151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal x — x. mál.

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (forseti Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds o.fl.).

Flm.: xxxx

1. gr.

2. og 3. málsliður 2. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

Forseti, ráðherrar í ríkisstjórn Íslands og önnur stjórnvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið. Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar fara með dómsvaldið.

2. gr.

5. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

Forseti skal kjörinn beinum, leynilegum og almennum kosningum af þeim er kosningarétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst 2,5% kosningabærra manna og mest 5%. Sá sem flest fær atkvæði, ef fleiri en einn eru í kjöri, er rétt kjörinn forseti. Ef aðeins einn maður er í kjöri er hann rétt kjörinn án atkvæðagreiðslu.

Að öðru leyti skal ákveða með lögum um framboð og kjör forseta og má þar ákveða að tiltekin tala meðmælenda skuli vera úr hverju kjördæmi í hlutfalli við kjósendatölu þar.

3. gr.

6. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

Kjörtímabil forseta hefst 1. júlí og endar 30. júní að sex árum liðnum. Forsetakjör fer fram í maí- eða júnímánuði það ár er kjörtímabil endar. Forseti skal ekki sitja lengur en tvö kjörtímabil samfellt.

4. gr.

7. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

Nú deyr forseti eða lætur af störfum, áður en kjörtíma hans er lokið, og skal þá kjósa nýjan forseta til 30. júní á sjötta ári frá kosningu.

5. gr.

Við fyrri málslið 1. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar bætast orðin: „sem ráðherra undirritar með honum“.

6. gr.

Í stað orðsins „Ráðuneytið“ í upphafi 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar kemur: „Stjórnarráð Íslands“.

7. gr.

Í stað 2. til 4. málsliðar 14. gr. stjórnarskrárinnar koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi:

Alþingi getur ákært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra eða falið ríkissaksóknara að fara með ákæruvaldið. Um ráðherraábyrgð, svo og rannsókn mála, útgáfu ákæru og meðferð mála fyrir dómi vegna ætlaðra embættisbrota ráðherra, skal kveðið á í lögum.

8. gr.

15. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

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

Ríkisstjórn, svo og einstakir ráðherrar, skulu njóta stuðnings meirihluta Alþingis eða hlutleysis. Forseta er heimilt að óska eftir yfirlýsingu Alþingis um stuðning eða hlutleysi áður en ný ríkisstjórn er skipuð.

9. gr.

2. mgr. 16. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo: Lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir, þar á meðal þjóðréttarsamninga sem horfa til breytinga á landslögum eða eru af öðrum ástæðum mikilvægir, skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði.

10. gr.

17. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

Ríkisstjórnarfundi skal halda um nýmæli í lögum, tillögur til Alþingis, önnur mikilvæg stjórnarmálefni og til samráðs um stefnumál ríkisstjórnarinnar. Svo skal og ríkisstjórnarfund halda, ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Fundunum stjórnar forsætisráðherra. Hann hefur umsjón með störfum og stefnu ríkisstjórnar og samhæfir aðgerðir ráðherra ef á þarf að halda.

11. gr.

20. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

Forseti Íslands, ráðherrar og önnur stjórnvöld veita þau embætti er lög mæla.

Engan má skipa embættismann, nema hann hafi íslenskan ríkisborgararétt. Krefja má embættismann um eið eða drengskaparheit við stjórnarskrána.

Með lögum skal að öðru leyti mæla fyrir um réttindi og skyldur embættismanna ríkisins og starfsgengisskilyrði þeirra. Þar skal komið á skipan sem tryggir að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við veitingu embætta og starfslok embættismanna.

Með lögum má undanskilja ákveðna embættismannaflokka auk embættismanna þeirra, sem taldir eru í 61. gr.

12. gr.

22. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991, orðast svo:

Forseti Íslands setur Alþingi þegar það kemur saman að nýju eftir almennar alþingiskosningar.

13. gr.

23. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 4. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991, orðast svo:

Enginn ráðherra getur setið í embætti eftir að Alþingi hefur samþykkt tillögu um vantraust.

Samþykki Alþingi vantraust á forsætisráðherra skal hann biðjast lausnar fyrir sig og ríkisstjórn sína.

Forsætisráðherra, sem beðist hefur lausnar, og ríkisstjórn hans skulu sitja áfram sem starfsstjórn þar til ný stjórn hefur verið skipuð, en ráðherrar í starfsstjórn skulu aðeins taka þær ákvarðanir sem nauðsynlegar eru.

14. gr.

Á 24. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 5. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991, verði eftirfarandi breytingar:

1. Orðin „enda komi Alþingi saman eigi síðar en tíu vikum eftir að það var rofið“ í fyrri málslið falla á brott.
2. Á eftir fyrri málslið kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Áður en forseti tekur afstöðu til tillögu forsætisráðherra um þingrof skal hann leita eftir áliti forseta Alþingis og formanna þingflokka.

15. gr.

Við 26. gr. stjórnarskrárinnar bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Atkvæðagreiðsla fer þó ekki fram felli Alþingi lögin úr gildi innan fimm daga frá synjun forseta.

16. gr.

27. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

Birta skal lög, almenn stjórnvaldsfyrirmæli og þjóðréttarsamninga sem ríkið hefur fullgilt. Um birtingarháttu og gildistöku fer að landslögum.

17. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 29. gr. stjórnarskrárinnar:

a. 1. málsliður fellur brott.

b. Í stað orðsins „Hann“ í upphafi 2. málsliðar kemur: „Forseti“.

c. Orðin „saksókn né“ og „sem landsdómur hefur dæmt“ í 3. málslið falla brott.

18. gr.

30. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákæruvaldsins. Hann skal í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögunum.

Forseti Íslands skipar ríkissaksóknara og veitir honum lausn. Ríkissaksóknari skal njóta sömu verndar í starfi og dómarar.

Að öðru leyti skal skipan ákæruvaldsins ákveðin með lögum.

19. gr.

35. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 9. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991, orðast svo:

Nýtt Alþingi skal koma saman eigi síðar en fjórða þriðjudag eftir almennar alþingiskosningar.

Í lögum skal kveðið á um samkomudag reglulegs Alþingis ár hvert og skiptingu starfstíma þess í löggjafarþing.

Alþingi getur frestað fundum sínum um tiltekinn tíma. Hafi fundum Alþingis verið frestað getur forseti Alþingis eigi að síður kvatt þingið saman til funda ef nauðsyn ber til. Forseta Alþingis er það og skylt ef um það berst ósk frá meirihluta þingmanna eða ríkisstjórn.

20. gr.

Við 44. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 14. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991, bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Frumvarp fellur sjálfkrafa niður í lok kjörtímabils nema kveðið sé á um annað í þingskaparlögum.

21. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Þrátt fyrir 1. mgr. skal beita ákvæðum 3. og 4. gr. í fyrsta sinn er forseti Íslands er kjörinn eftir gildistöku laga þessara, þó þannig að næstu forsetakosningar skal halda í maí eða júní í lok kjörtímabils sitjandi forseta.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis frá 30. nóvember 2017 segir að halda eigi áfram heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar í þverpólitísku samstarfi með aðkomu þjóðarinnar. Formenn þeirra stjórnmálaflokka sem sæti eiga á Alþingi hafa hist reglulega á kjörtímabilinu. Miðað er við að stjórnarskráin verði endurskoðuð í heild á þessu kjörtímabili og því næsta. Markmiðið er að þegar þessari heildstæðu yfirferð verði lokið endurspegli stjórnarskrá lýðveldisins Íslands sem best sameiginleg grunngildi þjóðarinnar og renni traustum stoðum undir lýðræðislegt réttarríki þar sem vernd mannréttinda er tryggð.

