

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

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

Flm.: Pétur H. Blöndal.

1. gr.

2. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

Alþingi fer með löggjafarvaldið. Ráðherrar og önnur stjórnvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið. Dómendur fara með dómvaldið.

2. gr.

3.–12. gr. og 1. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar falla brott.

3. gr.

Í stað 1. másl. 15. gr. stjórnarskrárinnar koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Forseti Alþingis kveður til forsætisráðherra. Forsætisráðherra skipar ráðherra og veitir þeim lausn.

4. gr.

16. gr. stjórnarskrárinnar fellur brott.

5. gr.

Lokamálsliður 17. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo: Forsætisráðherra boðar til funda ráðherra og stýrir þeim.

6. gr.

18. og 19. gr. stjórnarskrárinnar falla brott.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 20. gr. stjórnarskrárinnar:

- a. Í stað orðanna „Forseti lýðveldisins veitir“ í 1. mgr. kemur: Ráðherra og forsætisráðherra veita.
- b. 3. mgr. orðast svo:
Ráðherra og forsætisráðherra geta vikið þeim frá embætti er þeir hafa veitt það.
- c. Í stað orðanna „Forseti getur“ í 4. mgr. kemur: Ráðherra og forsætisráðherra geta.

8. gr.

Í stað orðanna „Forseti lýðveldisins gerir samninga við önnur ríki. Þó getur hann“ í 21. gr. stjórnarskrárinnar kemur: Ráðherra og forsætisráðherra gera samninga við önnur ríki. Þó geta þeir.

9. gr.

22. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

Nýkjörið Alþingi kemur saman kl. 13.30 annan dag eftir að kosningu og talningu lýkur og kýs forseta Alþingis.

Allir þingmenn skulu vera í kjöri nema þeir hafni því sérstaklega fyrir fram. Nú fær enginn meiri hluta atkvæða og skal þá kjósa á milli þeirra tveggja sem flest atkvæði hlutu.

Sex varaforsetar eru kosnir hver um sig á sama hátt og mynda þeir forsætisnefnd þingsins og skulu vera staðgenglar forseta í þeirri röð sem þeir voru kosnir.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 23. gr. stjórnarskrárinnar:

- a. Í stað orðanna „forseti lýðveldisins“ og „forseta“ hvarvetna í greininni kemur í viðeigandi beygingarfalli: forseti Alþingis.
- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Forseti Alþingis boðar fundi Alþingis og stýrir þeim.

11. gr.

Í stað orðanna „Forseti lýðveldisins getur rofið Alþingi“ í 24. gr. stjórnarskrárinnar kemur: Forseti Alþingis getur með samþykki meiri hluta Alþingis rofið Alþingi.

12. gr.

25. gr. stjórnarskrárinnar fellur brott.

13. gr.

26. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

Er Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp skal forseti Alþingis staðfesta það eigi síðar en tveimur vikum eftir að frumvarpið var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi.

Kosningarbærir menn, sem svara að fjölda til fjórðungs manna á kjörskrá við síðustu alþingiskosningar, geta farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu vegna laga og ákvarðana Alþingis innan tveggja mánaða frá birtingu þeirra. Þarf minnst helming þess fjölda sem skilaði gildum atkvæðum við síðustu alþingiskosningar til að ógilda ákvörðun Alþingis og falla þá lögin eða ákvörðun Alþingis úr gildi.

14. gr.

Í stað orðsins „getur forsetinn“ í 28. gr. stjórnarskrárinnar kemur: geta forseti Alþingis og ríkisstjórn.

15. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 29. gr. stjórnarskrárinnar:

- a. Í stað orðanna „Forsetinn getur“ í 1. málsl. kemur: Ráðherra og forsætisráðherra geta.
- b. 2. málsl. orðast svo: Þeir náða menn og veita almenna uppgjöf saka.
- c. 3. málsl. orðast svo: Alþingi getur leyst ráðherra undan saksókn og refsingu sem landsdómur hefur dæmt.

16. gr.

Í stað orðanna „Forsetinn veitir, annaðhvort sjálfur“ í 30. gr. stjórnarskrárinnar kemur: Ráðherra og forsætisráðherra veita, annaðhvort sjálfir.

17. gr.

Í stað orðanna „forseti lýðveldisins“ í 37. gr. stjórnarskrárinnar kemur: forseti Alþingis.

18. gr.

52. gr. stjórnarskrárinnar fellur brott.

19. gr.

3. másl. 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo: Samþykki Alþingi ályktunina óbreytta, öðlast hún gildi á sama hátt og almenn lög og er hún þá gild stjórnarskipunarlög.

20. gr.

