



Endurskoðun  
**Stjórnarskrár Íslands 2019**  
Umræður 9.-10. nóvember



## EFNISYFIRLIT

1. EMBÆTTI FORSETA ÍSLANDS .....	4
2. LANDSDÓMUR OG ÁKÆRUVALD ALÞINGIS .....	6
3. ÁKVÆÐI UM BREYTINGAR Á STJÓRNARSKRÁ .....	7
4. ÞJÓÐARATKVÆÐAGREIÐSLUR OG ÞJÓÐARFRUMKVÆÐI.....	9
5. KJÖRDÆMASKIPAN, ATKVÆÐAVÆGI OG PERSÓNUKJÖR.....	13
6. ALÞJÓÐLEGT SAMSTARF OG FRAMSAL VALDHEIMILDA.....	15



## Kæri þátttakandi á umræðufundi 2019 um framtíð lýðræðis á Íslandi.

Velkomin(n) á umræðufund um breytingar á stjórnarskrá Íslands sem haldinn er af forsætisráðuneytinu í samvinnu við Háskóla Íslands og Stanford háskóla. Á fundinum verða umræður um breytingar á stjórnarskrá Íslands sem forsætisráðherra á frumkvæði að og samráð er um við formenn allra stjórnsmálaflokka sem nú eiga fulltrúa á þingi.

Umræðufundur 2019 fylgir aðferðafræði sem James Fishkin prófessor við Stanford háskóla hefur þróað og beitt víða um heim á undanförunum tveimur áratugum. Þátttakendur eru ekki beðnir um að komast að sameiginlegri niðurstöðu og fundurinn sendir engar ályktanir frá sér. Tilgangurinn er að öðlast betri mynd af viðhorfum almennings með því að skoða, með stuttri könnun í upphafi og lok fundarins, hvort og hvernig viðhorf þátttakenda breytast við þátttöku í umræðum af þessu tagi.

Að fundi loknum fá stjórnvöld skýrslu og greinargerð um niðurstöðurnar til að byggja frumvarpsgerð á, en því hefur verið lýst yfir að viðhorf almennings leiki mikilvægt hlutverk í vinnu að frumvörpum um stjórnarskrárbreytingar.

Við biðjum þig að lesa kynningartextann um efni fundarins vel yfir. Tilgangurinn með honum er að veita innsýn í álitamálin sem ætlunin er að ræða og hjálpa ykkur þátttakendum af stað í umræðunum, án tillits til þess hve mikið þið hafið hugleitt stjórnarskrármál áður. Kynningarefnið skiptist í sex viðfangsefni, þar sem fjallað er stuttlega um bakgrunn hvers viðfangsefnis sem er til umræðu. Því næst eru kynntar röksemdir með og á móti þeim tillögum sem þið hafið þegar tekið afstöðu til þegar þið svörðuð spurningakönnun og tækifæri verður til að ræða betur um á fundinum. Kynningarefninu er ætlað að stuðla að því að allir byrji á sama stað. Skipuleggjendur fundarins hafa reynt að setja efnið þannig fram að í því felist engin afstaða til álitamála. Hér eru ekki tæmandi upplýsingar um stjórnarskrárumræður síðustu áratuga og engin tilraun gerð til að uppfræða fundarmenn. Við teljum hins vegar að leiðbeiningarnar sem hér koma fram séu gagnlegar til að hefja umræður í hópum. Þær munu síðan þróast í samræmi við sjónarmið og rökræður ykkar þátttakenda. Rétt er að áréttu að fundurinn beinist að nokkrum þáttum stjórnarskrárendurskoðunar en ekki að heildarendurskoðun hennar.

Þeim sem vilja kynna sér fleira áður en til fundar er komið er bent á þrennt: Í fyrsta lagi vefinn stjórnarskra.is þar sem má finna ýmsar upplýsingar um endurskoðun stjórnarskrár á lýðveldistímanum, í öðru lagi vef Betra Íslands (<https://betraisland.is/community/1017>). Þar hefur undanfarnar vikur verið efnt til opins samráðs um stjórnarskrárbreytingar sem nær til þeirra viðfangsefna sem rædd verða á umræðufundi 2019 og nokkurra fleiri. Í þriðja lagi bendum við á tenglasafn sem tekið hefur verið saman fyrir þátttakendur þar sem nálgast má margvíslegt efni um stjórnarskrána og stjórnarskrárbreytingar á auðveldan hátt: <http://constitution.hi.is/resources/>. Þar er meðal annars að finna upplýsingar um vinnu og tillögur Stjórnlagaráðs 2011 og gagnasafn sem Stjórnlagaráð studdist við.

Með góðri kveðju,  
f.h. Háskóla Íslands

Jón Ólafsson,  
prófessor við Íslensku- og menningardeild

Guðbjörg Andrea Jónsdóttir,  
forstöðumaður Félagsvísindastofnunar HÍ

# 1. EMBÆTTI FORSETA ÍSLANDS

Ákvæði um embætti forseta í stjórnarskránni hafa haldist óbreytt frá árinu 1944 þegar breytingar voru gerðar á stjórnskipan Íslands við lýðveldisstofnun. Það má segja að forsetinn hafi fengið sama stjórnskipulega hlutverk og danski konungurinn hafði áður og margar af þeim greinum sem höfðu fjallað um stöðu konungs í íslenskri stjórnskipan fyrir lýðveldisstofnun voru yfirfærðar á embætti forseta í nýrri stjórnarskrá árið 1944. Stjórnarskrárbreytingarnar 1944 miðuðust við það sem nauðsynlegt var vegna sambandslitanna við Dani og stofnun lýðveldis. Það nýmæli bættist þó í stjórnarskrána að ef forseti neitaði að staðfesta lög skyldi þjóðin eiga lokaorðið um gildi þeirra í þjóðaratkvæðagreiðslu. Síðar átti að fara fram heildarendurskoðun á stjórnarskránni, ekki síst á ákvæðum um forseta Íslands.

Forseti Íslands er þjóðhöfðingi og æðsti embættismaður Íslands. Samkvæmt stjórnarskrá er forsetinn æðsti handhafi framkvæmdavaldsins og annar handhafi löggjafarvaldsins ásamt Alþingi. Í stjórnarskrá segir m.a. að forsetinn skipi ráðherra, skipti með þeim verkum og veiti þeim lausn. Einnig er mælt fyrir um að forsetinn geri samninga við önnur ríki, veiti embætti, kalli saman og rjúfi þing og geti látið leggja lagafrumvörp fyrir Alþingi. Af framangreindu má ráða að forsetaembættið sé afar valdamikið en önnur ákvæði benda til annars. Í 11. grein kemur fram að forseti lýðveldisins sé ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum og í 13. grein segir að forsetinn láti ráðherra framkvæma vald sitt. Þessar tvær síðastnefndu greinar skilgreina völd embættisins í stjórnskipan Íslands.

Völd forseta Íslands eru því lítil í stjórnarathöfnum ríkisins í reynd, en þó með tveimur mikilvægum undantekningum. Forsetinn getur í fyrsta lagi neitað að skrifa undir lög sem Alþingi hefur samþykkt og þannig knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu um þau þar sem endanleg gildistaka laga er háð samþykki þjóðarinnar. Í annan stað hefur forsetinn ákveðið hlutverk við myndun ríkisstjórnar að loknum kosningum til Alþingis. Hann felur þeim úr hópi stjórnámalaleiðtoga sem hann telur líklegast að geti myndað stjórn svokallað stjórnarmyndunarumboð en með því getur hann haft áhrif á hvers konar stjórn er mynduð. Einnig getur forsetinn skipað ráðherra í utanþingsstjórn sem í sitja einstaklingar sem ekki eru kjörnir þingmenn ef forsvarsmenn stjórnámalaflokkanna á Alþingi koma sér ekki saman um myndun ríkisstjórnar. Það er ekkert í stjórnarskránni sem segir til um að forsetinn hafi völd til að skipa utanþingsstjórn en þó er formlega viðurkennt að hann getur beitt þessu úrræði. Hins vegar getur utanþingsstjórn aðeins verið við völd með stuðningi eða hlutleysi þingmanna – forseti getur því ekki sniðgengið þingið.