Samkvæmt þeirri áætlun sem unnið hefur verið eftir skal II. kafli stjórnarskrárinnar um forseta og framkvæmdarvald endurskoðaður á þessu kjörtímabili. Formennirnir fengu Ragnhildi Helgadóttur prófessor til að benda á leiðir til að uppfæra kaflann til samræmis við réttarþróun og framkvæmd. Í kjölfarið var Skúli Magnússon héraðsdómari og dósent fenginn til að semja frumvarp til stjórnarskipunarlaga í samráði við formenn flokkanna, sem fæli í sér tilteknar afmarkaðar umbætur.

Í tengslum við stjórnarskrárendurskoðunina vann Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands könnun á viðhorfi almennings til stjórnarskrárinnar sumarið 2019. Í framhaldinu fór fram umræðufundur í nóvember sama ár. Hafa niðurstöðurnar einnig verið hafðar til hliðsjónar við mótun þeirra breytingartillagna sem finna má í frumvarpi þessu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Frumvarpið er afrakstur endurskoðunar á ákvæðum II. kafla stjórnarskrárinnar sem fjallar að meginstefnu um forseta Íslands, ríkisstjórn og verkefni framkvæmdarvaldsins. Samhengisins vegna eru þó í frumvarpinu einnig lagðar til breytingar á 2. og 3. málsl. 2. gr. og 35. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. I. og IV. kafla hennar.

Meginmarkmið frumvarpsins er að þessi kafli stjórnarskrárinnar endurspegli betur gildandi rétt. Í þessu felst að í sumum tilvikum þykir rétt að breyta orðalagi gildandi ákvæða án verulegra efnisbreytinga, sbr. t.d. breytingar á ákvæðum um ríkisstjórn og ríkisstjórnarfundi. Í þeim tilvikum sem stjórnarskráin er þögul um mikilvægar gildandi efnisreglur er hins vegar nauðsynlegt að gera tillögu um ný ákvæði frá grunni, t.d. ákvæði um þingræði og nánari framkvæmd þingræðisreglunnar. Þá eru í nokkrum tilvikum lagðar til efnisbreytingar þar sem framkvæmd, samfélagsumræða eða umfjöllun fræðimanna þykir hafa leitt í ljós galla á gildandi reglum og að tiltekinna úrbóta sé þörf, sbr. breytingar á ákvæðum um rannsókn mála og ákæru gegn ráðherrum vegna embættisfærslu þeirra svo og breyttar reglur um kvaðningu Alþingis og frestun funda þess.

Leitast hefur verið við að setja fram tillögur sem breið samstaða getur ríkt um og er þá meðal annars litið til hugmynda stjórnlaganefndar, frumvarps stjórnlagaráðs og fyrrnefndrar rökræðu­könn­unar sem nánar er fjallað um í 5. kafla. Grunnreglur um handhöfn æðsta framkvæmdarvalds og samband ráðherra og forseta í því efni, sbr. 11., 13., 14., 18. og 19. gr. stjórnarskrárinnar, standa óhreyfðar. Sama á að meginstefnu við um synjunarvald forseta skv. 26. gr. og reglur um handhafa forsetavalds, sbr. 8. gr. Til grundvallar þeirri nálgun liggur sú afstaða að reglur stjórnarskrárinnar um þetta efni séu skýrar og venjubundin framkvæmd þeirra, þ.e. að forseti fari að tillögu ráðherra, hafi verið án teljandi vandkvæða. Einnig er talið erfitt að breyta þessum grundvallarreglum án ófyrirsjáanlegra áhrifa á stjórnskipunina í heild. Komið er til móts við sjónarmið um að rétt sé að takmarka þann tíma sem forseti getur setið við tvö kjörtímabil en í því sambandi athugast þó að gert er ráð fyrir því að kjörtímabil forseta verði lengt úr fjórum árum í sex.

Í frumvarpinu er ekki að finna ákvæði um ýmis atriði sem stjórnlaganefnd og stjórnlagaráð fjölluðu um en gætu átt heima í breyttum II. kafla ef stefna í þá átt yrði mörkuð, sbr. einkum eftirfarandi efnisatriði: a) Lögrétta/stjórnlagaráð; b) upplýsinga- og sannleiksskylda ráðherra; c) skýrsla ríkisstjórnar til Alþingis; d) hagsmunaskráning og aukastörf ráðherra. Nefna má að um síðastnefnda atriðið var lagt fram stjórnarfrumvarp á 150. löggjafarþingi, sbr. 523. mál. Það athugast einnig að hér er í öllum tilfellum um að ræða atriði sem hægt er að skipa með almennum lögum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Helstu efnisbreytingar sem gerð er tillaga um í frumvarpinu eru eftirfarandi:

1. Kjörtímabil forseta Íslands verði lengt í sex ár og áskilið að sami maður geti ekki gegnt embætti forseta samfellt lengur en tvö kjörtímabil, eða alls 12 ár.
2. Fortakslaust (lagalegt) ábyrgðarleysi forseta Íslands á stjórnarathöfnum verði afnumið og lagt til að ábyrgðarleysi sé bundið við embættisathafnir sem hann framkvæmir að tillögu og á ábyrgð ráðherra.
3. Mælt verði fyrir um heimild Alþingis til að fela ríkissaksóknara að fara með ákæruvald vegna ætlaðra embættisbrota ráðherra í stað þess að þingið gefi sjálft út ákæru. Þá er lagt til að ákvæði um landsdóm verði fellt úr stjórnarskrá og kveðið verði á um rannsókn mála, útgáfu ákæru og meðferð fyrir dómi með almennum lögum.
4. Orðalag ákvæða um myndun og hlutverk ríkisstjórnar verði skýrt og fært til samræmis við áralanga framkvæmd.
5. Ákvæði um ríkisstjórnarfundi verði gerð ítarlegri og samhæfingarhlutverk forsætisráðherra styrkt.
6. Þingræðisreglan verði bundin í stjórnarskrá og mælt fyrir um afsögn ríkisstjórnar eða tiltekins ráðherra við vantraust Alþingis.
7. Mælt verði fyrir um hlutverk starfsstjórnar þegar ríkisstjórn, sem beðist hefur lausnar, situr áfram þar til ný ríkisstjórn hefur verið skipuð.
8. Ákvæði um skipun embættismanna verði færð til samræmis við þróun sem orðið hefur á reglum um opinbera starfsmenn og þá meginreglu að fagleg sjónarmið eigi að ráða við skipanir í opinber embætti.
9. Ákvæðum um aðkomu handhafa framkvæmdarvalds, þ.e. ráðherra og forseta, að kvaðningu Alþingis og frestun funda þingsins verði breytt í grundvallaratriðum með það að markmiði að þingið fari að fullu með forræði á eigin störfum.
10. Mælt verði fyrir um skyldu forseta Íslands til að leita eftir áliti forseta Alþingis og formanna þingflokka áður en tekin verði ákvörðun um þingrof að tillögu forsætis­ráðherra.
11. Mælt verði fyrir um heimild Alþingis til að fella úr gildi lög sem forseti synji staðfestingar skv. 26. gr. stjórnarskrár og þá með þeim afleiðingum að þjóðaratkvæðagreiðsla fari ekki fram.
12. Formleg heimild forseta til að fella niður saksókn verði afnumin.
13. Mælt verði fyrir um embætti ríkissaksóknara með það að markmiði að tryggja embættinu sambærilegt sjálfstæði og vernd og dómsvaldinu.

4. Samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar.

Tvö efnisatriði frumvarpsins gefa tilefni til umræðu um alþjóðlegar skuldbindingar. Í fyrsta lagi gerir frumvarpið ráð fyrir því að fortakslaust ábyrgðarleysi forseta á stjórnarathöfnum sé afnumið og bundið við þær athafnir sem hann framkvæmir að tillögu ráðherra. Þessi breyting er í samræmi við 27. gr. Rómarsamþykktar um Alþjóðlega sakamáladómstólinn frá 17. júlí 1998 sem Ísland hefur fullgilt, sbr. einnig lög nr. 43/2001.

