær hafa í dag og verði virkari í störfum.

Við afnám deildafyrirkomulagsins er gert ráð fyrir því, að hvert lagafrumvarp verði rætt við þrjár umræður, auk þess sem ítarlegar umræður fari fram um það í nefnd — mun ítarlegri en nú tíðkast, sé á því talin þörf. Ætti slík meðferð að vera fullnægjandi og má á það benda í þessu sambandi, að eitt mikilvægasta frumvarp þingsins, fjárlagafrumvarpið, sætir aðeins þremur umræðum. Hefur það verið talið fullnægjandi.

Á það skal að lokum drepið, að því sjónarmiði hefur verið hreyft, að við eina málstofu verði óhjákvæmilegt að skerða málfrelsi þingmanna frá því sem nú er. Sá ótti sýnist ekki á

rökum reistur, né hefur það verið reynslan á þeim Norðurlöndum, sem horfið hafa að einni málstofu.

Fulltrúar Alþýðubandalagsins gerðu þann fyrirvara við tillögur um afnám deildaskiptingar Alþingis, að jafnhliða því að slík breyting er samþykkt þurfi að nást samkomulag milli þingflokka um meginatriði í þeim breytingum á starfsháttum Alþingis og þingsköpum, sem fylgja skulu afnámi deildaskiptingarinnar.

Um 30. gr.

Verulegar breytingar á skilyrðum kosningarréttar eru gerðar í þessari grein frumvarpsins frá því sem nú er, sbr. 33. gr. stjórnarskrárinnar.

Kosningaaldurinn er lækkaður í 18 ár. Er það í samræmi við lækkun á aldurshámarki í lögum sem lúta að ýmiss konar réttindaneyslu í þjóðfélaginu. Með lögum nr. 26/1979 var hinn almenni lögræðisaldur lækkaður úr 20 árum í 18 ár. Og með lögum nr. 64/1979 var giftingaraldurinn lækkaður úr 20 árum í 18 ár.

Í flestum nágrannalöndum hefur kosningaaldurinn verið lækkaður í 18 ár. Telur nefndin rétt að gera tillögu um, að kosningaaldur skuli vera 18 ár í stað 20 nú.

Önnur breytingin varðar lögheimilisskilyrði. Því er haldið sem kosningarréttarskilyrði. Heimilað er þó að gera undantekningar frá þeirri reglu í lögum um kosningar til Alþingis. Er það rýmkun frá núverandi ákvæði, sem er óundanþægt.

Þriðja meginbreytingin, sem lagt er til að gerð verði á þessari grein, er sú, að niður verði fellt það kosningarréttarskilyrði, að menn hafi óflekkað mannorð.

Nefnd sú, sem skipuð var til að endurskoða hegningarlögin, en tillögur hennar leiddu til breytinga á VII. kafla þeirra, sbr. lög nr. 31/1961, lagði til í álit sínu, að óflekkað mannorð yrði numið úr stjórnarskrá og lögum um sveitarstjórnarkosningar. Taldi nefndin, að frá sakfræðilegu sjónarmiði væri óæskilegt að beita sviptingu almennra þjóðfélagsréttinda sem viðurlögum við brotum. Er stjórnarskrárnefnd sömu skoðunar í þessu efni. Ákvæðið um óflekkað mannorð var numið úr sveitarstjórnarlögum, og er þar því ekki lengur kosningarréttarskilyrði, sbr. lög nr. 81/1967. Þá má og geta þess, að miklir erfiðleikar hafa verið á framkvæmd þessa ákvæðis, eftir að þess er ekki lengur getið í dómum í opinberum málum, hvort brot hefur mannorðsflekkun og sviptingu kosningarréttar og kjörgengis í för með sér. Verða nú sveitarstjórnir, sem kjörskrár semja, að meta slíkt upp á sitt eindæmi.

Um 31. gr.

Fyrri málsgreinin er efnislega samhljóða fyrri málsgrein 34. gr. stjórnarskrárinnar. Í síðari málsgreininni er sérstaklega fram tekið að hæstaréttardómarar séu þó ekki kjörgengir. Er það sama regla og gilt hefur samkvæmt 2. málsgrein 34. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem segir: „Þeir dómendur, sem ekki hafa umboðsstörf á hendi, eru þó ekki kjörgengir“. Nú er ákvæðið hins vegar í frumvarpinu bundið við dómara Hæstaréttar, auk ríkissaksóknara. Ef stofnuð yrðu embætti annarra umboðsstarfalausra dómara, myndu þeir vera kjörgengir til Alþingis.

Um 32. gr.

Ákvæði 35. gr. stjórnarskrárinnar um að Alþingi skuli koma saman ár hvert hinn 15. dag febrúarmánaðar er löngu orðið úrelt. Hér er tekinn upp sá samkomudagur þess, sem lengi hefur tíðkast og ráð er nú fyrir gert í lögum, sbr. lög nr. 3/1967 um samkomudag Alþingis. Við er síðan bætt, að forseti taki ákvörðun um annan samkomudag, ef því er að skipta, að tillögu forsætisráðherra.

Fulltrúar Alþýðuflokks gerðu tillögu um, að greinin yrði svohljóðandi:

„Reglulegt Alþingi komi saman ár hvert hinn 10. dag októbermánaðar eða næsta virkan dag, ef helgidagur er, og skal hvert þing standa þar til næsta reglulegt Alþingi kemur saman.“

Um 33. gr.

Greinin er samhljóða 36. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 34. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 37. gr. stjórnarskrárinnar. Við er bætt, að forseti taki ákvörðun sína að tillögu forsætisráðherra.

Um 35. gr.

Greinin er samhljóða 46. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 36. gr.

Greinin er samhljóða 47. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 37. gr.

