

Frumvarp til stjórnarskipunarlags

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

Flm.: Brynhildur Pétursdóttir, Heiða Kristín Helgadóttir, Guðmundur Steingrímsson,
Óttarr Proppé, Páll Valur Björnsson, Róbert Marshall.

1. gr.

Í stað 3. málsli. 1. mgr. 5. gr. stjórnarskrárinnar koma þrjú nýir málsliðir, svohljóðandi: Sá sem hlýtur meiri hluta gildra atkvæða er rétt kjörinn forseti. Ef ekkert forsetaefni hlýtur meiri hluta gildra atkvæða skal kosið að nýju milli þeirra tveggja er flest atkvæði fengu. Það forsetaefni sem þá fær fleiri atkvæði er rétt kjörinn forseti.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er lögð til breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum, þess efnis að tekið verði upp að nokkru leyti nýtt fyrirkomulag við kosningu forseta Íslands. Lagt er til að forseti verði kjörinn með meira afgerandi hætti en verið hefur þannig að ef enginn frambjóðandi til embættis forseta Íslands fær meiri hluta gildra atkvæða í kosningu skuli kosið aftur milli þeirra tveggja frambjóðenda sem flest atkvæði fengu. Sá frambjóðandi sem flest fær atkvæði í seinni umferðinni verður rétt kjörinn forseti. Það er mat flutningsmanna að með þessari aðferð fái stjórnari og meira afgerandi niðurstaða í forsetakosningum sem endurspeglar betur raunverulegan vilja kjósenda.

Gildandi fyrirkomulag forsetakjörs á Íslandi.

Frá stofnun lýðveldisins árið 1944 hefur forsetakjör farið fram með sama hætti. Í 5. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, kemur fram að forseti skuli kjörinn beinum, leynilegum kosningum af þeim, er kosningarétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skuli hafa meðmæli minnst 1500 kosningabærra manna og mest 3000. 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 kjörinn án atkvæðagreiðslu. Í 2. mgr. 5. gr. kemur síðan fram að ákveða skuli með lögum að öðru leyti reglur um framboð og kjör forseta. Ákvæðið hefur staðið óbreytt í stjórnarskránni frá samþykkt hennar árið 1944. Í stjórnarskrárákvæðinu er þannig mælt fyrir um að forseti Íslands skuli kjörinn með einfaldri meirihlutakosningu. Nánari útfærsla á framboði og kjöri forseta er síðan í lögum um framboð og kjör forseta Íslands, nr. 36/1945. Í 2. mgr. 6. gr. þeirra laga kemur fram að kjósendi, er greiðir atkvæði á kjörfundi, skuli marka með ritblýi kross á kjörseðilinn framan við nafn þess frambjóðanda er hann vill kjósa, af þeim sem í kjöri eru. Kjósendi merkir þannig aðeins við einn frambjóðanda sem hann greiðir atkvæði sitt en ef hann merkir við fleiri telst kjörseðillinn ógildur.

Með því fyrirkomulagi sem er í gildi og lýst hefur verið hér að framan geta úrslit orðið þannig að rétt kjörinn forseti njóti hvorki stuðnings meiri hluta kjósenda né að hann hljóti meiri hluta gildra atkvæða. Séu margir í framboði og ef atkvæði dreifast nokkuð jafnt á milli frambjóðenda, kann rétt kjörinn forseti að hafa lítinn stuðning á bak við sig. Hefur verið á það bent að þetta kunni að vera helsti galli núverandi fyrirkomulags og ákjósanlegra væri að niðurstaða forsetakjörs væri með meira afgerandi og lýðræðislegri hætti. Þá mun þetta fyrirkomulag vera einstætt í Lýðveldisríkjum með þjóðkjörinn forseta þar sem í öllum öðrum ríkjum er ávallt gert ráð fyrir að meiri hluti gildra atkvæða standi að baki rétt kjörnum forseta. Fróðlegt er í þessu samhengi að kanna niðurstöður forsetakjörs á Lýðveldistímanum.