Í annan stað var fjallað um ákvæði 14. gr. stjórnarskrár í dómi Mannréttinda­dómstóls Evrópu frá 23. nóvember 2017 í máli Geirs H. Haarde gegn íslenska ríkinu. Í dóminum var meðal annars tekin afstaða til þess hvort það fyrirkomulag að Alþingi færi með ákæruvald í málum vegna brota ráðherra í embætti og að landsdómur dæmdi í þeim málum bryti gegn 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um réttláta málsmeðferð, þar á meðal hvort landsdómur teldist sjálfstæður og óvilhallur dómstóll í skilningi sáttmálans. Íslenska ríkið var sýknað í málinu og verður dómurinn ekki skilinn á aðra leið en þá að núgildandi fyrirkomulag samrýmist ákvæðum mannréttindasáttmála Evrópu sem Ísland hefur fullgilt og lögfest, sbr. samnefnd lög nr. 62/1994. Leiðir einnig af þessu að það er samrýmanlegt sáttmálanum að Alþingi sé áfram falið að mæla fyrir um inntak ráðherraábyrgðar og nánari meðferð slíkra mála, líkt og frumvarpið gerir ráð fyrir.

5. Samráð.

Eins og vikið var að í inngangskafla var Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands falið að standa fyrir rökræðukönnun á viðhorfi almennings til stjórnarskrárinnar. Rökræðukönnunin skiptist í sex meginþætti. Fyrst var könnun lögð fyrir tilviljunarúrtak úr þjóðskrá og viðhorfshóp stofnunarinnar sumarið 2019. Í nóvember sama ár var þátttakendum í könnuninni boðið að taka þátt í umræðufundi og þeir sem þáðu boðið fengu sendar upplýsingar um málefni fundarins. Í upphafi umræðufundar var önnur viðhorfskönnun lögð fyrir þátttakendur til að kanna viðhorf þeirra til málefnanna en því næst var þeim skipt í hópa sem ræddu málefnin skipulega undir stjórn umræðustjóra. Á fundinum gafst þátttakendum jafnframt tækifæri til að bera upp spurningar um hvert málefni við sérfræðinga. Í lok fundar var þriðja viðhorfskönnunin lögð fyrir þátttakendur í því skyni að kanna hvort viðhorf þeirra hefðu breyst við nánari skoðun og umræður fundarins.

Í fyrstu viðhorfskönnuninni töldu 65% þátttakenda að áfram ætti að styðjast við einfalda meirihlutakosningu við val á forseta Íslands. Voru 62% hlynnt því að takmarka lengd setu forseta í embætti, en einungis 14% voru því andvíg. Af þeim kostum sem komu til greina völdu flestir (40%) þann kost að takmarka ætti setuna við þrjú fjögurra ára kjörtímabil, 12 ár samtals. Alls voru 70% þeirrar skoðunar að forsetaembættið og þau völd sem því fylgja ættu að vera svipuð og í núgildandi stjórnskipan. Í fyrstu viðhorfskönnuninni kom jafnframt fram að 59% þátttakenda vildu halda núverandi fyrirkomulagi um ráðherraábyrgð og málsmeðferð vegna embættisbrota ráðherra. Þegar fólk var beðið um að ímynda sér að breyta ætti fyrirkomulaginu töldu 75% að slík mál ætti að reka eins og önnur refsimál fyrir dómstólum.

Í þriðju viðhorfskönnuninni, þ.e. eftir umræður fundarins, kom fram að 77% þátttakenda vildu að embætti forseta Íslands væri með svipuðu sniði og í núgildandi stjórnskipan. Var í því sambandi tekið fram í spurningu sem lögð var fyrir þátttakendur að samkvæmt núverandi fyrirkomulagi hefði forseti Íslands fyrst og fremst formlegt hlutverk en gæti þó í ákveðnum tilfellum haft mikil áhrif á stjórnmál, t.d. með því að synja lögum staðfestingar. Alls töldu 86% þátttakenda að forseti lýðveldisins ætti að vera fulltrúi allrar þjóðarinnar og hafinn yfir dægurstjórnmál. Jókst stuðningur við þetta sjónarmið á rökræðufundinum (var 79% í upphafi fundar). Þá töldu 75% þátttakenda það mikilvægt fyrir lýðræðið og lýðræðislega þátttöku að sami forseti sæti ekki of lengi í embætti. Stuðningur við þetta jókst í lok fundarins (var 64% í upphafi fundar). Alls töldu 72% að embættistími forseta ætti að takmarkast við tiltekinn fjölda kjörtímabila. Þá töldu 54% að forseti ætti að hafa áhrif á gang mála þar sem hann væri eini embættismaðurinn sem hefði beinan stuðning almennings á bak við sig. Dró heldur úr stuðningi við þetta sjónarmið á rökræðufundinum (var 61% í upphafi fundar). Af öllu þessu þykir mega draga þá ályktun að ekki sé víðtækur stuðningur við grundvallarbreytingar á eðli forsetaembættisins.

Á rökræðufundinum var jafnframt fjallað um landsdóm og ákæruvald Alþingis vegna brota ráðherra í starfi. Þar kom skýrt fram að þátttakendur vildu breytingar á núverandi kerfi. 55% töldu að Alþingi ætti ekki að hafa vald til að ákæra ráðherra og að leggja skyldi niður landsdóm en stuðningur við það sjónarmið var 24% í upphafi fundar. Yfirgnæfandi meiri hluti þátttakenda, eða 79%, taldi eftir fundinn að hægt væri að misnota ákæruvald Alþingis og landsdóm í pólitískum tilgangi og jókst stuðningur við það sjónarmið á fundinum (var 70% við upphaf hans). Að sama skapi töldu einungis 32% nauðsynlegt að ákæruvald Alþingis og landsdómur væri fyrir hendi til að almenningur gæti treyst því að mál á hendur framkvæmdarvaldinu væru sótt á hlutlausan og sanngjarnan hátt.

Með erindi, dags. 3. mars 2020, var óskað eftir afstöðu forseta Alþingis til tillagna í frumvarpsdrögum sem formenn stjórnmálaflokka sem sæti eiga á Alþingi höfðu látið vinna um breytingu á II. kafla stjórnarskrárinnar. Í svarbréfi, dags. 12. mars 2020, kom meðal annars fram að það væri afstaða forseta Alþingis að fylgja bæri þeim valkosti að Alþingi kæmi saman tiltekinn dag sem yrði fjórði þriðjudagur eftir almennar alþingiskosningar og að forseti lýðveldisins setti þá Alþingi.