Greinin er samhljóða upphafi 48. gr. stjórnarskrárinnar. Óþarft þótti hins vegar að halda því ákvæði, að þeir væru eigi bundnir við neinar reglur frá kjósendum sínum. Jafnframt er það ákvæði fellt niður, að embættismenn, sem kosnir eru á þing, þurfi ekki leyfi stjórnarinnar til að þiggja kosninguna; liggur slíkt í hlutarins eðli.

Um 38. gr.

Grein þessi er að efni til hin sama og 52. gr. stjórnarskrárinnar, með þeirri breytingu, sem leiðir af afnámi deildaskiptingar.

Um 39. gr.

Í stjórnarskránni eru nú engin ákvæði um fastanefndir Alþingis, þótt þær gegni mjög mikilvægu hlutverki í störfum þingsins, svo sem kunnugt er. Þykir sjálfsagt að geta þeirra í stjórnarskrá, en nánar er fjallað um hlutverk þeirra og verksvið í þingskapalögum.

Annað nýmæli er það í þessari grein, að Alþingi getur falið slíkum þingnefndum að kanna mikilvæg mál, er almenning varða. Yrði það gert með sérstakri samþykkt þingsins hverju sinni. Eins og ákvæðið er hér orðað, verður að telja að þessi heimild sé ekki bundin við það, að hlutadeigandi mál sé á dagskrá Alþingis, heldur taki hún til allra mála, sem Alþingi telur ástæðu til að kanna sérstaklega. Til þess að slíkt starf fastanefnda þingsins nái sem best tilgangi sínum er heimilt að veita nefndunum rétt til þess að heimta skýrslur, munnlegar eða bréflugar, af opinberum stofnunum, starfsmönnum þeirra, og einstökum samtökum eða fyrirtækjum. Væri þessum aðilum skylt að sinna slíkri kvaðningu þingnefndar, ólíkt því sem nú er. Ef opinber starfsmaður neitar að gefa skýrslu fyrir þingnefnd, yrði hann væntanlega talinn sekur um brot gegn 140. gr. hegningarlaga. Sama skylda til skýrslugjafar hvílir á lögaðilum, sem ekki eru í þjónustu hins opinbera. Hins vegar hafa nefndirnar ekki slíka heimild til að krefjast skýrslugjafar af einstökum mönnum, sem ekki eru í opinberri þjónustu.

Ekki eru ákvæði um það í greininni, hvort það starf fastanefnda þingsins, sem hér um ræðir, skuli fara fram fyrir luktum dyrum. Í þessu sambandi má geta þess, að allnokkrar umræður urðu um það við setningu hinnar nýju sænsku stjórnarskrár (1974), hvort slíkar kannanir og yfirheyrslur þingnefnda skyldu vera opnar almenningi. Varð niðurstaðan sú, að tekið er fram, að svo skuli ekki vera.

Hér hefur verið fjallað um störf og verksvið fastanefnda þingsins, en þau ákvæði eru öll nýmæli.

Í 2. málsgrein 39. gr. frumvarpsins er hins vegar fjallað um sérstakar rannsóknarnefndir þingsins, sem eiga sér hliðstæðu í 39. gr. stjórnarskrárinnar. Hér er um sérstaklega kjörnar rannsóknarnefndir að ræða, er brýn ástæða þykir til. Nánar skal kveðið á um réttindi,

skyldur og starfsháttu slíkra nefnda í lögum, væntanlega þingskapalögum. Núgildandi ákvæði 39. gr. hefur verið sárasjaldan beitt, síðast árið 1955, er neðri deild kaus slíka rannsóknarnefnd.

Fulltrúar Alþýðuflokks gerðu tillögu um, að greinin yrði svohljóðandi:

„Fundir í nefndum Alþingis skulu haldnir í heyranda hljóði, nema nefnd ákveði annað. Nefndir Alþingis hafa rétt til að heimta skýrslur, munnlega og bréflaga, af embættismönnum og opinberum aðilum.“

Fulltrúar Alþýðubandalags töldu, að ákveða þyrfti hvort, og þá á hvern hátt, fundir nefnda þingsins skuli haldnir í heyranda hljóði.

Um 40. gr.

Í þessari grein er að finna meginefni 38., 44., 45., 53 og 55. gr. stjórnarskrárinnar, með þeim breytingum, sem leiðir af því, að lagt er til, að Alþingi starfi í einni málstofu. Ákvæði 38. gr. og 55. gr. um frumkvæðisrétt deilda og þingmanna til þess að bera fram mál hafa verið sameinuð í þessari grein. Þá er hér upp tekið meginefni 44., 45. og 53. gr. stjórnarskrárinnar um meðferð mála og fullnaðarsamþykkt þeirra. Þar sem gert er ráð fyrir því í 29. gr. frumvarpsins, að Alþingi starfi aðeins í einni málstofu, er lagt til, að þar fari fram þrjár umræður um hvert mál, svo sem í deildum áður, og hlýtur það fullnaðarafgreiðslu að þeim loknum. Til afgreiðslu fjárlaga og fjárukalaga þarf þrjár umræður einnig, og er það óbreytt frá því sem nú er.

Ákvæði 45. og 53. gr. stjórnarskrárinnar um tilskilinn fjölda þingmanna á fundi haldast óbreytt, en óþarft þykir að taka það sérstaklega fram, að þeir skuli greiða atkvæði um þau mál, sem á dagskrá eru.

Fulltrúar Alþýðubandalags lögðu til, að á eftir 40. gr. kæmi ný grein, svohljóðandi:

„Frumvarp til laga eða þingsályktun, sem felur í sér, að ríkisvaldið eða forræði íslenskra stjórnvalda sé að einhverju leyti selt í hendur alþjóðlegrar stofnunar eða samtaka, telst ekki samþykkt nema hlotið hafi $\frac{5}{6}$ hluta greiddra atkvæða á Alþingi. Nú hlýtur frumvarpið ekki tilskilinn meiri hluta, og getur þá ríkisstjórnin borið frumvarpið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Ef minnst 50% kosningabærra manna taka þátt í atkvæðagreiðslunni og $\frac{2}{3}$ hlutar þeirra greiða atkvæði með frumvarpinu, telst það samþykkt.“

Um 41. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 1. málsgrein 42. gr. stjórnarskrárinnar, en við er bætt því ákvæði, að í fjárlagafrumvarpi skuli einnig fólgin greinargerð um ráðgerðar tekjur og gjöld stofnana ríkisins og ríkisfyrirtækja næsta fjárhagsár.