Fyrsti forseti Íslands, Sveinn Björnsson, var ekki kjörinn með atkvæðagreiðslu líkt og lýst er hér að framan. Sveinn Björnsson var kjörinn ríkisstjóri af Alþingi árið 1941 og kjörinn forseti Íslands af Alþingi á Þingvöllum við Lýðveldisstofnun, 17. júní 1944. Hann var þjóðkjörinn án atkvæðagreiðslu árin 1945 og 1949 en lést í embætti árið 1952. Ásgeir Ásgeirsson var kjörinn forseti árið 1952 með 48,3% gildra atkvæða. Helsti mótframbjóðandi hans, Bjarni Jónsson, hlaut 45,5% gildra atkvæða. Ásgeir Ásgeirsson var endurkjörinn án atkvæðagreiðslu árin 1956, 1960 og 1964. Kristján Eldjárn var kjörinn forseti árið 1968 með 66,6% gildra atkvæða. Kristján var endurkjörinn án atkvæðagreiðslu árin 1972 og 1976. Vigdís Finnbogadóttir var kjörin forseti árið 1980 með 33,8% gildra atkvæða. Mótframbjóðendur hennar voru Guðlaugur Þorvaldsson sem hlaut 32,3% atkvæða, Albert Guðmundsson sem hlaut 19,8% atkvæða og Pétur J. Thorsteinsson sem hlaut 14,1% gildra atkvæða. Vigdís var endurkjörin án atkvæðagreiðslu árið 1984, með 94,6% gildra atkvæða árið 1988 og án atkvæðagreiðslu árið 1992. Ólafur Ragnar Grímsson var kjörinn forseti árið 1996 með 41,4% gildra atkvæða. Þá hlaut Pétur Kr. Hafstein 29,5% atkvæða og Guðrún Agnarsdóttir 26,4%. Ólafur Ragnar var endurkjörinn án atkvæðagreiðslu árið 2000, með 85,6% atkvæða árið 2004, án atkvæðagreiðslu árið 2008 og árið 2012 var Ólafur Ragnar endurkjörinn með 52,8% gildra atkvæða en hans helsti mótframbjóðandi, Þóra Arnórsdóttir, hlaut þá 33,2% gildra atkvæða.

Af þessari yfirferð sést að nýr forseti hefur aðeins einu sinni verið kjörinn með meiri hluta gildra atkvæða, það var þegar Kristján Eldjárn var kjörinn forseti árið 1968. Aðrir forsetar hafa verið kjörnir með minna hlutfalli gildra atkvæða og þá hefur nokkrum sinnum verið afar mjótt á munum milli efstu frambjóðenda. Hins vegar sést einnig af þessu að sitjandi forseti hefur alltaf verið endurkjörinn þegar hann hefur gefið kost á sér og þegar hann hefur fengið mótframboð hefur sitjandi forseti fengið meiri hluta gildra atkvæða. Af þessu má ráða að það yrði helst þegar kjörinn er nýr forseti, þegar sitjandi forseti hefur ákveðið að gefa ekki kost á sér til frekari setu, að hið nýja fyrirkomulag sem lagt er til með þessu frumvarpi kæmi til framkvæmda. Þar með fengist niðurstaða sem væri meira afgerandi en samkvæmt núgildandi kerfi og rétt kjörinn forseti hefði þá traustara umboð til starfsins.

Fyrirkomulag við forsetakjör í öðrum löndum.

Fyrirkomulag við forseta- eða þjóðhöfðingjakjör er afar mismunandi milli landa. Hafa þarf í huga að forsetar gegna mismunandi hlutverkum eftir stjórnskipan landa. Forseti Íslands fer samkvæmt stjórnarskránni með nokkuð formleg völd en í reynd er hlutverk hans takmarkað vegna 13. gr. stjórnarskrárinnar þar sem fram kemur að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt. Segja má að helstu völd forseta nú snúi að hlutverki hans í lagasetningu þar sem hann getur synjað lagafrumvarpi staðfestingar og skotið því til þjóðarinnar til samþykktar eða synjunar skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Því má segja að eitt helsta hlutverk forsetans sé að vera þjóðhöfðingi og oft rætt um að forsetinn skuli vera sameiningartákn þjóðarinnar. Svipað á við í Þýskalandi þar sem forsetinn hefur þó enn sterkara neitunarvald gagnvart lagasetningu

en hér á landi en þar er forsetinn kosinn af sérstakri kjörmannasamkomu þar sem eiga sæti allir þingmenn þýska sambandsþingsins og sami fjöldi kjörmanna frá þingum sambandslandanna 16 í hlutfalli við íbúafjölda þeirra. Heimilt er að hafa þrjár atkvæðagreiðslur og frambjóðandi þarf að fá stuðning meiri hluta kjörmanna í fyrstu eða annarri atkvæðagreiðslunni til að teljast rétt kjörinn forseti. Í þriðju umferð dugar einfaldur meiri hluti atkvæða til að frambjóðandi verði rétt kjörinn forseti Þýskalands.