6. Mat á áhrifum.

Í fyrsta lagi felst í frumvarpinu ráðagerð um að samhæfingarhlutverk forsætisráðherra með ríkisstjórn verði styrkt og forsendur skapaðar fyrir aukinni sameiginlegri pólitískri ábyrgð ráðherra og sameiginlegri ásýnd ríkisstjórnar. Þessar breytingar eru í takt við þróun síðustu ára, sbr. einkum lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, en kunna þó að gefa tilefni til frekari skoðunar á starfsháttum ríkisstjórnar og Stjórnarráðsins og þeim reglum sem um þetta gilda. Í annan stað er mælt fyrir um breytingar á rannsókn mála gegn ráðherrum, útgáfu ákæru og meðferð mála. Þessar breytingar, svo og það markmið að meðferð þessara mála fullnægi kröfum um réttláta málsmeðferð, kalla á endurskoðun þingskapalaga, laga um landsdóm og hugsanlega einnig laga um ráðherraábyrgð. Er vinna við þessa endurskoðun raunar þegar hafin. Í þriðja lagi er ljóst að gera þyrfti breytingar á lögum um framboð og kjör forseta Íslands, nr. 36/1945, til samræmis við breytt kjörtímabil forseta o.s.frv. Í fjórða lagi þyrfti að huga að gildandi reglum um skipan og starfskjör embættismanna með hliðsjón af nýjum reglum í 20. gr. stjórnarskrárinnar. Í fimmta lagi þyrfti að huga að endurskoðun þingskapalaga með hliðsjón af breyttum reglum um kvaðningu Alþingis og frestun funda, meðal annars mögulega á þá leið að þingmál falli sjálfkrafa niður í lok kjörtímabils í stað þess að falla niður í lok tiltekins löggjafarþings.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í þessari grein frumvarpsins eru gerðar tillögur um breytingar á orðalagi 2. og 3. málsl. 2. gr. stjórnarskrár til samræmis við gildandi rétt og þróun stjórnskipunarinnar. Í samræmi við þá efnisafmörkun sem um ræðir í greinargerð er hins vegar ekki gerð tillaga um breytingu á 1. málslið sem kveður á um handhafa löggjafarvalds. Breið samstaða sýnist vera um að í 2. gr. séu ráðherrar taldir upp meðal æðstu handhafa framkvæmdarvalds, sbr. einkum 2. gr. frumvarps stjórnlagaráðs (2011) og 2. gr. í dæmum stjórnlaganefndar (2011) að nýrri stjórnarskrá. Er slík breyting einnig í samræmi við 11., 13., 14., 16., 18. og 19. gr. stjórnarskrár og þá meginreglu stjórnskipunarinnar að valdi forseta til stjórnarathafna verði ekki beitt nema fyrir atbeina ráðherra sem tekur ábyrgð á hlutaðeigandi athöfn.

Frumvarp stjórnlagaráðs og dæmi stjórnlaganefndar voru einnig samhljóma um þá tillögu að í 3. málslið greinarinnar yrði berum orðum vísað til Hæstaréttar Íslands og stjórnskipuleg staða réttarins sem æðsta dómstóls þjóðarinnar þannig styrkt. Hið sama á við um þá breytingu í málsliðnum að nefna *aðra dómstóla* í stað *dómenda*, en núgildandi orðalag vísar óbeint til þess tíma er handhafar framkvæmdarvalds (sýslumenn/fógetar) fóru einnig með dómsvald og er því úrelt.

Um 2. gr.

Í þessari grein er gerð tillaga um breytingar á 5. gr. stjórnarskrárinnar um forsetakosningar. Núverandi fyrirkomulag forsetakosninga tryggir hvorki að forseti sé kjörinn með meiri hluta atkvæða né með tilteknu lágmarkshlutfalli atkvæða kosningabærra manna. Hins vegar vitnar reynslan á lýðveldistímanum um að þjóðinni hafi tekist að „fylkja sér þannig um forsetaefni að atkvæði dreifist eigi úr hófi fram“ (nefndarálit sameinaðra stjórnarskrárnefnda, Alþt. 1944, A-deild, þskj. 71, bls. 165) og nýir forsetar hafi í framhaldinu áunnið sér traust þjóðarinnar. Er þá einkum horft til þess að aldrei hefur komið til þess að sitjandi forseti hafi ekki náð endurkjöri þegar hann hefur boðið sig fram að nýju. Þá benda niðurstöður áðurgreindrar rökræðukönnunar ekki til þess að djúpstæð óánægja sé með núverandi kerfi. Að svo stöddu er því ekki talin sérstök ástæða til þess að gera grundvallarbreytingar á fyrirkomulagi forsetakosninga.

Lagt er til að gerð verði krafa um aukinn fjölda meðmælenda, að nokkru í samræmi við hugmyndir stjórnlaganefndar (2011). Til grundvallar þessari breytingu liggur sú fjölgun kosningabærra manna sem orðið hefur frá lýðveldisstofnun árið 1944 samfara fólksfjölgun og rýmkun kosningaréttar, þ.e. úr um það bil 75.000 manns árið 1944 í ríflega 250.000 árið 2020. Sýnist eðlilegt að forsetaframbjóðendur njóti stuðnings nokkuð sambærilegs hlutfalls kjósenda og miðað var við í upphafi en eftir sem áður verði kröfum í þessu efni stillt í hóf.

Árið 1944 var fjöldi kjósenda á kjörskrá tæplega 75.000 og svaraði því lágmarksfjöldi meðmælenda (1500) til u.þ.b. 2% kjósenda, en hámarksfjöldi (3000) til 4%. Rétt þykir að miða við að forsetaefni hafi meðmæli ekki lægra hlutfalls kjósenda og við setningu stjórnarskrárinnar 1944 og taki nákvæmur fjöldi lágmarks- og hámarksfjölda meðmælenda framvegis breytingum til samræmis við fjölgun kjósenda. Gert er ráð fyrir því að nákvæmur fjöldi meðmælenda svo og hugsanleg skipting fjölda meðmælenda milli kjördæma sé tilkynnt með auglýsingu forsætisráðherra, svo sem tíðkast hefur samkvæmt lögum um framboð og kjör forseta Íslands, nr. 36/1945, og sé þá miðað við bestu fáanlegu upplýsingar um fjölda kosningabærra manna.

Hugtakið landsfjórðungur er hvergi skýrt í almennum lögum og á sér fyrst og fremst sögulega skírskotun. Er því vissum erfiðleikum bundið í framkvæmd að slá því föstu hversu mikinn fjölda meðmælenda hver og einn frambjóðandi þurfi að hafa í hverjum og einum fjórðungi svo og staðreyna hvort þessum fjölda hafi verið náð í einstöku tilfelli, sbr. nú til hliðsjónar 1. mgr. 3. gr. laga nr. 36/1945. Í samræmi við hugmyndir stjórnlaganefndar (2011) er lagt til að í stað tilvísunar til landsfjórðunga í 2. mgr. 5. gr. komi „kjördæmi“. Áréttað er að sem fyrr er hér er aðeins um að ræða heimild til að áskilja með lögum að forsetaframbjóðandi njóti fyrirframákveðins stuðnings í hverju og einu kjördæmi og gæti löggjafinn markað aðra stefnu um þetta atriði með lagasetningu, sbr. fyrrnefnd lög nr. 36/1945.

Um 3. gr.

Með greininni er í fyrsta lagi lögð til sú breyting á 6. gr. stjórnarskrárinnar að forsetakosningar verði haldnar í maí eða júní í stað júní eða júlí og kjörtímabil forseta hefjist 1. júlí í stað 1. ágúst. Grundvallast tillagan að þessu leyti fyrst og fremst á því að sumarleyfi eru tíðkanleg í júlí og því heppilegra að kjöri og embættistöku nýs forseta sé þá lokið. Í annan stað er lagt til að kjörtímabil forseta verði lengt um tvö ár og verði því alls sex ár. Sýnist lenging á kjörtímabili forseta eðlileg í ljósi þess að allir forsetar lýðveldisins hafa setið lengur en eitt kjörtímabil. Er þá einnig horft til þess að alloft hefur verið sjálfkjörið í embætti forseta vegna þess að enginn hefur boðið sig fram gegn sitjandi forseta eða þá að sitjandi forseti hefur sigrað með miklum yfirburðum. Í þriðja lagi er lagt til að forseti sitji ekki lengur en tvö kjörtímabil, eða alls 12 ár. Er sú tillaga bæði í samræmi við niðurstöðu fyrrgreindrar rökræðukönnunar Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands og það sem tíðkanlegt er hjá öðrum ríkjum með lýðveldisstjórnarform.

Um 4. gr.