Um 42. gr.

Greinin er samhljóða 41. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 43. gr.

Greinin er samhljóða 40. gr. stjórnarskrárinnar, nema hér er rætt um fasteignir ríkisins í stað landsins.

Um 44. gr.

Í dag er endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja aðallega framkvæmd af ríkisendurskoðuninni, sem starfar undir yfirstjórn fjármálaráðherra. Nokkrar ríkisstofnanir og fyrirtæki hafa endurskoðendur, sem kosnir eru af Alþingi eða skipaðir af viðkomandi ráðherra. Þá eru þrír yfirskoðunarmenn ríkisreiknings kosnir árlega af sameinuðu Alþingi.

Með þeirri tillögu, sem hér liggur fyrir, er lagt til að endurskoðunin fari eingöngu fram á vegum Alþingis og í umboði þess. Þannig yrði endurskoðun ríkisins óháð framkvæmdarvaldinu.

Á undanförunum árum og áratugum hefur sú stefna orðið ríkjandi erlendis að gera aðalendurskoðunarstofnun ríkisins sem óháðasta. Jafnframt hefur hlutverk slíkra stofnana breyst mikið. Ekki er lengur látið nægja að framkvæma hina hefðbundnu bókhaldsendurskoðun (fjárhagsendurskoðun) heldur er í síauknum mæli framkvæmd svonefnd „stjórn-sýsluendurskoðun“ (forvaltningsrevision), sem er m. a. fólgin í því, að athugað er, hvernig stjórnendum stofnana hefur tekist að leysa af hendi þau verkefni, sem þeim hafa verið falin.

Endurskoðun á vegum ríkisins í öðrum löndum er skipulögð með ýmsum hætti. Stjórnskipuleg staða aðalendurskoðunarstofnunar ríkisins er mismunandi. Í sumum löndum er stofnunin dómstóll, í öðrum fremur eftirlitsstjórnvald með fámennu starfslíði. Sums staðar er sérstök endurskoðunarlöggjöf, annars staðar eru ákvæði um ríkisendurskoðun aðeins í stjórnarskránni.

Samkvæmt tillögu þessari er ætlast til, að sett séu sérstök lög, sem fjalli nánar um tilhugun endurskoðunar ríkisins.

Um 45. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 49. gr. stjórnarskrárinnar, en felld er niður það ákvæði, að ekki megi taka alþingismann fastan fyrir skuldir án leyfis þingsins. Frelsissvipting sakir skulda hefur verið almennt óheimil hér á landi í tæpa öld, sbr. 18. gr. laga nr. 19/1887 um aðför. Með varðhaldi er hér átt við gæsluvarðhald, sem er þáttur í rannsókn sakamáls.

Um 46. gr.

Greinin er samhljóða 50. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 47. gr.

Efnislega er greinin hin sama og 51. gr. stjórnarskrárinnar, nema að niður er felld, að ráðherrar eigi rétt á að taka þátt í umræðum eins oft og þeir vilja. Á slíkt ákvæði fremur heima í þingskapalögum en stjórnarskrá.

Um 48. gr.

Efnislega er hér um sömu ákvæði að ræða og í 57. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 49. gr.

Efnislega sama ákvæði og í 58. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 50. gr.

Ákvæðið tekur einkum til þess, hvernig dómstólaskipanin skuli vera almennt og t. d. hvaða sérdómstóla skuli setja á stofn.

Þýðing 50. gr. frumvarpsins felst einkum í tvennu, þ. e. banni við því, að handhafi framkvæmdarvalds gefi fyrirmæli um skipun dómsvalds án beinna fyrirmæla í lögum, og banni við því, að handhafi framkvæmdarvalds setji fyrirmæli um skipan dómsvaldsins, þótt þau hafi stöð í lögum, þ. e. framsal löggjafarvaldsins í hendur framkvæmdarvaldshafa er ekki heimilt.

Um 51. gr.

Eðlilegt er, að æðsti dómstóll þjóðarinnar sé nefndur á nafn í stjórnarskrá. Ákvæðið hefur þá þýðingu, að almenni löggjafinn getur ekki breytt þeirri skipan, að til skuli vera Hæstiréttur, og að hann sé æðsti dómstóll landsins. Í 2. málslíð 51. gr. frumvarpsins er

ákveðið, að öll atriði, sem þýðingu hafa í sambandi við starfsemi Hæstaréttar, þ. e. skipun réttarins, valdsvið og starfsemi, skuli ákveðin með lögum. Ákvæði þetta felur í sér bann við afskiptum framkvæmdarvaldshafa, hvort sem slík afskipti eiga sér stað með beinni lagaheimild eða ekki. Það er almenni löggjafinn, sem verður t. d. að taka af skarið um það, hvaða verkefni eru fengin dómstólum til úrlausnar. Samkvæmt 51. gr. frumvarpsins skal þetta ekki aðeins gilda um Hæstarétt, heldur einnig um aðra dómstóla landsins.

Ákvæði 51. gr. frumvarpsins er nýtt. Telja verður, að það setji frekari skorður við afskiptum af málefnum dómstóla heldur en núgildandi stjórnarskrá gerir ráð fyrir. Því verður að telja, að ákvæðið stuðli að auknu sjálfstæði dómstólanna.

Um 52. gr.