Völd forsetans hafa jafnan verið tilefni umræðna, ekki síst í aðdraganda kosninga. Þannig hefur verið bent á að ákvæði stjórnarskrár um framgöngu forseta á hinum pólitíska vettvangi þurfi að vera skýrari og endurspeglar betur völd forsetans eins og þeim hefur verið beitt í raun. Um leið vaknar sú spurning hvort hlutverk forsetans eigi að vera meira og ábyrgð hans þar með og sömuleiðis gagnstæð spurning, hvort hlutverk hans eigi að vera enn minna og hin táknaða staða embættisins í öndvegi. Þá eru engin ákvæði í stjórnarskránni sem takmarka hversu mörg kjörtímabil sami einstaklingur getur gegnt embætti forseta. Slík ákvæði eru þó algeng um þjóðhöfðingja og reynsla undanfarinna 75 ára gefur tilefni til að íhuga hvort ákvæði af þessu tagi eiga heima í íslenskri stjórnskipan. Loks hafa sérstök aldurskilyrði gilt um forsetaframbjóðendur sem koma í veg fyrir að frambjóðendur geti verið yngri en 35 ára.

## Samantekt röksemda um álitamál tengd embætti forseta Íslands

### TILLAGA

### MÖGULEG RÖK MEÐ

### MÖGULEG RÖK Á MÓTI

**Forseti er áfram kjörinn á sama hátt og nú er, þ.e. með einfaldri meirihlutakosningu.**

Forseti er valdalitill. Þess vegna er ekki nauðsynlegt að meirihluti kjósenda sé á bak við hann.

Ólíkir frambjóðendur þurfa að eiga möguleika á sigri. Einfaldur meirihluti gefur fjölbreyttari frambjóðendum möguleika á sigri.

Tilkall forseta til embættisins þarf að vera ótvírætt. Það getur því grafið undan kjöri ef sigurvegari er ekki með afgerandi stuðning.

Forseti þarf að vera fulltrúi allrar þjóðarinnar. Ef atkvæðin dreifast mikið getur frambjóðandi sem höfðar til þröngs hóps unnið.

**Forseti er kjörinn í kosningum, þar sem kosið er milli tveggja efstu í seinni umferð ef enginn fær meirihluta greiddra atkvæða í fyrri umferð.**

Mikilvægt er að sigur sé ótvíræður. Með tveggja umferða kerfi er tryggt að sigurvegari hefur meirihlutastuðning.

Mikilvægt er að stuðla að mikilli þátttöku í kosningum. Það er hætt við að úr þátttöku dragi í seinni umferð.

Frh.

## TILLAGA

## MÖGULEG RÖK MEÐ

## MÖGULEG RÖK Á MÓTI

<p><b>Forseti er kjörinn með raðaðri kosningu: Kjósendur raða frambjóðendum í forgangsröð sem tryggir að forseti njóti stuðnings meirihluta kjósenda.</b></p>	<p>Í kosningum er ekki nóg að sá sem fær flest atkvæði vinni. Með kerfi af þessu tagi hefur forgangsröðun kjósenda líka áhrif á niðurstöðuna.</p>	<p>Kosningakerfi þarf að vera auðskilið. Kerfi af þessu tagi er ógagnsætt öðrum en sérfræðingum og því getur skapast sú hættu að fólki skilji ekki réttmæti niðurstöðunnar.</p>
	<p>Sigurvegari er ótvíræður án þess að nauðsynlegt sé að kjósa tvisvar.</p>	<p>Kjósendum getur þótt flókið að þurfa ekki aðeins að velja heldur einnig að forgangsraða.</p>
	<p>Það er styrkur að forseti sé ekki umdeild persóna. Kerfið eykur líkur á að minnst umdeildi frambjóðandinn nái kjöri.</p>	<p>Í kosningum er keppt um atkvæði. Í þessu kerfi nær vinsælasti frambjóðandinn ekki endilega kjöri.</p>
<p><b>Hlutverk forseta á að vera óbreytt frá því sem nú er: Fyrst og fremst formlegt en þó þannig að hann geti vísað lögum frá Alþingi til þjóðarinnar.</b></p>	<p>Embættið þarf að vera óumdeilt. Forsetaembættið hefur notið mikils stuðnings í gegnum tíðina og sannað gildi sitt.</p>	<p>Hlutverk forseta þarf að vera skýrt. Það hefur truflandi áhrif á ríkisvaldið að forseti geti gripið inn í eftir geðþótta sínum.</p>
	<p>Það er mikilvægt að forseti sé ekki umdeildur en geti þó haft viss áhrif á gang mála þegar brýna nauðsyn ber til.</p>	<p>Núverandi heimildir bjóða upp á að persónulegar skoðanir forseta hafi óeðlileg áhrif á löggjöf.</p>
	<p>Forseti á að vera sameiningartákn þjóðarinnar og standa fyrir það sem sameinar.</p>	<p>Ef forseti tekur pólitíska afstöðu getur embættið misst sameinandi gildi sitt.</p>
<p><b>Völd forseta eiga að vera minni en nú er þannig að hann geti ekki haft bein áhrif á löggjöf eða aðrar ákvarðanir stofnana.</b></p>	<p>Vægi forsetans er menningarlegt og siðferðilegt. Þetta vægi er meira ef persóna hans blandast ekki inn í pólitískar ákvarðanir.</p>	<p>Hugmyndin um forsetann sem siðferðilegan eða menningarlegan leiðtoga er fjarlæg almenningi.</p>
	<p>Forseti á að hafa svigrúm til að tjá sig um gerðir stjórnvalda. Þetta getur hann betur ef hann hefur ekki formlegt hlutverk við opinberar ákvarðanir.</p>	<p>Hafi forseti ennþá minni völd en nú er hætt við að almenningur taki embættið ekki alvarlega.</p>
<p><b>Völd forseta eiga að vera meiri en nú er þannig að hann geti haft bein áhrif á t.d. ráðningu embættismanna, setningu laga og myndun ríkisstjórna.</b></p>	<p>Það er eðlilegt að forsetinn hafi mikið hlutverk í opinberri stefnumótun. Forsetinn er þjóðkjörinn og því eini embættismaðurinn sem hefur beinan stuðning almennings á bak við sig.</p>	<p>Forsetinn á ekki að hafa beint hlutverk í stefnumótun. Ef forseti er orðinn valdameiri en nú er getur skapast togstreita á milli hans og stjórnkerfisins.</p>
	<p>Aukin völd forseta eru gott aðhald fyrir bæði löggjafar- og framkvæmdavald.</p>	<p>Aukin völd forseta grafa undan Alþingi og geta dregið úr trausti til þess.</p>
<p><b>Embættistími forseta á að takmarkast við tiltekinn fjölda kjörtímabíla.</b></p>	<p>Um forsetaembættið verða að gilda skýrar leikreglur. Það hjálpar að vitað sé fyrirfram hver hámarksembættistími getur orðið.</p>	<p>Það er ekki í þágu lýðræðis að banna kjósendum að framlengja embættistíma vinsæls forseta. Eðlilegast er að það sé í höndum þeirra að ákveða slíkt.</p>
	<p>Mannaskipti er mikilvægur hluti lýðræðis. Það er betra fyrir lýðræði og lýðræðislega þátttöku að sami forseti sitji ekki of lengi í embætti.</p>	<p>Mikilvægt er að forseti fái tíma til að njóta sín í embætti. Forseti sem situr stutt getur verið farsæll, en langur embættistími getur líka verið í allra þágu. Hömlur á slíku hjálpa ekki lýðræðinu.</p>

Frh.