Með greininni eru lagðar til breytingar á 7. gr. stjórnarskrárinnar. Greinin tekur mið af þeim breytingum sem lagðar eru til í 3. gr. frumvarpsins, sbr. 6. gr. stjórnarskrárinnar, og þarfnast ekki skýringa.

Um 5. gr.

Í þessari grein er gerð tillaga um breytingu á fyrri málsl. 1. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar. Núverandi orðalag ákvæðisins verður rakið til breytinga árið 1915 á stjórnarskránni um hin sérstaklegu málefni Íslands og 10. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 þar sem mælt var fyrir um að konungur væri „ábyrgðarlaus og friðhelgur“, en sú yfirlýsing átti sér aftur fyrirmynd í dönsku stjórnarskránni allt frá setningu þeirrar fyrstu árið 1849. Með lýðveldisstjórnarskránni árið 1944 var miðað við að ábyrgðarleysi forseta samkvæmt greininni væri takmarkað við athafnir hans í embætti og þá á þeirri forsendu að slíkar athafnir væru ávallt að tillögu og á ábyrgð ráðherra. Hins vegar var talið ástæðulaust að forseti væri ábyrgðarlaus ef svo ólíklega vildi til að hann gerði sig sekan um refsiverðan verknað utan embættis síns. Í reynd var alger friðhelgi þjóðhöfðingja Íslands því afnumin með setningu lýðveldisstjórnar­skrárinnar.

Um það sýnist víðtæk samstaða að yfirlýsing stjórnarskrárinnar um ábyrgðarleysi forseta á stjórnarathöfnum samræmist illa grunnrökum lýðveldis og orki jafnvel tvímælis gagnvart skuldbindingum ríkisins á sviði alþjóðlegs refsiréttar. Fræðilega er ekki hægt að slá loku fyrir að forseti kunni að gerast brotlegur við refsilög eða baka sér skaðabótaskyldu vegna háttsemi í embætti, sem ekki grundvallast á tillögu ráðherra og sá síðarnefndi ber þar af leiðandi ekki ábyrgð á skv. 14. gr. stjórnarskrár. Því þykir ástæða til að taka af tvímæli um að ábyrgðarleysi forseta einskorðist við athafnir hans sem leiða af tillögu á ábyrgðarsviði ráðherra, svo sem raunar var miðað við þegar frumvarp til núgildandi stjórnarskrár var samið. Samkvæmt þessu verður forseta hvorki refsað né hann dæmdur skaðabótaskyldur sem samverka- eða hlutdeildarmaður ráðherra fyrir að staðfesta tillögu ráðherra skv. 19. gr. stjórnarskrár. Um ábyrgð forseta að öðru leyti færi hins vegar samkvæmt almennum reglum, sbr. meðal annars X. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, um landráð.

Þótt telja verði afar ólíklegt að reyni á téða ábyrgð forseta er hér um að ræða breytingu með það táknræna gildi að forseti lýðveldisins verði ekki lengur alfarið undanþeginn lagalegri ábyrgð vegna hvers kyns embættisathafna sinna, þ.e. þeirra sem hann kynni hugsanlega að verða uppvís að án atbeina ráðherra. Frá lagalegu sjónarmiði felst allt að einu í tillögunni sú rýmkun á lagalegri ábyrgð forseta að háttsemi hans í starfi, þ.e. þegar hann hefur ekki stuðst við tillögu ráðherra, geti skapað honum refsiábyrgð (og skaðabótaábyrgð) samkvæmt almennum reglum.

Ekki þykir ástæða til að hagga við því fyrirkomulagi 2. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar að forseti verði aðeins sóttur til refsingar með samþykki Alþingis enda sé nauðsynlegt að „firra forseta óþarfri áreitni“ líkt og fram kemur í skýringum við 11. gr. þess frumvarps sem varð að núgildandi stjórnarskrá lýðveldisins. Þá þykja ekki efni til að leggja til breytingar á ákvæðum 3. og 4. mgr. 11. gr. viðvíkjandi lausn forseta frá embætti að kröfu Alþingis en á þessi ákvæði hefur ekki reynt á lýðveldistímanum.

Um 6. gr.

Með greininni er lagt til að 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrár verði breytt á þá leið að í stað þess að nefna „Ráðuneytið“, sem er úrelt og vísar einkum til heimastjórnartímans (1904–1918), verði vísað til „Stjórnarráðs Íslands“. Orðalagið er hið sama og í 2. mgr. 2. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011 og er ekki ætlað að koma í veg fyrir að einstök ráðuneyti eða undirstofnanir þeirra reki starfsstöðvar á landsbyggðinni samkvæmt almennum lögum og stjórnvaldsákvörðunum hverju sinni.

Um 7. gr.

Með þessari grein er í fyrsta lagi lagt til að Alþingi ákveði sjálft hvort það fari með ákæruvald í málum vegna ætlaðra brota ráðherra í embætti eða hvort ákæruvald í slíkum málum verði falið ríkissaksóknara sem æðsta handhafa ákæruvalds, sbr. 18. gr. frumvarpsins. Gæti þá bæði verið um það að ræða að ákæruvaldið væri falið ríkissaksóknara í ákveðnu tilviki, t.d. í kjölfar rannsóknar á vegum þingsins, eða í eitt skipti fyrir öll, allt eftir því hvernig mælt væri fyrir um þetta atriði í almennum lögum. Af nýjum 3. málslið leiðir að í lögum beri ekki aðeins að kveða á um inntak ráðherraábyrgðar heldur einnig rannsókn mála, útgáfu ákæru og meðferð mála fyrir dómi. Er þá gengið út frá því að við lagasetningu um þessi atriði séu grundvallarréttindi virt, sbr. einkum fyrirmæli 69. gr. stjórnarskrárinnar um lögbundnar refsiheimildir og 70. gr. um réttláta málsmeðferð.

Í annan stað er gert ráð fyrir því að Alþingi taki afstöðu til þess með lagasetningu hvort ástæða sé til að viðhalda landsdómi, í einni eða annarri mynd, sem sérdómstóli um ráðherraábyrgð eða hvort betur fari á því að fela almennum dómstólum meðferð þessara mála. Er þá horft til þess að landsdómur byggðist upphaflega á þeim rökum að þingið hefði ákveðin áhrif á skipan þess dómstóls sem fjallaði um lagalega ábyrgð ráðherra. Þótt þau rök horfi á annan veg við í ljósi tilkomu og þróunar þingræðis er áfram talið eðlilegast að Alþingi taki afstöðu til þess hvort rétt sé að halda í landsdóm sem sérdómstól og hvernig skipan hans skuli þá hagað. Ef ákveðið yrði að viðhalda landsdómi þyrfti þó að gæta að sambandi slíks sérdómstóls við Hæstarétt Íslands sem æðsta dómstóls þjóðarinnar, sbr. 1. gr. frumvarpsins, auk þess sem slík skipan þyrfti að fullnægja kröfum 59., 61. og 70. gr. stjórnarskrárinnar.

Með framangreindum tillögum er meðal annars horft til þess að niðurstöður rökræðukönnunar Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands benda til þess að almenn samstaða sé um að núverandi fyrirkomulag sé hægt að misnota í pólitískum tilgangi (79% þátttakenda voru sammála fullyrðingunni eftir umræðufundinn) og mjög dró úr stuðningi við fullyrðingu um að Alþingi ætti áfram að hafa ákæruvald og landsdómur að dæma í slíkum málum (52% fyrir umræðufund en 21% að umræðunum loknum). Jafnframt er ljóst að þörf er á endurskoðun reglna um ráðherraábyrgð, sbr. niðurstöður vinnuhóps sem forsætisnefnd Alþingis fól að fara yfir lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdar­valdinu og leggja mat á hvort breytinga væri þörf í skýrslu hópsins frá 2009. Kemur þar meðal annars fram að nauðsynlegt sé að skerpa á orðalagi ákvæða laga um ráðherraábyrgð með tilliti til aukinnar áherslu dómstóla á skýrleika refsiheimilda, taka til skoðunar hvort setja eigi sérstakt refsiákvæði um brot ráðherra á upplýsingaskyldu gagnvart Alþingi og skýra nánar að hve miklu leyti ákvæðum almennra hegningarlaga um almenn refsiskilyrði verði beitt um brot gegn lögum um ráðherraábyrgð. Er nýjum ákvæðum þannig ætlað að veita nauðsynlegt svigrúm til gagngerrar endurskoðunar í þessu ljósi, bæði hvað varðar ráðherra­ábyrgð og ákæru- og dómsvald í slíkum málum, á vettvangi almenna löggjafans.