Lög þessi taka að fullu gildi þegar kjörtímabili núverandi forseta lýðveldisins lýkur í síðasta lagi 31. júlí 2008. Þó skal ákvæði til bráðabirgða, um skipun nefndar, þegar taka gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Við samþykki frumvarps þessa skal forsætisráðherra skipa fimm manna nefnd tilnefnda af Alþingi sem undirbúa skal nauðsynlegar breytingar á löggjöf þar sem embætti forseta lýðveldisins er lagt niður. Skal nefndin skila tillögum að lagabreytingum fyrir 1. febrúar 2008.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er lagt til að embætti forseta Íslands verði lagt niður en það felur í sér breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins. Frumvarpið er lagt fram til þess að fá fram ítarlega umræðu í þinginu og meðal þjóðarinnar um tilgang og hlutverk forsetaembættisins, en þess ekki vænst að það fái lokaafgreiðslu á þinginu. Næstu Alþingiskosningar verða í síðasta lagi sumarið 2007 og er því ætlunin að leggja frumvarpið fram að nýju á síðasta þingi fyrir kosningar, enda er skylt að rjúfa þing og efna til kosninga þegar samþykktar eru breytingar á stjórnarskrá, sbr. 79. gr. Þá er í frumvarpinu gert ráð fyrir að lögin taki að fullu gildi þegar kjörtímabili sitjandi forseta lýkur enda er því ekki stefnt gegn þeim persónum sem með þryði hafa sinnt og sinna þessu háa embætti frá stofnun lýðveldisins.

Við samningu frumvarpsins naut flutningsmaður aðstoðar Hafsteins Þórs Haukssonar, Ragnars Jónassonar, Heiðrúnar Lindar Marteinsdóttur, Helgu Láru Hauksdóttur og Jóns Hákons Halldórssonar.

Íslenska stjórnarskráin rekur upphaf sitt til fyrstu stjórnarskráanna er samdar voru í Evrópu og Norður-Ameríku undir lok 18. aldar og í byrjun þeirrar 19. Þannig má greinilega rekja áhrif frönsku stjórnarskrárinnar frá 1791, sem var sett í kjölfar frönsku stjórnarbyltingarinnar, á fyrstu íslensku stjórnarskrána frá 1874 í gegnum þær dönsku og belgísku. Allar eiga þessar stjórnarskrár ákveðnar grundvallarhugmyndir sameiginlegar. Með hinum rituðu stjórnarskrám er leitast við að gera stjórnskipun ríkisins skýra og stöðuga ásamt því sem reynt er að vernda borgarann fyrir ofurvaldi ríkisins og koma í veg fyrir möguleika á misnotkun valdsins með því að dreifa því milli þriggja óháðra og ólíkra þátta ríkisvaldsins. Áhrifaríkustu kenningarnar um þriggreiningu ríkisvaldsins má finna í riti franska stjórnspekingisins Montesquieus, Anda laganna, og í skrifum breska heimspekingisins Johns Lockes.

Íslenska stjórnarskráin er um margt torræð lesning og alls ekki auðskilin. Við fyrsta lestur kann að virðast sem forseti lýðveldisins sé nánast alvaldur og stjórn bæði framkvæmdarvaldi og löggjafarvaldi. Er það rakið hér á eftir. Svo draga tvær greinar úr öllu þessu valdi en það eru 1. mgr. 11. gr. um að forsetinn sé ábyrgðarlaus í stjórnarathöfnum og 1. mgr. 13. gr. sem segir að forsetinn láti ráðherra framkvæma vald sitt. Bæði þessi ákvæði eru ekki auðskilin venjulegu fólki og er það miður að stjórnarskráin sem á að vernda borgarana sé ekki skýrari. Þá virðast mörg atriði stjórnarskrárinnar snúast um hrein formsatriði en hafa enga praktíska þýðingu vegna fyrrgreindra tveggja ákvæða. Svo er t.d. um undirskrift forseta undir stjórnarathafnir og hlutverk ríkisráðs. Með þessu frumvarpi er leitast við að gera stjórnarskrána skýrari og taka út ákvæði sem enga þýðingu hafa auk þess að leggja niður forsetaembættið. Æskilegt væri við endurskoðun á stjórnarskránni að taka meira tillit til þrískiptingar valdsins og hafa sérstaka umfjöllun um hvern þátt fyrir sig, löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómsvald. Umfjöllun stjórnarskrárinnar um dómsvaldið er mjög fátækleg og er hvorki minnst á Hæstarétt í stjórnarskránni né á hlutverk hans sem stjórnlagadómstóls, þegar hann dæmir um hvort lög standast stjórnarskrá, en það hefur hann gert í auknum mæli undanfarin ár.

Þrískipting ríkisvaldsins.