Eðlilegt er að geta um embætti ríkissaksóknara í stjórnarskrá og tryggja stöðu hans þar gagnvart löggjafarvaldi og framkvæmdarvaldi. Hvorki almenni löggjafinn né handhafi framkvæmdarvalds getur breytt því, ef greinin verður að lögum, að til skuli vera embætti ríkissaksóknara og að hann skuli fara með ákærvaldið.

2. málslíður 52. gr. frumvarpsins er á því reistur, að ríkissaksóknari fari með þýðingarmikil völd. Það skiptir ýmsa aðila í þjóðfélaginu miklu máli, hvort ríkissaksóknari hefist handa út af meintu réttarbroti og hvernig því máli lýkur frá hans hendi. Nauðsynlegt er, að ríkissaksóknara sé tryggt hlutleysi í þessum störfum með svipuðum hætti og dómara í dómstörfum.

Ákvæði 52. gr. frumvarpsins er nýtt. Telja verður, að það auki réttaröryggi á því sviði, sem greinin tekur til.

Um 53. gr.

Dómstólar eru sá þáttur ríkisvaldsins, sem er ætlað að tryggja það, að einstaklingar og lögpersónur nái lagalegum rétti sínum. Til þess að ná þessu markmiði verður að tryggja hlutleysi dómstólanna. Í því felst m. a., að tryggja verður sjálfstæði dómenda í starfi. Því er svo fyrir mælt í 1. málslíð 53. gr. frumvarpsins, að dómendur skuli einungis fara eftir lögnum í embættisverkum sínum. Dómendur mega því ekki taka við fyrirmælum frá neinum í störfum sínum. Þeim ber einungis að fara eftir lögum eins og þau eru á hverjum tíma, þegar þeir taka ákvarðanir í dómaraverkum sínum.

Ákvæði 2. málslíðar 53. gr. frumvarpsins er ætlað að tryggja hlutleysi dómstóla. Það getur auðveldlega valdið tortryggni í garð dómstóla, ef dómendur hafa, auk dómara starfa, föst umboðsstörf hjá opinberum aðilum. Slíkt er hér bannað, nema samkvæmt sérstakri lagaheimild. Er þetta ákvæði nýmæli í stjórnarskrá.

Um 54. gr.

Í 54. gr. frumvarpsins segir, að dómstólar eigi úrskurðarvald um ágreining um valdmörk stjórnvalda. Telja verður, að þetta ákvæði sé sambærilegt við 1. málslíð 60. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt ákvæðinu eiga dómstólar úrskurðarvald um það, hvort stjórnvöld hafa farið formlega rétt að við ákvarðanatöku, og einnig um það, hvort ákvörðunin standist lög að efni til. Í því sambandi má þó geta þess, að dómstólar hafa sjaldan heimild til þess að hnekkja ákvörðun stjórnvalds, sem hvílir eingöngu á mati samkvæmt tiltekinni lagaheimild, nema þegar um formgalla á ákvörðuninni er að ræða.

Ákvæði í 54. gr. frumvarpsins um að dómstólar eigi úrskurðarvald um það, hvort lög brjóti í bág við stjórnarskrá, er nýtt, en þess ber að geta, að dómstólar hafa jafnan túlkað ákvæðið á þessa lund. Löng réttarvenja er fyrir slíkri framkvæmd, og er hún staðfest með ákvæðinu.

Fyrsti málslíður 1. málsgreinar 54. gr. frumvarpsins felur í sér nýmæli. Hér er kveðið á um verkefni dómstóla. Rétt er að stjórnarskráin hafi að geyma almenn fyrirmæli um þetta

efni. Aðalreglan er sú, að dómstólar eiga úrskurðarvaldið um réttarágreiningu, en þó má kveða á um undantekningar frá þessu í lögum. Þess eru raunar mörg dæmi, að æðstu handhöfum framkvæmdarvalds eða öðrum stjórnsluáðilum er fengið endanlegt úrskurðarvald með lögum í tilteknum málaflokkum. Löggjafinn hefur þó ekki óbundnar hendur um framsal dómssvalds í hendur annarra aðila en dómara. Í sumum málaflokkum er dómstólum fengið úrskurðarvald í sjálfri stjórnarskránni, sbr. til dæmis 65. gr. stjórnarskrárinnar, og í öðrum tilfellum má vera, að framsal dómssvalds af hálfu löggjafans í hendur annarra aðila en dómstóla sé það víðtækt, að það samræmist ekki fyrrgreindum fyrirmælum frumvarpsins, ef að lögum yrði. Telja verður samkvæmt þessu, að þýðing umrædds ákvæðis felist í tvennu: Það setur vissar skorður á framsal dómssvalds af hálfu löggjafans, og það veitir líkur fyrir því, að lagagreinar, sem fela í sér framsal dómssvalds, verði í vafatilvikum túlkaðar í samræmi við aðalregluna í 1. málslíð 1. málsgreinar 54. gr. frumvarpsins. Mikilvægt er í þessu sambandi að gera sér ljóst, að dómstólar eiga ávallt síðasta orðið um það, hvort framsal dómssvalds í hendur annarra en dómstóla sé í samræmi við stjórnarskrána.

Ákvæði í 2. málsgrein 54. gr. frumvarpsins er efnislega það sama og í 2. málslíð 60. gr. stjórnarskrárinnar. Það felur í sér, að málskot til dómstóla frestar ekki réttaráhrifum stjórnvaldsboðs. Hins vegar getur úrlausn dómstóls frestað réttaráhrifum stjórnvaldsboðs.

Um 55. gr.

Ákvæði 55. gr. frumvarpsins er fyrst og fremst ætlað að tryggja hlutleysi dómenda og ríkissaksóknara. Slíkt hlutleysi verður ekki tryggt fyllilega nema því aðeins, að ákvæði séu í stjórnarskránni, sem tryggja það, að þeim verði ekki vikið úr starfi, nema ávirðingar á hendur þeim, sem nægja til brottvikningar, séu sannaðar í dómsmáli. Það nær fyrst og fremst til dómenda Hæstaréttar og ríkissaksóknara, en auk þess til annarra umboðsstarfalausra dómenda. Dómstólar skera úr um hvaða dómara skuli taldir umboðsstarfalausir í þessu sambandi. Ákvæðinu svipar til 2. málslíðs 61. gr. stjórnarskrárinnar, en er þó víðtækara.