Um 8. gr.

Með þessari grein frumvarpsins eru lagðar til þær breytingar á 15. stjórnarskrár að lögfestar verði gildandi reglur um myndun ríkisstjórna og einnig að þingræðisregla íslensks réttar komi í því sambandi fram berum orðum.

Lagt er til að í 1. málsl. 1. mgr. greinarinnar verði kveðið á um að forseti ákveði, án tillögu ráðherra, hverjum hann felur að mynda „ríkisstjórn“ en þetta grundvallarhugtak stjórnskipunarinnar kemur ekki fram í stjórnarskránni. Í þessari tillögu felst að ríkisstjórnin fái þar með stjórnskipulega stöðu sem ein af grunnstofnunum lýðveldisins. Hugtakið *ríkisstjórn* þarfnast vart skýringa enda hefur það ákveðna merkingu samkvæmt venju og lögum um Stjórnarráð Íslands auk þess sem fjöldi almennra laga og stjórnvaldsfyrirmæla vísar með einum eða öðrum hætti til „ríkisstjórnar“.

Það ákvæði sem hér er lagt til er að öðru leyti í samræmi við áralanga framkvæmd forseta við veitingu umboðs til ríkisstjórnarmyndunar og styðst við hugmyndir stjórnlaganefndar (2011). Ekki þykir ástæða til að binda hendur forseta við veitingu umboðs til myndunar ríkisstjórnar eða setja honum berum orðum nánari viðmið til leiðsagnar, t.d. að umboð til ríkisstjórnarmyndunar skuli fyrst veitt formanni þess stjórnarmálaflokks sem unnið hefur flest sæti í alþingiskosningum o.s.frv. Sú breyting sem lögð er til með 2. mgr. gefur þó skýrt til kynna að hvers kyns ákvarðanir forseta í þessu efni hljóti að hafa það að markmiði að mynduð verði ríkisstjórn sem nýtur stuðnings eða a.m.k. hlutleysis meiri hluta Alþingis þannig að þingræði sé virt. Hins vegar verður að ætla forseta svigrúm til að meta hvernig þessu markmiði verður best náð hverju sinni. Er þá horft til þess að aðstæður við stjórnarmyndun geta verið fjölbreyttar og um margt ófyrirsjáanlegar.

Nýtt orðalag 2. málsl. 1. mgr. felur ekki í sér breytingu frá gildandi reglum en endurspeglar hins vegar þá venju að forseti skipi forsætisráðherra, sem meðundirritar eigið skipunarbréf, en forsætisráðherra geri því næst tillögu til forseta um skipun annarra ráðherra og meðundirriti skipunarbréf þeirra, sbr. 19. gr. stjórnarskrárinnar. Með orðalaginu er einnig óbeint vísað til forsætisráðherra sem oddvita ríkisstjórnar og þar með er þetta hlutverk hans styrkt, sbr. nánar þær breytingar sem lagðar eru til með 10. gr. frumvarpsins, sbr. 17. gr. stjórnarskrárinnar, og skýringar við þá grein.

Með 2. mgr. er gerð tillaga um að festa þingræðisregluna í stjórnarskrá. Þótt því hafi verið haldið fram að reglan hafi nokkra stoð af tilvísun 1. gr. stjórnarskrárinnar til þingbundinnar stjórnar, m.a. með vísan til athugasemda við 1. gr. þess frumvarps sem varð að núgildandi stjórnarskrá, byggist þingræðisreglan fyrst og fremst á óumdeildri stjórnskipunarvenju sem rakin verður allt aftur til tilkomu heimastjórnar árið 1904, sbr. 2. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 16/1903. Um það er almenn samstaða að texti stjórnarskrárinnar eigi að bera með sér þessa grunnreglu íslenskrar stjórnskipunar og er orðalag ákvæðisins sótt til hugmynda stjórnlaganefndar (2011). Með ákvæðinu er því ekki gerð tillaga um að horfið verði frá venjubundinni íslenskri þingræðisreglu sem kenna má við neikvæða þingræðishefð, þ.e. að ný ríkisstjórn taki við án þess að vera beinlínis kosin af þinginu eða eftir að hafa fengið yfirlýsingu um stuðning meiri hluta þingmanna. Hins vegar er við það miðað að ríkisstjórn, eða einstökum ráðherrum ef því er að skipta, beri að biðjast lausnar ef þingið hefur samþykkt tillögu um vantraust, svo sem tíðkast hefur, sjá nánar skýringar við 13. gr. frumvarpsins.

Við undirbúning frumvarpsins var rætt um kosti „jákvæðrar“ eða „uppbyggilegrar“ þingræðisreglu, sem meðal annars er fylgt í Svíþjóð og Finnlandi, einkum vegna tillögu stjórnlagaráðs þess efnis í 90. gr. frumvarps ráðsins (2011). Framkvæmd þingræðisreglunnar hér á landi sýnist þó ekki hafa valdið vandkvæðum að þessu leyti og er þá horft til þess að óvissa og ágreiningur um ætlaðan stuðning eða hlutleysi Alþingis við ríkisstjórnir, þegar þær hafa tekið til starfa, er nánast óþekktur. Hafa álitamál um hvort ríkisstjórn hefur til að bera nægilegan stuðning Alþingis þannig fyrst og fremst komið upp síðar og þá án tillits til þess hvort ríkisstjórn naut upphaflega nægilegs stuðnings þingsins í samræmi við þingræðisregluna. Breyting á gildandi reglum að þessu leyti virðist því ekki aðkallandi. Á hinn bóginn er ljóst að jákvæð þingræðishefð hefur ákveðna kosti, svo sem vikið er að í skýringum við frumvarp stjórnlagaráðs. Til að koma til móts við þessi sjónarmið er með 2. mgr. lagt til að forseti Íslands geti óskað eftir yfirlýsingu Alþingis um stuðning eða hlutleysi áður en ný ríkisstjórn er skipuð. Þótt mat á beitingu heimildarinnar sé lagt í hendur forseta verður að telja líklegt að ákvæðinu, sem ætlað er að tryggja til hlítar að þingræðisreglan sé virt við myndun nýrrar ríkisstjórnar, yrði aðeins beitt við þær sérstöku og ólíklegu aðstæður að tilefni væri til að draga í efa að ný ríkisstjórn nyti nægilegs stuðnings Alþingis.

Um 9. gr.

Með þessari grein frumvarpsins er nánar skýrt, í samræmi við gildandi reglur og áralanga framkvæmd, hvaða málefni skuli bera undir forseta í ríkisráði skv. 2. mgr. 16. gr. stjórnarskrárinnar. Minna má á að skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar er gert ráð fyrir því að lög Alþingis séu lögð fyrir forseta til staðfestingar innan tveggja vikna frá samþykkt. Verður þegar af því orðalagi dregin sú ályktun að í ýmsum tilvikum kunni ráðherra að bera mál upp fyrir forseta skv. 18. gr. stjórnarskrár utan funda ríkisráðs og forseti staðfesti tillögu ráðherra með gildum hætti skv. 19. gr. stjórnarskrár á milli slíkra funda. Er og fyrir þeirri tilhögun löng venja. Af þessu leiðir að í þorra tilvika hafa lög og stjórnarathafnir þegar tekið gildi þegar haldinn er ríkisráðsfundur. Í þessari grein frumvarpsins felst því engin ráðagerð um breytingu á tilhögun funda ríkisráðs eða hvernig málefni kunna að vera lögð fyrir forseta til staðfestingar á milli funda ráðsins.