## TILLAGA

## MÖGULEG RÖK MED

## MÖGULEG RÖK Á MÓTI

Óbreytt aldursskilyrði eiga að vera um forsetaframboð.	Forseti þarf að vera reyndur einstaklingur. Aldursskilyrði auka líkur á að forseti búi að mikilvægri lífsreynslu.	Í lýðræðislegu samfélagi er mismunun á grundvelli aldurs óréttlæt看anleg. Fullorðnir og fullgildir þátttakendur í samfélaginu eiga því að geta boðið sig fram.
	Forsetaembættið er að hluta heiðursembætti og því mikilvægt að forseti njóti virðingar, hafi reynslu og gott orðspor. Aldursskilyrði undirstrika það.	Kjósendur ráða því hvaða eiginleika er rétt að forseti hafi. Þess vegna á valið alfarið að vera í þeirra höndum – líka um aldur.

## 2. LANDSDÓMUR OG ÁKÆRUVALD ALÞINGIS

Landsdómur er sérstakur dómstóll sem dæmir í málum er varða meint brot ráðherra í starfi. Landsdómi má ekki rugla saman við Landsrétt, sem er nýr almennur dómstóll (millidómstig).

Í stjórnarskránni er kveðið á um að ráðherrar beri ábyrgð á öllum stjórnarframkvæmdum samkvæmt sérstökum lögum um ráðherraábyrgð. Gert er ráð fyrir því að Alþingi ákveði að ákæra ráðherra fyrir brot í starfi og að Landsdómur dæmi, þ.e. skeri úr um það hvort ráðherra hafi gerst brotlegur við lög. Brotin skiptast í þrjá flokka, þ.e. stjórnarskrárbrót, brot á öðrum landslögum og brot á „góðri ráðsmennsku“. Ef ráðherra er grunaður um brot utan starfs gilda lög in ekki, heldur almenn refsilög.

Landsdómur hefur einu sinni komið saman. Þann 28. september 2010 samþykkti Alþingi að ákæra Geir H. Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra, fyrir brot gegn lögum um ráðherraábyrgð en til vara fyrir brot gegn ákvæði almennra hegningarlaga um vanrækslu eða hirðuleysi í starfi. Með dómi þann 23. apríl 2012 var Geir sakfelldur fyrir að hafa ekki haldið ráðherrafrundi um mikilvæg stjórnarmálefni í aðdraganda efnahagshrunsins. Honum var hins vegar ekki gerð refsing fyrir brotið.

Í umræðu um endurskoðun stjórnarskrárinnar hefur þeirri spurningu verið varpað fram hvort þörf sé á þessu sérstaka fyrirkomulagi á ákæru- og dómsvaldi vegna meintra brota ráðherra í starfi. Meðal annars má nefna að í frumvarpi Stjórnlagaráðs var gert ráð fyrir því að meðferð slíkra mála færist frá Landsdómi til almennra dómstóla. Þetta ákvæði á sér sögu sem nær lengra aftur í tímann en saga þingræðis. Fyrir daga þingræðis var þetta ein leið til að tryggja að ráðherra sem sat á ábyrgð konungs stæði þingi reikningskil gjörða sinna.

### Samantekt röksemda um málsmeðferð vegna embættisbrota ráðherra

## TILLAGA

## MÖGULEG RÖK MED

## MÖGULEG RÖK Á MÓTI

Alþingi á áfram að hafa vald til að ákæra ráðherra fyrir brot í starfi og Landsdómur á að dæma í slíkum málum.	Aðhald þings gagnvart framkvæmdavaldi er mikilvægur hluti lýðræðis. Ákæruvald Alþingis á hendur ráðherrum og Landsdómur er hluti af þessu aðhaldi.	Grundvallaratriði réttarfars er að réttarkerfið sé ekki misnotað í pólitískum tilgangi. Ákæruvald Alþingis býður upp á pólitíska misnotkun.
	Það er mikilvægt að lögum um ráðherraábyrgð sé framfylgt af sama þunga og öðrum lögum. Þar sem ráðherrar fara fyrir framkvæmdavaldinu getur staða þeirra minnkað líkur á að saksóknari beiti ákæruvaldi gegn þeim.	Ákæra á hendur ráðherra er mjög alvarlegt mál og almenningur verður að trúá því að slíku úrræði sé beitt þegar tilefni er til. Persónulegur vinskapur og tengsl stjórnmalamanna gera þingmenn vanhæfa til að taka slíkar ákvarðanir.
	Ísland þarf að hafa sambærilegar reglur um brot á lögum um ráðherraábyrgð og ríki sem við berum okkur saman við. Áþekkt fyrirkomulag er í flestum Evrópuríkjum og hefur m.a. verið talið standast kröfur hjá Mannréttindasáttmála Evrópu.	Réttarkerfið verður að fela í sér að allar ákæru og meðferð mála fari fram eftir sambærilegum reglum. Ákvörðun um ákæru, þegar Alþingi á í hlut, er ekki tekin að undangenginni lögreglurannsókn eins og í öðrum sakamálum.

Frh.

TILLAGA	MÖGULEG RÖK MEÐ	MÖGULEG RÖK Á MÓTI
<p><b>Alþingi á að hafa vald til að ákæra ráðherra en almennir dómstólar að fjalla um slík mál.</b></p>	<p>Ákærvald Alþingis er mikilvægt sem hluti af aðhaldi gagnvart framkvæmdavaldi. Ekki er hins vegar þörf á sérstökum dómstóli til að fjalla um ákæru Alþingis.</p>	<p>Koma verður í veg fyrir pólitíska misnotkun á ákærvaldinu. Ákærvald Alþingis býður upp á hana. Þess vegna þarf að ganga lengra og afnema það líka.</p>
	<p>Almenningur þarf að treysta því að í málum á hendur ráðherrum sé komist að hlutlausum og sanngjörnum niðurstöðum. Almennum dómstólum er best treystandi til að tryggja það.</p>	<p>Það er afar óheppilegt að almennir dómstólar sogist inn í mál sem eru pólitísk í eðli sínu, jafnvel þótt fjallað sé um lögbrot. Á meðan Alþingi hefur þetta ákærvald þarf Landsdómur að vera til.</p>
<p><b>Alþingi á ekki að hafa vald til að ákæra ráðherra og Landsdóm skal leggja niður.</b></p>	<p>Ráðherrar mega aldrei standa utan við réttarkerfið. Besta leiðin til að koma í veg fyrir það er að meint brot þeirra í starfi fái sömu meðferð og brot annarra opinberra starfsmanna.</p>	<p>Verk ráðherra verða að vera undir sama eftirliti og störf annarra opinberra starfsmanna. Saksóknarar og lögregla sem heyra undir framkvæmdavaldið eru ólíkleg til að ganga hart fram gagnvart ráðherra.</p>
	<p>Aðhald Alþingis gagnvart framkvæmdavaldi er pólitískt í eðli sínu. Þess vegna er vantraustsyfirlýsing það eina sem stjórnámálamenn eiga að geta gripið til gagnvart brotum ráðherra.</p>	<p>Stjórnámálamenn mega ekki vera í aðstöðu til að gera réttarkerfið sér hliðhollt. Ráðherrar skipa dómara við almenna dómstóla og hætta er á að dómur fyrir brot gegn ráðherraábyrgð verði ráðherrum hagfelldir. Þess vegna eiga almennir dómstólar ekki að fjalla um mál sem varða ráðherraábyrgð.</p>

### 3. ÁKVÆÐI UM BREYTINGAR Á STJÓRNARSKRÁ

Stjórnarskrárbreytingar eru háðar mismunandi skilyrðum eftir löndum. Hér þarf einfaldan meirihluta tveggja þinga til að stjórnarskrárbreytingar gangi í gegn og þurfa kosningar að fara fram á milli. Þetta þýðir að 32 þingmenn geta samþykkt frumvarp til stjórnskipunarlaganna á einu kjörtímabili og svo aftur á því næsta. Sú lagasetning er þá orðin stjórnarskrárbreyting. Hafi stjórnarskrárbreytingar verið samþykktar áður en þingi er slitið fyrir kosningar þarf því að kjósa með eða á móti fyrirverandi þingmeirihluta til að koma fram álitinu á fyrirhuguðum stjórnarskrárbreytingum.