Misjafnt er hversu langt einstök ríki og stjórnarskrár þeirra ganga í greiningu ríkisvaldsins í löggjafarvald, dómsvald og framkvæmdarvald. Hvað sem því líður er ljóst að slík greining er til þess fallin að auka réttaröryggi borgaranna. Í íslenskri stjórnskipun eru ýmsar undantekningar frá kenningunni um þrígrenningu valdsins eins og hún birtist í sinni hreinustu mynd. Mikilvægasta undantekning frá þrígrenningunni í íslenskri stjórnskipun er vafalítið þingræðisfyrirkomulagið sem gerir það að verkum að ríkisstjórnir sitja í skjóli meiri hluta Alþingis. Önnur undantekning frá skýrri skiptingu valdsins milli löggjafar- og framkvæmdarvalds er að ráðherrar skuli jafnframt vera þingmenn. Þriðja undantekningin er tilvist embættis forseta Íslands, en samkvæmt ákvæðum stjórnarskrár telst forseti æðsti handhafi framkvæmdarvalds og einnig löggjafarvalds ásamt Alþingi. Löggjafarþátturinn hjá embætti forseta lýðveldisins hefur reyndar verið álitinn eingöngu formlegs eðlis en það kann að hafa breyst sl. sumar. Þannig má segja að tveir þættir ríkisvaldsins sameinist í einu embætti, þótt síðar í þessari greinargerð verði vikið að ákvæðum stjórnarskrárinnar sem eru til þess fallin að veikja stjórnskipuleg völd forsetans verulega. Þótt tilvist forsetaembættisins á Íslandi verði því varla talin raska þrígrenningu ríkisvaldsins verulega er ljóst að frumvarp til stjórnskipunarlaganna er felur í sér afnám embættisins og færslu verkefna þess til einhvers af hinum þremur greinum ríkisvaldsins er til þess fallið að skerpa á þrígrenningu ríkisvaldsins á Íslandi sem talin er æskileg. Enn fremur má nefna framkvæði að lagasetningu sem liggur að mestu utan Alþingis og inngríp Alþingis í framkvæmdir með hefðbundnum breytingum á fjárlögum.

Uppruni forsetaembættisins.

Alþingi Íslendinga fékk stjórnarskrá að gjöf frá konungi Danmerkur árið 1874. Sú stjórnarskrá var að miklu leyti þýdd og staðfærð upp úr dönsku stjórnarskránni og jafnvel þótt staðið hafi til að stjórnarskrá Íslendinga tæki breytingum við stofnun lýðveldisins árið 1944 varð lítið úr því og enn í dag hefur stjórnarskráin tekið litlum breytingum, helst þó er varðar kosningarrétt og kjördæmabreytingar. Þegar stjórnarskránni var breytt við lýðveldisstofnun tók forseti Íslands við því hlutverki sem konungur hafði sinnt áður og sinnir enn í Danmörku. Staða hans er þó ólík stöðu konungs stjórnskipunarlega þar sem forseti Íslands

er kjörinn beinni kosningu ólíkt konungi og við lýðveldisstofnun hlaut forseti málskotsrétt í stað réttar til þess að synja frumvörpum um staðfestingu líkt og konungur hafði áður.

Í Stjórnskipun Íslands, bók Ólafs Jóhannessonar, fyrrverandi prófessors við Háskóla Íslands og forsætisráðherra, segir að forseti Íslands hafi mikil völd í orði kveðnu, en samkvæmt stjórnarvenjum og helstu stjórnarskrárákvæðum séu raunveruleg völd hans hins vegar lítil, í raun aðeins formsatriði, og forsetinn hafi í raun engin áhrif á efni laga eða stjórnarathafna. Þessi orð Ólafs má til sanns vegar færa þótt um þau gildi einstaka undantekningar.

Samkvæmt stjórnarskránni eru helstu störf forseta að skipa ráðherra og veita þeim lausn frá embætti. Hann ákveður fjölda ráðherra og skiptir með þeim verkum. Hann veitir auk þess öll æðstu embætti ríkisvaldsins. Forseti situr í ríkisráði og stjórnar fundum þess. Forseti stefnir saman Alþingi, ákveður hvenær því er frestað og hann getur rofið þing. Forseti getur látið leggja fyrir Alþingi frumvarp til laga og annarra samþykka. Hann staðfestir og gefur út lög og getur synjað lögum staðfestingar. Jafnframt getur hann gefið út bráðabirgðalög. Forseti gerir samninga við önnur ríki. Forseti getur ákveðið að saksókn fyrir afbrot skuli niður falla, náðað menn og veitt almenna uppgjöf saka. Forseti veitir undanþágur frá lögum annaðhvort sjálfur eða með því að fela það öðrum stjórnvöldum.

Takmarkað hlutverk forseta í stjórnskipun Íslands.