Um 10. gr.

Með þessari grein frumvarpsins er lögð til breyting á 17. gr. stjórnarskrár um ráðherrafundi. Telja verður óumdeilt að heitið *ráðherrafundur* sé úrelt og þess í stað tíðkanlegt að ræða um *ríkisstjórn* og *ríkisstjórnarfundi* svo sem hér er lagt til. Einnig þykir rétt að texti stjórnarskrárinnar lýsi betur því hlutverki ríkisstjórnarfunda að vera í reynd pólitískur vettvangur ríkisstjórnar til samráðs og stefnumótunar. Þá er lagt til að tekin verði af tvímæli um að hvers kyns tillögur til Alþingis, einkum tillögur til þingsályktana, skuli kynna í ríkisstjórn, en þetta er í samræmi við gildandi lög, sbr. 1. tölul. 6. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, og langa framkvæmd.

Á undanförnum árum hefur verið rætt um nauðsyn þess að styrkja ríkisstjórnina sem vettvang samræmingar og nánari samvinnu ráðherra og ráðuneyta þeirra, bæði við stefnumótun og undirbúning mála, en einnig vegna viðbragða við aðkallandi vanda. Er þá ekki síst haft í huga að mörg mikilvægustu viðfangsefni stjórnvalda á hverjum tíma eru þess eðlis að örðugt og órökrétt er að koma þeim þannig fyrir að einn fagráðherra beri á þeim ábyrgð. Má hér einkum vísa til gagnrýni sem fram kom í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá 2010 um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði og nánari skýringa landsdóms á fyrirmælum 17. gr. stjórnarskrár í dómi 23. apríl 2012 í máli nr. 3/2011. Þá sýnist það algengara hér á landi en annars staðar að einstakir ráðherrar lýsi yfir andstöðu við tiltekin mál ríkisstjórnar og má þannig leiða að því rök að sameiginleg ákvarðanataka og pólitísk ábyrgð ráðherra á málum ríkisstjórna sé minni hér á landi en víðast hvar í nágrannalöndum okkar. Frá sjónarhóli almennings kann því jafnvel á stundum að orka tvímælis hvort ríkisstjórn starfi sem ein heild að tilteknum umdeildum málum.

Við undirbúning þessa frumvarps kom til umræðu í þessu sambandi sú tillaga stjórnlagaráðs, sbr. 3. mgr. 87. gr. frumvarps ráðsins, að ríkisstjórnin tæki sameigin­lega ákvarðanir „um mikilvæg eða stefnumarkandi málefni“ og starfaði þannig sem fjölskipað stjórnvald í ýmsu tilliti, svo sem tíðkast samkvæmt stjórnskipun ýmissa annarra ríkja. Á hinn bóginn var á það bent að unnt væri að vinna að því markmiði með ýmsum hætti að styrkja samhæfingu innan ríkisstjórnar, auka sameiginlega pólitíska ábyrgð ráðherra og styrkja ásýnd ríkisstjórnarinnar sem einnar heildar án þess að gerð væri slík grundvallar­breyting á stjórnskipulegum grundvelli ríkisstjórnar. Einnig var á það bent að breyting í þá átt að gera ríkisstjórn að fjölskipuðu stjórnvaldi kallaði á ítarlega endurskoðun á gildandi reglum um starfshætti ríkisstjórna og jafnvel starfsemi Stjórnarráðsins í heild. Með greininni er þar af leiðandi einungis gerð tillaga um að áréttað sé það hlutverk forsætisráðherra að samhæfa aðgerðir ráðherra ef á þarf að halda, en nokkuð sambærilegt orðalag kemur fram í 8. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Þótt í ákvæðinu felist ekki breyting í þá átt að ríkisstjórn starfi að jafnaði sem fjölskipað stjórnvald er umsjónar- og samhæfingarhlutverk forsætisráðherra þannig styrkt. Með þessu, svo og þeirri breytingu á 1. málslið greinarinnar sem áður ræðir, eru einnig tekin af tvímæli í stjórnarskrá um að ríkisstjórn beri að starfa sameiginlega að hagsmunamálum þjóðarinnar undir forystu forsætisráðherra sem ber bæði ábyrgð á því að haldnir séu ríkisstjórnarfundir og að störf og stefnumál ráðherra samræmist stefnu ríkisstjórnar og innbyrðis eftir því sem ástæða er til. Breyting í þessa átt er í samræmi við þróun þeirra reglna sem gilda um ríkisstjórnina, sbr. einkum fyrrnefnd lög um Stjórnarráð Íslands, svo og vaxandi áherslu á samstarf og samhæfingu ráðuneyta, sbr. t.d. 20. og 21. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015.

Þótt hér sé fyrst og fremst lögð til breyting á orðalagi 17. gr. stjórnarskrár til samræmis við viðtekna lögskýringu og gildandi reglur almennra laga um ríkisstjórnina gæti breytingin engu að síður gefið tilefni til þess að hugað verði nánar að þeim lögum, reglum og venjum sem gilda um starfshætti ríkisstjórnarinnar með það að markmiði að styrkja samhæfingu innan Stjórnarráðsins, sameiginlega ásýnd ríkisstjórnar og sameiginlega pólitíska ábyrgð ráðherra á málefnum hennar. Þá útilokar greinin ekki að ríkisstjórn verði í meira mæli en nú falin verkefni sem fjölskipuðu stjórnvaldi á grundvelli almennra laga en slíkt fyrirkomulag heyrir til undantekninga í dag. Einnig má nefna að skv. 19. gr. frumvarpsins er meðal annars gert ráð fyrir því að forseti Alþingis kveðji Alþingi til funda, hafi fundum þingsins verið frestað, að ósk ríkisstjórnar og gerir frumvarpið þannig einnig ráð fyrir því að ríkisstjórn geti í vissum tilvikum tekið ákvarðanir sameiginlega. Það er löggjafans og eftir atvikum ríkisstjórnarinnar sjálfrar að taka afstöðu til þeirra nánari reglna sem gilda um málsmeðferð og ákvörðun ríkisstjórnar í þeim tilvikum sem hún tekur sameiginlega ákvörðun samkvæmt almennum lögum eða stjórnarskrá, sbr. til hliðsjónar fyrrnefnd lög um Stjórnarráð Íslands og reglur nr. 791/2018 um starfshætti ríkisstjórnar.

Um 11. gr.

Með þessari grein frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 20. gr. stjórnarskrárinnar, einkum í því skyni að færa ákvæði greinarinnar til samræmis við þá þróun er orðið hefur á lagareglum um embættismenn ríkisins. Ákvæðin taka að verulegu leyti mið af hugmyndum stjórnlaganefndar (2011) og frumvarpi stjórnlagaráðs (2011). Greinin felur það í fyrsta lagi í sér að ekki er einungis kveðið á um skipun embættismanna af hálfu forseta heldur einnig aðra skipaða embættismenn. Er þá meðal annars haft í huga að forsetaskipuðum embættismönnum hefur fækkað verulega síðustu áratugi. Þykir rétt að sambærilegar grunnreglur gildi um skipun og kjör embættismanna án tillits til þess hvort þeir eru skipaðir af forseta eða ráðherra, svo sem algengast er, eða enn öðru stjórnvaldi. Í annan stað er gert ráð fyrir því að heimilt sé að láta embættismann vinna eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni í stað þess að það sé skylt svo sem nú leiðir af 2. mgr. 20. gr. stjórnarskrár.