Tvöfalda kerfið er hugsað til þess að koma megi í veg fyrir að tímabundnar sveiflur í viðhorfum verði til þess að stofnað sé til vanhugsaðra stjórnarskrárbreytinga og eðlilegt sé að víðtækari sátt sé um slíkar breytingar heldur en einn meirihluti getur tryggt. Víðast hvar eru í gildi reglur sem gera stjórnarskrárbreytingar þyngri í vöfum en venjulegar lagabreytingar. Þær geta þarfnast aukins meirihluta þings og stundum samþykkis fleiri aðila, s.s. fylkisþinga. Þá er þjóðaratkvæðagreiðsla sums staðar áskilin.

Þótt almennt gildi um stjórnarskrárbreytingar á Íslandi að þær þurfi samþykki tveggja þinga með kosningum á milli er lýðveldisstjórnarskráin 1944 þó sett með öðrum hætti, þ.e. með samþykki Alþingis og staðfestingu í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í nokkur skipti hafa komið fram tillögur um að gera samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu að skilyrði fyrir því að stjórnarskrárbreytingar geti tekið gildi, nú síðast í frumvarpi Stjórnlagaráðs, en þær hafa ekki hlotið afgreiðslu.

Helstu breytingar sem gerðar hafa verið á stjórnarskrá Íslands frá lýðveldisstofnun varða kjördæmaskipan og kosningar. Þá var mannréttindakafli stjórnarskrárinnar endurskoðaður árið 1995.

## Samantekt röksemda um stjórnarskrárbreytingar

TILLAGA	MÖGULEG RÖK MED	MÖGULEG RÖK Á MÓTI
Breytingar á stjórnarskrá eiga áfram að þurfa samþykki tveggja þinga.	Um stjórnarskrárbreytingar verður að ríkja almenn sátt. Tveggja þinga leiðin er góð til að stuðla að samstöðu um stjórnarskrárbreytingar.	Almenningur þarf að geta tekið afstöðu til stjórnarskrárbreytinga óháð öðrum málum. Í þessu kerfi er almenningi gert erfitt fyrir að meta stjórnarskrármálin sjálfstætt.
	Það er mikilvægt að almenningur fái tíma til að melta stjórnarskrárbreytingar. Þegar nauðsynlegt er að greiða atkvæði í tvígang með kosningum á milli um slík mál, skapast slíkur tími og afstaða getur breyst.	Mikilvægt er að stuðningur við stjórnarskrárbreytingar nái út fyrir meirihluta hverju sinni. Ríkisstjórn sem er traust í sessi og boðar vinsæl stefnumál að loknum kosningum er því í aðstöðu til að breyta stjórnarskrá með einföldum meirihluta án viðtækrar samstöðu.
	Aðkoma og álit almennings er mikilvægur þáttur stjórnarskrárbreytinga. Þessi leið sameinar kosti fulltrúalýðræðis og raunverulegrar aðkomu þjóðarinnar, án þess að þörf sé á sérstakri þjóðaratkvæðagreiðslu.	Almenningur verður að eiga aðkomu að stjórnarskrárbreytingum. Í þessu kerfi hefur almenningur enga raunverulega aðkomu og umræða um stjórnarskrá týnist í almennum kosningaráróðri.
Aukinn meirihluti þings (2/3) á að geta breytt stjórnarskrá í einni atkvæðagreiðslu.	Stjórnarskráin er lifandi plagg sem þarf að endurspegla ný og breytt viðhorf. Þess vegna á ekki að vera of erfitt að breyta henni. Aukinn meirihluti (t.d. 2/3) er hæfileg hindrun.	Almenningur þarf að eiga aðkomu að breytingum á stjórnarskrá. Aukinn meirihluti (2/3) kemur ekki í veg fyrir að pólitíska samstöðu á þingi geti skort samhengi við vilja almennings.
	Þingið hefur vald til ákvarðana í þágu þjóðarinnar sem mikilvægt er að sé óskorað. Krafa um aukinn meirihluta er nægilegur viðbótarþröskuldur frá reglunni um einfaldan meirihluta sem annars gildir í lagasetningu. Meiri hindranir eru ólýðræðislegar.	Stjórnarskrárbreytingar mega ekki vera svo auðveldar að stundarhagsmunir geti leitt til þeirra. Sé aðeins stuðst við aukinn meirihluta eru slíkar breytingar auðveldar. Þetta yki því hættu á misnotkun.
Yfirgnæfandi meirihluti þings (5/6) á að geta breytt stjórnarskrá	Mestu máli skiptir þegar breytingar eru gerðar á stjórnarskrá að viðtæk samstaða liggi fyrir. Það má gefa sér að ef breytingar á stjórnarskrá hafa svo mikinn stuðning á þingi þá sé líka yfirgnæfandi stuðningur í samfélaginu og aðkoma almennings sé óþörf.	Breytingar á stjórnarskrá eiga að vera gerðar í fullu samráði og samtali við almenning. Þess vegna er rétt að láta þjóðaratkvæði skera úr, jafnvel þótt úrslitin séu í sjálfu sér ekki óviss.
	Hlutverk stjórnarskrárinnar sem grundvallar stjórnartækis er grundvallaratriði. Það þýðir að löggjafinn verður að geta brugðist skjótt við ef þörf skapast á tilteknum óumdeildum stjórnarskrárbreytingum.	Flyttimeðferð á stjórnarskrárbreytingum býður hættunni heim. Þess vegna er mikilvægt að halda sig við hina formlegu málsmeðferð (samþykki tveggja þinga eða þjóðaratkvæðagreiðslu t.d.). Formið hindrar ekki framgang mála sem almenn samstaða er um.

Frh.



<b>Breytingar á stjórnarskrá á alltaf að bera undir þjóðaratkvæði.</b>	Stjórnarskráin er grundvallarlög samfélagsins og verður því að njóta almenns stuðnings kjósenda. Eina leiðin til að tryggja þetta er að borgararnir hafi alltaf beina aðkomu að því að samþykkja breytingar á henni.	Stjórnarskráin er grundvallarlög samfélagsins vegna þess að hún liggur allri lagasetningu til grundvallar. Þjóðaratkvæði er óþarfi, þegar breytingar eru tæknilegs eðlis eða enginn ágreiningur um þær.
	Mikilvægt er að efla stöðugt vitund borgaranna um stjórnarskrána. Þjóðaratkvæðagreiðslur um stjórnarskrárbreytingar auka skilning almennings á stjórnarskrá og hlutverki hennar.	Varast verður misnotkun þjóðaratkvæðagreiðslu í þágu sérhagsmuna eða vegna lýðskrums. Alþingi þarf að geta metið þörf fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu hverju sinni.
	Breytingar á stjórnarskrá laga sig ekki nauðsynlega að öðrum pólitískum viðhorfum. Þess vegna þurfa þær að vera hafnar yfir málamíðlanir stjórnmalanna og besta leiðin til þess er að þjóðaratkvæðagreiðslu þurfi alltaf.	Stjórnarskrárbreytingar eru of flóknar og viðkvæmar til þess að bein aðkoma almennings sé endilega gagnleg. Annars geta þær orðið vettvangur lýðskrums. Því er betra að breytingar á stjórnarskrá séu í höndum kjörinna fulltrúa.

## 4. ÞJÓÐARATKVÆÐAGREIÐSLUR OG ÞJÓÐARFRUMKVÆÐI

Íslenska stjórnarskráin kveður á um að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli haldin við vissar aðstæður: Í 11 gr. ef Alþingi leysir forseta frá störfum, í 26. gr. segir að hún skuli haldin ef forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar og í 79. gr. ef Alþingi samþykkir breytingar á kirkjuskipan ríkisins. Stjórnarskráin hefur hins vegar engin ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur að frumkvæði almennings.

Þjóðaratkvæðagreiðslur hafa því ekki verið mjög algengar hér frekar en víða í löndunum í kringum okkur. Víða um heim hefur áhugi á þjóðaratkvæðagreiðslum hinsvegar aukist á undanförunum árum, þar á meðal hér á landi.