Um 56. gr.

Nú er mjög stuttlega fjallað um sveitarfélög í stjórnarskránni og aðeins í einni grein hennar, 76. gr.

Nýmæli er, að í þessari grein segir, að landið skiptist í sveitarfélög, og jafnframt, að stjórnir þeirra skuli kjörnar í almennum, leynilegum kosningum. Er það til þess að undirstrika rétt íbúa sveitarfélaga til þess að velja sjálfir stjórnir þeirra.

Um 57. gr.

Hér er það nýmæli, að tekið er fram, að skiptingu verkefna milli sveitarfélaga og ríkisins skuli skipað með lögum. Jafnframt að hið sama gildi um tekjustofna sveitarfélaga. Með því er gefið til kynna, að um slíka tekjustofna þeirra skuli jafnan vera að ræða.

Um 58. gr.

Grein þessi er nýmæli. Veitir hún íbúum sveitarfélags rétt til þess að krefjast almennrar atkvæðagreiðslu um málefni sveitarfélagsins, ef þeir telja ástæðu til. Hér eru því lýðræðisleg réttindi íbúanna aukin og skulu tryggð í framkvæmd með lögum. Má ætla, að heimildin verði sérstaklega notuð, þegar um umdeild mál er að ræða, sem íbúar sveitarfélagsins vilja fá að segja álit sitt á áður en til lykta eru ráðin. Svipaðar heimildir hafa gefið góða raun erlendis, m. a. í Bandaríkjunum og Sviss.

Um 59. og 60. gr.

Báðar þessar greinar eru samhljóða gildandi stjórnarskrárákvæðum, sbr. 62. og 63. gr.

Um 61. gr.

Grein þessi er óbreytt frá nógildandi stjórnarskrárákvæði, nema hér er utanþjóðkirkjumönnum heimilað að greiða gjöld til einhvers viðurkennds styrktarsjóðs að eigin vali eða Háskóla Íslands. Áður runnu gjöldin einvörðungu til Háskólans eða einhvers styrktarsjóðs við þann skóla. Hér er því um mun rýmri heimild að ræða.

Fulltrúar Alþýðubandalags töldu, að orðalag þessa kafla, VII. kafla stjórnarskrárinnar, þyrfti að athuga nánar.

Um 62. gr.

VIII. kafli geymir ákvæði um vernd mannréttinda. Er þar um að ræða viðurkenningu mannréttinda, sem flest eiga sér langa hefð meðal þjóða, sem búa við svipaða stjórnskipan og Íslendingar. Mörg þessara mannréttinda njóta verndar í nógildandi stjórnarskrá. Þá hefur verið höfð hliðsjón af skuldbindingum Íslands á þessu sviði samkvæmt þjóðarétti, en Ísland hefur gerst aðili fjögurra alþjóðasáttmála um víðtæka og almenna vernd mannréttinda. Þessir sáttmálar eru Evrópuráðssamningur um vernd mannréttinda og mannfrelsis (Mannréttindasáttmáli Evrópu) frá 4. nóvember 1950 ásamt síðari viðaukum, Félagsmálasáttmáli Evrópu frá 18. október 1961, alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnómálag réttindi, sem samþykktur var á Allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 16. desember 1966 (Mannréttindasáttmáli Sameinuðu þjóðanna), og alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, einnig samþykktur á Allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna, 16. desember 1966.

VIII. kafli fjallar bæði um borgaraleg og stjórnómálag mannréttindi, sbr. 62.–69. gr., og félagsleg mannréttindi, sbr. 70.–75. gr. Borgaraleg og stjórnómálag mannréttindi lýsa sér fyrst og fremst í takmörkun á afskiptum handhafa ríkisvalds af einstaklingum, en ákvæði um félagsleg mannréttindi ætlast hins vegar til aðgerða af hálfu ríkisins á tilteknum sviðum. Ákvæðin um félagsleg mannréttindi eru stefnuyfirlýsingar, sem þurfa nánari útfærslu í almennum lögum.

Í 62. grein er lagður sá hornsteinn undir vernd mannréttinda, að frelsi, persónulegt öryggi og jafnrétti skuli varið með stjórnskipulegum ákvæðum. Síðar í VIII. kafla eru ýmis nánari ákvæði um þessi efni.

Hliðsjón hefur verið höfð af 5. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, 1. grein fjórða viðauka við þann sáttmála, 9. og 14. grein Mannréttindasáttmála Sameinuðu þjóðanna og 65. grein nógildandi stjórnarskrár.

Greinin er nýmæli.

Um 63. gr.

Hér er ákveðið, að menn skuli njóta mannréttinda án nokkurrar þeirrar mismununar, sem ekki verði réttlætt. Tekið er mið af 14. grein Mannréttindasáttmála Evrópu og 26. grein Mannréttindasáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Greinin er nýmæli.

Fulltrúar Alþýðubandalags lögðu til, að á eftir 63. gr. kæmi ný grein, svohljóðandi:

„Konur og karlar eiga jafnan rétt á öllum sviðum og ber að tryggja þeim sömu tækifæri til starfa og jafnt kaup fyrir sambærilega vinnu.“

Um 64. gr.

Í fyrri málsgrein 64. gr. er orðuð sú meginregla, að til frelissviptingar þurfi jafnan sérstaka lagaheimild. Jafnframt er svo mælt fyrir, að sá maður, sem frelsi er sviptur, eigi skýlausan rétt á því að bera lögmæti frelisskerðingar undir dómstóla. Ef lagaheimild hefur brostið til þeirra aðgerða, ber að láta hann lausan. Tekið er fram, að dómara beri að leggja úrskurð á málið án ástæðulauss dráttar.