Í Austurríki er fyrirkomulagið þannig að forsetinn er kjörinn í almennum kosningum og þarf að fá meiri hluta gildra atkvæða. Fá enginn frambjóðandi tilskilinn fjölda atkvæða er kosið aftur á milli tveggja efstu frambjóðendanna. Í Finnlandi er sams konar fyrirkomulag, fá enginn frambjóðenda meiri hluta gildra atkvæða fer fram önnur kosning þar sem kosið er milli þeirra tveggja frambjóðenda sem fengu flest atkvæði í fyrri kosningunni. Hin Norðurlöndin, Noregur, Danmörk og Svíþjóð, eru konungdæmi og því ekki með forseta sem þjóðhöfðingja.

Stjórnskipulag ýmissa annarra landa er hins vegar þannig að forsetinn er hvort tveggja í senn þjóðhöfðingi og æðsti handhafi framkvæmdarvalds og kosinn sem slíkur. Á það t.d. við í Bandaríkjunum og Frakklandi. Á Írlandi er sérstakt kerfi sem ekki er notað annars staðar í Evrópu. Þar er notast við forgangsröðun með færanlegum atkvæðum. Í því felst að kjósendur raða frambjóðendum í röð eftir því hvernig þeim hugnast þeir. Fá enginn frambjóðenda meiri hluta að 1. vali kjósenda skal sá frambjóðandi sem fæst fékk slík atkvæði talinn úr leik en atkvæði hans færð að 2. vali kjósenda þessa frambjóðenda o.s.frv. þar til svo er komið að atkvæðin hafa safnast á tvo frambjóðendur. Er sá rétt kjörinn sem fær flest slík atkvæði, hans upprunalegu svo og þau sem hann kann að hafa fengið frá kjósendum brottfallinna frambjóðenda. Þannig geta úrslit hæglega orðið þannig, ef atkvæði falla svo, að sá sem fær flest atkvæði að fyrsta vali vinni ekki kosningarnar. Þetta hefur gerst einu sinni í forsetakosningum á Írlandi, árið 1990. Ókostur írsku kosningaaðferðarinnar er þó kannski fyrst og fremst sá að um nokkuð flókna aðferð er að ræða og erfitt getur verið fyrir kjósendur að átta sig á því hvernig úrslit eru reiknuð út.

Til er einfaldari gerð af þessu kerfi og er hún t.d. notuð við kosningu á yfirborgarstjóra Lundúnaborgar. Einföldunin felst í því að kjósendi velur einungis frambjóðanda að aðal- og varavali, þ.e. hann þarf og má ekki raða fleiri en einum frambjóðanda. Enn einfaldari gerð er sú að varaval kjósenda sé aðeins notað til að gera upp á milli þeirra tveggja frambjóðendanna sem flest fá atkvæði að fyrsta vali. Sú gerðin líkir þá mjög eftir kosningum í tveimur hrinum. Báðar þessar einfaldanir hefðu gefið sömu niðurstöðu og varð í fyrrgreindu forsetakjöri á Írlandi árið 1990. Kosturinn við þessar forgangsröðunaraðferðir er að einungis þarf eina umferð til að fá fram skýran vilja kjósenda og afstaða kjósenda ætti að komast vel til skila þar sem fá atkvæði „falla niður dauð“. Þetta dregur úr kostnaði við kosningarnar bæði fyrir hið opinbera og fyrir frambjóðendurna sjálfa og gefur skýra niðurstöðu.

Af þessari stuttu yfirferð má ráða að margar mismunandi aðferðir eru notaðar við kjör á forsetum og þjóðhöfðingjum. Í mörgum löndum eru tvær umferðir ef frambjóðandi fær ekki meiri hluta eða aukinn meiri hluta atkvæða í fyrstu umferð og er þá kosið aftur milli tveggja efstu líkt og lagt er til í þessu frumvarpi.

Tillaga stjórnlagaráðs.

Í 5. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram með hvaða hætti skuli standa að kjöri forseta Íslands. Í tillögum Stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá, sem afhent var forseta Alþingis 27. júlí 2011, var lagt til nýtt ákvæði um kjör forseta og ný aðferð sem fól í sér forgangsröðun með líkum hætti og á Írlandi. Í 78. gr. frumvarps Stjórnlagaráðs var lagt til að forsetinn skyldi