Fyrrgreind stjórnarskrárákvæði benda til þess að vald forseta Íslands sé umtalsvert. Önnur ákvæði takmarka hins vegar vald hans verulega. Í 13. gr. stjórnarskrárinnar segir að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt og skv. 19. gr. veitir undirskrift forseta lögum gildi einungis ef ráðherra skrifar jafnframt undir lögin. Skv. 14. gr. ber ráðherra ábyrgð á öllum stjórnarframkvæmdum og forseti er ábyrgðarlaus gagnvart þeim skv. 11. gr. Því er ljóst að forseti getur lítið beitt valdi sínu nema með atbeina ráðherra. Að vísu getur hann neitað að framkvæma stjórnarathafnir sem nauðsynlega krefjast atbeina forseta samkvæmt stjórnarskrá. Til að mynda gefur forseti út bráðabirgðalög en slík stjórnarathöfn krefst atbeina ráðherra eins og fyrr segir. Frumkvæði að slíkri lagasetningu kemur venju samkvæmt frá ráðherra en Ólafur Jóhannesson bendir hins vegar á að forseti hafi stjórnskipunarlegt vald til þess að neita því að gefa út bráðabirgðalög og gæti þannig komið í veg fyrir útgáfu þeirra. Þetta á og við um aðrar stjórnarathafnir forseta.

Ljóst á litið virðist jafnframt margt benda til þess að forseti hafi nokkuð frjálsar hendur með það hvernig hann skipar ríkisstjórn. Sé hins vegar litið til þess að á Íslandi ríkir hefð fyrir þingræði er ljóst að við skipan ráðuneytis er forseti bundinn af úrslitum þingkosninga og hefur lítil áhrif þar á. Þótt forseti hafi samkvæmt stjórnarskrá vald til þess að skipa ríkisstjórn hafa sérfræðingar á sviði stjórnskipunar bent á að skipun ríkisstjórnar sem ekki nyti stuðnings Alþingis sé mjög varhugaverð. Með skipun utanþingsstjórnar geti myndast árekstrar milli þings og ríkisstjórnar, t.d. ef Alþingi neitar að veita fjármagn til nauðsynlegra framkvæmda og ef ríkisstjórn neitar að framkvæma lög sem afgreidd væru frá Alþingi. Slíkri atburðarás mundi án efa fylgja stjórnskipunarleg kreppa sem erfitt væri að leysa. Aðeins einu sinni hefur utanþingsstjórn verið skipuð á Íslandi og þurfti sú stjórn að biðjast lausnar eftir að hafa setið í einungis 21 mánuð vegna þess að Alþingi neitaði að samþykkja ráðstafanir stjórnarinnar í efnahagsmálum. Það er helst þegar til greina koma tvær eða fleiri minnihluta-stjórnir að séð verður að forseti geti haft áhrif á gang mála

Þeir sem hafa gegnt embætti forseta Íslands frá lýðveldisstofnun hafa flestir forðast að beita 26. gr. stjórnarskrárinnar sem kveður á um heimild forseta til þess að skjóta lögum til þjóðaratkvæðagreiðslu. Óljóst er á hvaða grundvelli þessi heimild forsetans ætti að byggjast

Því engar viðmiðunarreglur hafa verið mótaðar um það í hvers kyns aðstæðum forseti ætti að beita henni. Betra væri að þetta vald væri hjá hinum almennu borgurum og setja þyrfti víðtækari heimildir í almenn lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu. Aldrei hefur reynt á þennan rétt til fullnustu og er enn deilt um hvort þessi framkvæmd krefjist atbeina ráðherra. Þá er óljóst hvort og þá hvaða skilyrði á að setja slíkri atkvæðagreiðslu og niðurstöðu hennar eins og umræðan sl. sumar bar með sér. Vegna ríkrar þingræðishefðar þykir jafnframt vafasamt að einn kjörinn fulltrúi geti tekið fram fyrir hendur þjóðkjörins þings með þeim hætti sem felst í umræddri lagagrein. Því er eðlilegra að málskotsréttinum væri þannig fyrir komið að það þyrfti samþykki fjórðungs af kosningarbærum borgurum þjóðarinnar til þess að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu um lög sem samþykkt eru á Alþingi.

Embætti forseta Íslands er ungt, einungis 60 ára gamalt, og varla hægt að tala um að embættinu fylgi fastmótaðar venjur. Embættisfærslur forseta hafa einkennst af þeim einstaklingum sem gegnt hafa embættinu hverju sinni. Að framansögðu má þó ljóst þykja að embættið er þýðingarmest í þeim tilgangi að sækja vinaríki heim, taka á móti erlendum þjóðhöfðingjum og sækja mannamót þegar mikið liggur við.