Í síðari málsgrein 64. gr. eru sérákvæði um handtöku og gæslu sakaðra manna við rannsókn og meðferð refsímála. Svipað ákvæði er í 65. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Um 65. gr.

Í fyrri málslið 65. gr. er mönnum tryggð réttlát meðferð mála fyrir dómstólum. Er þetta ákvæði að því leyti rýmra en 6. grein Mannréttindasáttmála Evrópu, að 65. gr. tekur til allra dómsmála. Hins vegar eru ekki tekin í 65. gr. nákvæm ákvæði um það, hvað felist í réttlátri málsmeðferð, en ákvæði af því tagi eru í nefndu ákvæði umrædds mannréttindasáttmála. Geta þau orðið til leiðbeiningar við skýringu 65. gr.

Í síðari málslið 65. gr. felst sú regla fyrst og fremst, að við meðferð máls megi dómari ekki fyrir fram ganga út frá því sem vísu, að sakaður maður sé sekur, og einnig sú regla, að allur vafi á sekt sökunauts skuli metinn honum í hag. Hliðstætt ákvæði er í 2. málsgrein 6. greinar Mannréttindasáttmála Evrópu og 14. grein Mannréttindasáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Greinin er nýmæli.

Um 66. gr.

Hér er lagt bann við því, að refsilög verði látin hafa afturvirk áhrif. Bannið nær einnig til þess, að beitt sé óhæfilega rúmri lögskýringu. Bann af þessu tagi er bæði í 7. grein Mannréttindasáttmála Evrópu og 15. grein Mannréttindasáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Greinin er nýmæli.

Um 67. gr.

Samkvæmt þessari grein skal heimili og einkalíf í víðtækum skilningi njóta verndar sem mannréttindi. Friðhelgi heimilis eða einkalífs verður ekki skert, nema til þess sé sérstök heimild í lögum. Höfð er hliðsjón af 66. gr. núgildandi stjórnarskrár, 8. grein Mannréttindasáttmála Evrópu og 17. og 23. grein Mannréttindasáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Nútímatækni við skráningu hvers konar upplýsinga getur leitt til óhæfilegrar hnýsni og afskipta af einkahögum manna. Er því boðið, að lög skuli setja um þetta efni.

Um 68. gr.

Hér er kveðið á um rétt manna til að afla sér upplýsinga, rétt til að mynda sér skoðanir og til að koma skoðunum sínum og hvers konar upplýsingum á framfæri við aðra. Þótt kveðið sé svo að orði, að menn verði að bera ábyrgð á þeim hugsunum, sem þeir tjá, er ekki þar með sagt, að löggjafinn hafi óhefta heimild til að skerða tjáningarfrelsi.

10. grein Mannréttindasáttmála Evrópu, 19. grein Mannréttindasáttmála Sameinuðu þjóðanna og 72. grein núgildandi stjórnarskrár hafa einkum verið hafðar til hliðsjónar við samningu 68. gr.

Um 69. gr.

Hér er kveðið á um vernd fundafrelsis og félagafrelsis. Aðeins má stofna félög í löglegum tilgangi. Í þeim fyrirvara felst, að markmið og starf félaga megi ekki fara í bág við lög, sem lýsa tiltekna háttsemi ólögmeta.

Hér hafa verið hafðar til hliðsjónar 11. grein Mannréttindasáttmála Evrópu og 21.—22. grein Mannréttindasáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Um 70. gr.

Hér eru tekin upp með óbreyttu orðalagi ákvæði 67. gr. núgildandi stjórnarskrár til verndar eignarrétti.

Fulltrúar Alþýðubandalags og Alþýðuflokks lögðu til, að greinin orðaðist svo:

„Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji; þarf til þess lagafyrirmæli og komi sanngjarnt verð fyrir.“

Um 71. gr.

Hér eru tekin upp óbreytt ákvæði 69. gr. núgildandi stjórnarskrár til verndar atvinnufrelsi.

Um 72. gr.

Í fyrsta málslið 72. greinar er kveðið á um þau réttindi íslenskra ríkisborgara, að þeir verði eigi gegn vilja sínum sviptir íslenskum ríkisborgararétti og að þá megi aldrei hindra í að koma til landsins.

Í öðrum og þriðja málslið 72. gr. er mælt fyrir um rétt allra manna til að ráða för sinni og dvöl innanlands og rétt til að fara úr landi. Þessi ákvæði eiga sér hliðstæðu í 2. grein fjórða viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu og 12. grein Mannréttindasáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Um 73., 74. og 75. gr.

Hér er kveðið á um skyldu ríkisins til að tryggja landsmönnum ákveðin félagsleg réttindi. Um er að ræða stefnumörkun, sem löggjafinn verður að útfæra nánar í almennum lögum.

Fulltrúar Alþýðubandalags lögðu til, að 74. gr. orðaðist svo:

„Öll börn og unglingar eiga rétt á ókeypis fræðslu, svo og allir þeir, er njóta vilja framhaldsmenntunar og hafa til þess hæfileika og áhuga. Tryggja skal efnahagslegt jafnrétti til menntunar með lögum.“

Fulltrúar Alþýðubandalags lögðu til, að 75. gr. orðaðist svo:

„Sérhver maður á rétt til að afla sér lífsviðurværis með vinnu, sem hann velur sér, og skulu stjórnvöld með lögum gera videigandi ráðstafanir til að tryggja þennan rétt. Sérhver maður skal njóta öryggis við störf, heilsusamlegra vinnuskilyrða og orlofs.“

Ný grein.

Fulltrúar Alþýðubandalags lögðu til, að á eftir 75. gr. kæmi ný grein, er hljóðaði svo:

„Sérhver maður á rétt til að taka á lýðræðislegan hátt þátt í ákvörðunum um málefni vinnustaðar síns.“

Um 76. gr.