Þjóðaratkvæðagreiðslur eru þó fjarri því að vera óumdeildar. Í sumra augum eru þær óþarfar og jafnvel varasamar sem inngrip í fulltrúalýðræði. Til dæmis gætu stjórnmalamenn freistast til að nýta þetta úrræði til að víkja sér undan ábyrgð í erfiðum málum. Aðrir telja að í þeim felist aðhald gagnvart kjörnum fulltrúum og lýðræðislegum stofnunum. Þeir sem vilja hafa varann á gagnvart þjóðaratkvæðagreiðslum telja oft rétt að fara fram á að aukinn meirihluta þurfi til þess að slík atkvæðagreiðsla sé bindandi, eða að krafist sé tiltekinna lágmarkskjörsóknar. Svo er ekki hér á landi.

Þjóðaratkvæðagreiðslur hafa átta sinnum verið haldnar á Íslandi, þar af tvisvar um lög sem forseti Íslands neitaði að undirrita. Í slíkum tilfellum er löggjafinn bundinn af niðurstöðunni.

Önnur leið almennings til að hafa áhrif á lagasetningu og störf þings er svokallað þjóðarfrumkvæði. Þá getur almenningur lagt fram þingmál sem þingi ber að fjalla um og taka til afgreiðslu. Algengast er að þeir sem vilja koma máli á framfæri við þingið, til dæmis lagafrumvarpi eða þingsályktunartillögu, safni tilteknum fjölda undirskrifa. Þjóðarfrumkvæði þvingar þingið ekki til að samþykkja málið en knýr fram málsmeðferð þings um ákveðið mál og vekur athygli á því um leið. Slíkt úrræði er þó ekki virkur valkostur nema raunhæfar kröfur séu gerðar um fjölda undirskrifa.

# Samantekt röksemda um þjóðaratkvæðagreiðslur og þjóðarfrumkvæði

TILLAGA	MÖGULEG RÖK MED	MÖGULEG RÖK Á MÓTI
<b>Niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslna eiga alla jafna að vera bindandi fyrir yfirvöld.</b>	<p>Vilja almennings ber alltaf að líta á sem æðsta úrskurðarvald. Sé hann fenginn fram í formlegri þjóðaratkvæðagreiðslu hlýtur slík atkvæðagreiðsla að vera bindandi fyrir kjörna fulltrúa.</p>	<p>Fulltrúalyðræði felur í sér að vald er alltaf í höndum kjörinna fulltrúa. Þjóðaratkvæðagreiðslur eru tæki til að kanna hug almennings til ákveðinna mála en geta ekki bundið kjörna fulltrúa.</p>
	<p>Þótt kjörnir fulltrúar fái umboð í kosningum er vald þeirra ekki óskorað og þeim ber eftir sem áður að hlíta vilja almennings. Sé þjóðaratkvæðagreiðsla ekki bindandi er hún óþörf og jafnvel skaðleg. Skoðanakannanir gefa nægar vísbendingar um viðhorf almennings.</p>	<p>Þar sem kjörnir fulltrúar fara með formlegt vald á stefna þeirra að ráða. Niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu getur verið á skjön við stefnu sem þeir hafa mótað. Það samræmist ekki grunnreglum lýðræðisins að fulltrúum sé gert að taka ákvarðanir gegn eigin stefnu.</p>
<b>Niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslna eiga aðeins að vera ráðgefandi.</b>	<p>Það er mikilvægt að kjörnir fulltrúar beiti sem bestum aðferðum til að virkja almenning og taki mið af viðhorfum hans. Ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur eru umræðuvaki og geta stuðlað að sátt í samfélaginu.</p>	<p>Þegar vilji almennings liggur fyrir er órókrétt að ekki sé farið eftir slíkri niðurstöðu. Þjóðaratkvæðagreiðslur geta grafið undan lýðræðinu ef kjörnum fulltrúum er frjálst að sniðganga niðurstöðurnar.</p>
	<p>Aðhald almennings er mikilvægt til að leiðbeina stjórnvöldum. Ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur styrkja fulltrúalyðræðið, þar sem þær gefa kjörnum fulltrúum skýr skilaboð.</p>	<p>Mikilvægt er að gera greinarmun á könnun og formlegum lýðræðislegum gjörningi. Ef niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu hefur ekki meira gildi en könnun hefur það engan sérstakan tilgang að halda hana.</p>
<b>Niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslna eiga aðeins að vera bindandi þegar meirihluti er 2/3 eða meira.</b>	<p>Vilja almennings ber alltaf að líta á sem æðsta úrskurðarvald. Það er varasamt að naumur meirihluti fái að ráða niðurstöðu í stórum málum. En þegar aukinn meirihluti samþykkir tillögu í þjóðaratkvæðagreiðslu er ólýðræðislegt að þing kjósi að fara aðra leið.</p>	<p>Fulltrúalyðræði felur í sér að vald er alltaf í höndum kjörinna fulltrúa. Það er ólýðræðislegt að tímabundinn áhugi almennings á málum svipti kjörna fulltrúa lögbundnu hlutverki sínu, jafnvel þótt mikill meirihluti sé á öðru máli en þeir.</p>
	<p>Aðhald almennings er mikilvægur hluti lýðræðis og þarf að fela í sér raunveruleg áhrif á störf kjörinna fulltrúa. Það er skynsamlegt að það sé ekki á færi naums meirihluta að gera það, en sé meirihlutinn mikill, eiga stjórnvöld að þurfa að hlíta niðurstöðunni.</p>	<p>Þótt vald kjörinna fulltrúa sé ekki óskorað verður það að vera í höndum þeirra sjálfra. Sterk skilaboð til kjörinna fulltrúa eru mikilvæg en það er ekki lýðræðinu í hag að slík skilaboð séu túlkuð sem bindandi fyrir mæli.</p>
<b>Forseti á að geta vísað nýrri löggjöf til þjóðarinnar.</b>	<p>Hlutverk þjóðhöfðingja þarf að fela í sér vald til að stöðva mál sem kunna að ganga gegn vilja og hagsmunum almennings. Þess vegna er mikilvægt að hann geti vísað lögum sem Alþingi samþykkir til þjóðarinnar.</p>	<p>Forseti hefur engin formleg völd og á því ekki að geta blandað sér í ákvarðanir kjörinna fulltrúa sem hafa það hlutverk að setja lög. Það er því óheppilegt að hann geti haft afskipti af ákvörðunum Alþingis.</p>
	<p>Þar sem forseti er þjóðkjörinn er hann fulltrúi þjóðarinnar í stjórnkerfinu. Slíkt vald forseta er gott aðhald fyrir löggjafann og eykur vægi forseta.</p>	<p>Forsetinn er sameiningartákn og á því ekki að þurfa að taka afstöðu í umdeildum málum. Það er óheppilegt fyrir stöðu Alþingis að forseti geti spilað með óvinsæl mál og egnt almenning gegn löggjafanum.</p>
	<p>Aðhaldshlutverk forseta er mikilvægur þáttur embættisins. Þess vegna þarf hann líka að geta verið stjórnskipulegur „öryggisventill“.</p>	<p>Mikilvægt er að rugla ekki hlutverki forseta saman við hlutverk t.d. ráðherra sem bera ábyrgð á stjórnarathöfnum. Það er óeðlilegt að geðþótti forseta geti haft úrslitaáhrif á löggjöf.</p>

Frh.