Ráðherra fer í raun að mestu leyti með það vald sem forseta er falið samkvæmt stjórnarskrá og embætti forseta felur helst í sér móttökur fyrir erlenda þjóðhöfðingja og erindreka og önnur veisluhöld sem forseti efnir til og tekur þátt í. Þau störf sem forsetinn hefur að gegna gætu aðrir embættismenn auðveldlega tekið að sér, svo sem forseti Alþingis, forseti Hæstaréttar og forsætisráðherra. Við það mundu sparast miklir fjármunir sem væru betur komnir annars staðar og þær eru í fullu samræmi við íslenskt þjóðfélag sem byggist á miklu jafnrétti fólks og er að mestu laust við stéttskiptingu og þrjál. Þó að fáar þjóðir séu án formlegs þjóðhöfðingja þá hafa Íslendingar áður sýnt frumkvæði þvert á aðrar þjóðir eins og með stofnun Alþingis 930. Forseti Alþingis tæki við skyldum þjóðhöfðingja og varaforsetar Alþingis gengju í störf forseta í fjarveru hans. Með slíku fyrirkomulagi yrði Alþingi Íslendinga sýnd sú virðing sem því ber sem elsta þjóðþingi í heimi og hægt væri að nýta þá fjármuni sem falla til vegna forsetaembættisins á hagkvæmari hátt. Vissulega þekkjast fordæmi þess að þjóðhöfðingi Íslendinga sé ekki þjóðkjörinn. Ríkisstjórnin fór sjálf með vald þjóðhöfðingja Íslands eftir að samband milli Danmerkur og Íslands rofnaði við hernám Þjóðverja í Danmörku. Sveinn Björnsson var kjörinn ríkisstjóri Íslands við hátíðlega athöfn af Alþingi 17. júní 1941. Alþingi Íslendinga kaus hann svo aftur forseta lýðveldisins við stofnun þess árið 1944 og náði kjör hans til eins árs. Var hann sjálfkjörinn í embættið upp frá því.

Hugmyndir um að leggja af embætti forseta Íslands í núverandi mynd eru síður en svo nýjar. Pétur Benediktsson, þingmaður Sjálfstæðisflokksins, vakti máls á því í eftirminnilegri ræðu á þingi í byrjun árs 1968 að verkefnið sem forseta væru falin samkvæmt stjórnarskrá væru lítil og embættið tilgangslítið. Síðan þá eru liðin 36 ár. Í aðdraganda forsetakosninganna árið 1980 var enn rætt um tilgang forsetaembættisins og var embættið gagnrýnt mjög fyrir að vera tilgangslaus arfleifð frá því tímabili er konungur ríkti yfir Íslandi. Síðan þá hefur reglulega verið varpað fram hugmyndum um breytingar á embættinu til betri vegar.

Þingrof.

Nefna má að heimild til að rjúfa þing hefur aldrei verið í norskum stjórnarlögum. Gunnar G. Schram sagði í bók sinni Stjórnskipunarréttur: „Þingrofsréttur er [...] ekki neinn óhjákvæmilegur þáttur þingræðis og lýðræðis, enda var frjálslyndum mönnum þessi réttur þjóðhöfðingjans lengi vel þyrnir í augum og töldu þeir hann skerðingu á sjálfstæði þjóðfulltrúasamkomunnar. Og þó að skoðanir manna hafi breyst í þessu efni og þingrofið sé nú almennt

túlkað sem málskot til þjóðarinnar sjálftrar, kjósendanna, og sú túlkun láti óneitanlega vel í eyrum, þá verður því ekki neitað að þingofsrétturinn er vopn í hendi þjóðhöfðingja og ríkisstjórnar sem beita má til góðs eða illis eftir atvikum.“

Í íslensku stjórnarskránni má finna hvort tveggja heimild og skyldu til þingrofs. Aðferðin við þingrofið er þó sú hin sama í báðum tilvikum.

Skylda til þingrofs. Samþykki Alþingi frumvarp um stjórnarskrárbreytingu er skylt að rjúfa þing, sbr. 1. mgr. 79. gr. Afstaða ríkisstjórnar til málsins skiptir hér engu. Alþingiskosningar í kjölfar þessa geta þó snúist um önnur og óskyld efni en stjórnarskrárbreytingin kvað á um og engin skylda er til að leggja frumvarpið fyrir á síðara þingi. Þá skal Alþingi auk þessa rofið ef þjóðaratkvæðagreiðsla um frávikningu forseta Íslands nær ekki fram að ganga, sbr. 4. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæðið hefur enn ekki komið til framkvæmda.