kosinn í leynilegri atkvæðagreiðslu þeirra er kosningarétt hafa til Alþingis. Kjósendur skyldu raða frambjóðendum, einum eða fleirum að eigin vali, í forgangs röð. Sá er best uppfyllir forgangsröðun kjósenda, eftir nánari ákvæðum í lögum, yrði rétt kjörinn forseti. Í greinargerð Stjórnlagaráðs segir um ákvæðið: „Fjölmargar kosningaaðferðir eru þekktar sem samrýmast þessari lýsingu en ekki er mælt fyrir um sérstaka leið hvað þetta varðar. Þessi aðferð þykir gefa nákvæmari mynd af vilja kjósenda en að aðeins sá sem flest atkvæði hlýtur í fyrsta sæti náí kjöri. Jafnframt kemur sú leið betur til móts við það að atkvæði kjósenda nýtist sem best séu fleiri í kjöri en einn. Með þessu er jafnframt tryggt að sá sé kjörinn sem nýtur meirihluta-vilja.“ Í greinargerð með frumvarpi meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar til nýrra stjórnarskipunarlaga (415. mál á 141. lögjafarþingi), sem byggðist á tillögum Stjórnlagaráðs, var fjallað um gildandi fyrirkomulag forsetakjörs: „Núverandi fyrirkomulag tryggir því ekki að forseti hafi hlotið hreinan meiri hluta greiddra atkvæða¹ þegar fleiri en tveir eru í framboði. Það getur leitt til þess að forseti sé kjörinn með minni hluta greiddra atkvæða¹ en einungis einn forseti hefur á Íslandi fengið hreinan meiri hluta atkvæða þegar hann var kosinn í fyrsta skipti. [...] Í skýrslu stjórnlaganefndar er bent á að slík skipan sé einstæð í lýðveldisríkjum með þjóðkjörnum forseta, þar sem í öllum öðrum ríkjum er ávallt gert ráð fyrir því að meiri hluti greiddra atkvæða¹ sé að baki þeim forseta er nær kjöri. Venjulegast er það tryggt með tveimur umferðum í forsetakosningum þar sem í síðari umferð er kosið milli þeirra tveggja sem urðu hlutskarpastir í hinni fyrri.“

Áður en Stjórnlagaráð tók til starfa var unnin skýrsla í tveimur bindum af stjórnlaganefnd sem skipuð var í samræmi við lög um stjórnlagabæing, nr. 90/2010. Hlutverk stjórnlaganefndar var að standa að þjóðfundi um stjórnarskrármálefni þar sem leitað var eftir áherslum almennings um stjórnskipan landsins og stjórnarskrá og breytingar á henni. Stjórnlaganefnd vann úr þeim upplýsingar og annaðist söfnun og úrvinnslu gagna og upplýsinga um stjórnarskrármálefni sem nýtast áttu Stjórnlagaráði í sinni vinnu. Þá átti stjórnlaganefnd að leggja fram hugmyndir til Stjórnlagaráðs um breytingar á stjórnarskránni. Í skýrslu stjórnlaganefndar var fjallað um fyrirkomulag við forsetakjör. Voru þar reifuð framangreind sjónarmið en skýrslunni fylgdu einnig tvö konar tillögur að stjórnarskrárákvæði um forsetakjör. Annars vegar óbreytt ákvæði 5. gr. stjórnarskrárinnar og hins vegar ákvæði sem gerði ráð fyrir því að rétt kjörinn forseti þyrfti að hljóta meiri hluta gildra atkvæða og haldin yrði önnur umferð milli tveggja efstu frambjóðenda ef enginn fengi tilskilið hlutfall atkvæða í fyrstu umferð. Frumvarp þetta er í samræmi við þá tillögu.

Vinna stjórnarskrárnefndar frá 2013.

Stjórnarskrárnefnd var skipuð af forsætisráðherra 6. nóvember 2013 í samræmi við samkomulag allra þingflokka á Alþingi sem tilnefndu fulltrúa í nefndina. Hlutverk nefndarinnar er að leggja til breytingar á stjórnarskránni og hafa til hliðsjónar þá vinnu sem unnin hefur verið á undanförunum árum og aðra þróun í stjórnarskrármálum. Í fyrstu áfangaskýrslu um starf stjórnarskrárnefndar, sem kom út í júní 2014, kemur fram að í upphafi nefndarstarfsins voru fjögur málefni sett í forgang og um þau fjallað í skýrslunni. Málefnið eru þjóðar-atkvæðagreiðslur á grundvelli undirskrifta, framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu, auðlindir og umhverfisvernd. Af fundargerðum nefndarinnar má ráða að vinna við textagerð ákvæða sem tengjast framangreindum málefnum er komin nokkuð á veg og hafa sérfræðingahópar verið fengnir til aðstoðar við nefndina. Þá hefur einnig komið fram að í næstu áfangaskýrslu nefndarinnar, sem ætla má að verði gefin út á yfirstandandi vetri, verði fjallað um

¹ Þarna ætti að standa „gildra atkvæða“.

embætti forseta Íslands, störf og verkefni Alþingis og ríkisstjórn og ráðherra. Hafin er umræða um framangreind málefni í nefndinni auk umræðu um kosningar og kjördæmaskipan og fyrirhugað er að hefja umræðu um ríkisstjórn og ráðherra, dómstóla og mannréttindi.