<p><b>Minnihluti þingmanna t.d. 1/3 á að geta vísað nýrri löggjöf til þjóðarinnar.</b></p>	<p>Í þingræðisfyrirkomulagi er mikilvægt að viðtækt samstarf sé um mikilvæg mál á þingi. Ef minnihluti þingheims getur knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu má búast við meira samráði stjórnar og stjórnarandstöðu.</p>	<p>Meirihlutaræði er mikilvægur hluti þingræðis. Þess vegna getur það verið ólýðræðislegt að minnihluti geti haft afgerandi áhrif t.d. með hótun um að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu um viðkvæm mál.</p>
	<p>Í lýðræðisríki þarf stöðugt að leitast við að bæta stjórnámámenningu. Vald minnihlutans til að knýja fram þjóðaratkvæði um umdeild mál bætir venjur á þingi, þar sem ofríki meirihluta er ólíklegra.</p>	<p>Góð stjórnámámenning birtist fyrst og fremst í virðingu við lögmætt vald. Regla af þessu tagi getur gefið ófgaöflum færi á að kúga þingmeirihluta og grafa þannig undan lýðræðislegum stjórnámálum.</p>
	<p>Það er ein undirstaða lýðræðislegra stjórnarháttanna að löggjafinn taki tillit til viðhorfa almennings. Eðlilegt er að minnihluti geti gripið til þessa ráðs ef sterkar vísbendingar eru um að þjóðin sé á annarri skoðun en þingmeirihluti.</p>	<p>Mikilvægt er að lýðræðislegar ákvarðanir séu teknar með skýrum valdheimildum og vinna löggjafans sé skilvirk. Það dregur úr starfhæfi löggjafans að minnihluti þingmanna geti stöðvað mál með því að hóta málskoti.</p>
<p><b>Almenningur á að geta knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu um nýja lagasetningu ef krafa um slíkt nýtur stuðnings tiltekins hluta kjósenda.</b></p>	<p>Aðhaldshlutverk almennings er mikilvægur hluti lýðræðis. Regla af þessu tagi tryggir aðhald með löggjafanum, sem getur fyrir vikið þurft að rækta betur tengslin við almenning.</p>	<p>Aðhald almennings í formi umræðna og gagnrýni er mikilvægur stuðningur við fulltrúalýðræðið. Þjóðaratkvæðagreiðslur af þessu tagi jafngilda átökum milli þingmeirihluta hverju sinni og þjóðarinnar. Þær grafa því undan lögmætu valdi kjörinna fulltrúa.</p>
	<p>Það er mikilvægt að gagnrýni almennings geti komið fram með skipulegum og formlegum hætti. Réttur til að láta reyna á hvort þingið er komið út af sporinu þarf því að vera til staðar og þjóðaratkvæðagreiðsla er góð leið til þess.</p>	<p>Samráð við almenning er mikilvægur hluti nútímalýðræðis. Þjóðaratkvæðagreiðslur til að staðfesta lög eða hnekka þeim eru ekki gott tæki til að auka almenningssamráð því að þær auka spennu á milli almennings og kjörinna fulltrúa.</p>
	<p>Löggjafinn verður að geta tekið tillit til margvíslegra hagsmuna í samfélaginu. Geti ákveðið hlutfall kjósenda knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu um nýsett lög er dregið úr líkum á að hagsmunir sem varða hluta þjóðarinnar miklu séu hunsaðir.</p>	<p>Löggjafinn má ekki vera of viðkvæmur fyrir kröfum hagsmunaaðila eða háværra hópa í samfélaginu. Slík regla getur leitt til þess að áhrifamiklir sérhagsmunaaðilar eigi auðvelt með að hafa áhrif á stefnumótun eða tefja og jafnvel stöðva framgang mála.</p>
<p><b>Almenningur á að geta knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu um almenn málefni, ekki aðeins nýja lagasetningu.</b></p>	<p>Með því að fjölga þjóðaratkvæðagreiðslum um mikilvæg málefni, má styrkja lýðræðið. Þess vegna er rétt að finna leiðir til að fjölga þeim, enda tæknihlið slíks miklu einfaldari nú en áður.</p>	<p>Þjóðaratkvæðagreiðslur styrkja ekki endilega lýðræði, þar sem þær geta sett hlutverk kjörinna fulltrúa í uppnám. Best er því að beita þeim sjaldan og aðeins að vel athuguðu máli.</p>
	<p>Tíðar þjóðaratkvæðagreiðslur hafa örvandi áhrif á borgaravitund almennings. Þess vegna er það góð leið til að styrkja lýðræðislega þátttöku að almenningur hafi leið til að knýja þær fram.</p>	<p>Tíðar þjóðaratkvæðagreiðslur draga úr áhuga á þátttöku, þar sem fólk þreytist á að þurfa að setja sig inn í flókin mál. Þannig getur þetta vald almennings sett fulltrúalýðræðið í uppnám og grafið undan því.</p>
	<p>Aukin krafa um meiri aðkomu almennings að lýðræðislegum ákvörðunum þýðir að breyta verður núverandi kerfi til að koma til móts við hana. Réttur almennings til að láta halda þjóðaratkvæðagreiðslur um mál að uppfylltum ákveðnum skilyrðum er góð leið til þess.</p>	<p>Aukin krafa um aðkomu almennings snýst ekki um atkvæðagreiðslur heldur áhrif á innihald stefnumótunar. Þess vegna er ekki rétt að bregðast við með því að stuðla að fleiri þjóðaratkvæðagreiðslum, heldur virkja almenning á öðrum stigum stefnumótunar.</p>

Frh.

Þjóðaratkvæðagreiðslu má halda um hvaðeina.	Þjóðaratkvæðagreiðslur í lýðræðisríki eru í senn mikilvægt aðhald fyrir stjórnvöld og ein leið almennings til að hafa bein áhrif á stefnumál og ákvarðanir. Besta leiðin til að tryggja að almenningur skilji flóknað og afdrifaríkar ákvarðanir er að gefa honum kost á þátttöku í þeim.	Þjóðaratkvæðagreiðslur eru vandmeðfarnar og ekki alltaf auðvelt að stilla valkostum þannig upp að almenningur hafi raunhæft val um umdeilda kosti. Þess vegna henta sum mál síður til slíkrar meðferðar.
	Þingið verður að vanda vel starf sitt og upplýsingagjöf til almennings. Þegar alltaf kemur til greina að útkljá mál með þjóðaratkvæðagreiðslu er líklegt að kjörnir fulltrúar vandi verk sín betur.	Þingið verður að geta sinnt hlutverki sínu og tekið ábyrgð á því. Sumar ákvarðanir eru óvinsælar en nauðsynlegar. Þess vegna er eðlilegt að kjörnir fulltrúar beri ábyrgð á niðurstöðum um slík mál, frekar en að almenningur ákveði og enginn beri ábyrgð.
	Aukið lýðræði þýðir að auka verður ábyrgð almennings á því að ráða fram úr stórum málum. Um mikilvægustu málefni samfélagsins er eðlilegt að almenningur geti krafist þess að hafa síðasta orðið.	Lýðræði verður að snúast um réttindi einstaklinga ekki síður en um aðkomu almennings að ákvörðunum. Mörg málefni, s.s. þau sem varða mannréttindi, geta ekki verið háð vilja almennings.
Ákveðið hlutfall kjósenda á að geta lagt fram þingmál (þjóðarfrumkvæði).	Það er góð leið til að venjur um lýðræðislegt samráð skapist að almenningur geti haft áhrif á dagskrá þings og þingstörf, án þess að grafa undan hlutverki kjörinna fulltrúa. Með því að geta lagt fram þingmál hefur almenningur bein áhrif á þingstörf án þess að grípa fram fyrir hendur þingsins.	Það er mikilvægt að þingið sjálf ráði dagskrá sinni. Þjóðarfrumkvæði gæti raskað störfum þingsins og dregið úr skilvirkni.
	Mikilvægt er að auka og bæta samband kjósenda og kjörinna fulltrúa. Þjóðarfrumkvæði getur aukið og bætt samband þingmanna og umbjóðenda þeirra og verið þingmönnum hvatning til að leita meira til almennings.	Það er vissulega mikilvægt að bæta samband kjósenda og kjörinna fulltrúa en þjóðarfrumkvæði stuðlar ekki að því. Þvert á móti er misnotkun líkleg þar sem um er að ræða leið til að trufla störf þings og knýja það til að fjalla um mál sem njóta ekki stuðnings.
	Mikilvægt er að finna margar leiðir til að gera stjórnvöld næmari fyrir vilja og forgangsröðun borgaranna. Gera má ráð fyrir að þjóðarfrumkvæði hvetji stjórnvöld til að taka í auknum mæli upp mál vegna ábendinga borgaranna.	Aukið samráð er mikilvægt en tryggja verður að unnið sé að því á réttum forsendum. Fjársterkir aðilar geta auðveldlega yfirtekið frumkvæðisrétt af þessu tagi. Betra er að eiga samráð með skipulegum rökræðum og hugmyndasamráði.