Engar breytingar eru lúta að þingrofinu þarf að gera á 1. mgr. 79. gr. og heldur hún að fullu gildi sínu, enda sjálfsagt að breytingar á stjórnarskrárskipan séu lagðar fyrir tvö lög-gjafarþing. Forseti Alþingis skal rjúfa þing í tilvikum þessum. Hefur athöfnin fram til þessa verið framkvæmd af forseta en vitaskuld með atbeina ráðherra. Handhafar forsetavalds hafa auk þessa haft heimild til að rjúfa þing með sama hætti og forseti. Sökum þessa mun lítil röskun verða á framkvæmd athafnarinnar.

Heimild til þingrofs. Helstu þingrofsheimildina er að finna í 24. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt orðanna hljóðan er grein þessi afar óhentug enda óljós varðandi þau tilvik þar sem forseti Íslands gæti beitt ákvæðinu. Fræðimenn hafa talið að heimildinni eigi að beita á skynsamlegan hátt og út frá almennum efnisrökum en ekki aðeins eftir geðþótta þess sem með valdið fer hverju sinni. Orð fræðimanna um túlkun stjórnarskrárinnar eru hins vegar fjarri því að vera réttarheimild sem unnt væri að styðjast við fyrir dómstólum. Lagt er til að forseti Alþingis geti rofið þing með samþykki meiri hluta Alþingis.

Í frumvarpinu er lagt til að samhliða því að embætti forseta lýðveldisins verði lagt niður verði Alþingi og embætti forseta þingsins styrkt, sem og embætti forsætisráðherra. Þá er það einnig markmið með framlagningu frumvarpsins að fækka þeim verkefnum sem eru formleg, eins og undirritun laga o.fl.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með frumvarpinu er lagt til að embætti forseta Íslands verði lagt niður og verkefnin sem honum eru falin færð til annarra handhafa ríkisvaldsins eftir eðli starfanna og þeim venjum sem gilt hafa í framkvæmd.

Breytingin felur í sér að skýrari mörk verða dregin milli þriggja þátta ríkisvaldsins og fer þannig Alþingi eitt með lög-gjafarvaldið samkvæmt greininni, ráðherrar og önnur stjórnvöld með framkvæmdarvaldið og dómendur með dómvaldið.

Um 2. gr.

Greinarnar sem fjalla um kjörgengi forseta, kosningu o.fl. þ.e. 3.–12. gr. og 1. mgr. 13. gr. falla því brott.

Um 3. gr.

Til stjórnarmyndunar þarf ekki lög. Stjórnarmyndun færi því fram sjálfkrafa. Menn mynda stjórnir með þeim sem þeir vilja vinna með. Formleg skipun forsætisráðherra í embætti væri framkvæmd af forseta Alþingis.

Forseti skipar ráðherra, ákveður tölu þeirra, skiptir með þeim störfum og veitir þeim lausn skv. 15. gr. stjórnarskrárinnar. Skipun ráðherra er stjórnarathöfn og þarf því einhver ráðherra að bera stjórnskipulega ábyrgð á skipuninni. Sá háttur hefur auk þess verið hafður á hérlendis að forsætisráðherra meðundirriti skipunarbréf einstakra ráðherra, óháð stjórnarskiptum.

Með breytingunni er lagt til að forsætisráðherra skipi ráðherra, veiti þeim lausn og skipti með þeim störfum. Þar af leiðandi mun það verða ráðherra sem í senn skipar og ber stjórnskipulega ábyrgð á skipun hverju sinni. Skerping þingræðisreglunnar er ávallt af hinu góða. Lagt er til að forsætisráðherra ákveði fjölda ráðherra.

Um 4. gr.

Lagt er til að greinin sem fjallar um ríkisráð falli niður þar sem ráðherrafundir verða samkvæmt tillögunum vettvangur ráðherranna og þar sitja því einungis handhafar framkvæmdarvalds sem skerpir enn á þriggreiningu ríkisvaldsins.

Um 5. gr.

Í greininni er fjallað um ráðherrafundi og er einungis verið að staðfesta það fyrirkomulag að forsætisráðherra boði til ráðherrafunda og stjórnari þeim.

Um 6. gr.

Lagt er til að 18. og 19. gr. falli brott en þær fjalla um hvaða ráðherra skuli bera mál upp fyrir forseta og að undirskrift forseta lýðveldisins undir löggjafarmál og stjórnarerindi veiti þeim gildi er ráðherra ritar undir þau með honum. Með frumvarpinu er lagt til að löggjafarvaldið verði eingöngu hjá Alþingi og að formlega undirskrift þurfi ekki undir löggjafarmál og stjórnarerindi. Framkvæmdin verður þó áfram sú að forseti Alþingis staðfestir með undirskrift sinni, og þá varaforseti í forföllum hans, að Alþingi hafi samþykkt viðkomandi lög og þau send framkvæmdarvaldinu til birtingar, sbr. 27. gr.

Um 7. gr.