Hér eru tekin upp óbreytt ákvæði 68. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Fulltrúar Alþýðubandalags lögðu til, að greinin orðaðist svo:

„Fasteignir og náttúruauðæfi hér á landi skulu Íslendingar einir eiga eða stofnanir, sem Íslendingar einir eiga. Veita má sendiráðum, alþjóðastofnunum og erlendum mönnum sem hér eiga lögheimili undanþágu frá þessu ákvæði með lögum.

Engir nema Íslendingar mega taka á leigu atvinnutæki eða íslensk náttúruauðæfi. Undanþegin þessu ákvæði eru þó flutningaskip og flugvélar. Að því er snertir erlenda menn búsetta hérlandis, skal mæla fyrir um þessi atriði með lögum.

Enginn útlendingur getur fengið ríkisborgararétt nema með lögum.“

Um 77. gr.

Hér eru tekin upp óbreytt ákvæði 77. gr. núgildandi stjórnarskrár í fyrri málsgrein.

Seinni málsgreinin er nýmæli. Full ástæða þykir til þess, vegna fenginnar reynslu, að banna afturvirkni skattalaga, svo sem nánar segir í greininni. Eftir mitt ár, þegar álagningu er lokið, er óheimilt að setja lög, sem leiða til hækkunar skatta, sem þegar hafa verið lagðir á, og tekur þetta bann bæði til nýrrar álagningar á tekjur liðins árs og eignir í lok liðins árs.

Um 78. gr.

Grein þessi er nýmæli. Er tilgangur ákvæðisins að auðvelda mönnum að fá leiðréttingu mála sinna, ef þeir telja á rétt sinn gengið af hálfu þeirra yfirvalda, sem getið er í greininni. Áþekk ákvæði eru í stjórnarskrám ýmissa landa, og eru þau talin hafa gefið góða raun. Embætti ármanns eða umboðsmanns þjóðþingsins tíðkast meðal annars í Danmörku, Svíþjóð og Bretlandi. Hefur starf þeirra leitt til þess, að mun auðveldara og greiðara er fyrir þá, sem telja sig órétti beitta af yfirvöldum, að fá leiðréttingu mála sinna.

Um 79. gr.

Grein þessi er nýmæli. Lýst er yfir þjóðareign að auðlindum hafs og hafsbotns við Ísland. Jafnframt að náttúruauðlindir landsins skuli vera ævarandi eign Íslendinga. Afsal þeirra til útlendinga er því lýst óheimilt. Að því er einstakar auðlindir snertir, svo sem vatns- og virkjunarrétt, jarðhita- og námuréttindi, er gert ráð fyrir því, að um yfirráðarétt þeirra verði fjallað í lögum. Er í greininni ekki tekin afstaða til þess, hvort eða að hve miklu leyti slík náttúruauðæfi skuli vera ríkiseign. Er það undir ákvörðun Alþingis komið.

Fulltrúar Alþýðubandalags lögðu til, að greinin orðaðist svo:

„Náttúruauðlindir landsins skulu vera ævarandi eign Íslendinga. Öll verðmæti í sjó og á sjávarbotni innan efnahagslögsögu, svo og almenningar, afréttir og önnur óbyggð lönd utan heimalanda, teljast sameign þjóðarinnar allrar, einnig námur í jörðu, orka í rennandi vatni og jarðhiti neðan við 100 m dýpi.

Eignarrétti á íslenskum náttúruauðæfum, landi og landgrunni, skal að öðru leyti skipað með lögum. Við eignarnám á landi, í þéttbýli sem dreifbýli, skal almennt ekki taka tillit til verðhækkunar, sem stafar af uppbyggingu þéttbýlissvæða í næsta nágrenni, opinberum framkvæmdum eða öðrum ytri aðstæðum, heldur ber að miða mat við verðmæti hliðstæðra eigna.

Með þeim takmörkunum, sem hér segir, skal við það miða, að eignarréttur haldist á jörðum, beitiréttur í óbyggðum og önnur þau hlunnindi í heimalöndum og utan þeirra, sem fylgt hafa íslenskum búskaparháttum á liðnum öldum.“

Fulltrúar Alþýðuflokks lögðu til, að greinin orðaðist svo:

„Náttúruauðlindir landsins skulu vera ævarandi eign Íslendinga. Auðlindir hafsins og sjávarbotns, innan íslenskrar lögsögu, eru sameign þjóðarinnar. Þau náttúrugæði, svo sem landsvæði, svo og vatns- og virkjunarréttindi, jarðhita- og námuréttindi, og önnur réttindi bundin eignarrétti lands, sem eignarheimildir annarra en ríkisins finnast ekki fyrir, skulu vera þjóðareign. Umráðaréttur eigna þessara er í höndum Alþingis, sem skal með lögum ákveða aðgangs- og nýtingarrétt almennings, svo og landverndar- og umgengnisskyldu. Með sérstökum lögum getur Alþingi veitt sveitarfélögum, félagsamtökum og einstaklingum réttindi til nytja lands og landgæða.“

Fulltrúar Alþýðubandalags lögðu til, að á eftir 79. gr. kæmu tvær nýjar greinar, er orðuðust svo:

Fyrri grein:

„Ísland er friðlýst land. Aldrei má leyfa geymslu kjarnorkuvopna eða annarra gereyðingarvopna í landinu, né heldur flutning þeirra um Ísland, lofthelgi þess eða fiskveiðilögsögu.“

Seinni grein:

„Íslensk stjórnvöld skulu á alþjóðavettvangi styðja afvopnun og frið, sjálfsákvörðunar- rétt þjóða og verndun mannréttinda.“

Um 80. gr.

Greinin er nýmæli. Vernd náttúru landsins og auðlinda þess í nútíð og framtíð er svo mikilvægt mál, að það á heima í stjórnarskrá. Verndarskyldan hvílir bæði á ríki og einstaklingum.