## 5. KJÖRDÆMASKIPAN, ATKVÆÐAVÆGI OG PERSÓNUKJÖR

Þegar kosið er til Alþingis geta stjórnmalaflokkar og hreyfingar boðið fram lista í sex kjördæmum. Framboð þarf ekki að ná til allra kjördæma. Þeir sem búa í tilteknu kjördæmi geta einungis kosið flokka sem eru í framboði í því kjördæmi. Þeir frambjóðendur sem eru kosnir í tilteknu kjördæmi verða síðan þingmenn þess kjördæmis á Alþingi. Þeir eru oft taldir fulltrúar þess landshluta á þinginu, þó að sumir vilji frekar líta á þingmenn sem fulltrúa allrar þjóðarinnar.

Í flestum lýðræðisríkjum eru kjördæmi til staðar og þá yfirleitt kjördæmi sem byggja á landfræðilegum viðmiðum. Hér á landi eru 8-13 þingmenn kosnir í hverju kjördæmi. Fámennustu kjördæmin hafa samkvæmt núverandi kerfi hlutfallslega fleiri þingmenn en þau fjölmennari sem þýðir að atkvæði kjósenda í fámennara kjördæmi vegur meira en kjósenda í fjölmennara kjördæmi. Þetta hefur verið kallað misvægi atkvæða. Þess ber þó að geta að núverandi kerfi tryggir jafnræði milli flokkanna.

Kosningakerfi hefur verið breytt nokkrum sinnum á lýðveldistímanum og hefur það útheimt breytingar á stjórnskrá. Almennt hafa þessar breytingar verið í þá átt að draga úr misvægi atkvæða án þess þó að til fullrar jöfnunar hafi komið. Þannig hefur oft verið rætt um að gera landið að einu kjördæmi til þess að áhrif kjósenda á úrslit alþingiskosninga séu jöfn, sama hvar þeir búa á landinu. Helstu rök gegn slíku fyrirkomulagi byggja á því sjónarmiði að ólík landsvæði hafi ólíka hagsmuni og hagsmunir margra byggðarlaga gætu verið fyrir borð bornir hafi engir þingmenn tengingu við þau.

Persónukjör hefur ekki verið ráðandi aðferð í þing- og sveitarstjórnarkosningum hér á landi síðan einmenningskjördæmi voru lögð niður árið 1959. Síðan þá hafa kosningar miðast við framboðslista þar sem kjósendur velja á milli framboða. Reglur um útstríkanir gera að vísu mögulegt að breyta röð frambjóðenda á lista, en sjaldgæft er að þær séu nógu margar til að hafa áhrif. Ýmsar tillögur um aukið persónukjör hafa verið viðraðar á síðustu árum, einkum hvað varðar aukin áhrif kjósenda á röð frambjóðenda á lista. Einnig má hugsa sér leiðir til þess að hægt sé að kjósa frambjóðendur af fleiri listum en einum. Þá var persónukjör viðhaft í kosningum til stjórnlagabings 2010.

### Samantekt röksemda um kjördæmaskipan, atkvæðavægi og persónukjör

TILLAGA	MÖGULEG RÖK MEÐ	MÖGULEG RÖK Á MÓTI
<b>Kjördæmaskipan á að vera eins og nú er.</b>	Það er mikilvægt að skipting landsins í kjördæmi tryggi að allir landshlutar eigi fulltrúa á þingi. Núverandi kjördæmaskipan stuðlar að þessu og hefur þess vegna reynst vel.	Lýðræðisskipulag byggir á pólitískum jöfnuði sem krefst þess að allir borgarar hafi jafna aðkomu að vali fulltrúa. Núverandi fyrirkomulag viðheldur ójöfnu atkvæðavægi og þjónar því lýðræði illa.
<b>Kjördæmi eiga að vera fleiri en nú er.</b>	Til þess að skipting landsins í kjördæmi gegni því hlutverki að allir landshlutar eigi fulltrúa á þingi, mega kjördæmi ekki vera of víðlend. Sum kjördæmin eru of stór í núverandi fyrirkomulagi en það gerir það að verkum að hlutar kjördæma verða útundan.	Breytingar á núverandi kerfi þurfa að leiða til þess að atkvæðavægi verði jafnara, hver svo sem önnur markmið með slíku kynnu að vera. Fjölgun kjördæma er ekki líkleg til að stuðla að því markmiði.
<b>Landið á að vera eitt kjördæmi.</b>	Jafnt vægi atkvæða er mikilvægasta markmið breytinga sem gera má á kjördæmaskiptingu. Best væri að gera landið að einu kjördæmi til að tryggja það í eitt skipti fyrir öll.  Í nútíma lýðræðisríki eru stjórnmalamenn ekki sérstakir gæslumenn tiltekinn sérhagsmuna heldur varða störf þeirra hagsmuni alls samfélagsins. Sé landið eitt kjördæmi færast stjórnmalabaráttan frá kjördæmapoti og til meiri heildarsýnar.	Mikilvægt er að rugla ekki saman tölulegum jöfnuði og raunverulegum. Sé landið eitt kjördæmi verða áhrif minni byggðarlaga hverfandi. Slíkur ójöfnuður hefur slæm áhrif á stefnumótun um landsbyggðarmál.  Þó að jafnt atkvæðavægi sé æskilegt, er ekki síður mikilvægt að hagsmunum byggðarlaga sé sinnt og þau eigi sér málsvara. Þess vegna er ekki hægt að sjá að það bæti stöðuna að gera landið að einu kjördæmi.

Frh.

## TILLAGA

## MÖGULEG RÖK MEÐ

## MÖGULEG RÖK Á MÓTI

**Kosningar til þings og sveitarstjórna eiga áfram að miðast við flokkslista en þó leyfa persónukjör í auknum mæli.**

Það er mikilvægt til að styrkja fulltrúalýðræði að kjósendur geti haft meiri áhrif á val fulltrúa en flokkslistar einir leyfa. Þess vegna þarf að hanna kosningakerfi þannig að kjósendur geti bæði haft áhrif á röð frambjóðenda á lista og kosið fólk þvert á lista.

Val um stefnumál flokka fullnægir ekki kröfu kjósenda um áhrif á samsetningu löggjafarsamkundu. Þess vegna þarf að færa kosningar til persónulegra horfs þar sem kjósendur geta raunverulega valið sér frambjóðendur til að styðja.

Til að styrkja fulltrúalýðræði þarf að skerpa betur á ábyrgð kjörinna fulltrúa gagnvart kjósendum sínum. Þess vegna er aukið persónukjör nauðsynlegt.

Fulltrúalýðræði í þeirri mynd sem við þekkjum það hér á landi byggir á hefð flokkastjórn mála þar sem flokkar frekar en einstaklingar tryggja framgang stefnumála. Það grefur undan þessu kerfi að leyfa kjósendum að hræra í uppstillingu á lista nema innan mjög þröngra marka.

Í fjölflokkakerfi eins og því sem við búum við hér á landi mótast hugmyndafræði og grundvallarstefna á vettvangi stjórn málaflokka. Með því að færa áherslu af flokkum og yfir á einstaklinga er hætt við að barátta einstaklinga færist inn á svið flokkanna sem grefur undan flokksstarfi og er kjósendum á endanum í óhag.

Til að styrkja fulltrúalýðræði þurfa flokkarnir að opna starfsemi sína og auka gagnsæi í störfum sínum á þingi. Aukið persónukjör stuðlar ekki að slíkum markmiðum.