Forseti lýðveldisins hefur til þessa veitt mönnum embætti, vikið þeim frá og flutt embættismenn úr einu embætti í annað skv. 20. gr. stjórnarskrárinnar, allt með fulltingi ráðherra skv. 13. gr. sem m.a. ákveða hvaða einstakling skuli skipa í embætti og því rökrétt að þeir hinir sömu veiti embættin einnig. Þó er lagt til að forsætisráðherra komi einnig að slíkum stjórnarathöfnum og er það breyting. Með aðkomu forsætisráðherra verður starf ríkisstjórnarinnar markvissara og samræmt.

Um 8. gr.

Lagt er til að það verði á verksviði ráðherra, þá utanríkisráðherra, og forsætisráðherra að gera samninga við önnur ríki, en í framkvæmd hefur það einmitt verið á verksviði utanríkisráðherra, sbr. umfjöllun um 7. gr. frumvarpsins. Sömu reglur skulu eiga við utanríkisráðherra og um forseta, þ.e. að utanríkisráðherra getur ekki gert samninga við önnur ríki feli þeir í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða horfi til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til.

Um 9. og 10. gr.

Svo sem málum er háttað nú stefnir forseti Íslands saman Alþingi eigi síðar en tíu vikum eftir almennar alþingiskosningar og setur jafnframt reglulegt Alþingi ár hvert, sbr. 22. gr.

stjórnarskrárinnar. 1. október ár hvert setur forseti Íslands Alþingi í samræmi við 35. gr. stjórnarskrárinnar. Forsetabréf þess efnis eru birt í A-deild Stjórnartíðinda, en þingmönnum er einnig sérstaklega tilkynnt hvenær þing skuli koma saman.

Undantekningar geta þó átt sér stað frá áðurgreindri meginreglu. Hafi reglulegt Alþingi eigi verið kvatt saman 1. október eins og lög kveða á um, og ekki hefur verið gerð lagabreyting um breytingu á degi þeim, kemur Alþingi saman af sjálfsdáðum á hinum tiltekna degi, 1. október, sbr. 35. gr. stjórnarskrárinnar. Lagt er til að undantekningin verði að meginreglu og Alþingi komi saman af sjálfsdáðum á þeim degi sem lög kveða á um.

Setning Alþingis fer nú fram með þeim hætti að forseti Íslands les upp forsetabréf, þ.e. stefnir saman Alþingi, lýsir þingið þvínæst sett og biður aldursforseta þingsins að taka við fundarstjórn. En líkt og allar góðar reglur er framkvæmd þessi ekki án undantekninga. Þegar handhafar forsetavalds gegna starfi forseta hafa þeir yfirleitt veitt forsætisráðherra umboð til að setja þingið. Þá getur forseti einnig veitt forsætisráðherra umboð til að setja þingið.

Í frumvarpi þessu er lagt til að forseti Alþingis taki að sér skyldur þær sem hingað til hafa falist í því að setja þing. Lagðar eru til breytingar á 22. gr. þess efnis að Alþingi eigi að koma saman kl. 13.30 annan dag eftir að kosningu til Alþingis og talningu atkvæða lýkur og kjósi forseta Alþingis. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem fela í sér að forseti Alþingis fær aukið hlutverk og því mikilvægt að hann sé kosinn sem allra fyrst eftir alþingiskosningar.

Um kosningu forseta Alþingis gilda lög um þingsköp Alþingis en lagt er til að ákvæði um kosninguna verði tekin upp í stjórnarskrá. Allir þingmenn skulu vera í kjöri nema þeir hafni því sérstaklega fyrir fram og fái enginn meiri hluta atkvæða er lagt til að kosið verði milli þeirra er flest atkvæði hlutu, enda er mikilvægt að forseti þingisins hafi breiðan stuðning meðal þingmanna. Þá er mælt fyrir um að sex varaforsetar skuli kosnir á sama hátt og forseti Alþingis enda verði þeir staðgenglar hans í þeirri röð sem þeir voru kosnir og ef einhver þeirra forfallast þá taki næsti við.

Um 11. gr.

Lagt er til að það verði forseti Alþingis sem geti með samþykki meiri hluta Alþingis rofið þing í stað forseta Íslands áður. Rétt þykir að hafa þessa heimild áfram í stjórnarskránni en það sé þingisins að ákveða það hvort svo verði.

Um 12. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 13. gr.