Frá því að vinna stjórnarskrárnefndar hófst haustið 2013 hefur verið rætt um möguleika á því að kosið yrði um breytingar á stjórnarskránni samhliða forsetakjöri sumarið 2016 í samræmi við ákvæði um stundarsakir, sbr. lög nr. 91/2013. Hefur þá verið horft til þess að kosið yrði um málefni sem nokkuð rík samstaða er um og almennt talið að þarfnist breytinga í stjórnarskránni. Hefur þar helst verið horft til ákvæða um efni sem stjórnarskrárnefnd fjallaði um í fyrstu áfangaskýrslu sinni að því gefnu að góð sátt náist um málefni á Alþingi. Það hefur því ekki verið í umræðunni að atkvæði verði greidd um nýtt fyrirkomulag við forsetakjör líkt og lagt er til í þessu frumvarpi. Að mati flutningsmanns er mikilvægt að breyta því fyrirkomulagi sem hér viðgengst og er einstætt í lýðræðisríkjum og þó svo að stjórnarskrárnefnd muni fjalla um embætti forseta Íslands er mikilvægt að í samfélaginu og á Alþingi hefjist umræða um nýtt fyrirkomulag. Frumvarp þetta er enn mikilvægara í ljósi þess að stjórnarskrárnefnd mun að svo stöddu ekki leggja til breytt fyrirkomulag við forsetakjör.

Breytingar á stjórnarskránni.

Samkvæmt 6. gr. stjórnarskrárinnar er kjörtímabil forseta frá 1. ágúst til 31. júlí að fjórum árum liðnum. Skv. 3. gr. laga um framboð og kjör forseta Íslands, nr. 36/1945, skal forsetakjör fara fram síðasta laugardag í júnímánuði fjórða hvert ár, nema forseti látist eða láti af störfum fyrr. Næsta forsetakjör verður því 25. júní 2016. Líkt og kemur fram hér að framan hefur það verið til umræðu að samhliða forsetakosningunum kunni að vera greidd atkvæði um breytingu á stjórnarskránni. Tvær leiðir eru nú mögulegar til að breyta stjórnarskránni. Skv. 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar er henni almennt breytt með þeim hætti að ef Alþingi samþykkir breytingu eða viðauka við stjórnarskrána skal rjúfa Alþingi þá þegar og boða til almennra kosninga. Nýkjörið Alþingi þarf síðan að samþykkja breytinguna aftur óbreytta og hún staðfest af forseta Íslands til þess að hún öðlist gildi sem stjórnarskipunarlög. Næstu reglulegu alþingiskosningar verða vorið 2017 og því mögulegt að gera nauðsynlega breytingu á stjórnarskránni þá svo hægt verði að koma breyttu fyrirkomulagi við forsetakjör til framkvæmda við forsetakjör árið 2020.

Með stjórnarskipunarlögum, nr. 91/2013, um breytingu á stjórnarskránni, var nýju ákvæði um stundarsakir bætt við stjórnarskrána. Í ákvæðinu er mælt fyrir um hvernig breyta megi stjórnarskránni með öðrum hætti en greinir í 1. mgr. 79. gr. hennar fram til 30. apríl 2017. Í ákvæðinu kemur fram að heimilt sé að breyta stjórnarskránni með eftirfarandi hætti: Samþykki Alþingi frumvarp til laga um breytingu á stjórnarskrá með minnst 2/3 hlutum greiddra atkvæða skal það borið undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi sex mánuðum og í síðasta lagi níu mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Til þess að frumvarpið teljist samþykkt þarf það að hafa hlotið meiri hluta gildra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslunni, þó minnst atkvæði 40 af hundraði allra kosningarbærra manna, og skal það staðfest af forseta lýðveldisins og telst þá gild stjórnarskipunarlög.

Hvor leiðin sem farin verður til breytinga á stjórnarskránni er ljóst að nýtt fyrirkomulag sem lagt er til í þessu frumvarpi mun ekki gilda um næsta forsetakjör. Það gefur rúman tíma til umræðna um þá tillögu sem lögð er til í frumvarpi þessu sem og aðrar mögulegar leiðir við kjör á forseta sem einnig er vikið að hér í greinargerðinni. Þá er einnig mikilvægt að umræðan verði einnig með hliðsjón af þeim tillögum að breytingum sem stjórnarskrárnefnd kann að leggja til á embætti forseta Íslands.