**Kosningar til þings og sveitarstjórna eiga að byggja á persónukjöri.**

Stjórn málaflokkar geta hindrað bein tengsl á milli kjörinna fulltrúa og kjósenda, því oft er mikilvægara fyrir kjörna fulltrúa að tryggja stöðu sína innan flokks heldur en að þjóna kjósendum. Ef dregið er úr hlutverki flokka í kosningum minnkar vægi fyrirferðarmikils milliliðar.

Mikilvægt er að tryggja betur að kjörnir fulltrúar geti tekið ákvarðanir óháð flokkslínu. Persónukjör gerir þá óháðari flokki og þess vegna frjálssari að því að fylgja eigin sannfæringu.

Pólítísk umræða og skoðanamyndun á vettvangi flokka og flokksstarfs er eitt grundvallaratriði nútímalýðræðis. Ef vægi þeirra minnkar dregur líka úr hugmyndafræðilegri umræðu sem er nauðsynleg fyrir lýðræðisstjórn mála.

Eitt mikilvægt einkenni fjölflokkalýðræðis er að kastljósið færist frá persónum að málefnum. Því meiri sem áherslan er á persónukjör, þeim mun frekar geta kosningar einkennst af „vinsældakeppni“ þar sem t.d. þekktir einstaklingar hafa forskot á „venjulegt fólk“.



## 6. ALÞJÓÐLEGT SAMSTARF OG FRAMSAÐ VALDHEIMILDA

Sambandslagasamningurinn, sem veitti Íslendingum fullveldi árið 1918, fól m.a. í sér að Ísland varð sjálfstætt ríki meðal annarra ríkja og um leið sjálfstæður aðili að milliríkjasamningum og alþjóðastofnunum. Skömmu eftir lýðveldisstofnunina árið 1944 gerðist Ísland aðili að Sameinuðu þjóðunum, stofnaðili að Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og Alþjóðabankanum, Evrópuráðinu og Atlantshafsbandalaginu (NATO). Árið 1970 gekk Ísland í Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA) og gerðist loks aðili að samningi um Evrópska efnahagssvæðið (EES) sem tók gildi árið 1994.

Í dag taka Íslendingar virkan þátt í margvíslegu alþjóðlegu samstarfi líkt og langflestar þjóðir. Þar er veigamest aðild Íslands að EES sem nær til sameiginlegs innri markaðar ríkja Evrópusambandsins (ESB) auk Íslands, Noregs og Liechtenstein. Því er oft haldið fram að þau viðfangsefni og vandamál sem ríki heims standa frammi fyrir í dag, t.d. í umhverfis- og efnahagsmálum, útheimti aukna samvinnu þvert á landamæri og jafnvel að þjóðir gangist í auknum mæli undir bindandi alþjóðlegar reglur. EES samningurinn er dæmi um það. Hann veitir aðgang að svokölluðum innri markaði Evrópu sem er sameiginlegur markaður vegna þess að þar gilda sömu reglur um viðskipti. En til marks um það hve víðtækt þetta samstarf er, ná sameiginlegar reglur ekki aðeins til viðskipta, heldur snerta þær einnig jafnréttismál, neytendamál, umhverfismál, menntamál og fleiri málaflokka.

Þegar ríki setja á fót alþjóðastofnanir sem er veitt vald til að taka tiltekna bindandi ákvarðanir þýðir það að ríkin hafa framselt slíkt vald til þeirra. Þannig fylgist sameiginleg eftirlitsstofnun EFTA (ESA) með því hvort innleiðing og framkvæmd reglna fari fram með réttum hætti innan EES ríkja en sameiginlegur dómstóll (EFTA dómstóllinn) úrskurðar um hvort ríkin uppfylli samninginn. Hér er því, að einhverju leyti, um framsal framkvæmda- og dómsvalds að ræða. Þegar nýjar reglur taka gildi á EES svæðinu er það gert á grundvelli samþykkis allra aðila. Í reynd má segja að EFTA ríkin, þar á meðal Ísland, hafi val um að samþykkja og innleiða þær reglur sem Evrópusambandið leggur til eða missa ella aðgang að hinum sameiginlega markaði. Frumkvæði og megin línur löggjafar á mikilvægum sviðum kemur því erlendis frá, en skv. 2. grein stjórnarskrárinnar fara forseti og Alþingi með löggjafarvald.

Því hefur verið haldið fram að þessi atriði samrýmist stjórnarskránni illa. Óumdeilt er að kæmi til fullrar aðildar að ESB (eða þátttöku í sambærilegu samstarfi ríkja) þyrfti þátttakan að byggja á skýrri heimild í stjórnarskrá. Þar af leiðandi vaknar sú spurning hvort í stjórnarskrá ætti að vera ákvæði, sem heimili með ótvíræðum hætti náðið alþjóðlegt samstarf og geri skýra grein fyrir því með hvaða hætti ákvarðanir þar að lútandi skuli teknar og hvaða skilyrðum þær skuli háðar, t.d. hvað varðar aðkomu þjóðarinnar.

### Samantekt röksemda um alþjóðasamstarf

TILLAGA	MÖGULEG RÖK MEÐ	MÖGULEG RÖK Á MÓTI
<b>Ekki er þörf á breytingum á stjórnarskrá Íslands til að greiða fyrir alþjóðlegu samstarfi.</b>	Mikilvægt er að ákvæði í stjórnarskrá veiti stjórnvöldum þær heimildir sem þörf er á vegna alþjóðlegra skuldbindinga, en einnig að fullveldi þjóðarinnar sé óskorað. Þess er ekki að vænta að breytingar verði á alþjóðlegum skuldbindingum Íslands á næstu árum og því er ekki þörf á stjórnarskrárbreytingu.	Stjórnarskrárákvæði um framsal valdheimilda þurfa að veita stjórnvöldum ótvíræðar heimildir til að þau geti að fullu beitt sér í þágu íslenskra hagsmuna á alþjóðlegum vettvangi. Alþjóðleg samvinna hefur reynst Íslendingum dýrmæt en er þó af mörgum talin á mörkum þess að samræmast stjórnarskránni. Endurskoðun þarf þess vegna að tryggja að alþjóðlegir samningar standist stjórnarskrána.
<b>Gera þarf breytingar á stjórnarskrá Íslands til að stjórnvöld geti gengist undir skuldbindingar sem alþjóðasamstarf kann að krefjast.</b>	Ákvæði í stjórnarskrá um alþjóðlega samninga eru nauðsynleg til að stjórnvöld geti hverju sinni tekið ákvarðanir í samræmi við hagsmunir þjóðarinnar. Núgildandi stjórnarskrá endurspeglar ekki vægi alþjóðlegrar samvinnu fyrir hagsmunir Íslands. Þess vegna er nauðsynlegt að endurskoða þau og gera heimildir um framsal valds skýrari.	Eitt mikilvægasta hlutverk stjórnarskrárinnar er að verja fullveldi landsins. Stjórnarskráin hefur hingað til ekki reynst hindrun í alþjóðlegri samvinnu. Fyrirvarar hennar eru ágætir öryggisventlar sem koma í veg fyrir að stjórnvöld geti gengið lengra en æskilegt má telja í framsali valdheimilda.
	Mikilvægt er að ákvarðanir um framkvæmd alþjóðasamninga lúti fyrirfram gefnum og skýrum reglum sem eru óháðar pólitískum ágreiningi. Viðhorf til núgildandi stjórnarskrárákvæða eru mjög misjöfn. Mikilvægt er að endurskrifa þau þannig að skilningur á þeim sé ótvíræður.	Það er varasamt að stjórnarskrá innihaldi heimildir sem gera stjórnámálönnum kleift að færa ákvrðunarvald frá kjósendum. Stjórnarskráin eins og hún er nú hefur mátulega mikla fyrirvara til að halda aftur af misvitrum stjórnámálönnum.



HÁSKÓLI ÍSLANDS  
FÉLAGSVÍSINDASTOFNUN