Með breytingunni er lagt til að 26. gr. stjórnarskrárinnar, um málskotsrétt forseta, falli brott. Í hennar stað komi að 25% kosningarbærra manna geti krafist þess að nýsamþykkt lög frá Alþingi verði lögð í dóm þjóðarinnar. Löggin falla úr gildi ef meira en helmingur þeirra sem skilaði gildum atkvæðum í síðustu alþingiskosningum samþykkja það, en það er sá hluti þjóðarinnar sem veitti meiri hluta Alþingis umboð til að samþykkja lög. Þannig tekur þjóðin umboð sitt til baka varðandi þessi lög og þau falla úr gildi. Ljóst er að almenn lög þyrfti að setja um nánari útfærslu þessa, svo sem frá hvaða tíma skuli telja brottfall þeirra og hvernig skuli birta tilkynningu um að löggin séu úr gildi fallin. Þá væri skynsamlegt að setja jafnframt almenn lög um undirskriftasöfnun og þjóðaratkvæðagreiðslur.

Um 14. gr.

Lagt er til að forseti Alþingis og ríkisstjórn geti gefið út bráðabirgðalög í stað forseta en það er í samræmi við meginefni frumvarpsins.

Um 15. og 16. gr.

Samkvæmt 29. gr. stjórnarskrárinnar getur forseti ákveðið að saksókn fyrir afbrot skuli niður falla ef ríkar ástæður eru til. Hann náðar auk þess menn og veitir almenna uppgjöf saka. Valdi þessu getur forseti þó að sjálfsögðu ekki beitt nema með atbeina og á ábyrgð ráðherra. Það kemur í hlut dómsmálaráðherra að meta það hvort ástæður séu til að beita heimildum 29. gr. Dómsmálaráðherra ber því ábyrgð og ræður því hvort láta skuli saksókn fyrir afbrot niður falla, hvort tiltekinn maður sé náðaður eða hvort hópi manna sé veitt uppgjöf saka.

Vegna þeirrar miklu ábyrgðar sem hvílir á dómsmálaráðherra í málum tengdum 29. gr. er lagt til að hann sinni öllum þeim skyldum sem fylgja því að láta saksókn niður falla, náða menn og veita almenna uppgjöf saka ásamt forsætisráðherra eins og önnur verkefni sem forseta Íslands eru fengin í stjórnarskrá og lagðar eru til breytingar á í frumvarpinu.

Sama gildir um þær breytingar sem lagðar eru til á 30. gr. stjórnarskrárinnar um undanþágur frá lögum, það verði viðkomandi ráðherra ásamt forsætisráðherra sem geti veitt undanþágur frá lögum eða falið það öðrum í stað forseta nú, sbr. umfjöllun um 7. gr.

Um 17. gr.

Lagt er til að 37. gr. stjórnarskrárinnar verði breytt þannig að það verði forseti Alþingis sem geti ákveðið þegar sérstaklega stendur á samkomustað Alþingis í stað forseta lýðveldisins.

Um 18. gr.

Lagt er til að 52. gr. stjórnarskrárinnar falli brott þar sem efni hennar og nánari ákvæði um kosningu forseta Alþingis er að finna í 9. gr. frumvarpsins.

Um 19. gr.

Lagt er til að forseti Alþingis staðfesti breytingu á stjórnarskipunarlögum eins og öðrum lögum.

Um 20. gr.

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að breytingar þessar muni taka gildi árið 2008, þegar kjörtímabili sitjandi forseta lýkur. Í forsetakosningum þeim sem fram fóru fyrir á þessu ári var sitjandi forseta veitt umboð til að gegna embættinu til næstu fjögurra ára. Ekki verður hróflað við þeirri fyrirætlun með lagabreytingum þessum. Það er ekki vilji flutningsmanns að beina breytingum þessum gegn ákveðnum einstaklingi og telur hann farsælast að haga málum á þann hátt að engin röskun verði á kjörtímabili sitjandi forseta. Er því lagt til að breytingarnar taki ekki gildi fyrir en árið 2008, að loknu núverandi kjörtímabili sitjandi forseta.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Nauðsynlegt þykir að kveða á um skipun nefndar til að gera tillögu að nauðsynlegum laga-breytingum vegna niðurlagningar embættis forseta Íslands. Forseta eru falin ýmis verkefni

í lögum sem fara þarf yfir og leggja til hvernig með skuli fara. Lagt er til að nefndin verði skipuð fimm mönnum tilnefndum af Alþingi.

Rétt væri að nefndin skipti störfum forseta eftir eðli þeirra og eftir því sem best samræmist þeirri þrískiptingu ríkisvaldsins sem lögð er til í frumvarpinu. Þá þyrfti nefndin að taka afstöðu til þess hvort einhver ætti að fá það hlutverk að veita umboð til stjórnarmyndunar eða ganga út frá því að það gerðist sjálfkrafa eða að fá forseta Alþingis það hlutverk enda er lagt til í frumvarpinu að hann verði kosinn af þingmönnum á öðrum degi eftir að þingkosningum lýkur. Þá má enn fremur nefna táknræn hlutverk eins og orðuveitingar sem hugsanlega gætu fallið undir breytt verksvið forseta Alþingis.