Sérstök áhersla er hér lögð á það, að landsmönnum öllum sé tryggður réttur til eðlilegrar umgengni og útivistar í landinu. Er svo fyrir mælt, að í lögum skuli sá réttur sérstaklega tryggður.

Fulltrúar Alþýðubandalags lögðu til, að greinin orðaðist svo:

„Landsmönnum öllum skal tryggður réttur til eðlilegrar umgengni og útivistar í landinu. Stjórnvöldum er skylt að vernda náttúru landsins og auðlindir þess, svo að tryggt sé að allir landsmenn geti notið útivistar og varðveittur sé sá höfuðstóll, sem felst í auðæfum náttúru landsins. Nánar skal í lögum fjalla um umgengnisrétt landsmanna við landið og verndun náttúru og auðlinda landsins og hvernig tryggja skal að ekki spillist að óþörfu líf, land eða haf.“

Um 81. gr.

Greinin er samhljóða 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 82. gr.

Í stjórnarskránni er ekkert almennt ákvæði um heimild eða rétt til þess að láta þjóðaratkvæðagreiðslu fara fram. Í tveimur tilvikum skal þó leggja mál undir dóm kjósenda samkvæmt núgildandi ákvæðum. Er það þegar forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar, sbr. 26. gr., og ef Alþingi samþykkir breytingu á kirkjuskipan ríkisins, sbr. 2. málsgrein 79. gr.

Rétt þykir að taka upp í stjórnarskrá almennt ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur, sem veiti kjósendum slíkan lýðræðislegan rétt. Gert er ráð fyrir því, að fjórðungur alþingiskjósenda geti óskað eftir því, að fram fari þjóðaratkvæðagreiðsla um einstök málefni. Eru þar engin sérstök mál undanskilin. Úrslit í slíkri atkvæðagreiðslu eru ekki bindandi fyrir Alþingi, en ætla má, að þau verði engu að síður mjög stefnumótandi og tillit tekið til niðurstöðunnar af hálfu þess, Nauðsynlegt verður að setja sérstaka löggjöf um þjóðaratkvæði það, sem hér er rætt um, nái tillagan fram að ganga.

Fulltrúar Alþýðubandalags lögðu til, að í stað „fjórðungur“ kæmi „fimmtungur“ í greininni.

Um 83. gr.

Lagt er hér til, að nýr háttur verði hafður á við breytingar á stjórnarskránni. Eftir sem áður þarf til samþykki tveggja þinga með kosningum á milli. Ekki er hins vegar lengur skylt að rjúfa þing strax og fyrra þingið hefur samþykkt stjórnarskrárbreytinguna og um enga þingrofsskyldu að ræða eins og nú er. Nýmæli er það einnig, að nú skal fara fram sérstök þjóðaratkvæðagreiðsla um stjórnarskrárbreytinguna að loknu samþykki fyrra þingsins. Ráðast því örlög breytingarinnar af vilja þjóðarinnar. Svo er hins vegar ekki í dag, þar sem þjóðaratkvæðagreiðsla fer ekki fram um stjórnarskrárbreytingu sérstaklega, heldur eiga sér einvörðungu stað almennar alþingiskosningar eftir þingrof, þar sem um margt annað er kosið en stjórnarskrárbreytinguna.

Síðari málsgrein 83. gr. er samhljóða 2. málsgrein 79. gr. stjórnarskrárinnar.

Í skýrslu stjórnarskrárnefndar í janúar 1983 gerðu þeir Matthías Bjarnason og Tómas Tómasson svolátandi athugasemd:

„Eins og fram kemur í inngangi að þessari skýrslu áskilja allir nefndarmenn sér rétt til að gera fyrirvara um einstakar greinar framanritaðra tillagna um breytingu á stjórnar-

skránni. Við undirritaðir höfum gert okkar athugasemdir við einstakar greinar, sem við teljum ekki ástæðu til að skýra nánar í þessari skýrslu en munum gera grein fyrir þeim í þingflokki Sjálfstæðisflokksins, sem tilnefndi okkur í nefndina. Það er okkar skoðun að það flýti ekki fyrir lausn stjórnarskrármálsins að skjalfesta öll ágreiningsatriði fyrir en þau hafa verið rædd innan hvers þingflokks og milli stjórnsmálaflokkanna. Ef þá hefur ekki tekist að jafna ágreining er eðlilegast að okkar dómi að lagðar séu fram breytingartillögur þegar málið er komið til umræðu á Alþingi.

Alþingi samþykkti þingsályktun 6. maí 1978 um skipan nefndar til að gera tillögur um breytingar á stjórnarskrá og taka sérstaklega til meðferðar kjördæmaskipan, kosninga-ákvæði stjórnskipunarlag, skipulag og starfshætti Alþingis og kosningalög. Þessi nefnd átti að skila innan tveggja ára álitserð og tillögum. Nefndin var skipuð haustið 1978 og kom saman til fyrsta fundar 1. des. 1978. Því miður voru störf nefndarinnar stopul og oft leið langur tími á milli funda. Þetta gerði það m. a. að verkum að nefndin hefur farið langt fram úr þeim tíma sem henni var ætlað og ennþá eru eftir töluverð störf óunnin. Í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar var gert ráð fyrir að stjórnarskrárnefnd lyki störfum fyrir árslok 1980, „þannig að Alþingi hafi nægan tíma til þess að ljúka afgreiðslu stjórnarskrár- og kjördæmamálsins fyrir lok kjörtímabilsins“.

Kjördæmamálið hefur verið mikið rætt opinberlega og ætti því að vera auðvelt að ljúka afgreiðslu þess. Öðru máli gegnir um stjórnarskrármálið. Því breytingar á stjórnarskránni hafa litla umræðu fengið meðal þjóðarinnar og er varhugavert að afgreiða það með miklum flýti.“