Mikilvægustu tillöguna um breytingu er að finna í ákvæði 3. mgr. þess efnis að með lögum skuli koma á skipan er tryggi að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við veitingu embættis og starfslok embættismanna. Í ákvæðinu felst ekki aðeins að hæfni og málefnaleg sjónarmið eigi að ráða við skipun embættismanna, sbr. t.d. 2. mgr. 96. gr. frumvarps stjórnlagaráðs, heldur beri einnig að tryggja með almennum lögum að svo sé, t.d. með áskilnaði um auglýsingu um laus embætti og ferli sem fela í sér faglegt mat á hæfni umsækjenda. Ákvæðið útilokar ekki að löggjafinn geti, í þágu tiltekinna markmiða á borð við að jafna stöðu kynjanna, helgað tiltekin sjónarmið sem málefnaleg. Samkvæmt þessu mundi ákvæðið vera stjórnskipulegur grundvöllur framkvæmdar sem þegar hefur almennt komist á við skipun embættismanna með breytingum á lögum en það gæfi engu að síður tilefni til þess að hugað væri að gildandi reglum og framkvæmd á þessu sviði.

Lagt er til að afnumin verði ákvæði 3. og 4. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar og fari um þessi atriði samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og almennum reglum vinnu- og stjórnsýsluréttar. Frumvarpið er að þessu leyti í samræmi við frumvarp stjórnlagaráðs. Efnislega sambærilegt ákvæði núgildandi 4. mgr. 20. gr. var að finna í stjórnarskránni um hin sérstaklegu málefni Íslands frá 1874, en það ákvæði var afnumið við stjórnarskrár­breyting­una 1915 með vísan til þess að fyrirhugað væri að afnema lögmælt eftirlaun embættismanna og koma á lífeyriskerfi. Ákvæðið rataði þó aftur inn í stjórnarskrá konungsríkisins Íslands 1920 og hefur staðið efnislega óbreytt í stjórnlögum síðan. Í framkvæmd hefur ákvæðið verið talið tryggja ákveðin réttindi embættismanns við þær aðstæður þegar ákveðið hefur verið að flytja hann til í embætti og þá einnig verið talið taka til annarra embættismanna en forsetaskipaðra samkvæmt lögjöfnun. Þar sem lögmælt eftirlaun embættismanna eru löngu aflögð er þó óljóst hvers eðlis réttur embættismanns er og hvaða svigrúm löggjafinn hefur að þessu leyti. Embættismenn eru nú almennt skipaði tímabundið og lögð er meiri áhersla á hreyfanleika þeirra innan stjórnkerfisins. Engu að síður veldur orðalag gildandi ákvæðis vafa um hvort embættismaður kunni að eiga rétt á einhvers konar þóknun umfram skipunartíma sinn ef hann hafnar flutningi og velur lausn frá embætti með „lögmæltum eftirlaunum“. Réttarstaða embættismanna við flutning úr einu embætti í annað er nú einnig mun betur tryggð með lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og almennum reglum stjórnsýslu og vinnuréttar eins og þær hafa þróast á undanförnum áratugum, m.a. þannig að embættismaður getur krafist skaðabóta ef honum er vikið úr starfi með ólögmætum hætti. Eiga því vart lengur við þau sögulegu rök ákvæðisins að verja sjálfstæði embættismanna gagnvart hugsanlegum geðþóttaákvörðunum um flutning úr einu embætti í annað. Er þar af leiðandi lagt til að ákvæðið falli brott og kveðið verði nánar á um réttarstöðu embættismanns við þessar aðstæður í almennum lögum.

Viðhaldið er óbreyttri heimild í 5. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar um að heimilt sé með lögum að undanskilja ákveðna flokka embættismanna auk þeirra sem taldir eru í 61. gr. stjórnarskrár, þ.e. dómara sem falla utan efnismarka frumvarpsins. Er þá haft í huga að við skipan í stöður á ákveðnu sviði kunna að vera gildar ástæður til þess að víkja frá almennum reglum um auglýsingu og hæfnismat. Sérreglur gilda áfram um skipun og afsögn ráðherra sem falla þar af leiðandi einnig utan efnismarka greinarinnar.

Um 12. gr.

Þessi grein frumvarpsins, sem felur í sér tillögu um breytingar á 22. gr. stjórnarskrárinnar, tekur mið af 19. gr. frumvarpsins þar sem gert er ráð fyrir því að samkomudagur nýs Alþingis, eftir alþingiskosningar, verði í reynd nánast fastákveðinn í stjórnarskrá, þ.e. verði fjórði þriðjudagur eftir að kosningar hafa farið fram, sbr. hins vegar fyrirmæli 35. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt greininni er atbeini forseta Íslands, að tillögu forsætisráðherra, að setningu nýs Alþingis einskorðaður við að setja þingið þegar það kemur sama í fyrsta sinn eftir alþingiskosningar. Er þá gert ráð fyrir því að forseti gefi út forsetabréf að tillögu forsætisráðherra um nánari tímasetningu þingsetningar, svo sem tíðkast hefur, en nú í samræmi við breytt fyrirmæli 35. gr. stjórnarskrárinnar. Þykir óþarfi að taka sérstaklega fram að forseti stefni saman Alþingi að afloknum alþingiskosningum. Ákvæðið útilokar þó vitaskuld ekki að Alþingi sé kallað saman fyrr en fjórða þriðjudag frá alþingiskosningum ef sérstaklega stendur á. Eftir að Alþingi hefur verið sett, það kosið sér forseta og skipulagt starfsemi sína að öðru leyti er hins vegar lagt til að Alþingi taki sjálft ákvarðanir um frestun funda og samkomudaga í stað þess að slík ákvörðun sé formlega hjá forseta Íslands, líkt og nú er. Er þar af leiðandi lagt til að núgildandi ákvæði 23. gr. stjórnarskrárinnar um frestun funda Alþingis falli brott.

Eftir að Alþingi hefur verið sett af forseta Íslands situr þingið í reynd óslitið til kjördags. Jafnvel þótt þing hafi verið rofið skv. 24. gr. stjórnarskrárinnar halda þingmenn þannig umboði sínu og er þingið þar af leiðandi áfram bært til ályktana. Alþingi tæki sjálft ákvörðun um hvort forseta Íslands yrði boðið að setja nýtt löggjafarþing ár hvert, svo sem nú er beinlínis mælt fyrir um í 22. gr. stjórnarskrárinnar, eða hvort sú athöfn væri á hendi forseta Alþingis, sbr. tillögur um breytingar á 35. gr. stjórnarskrárinnar skv. 19. gr. frumvarpsins.

Um 13. gr.

Svo sem fram kemur í skýringum við 12. gr. er gert ráð fyrir því að fyrirmæli 23. gr. stjórnarskrár um frestun funda Alþingis falli brott. Er því lagt til að í nýrri 23. gr. verði kveðið á um framkvæmd *vantrausts* Alþingis á ríkisstjórn í heild sinni eða einstaka ráðherra, svo og hlutverk svonefndra starfsstjórna. Ákvæðum greinarinnar, sem fela í sér nánari fyrirmæli um framkvæmd þingræðisreglunnar, sbr. 8. gr. frumvarpsins, er að meginstefnu ætlað að lögfesta skráðar og óskráðar reglur um þýðingu og afleiðingar þess að ríkisstjórn eða ákveðinn ráðherra glati trausti Alþingis, sbr. til hliðsjónar 2. mgr. 1. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

Með 1. mgr. greinarinnar er gerð tillaga um að áréttuð verði sú grunnregla neikvæðrar þingræðishefðar, sem fylgt hefur verið frá upphafi þingræðis á Íslandi, að enginn ráðherra geti setið í embætti eftir að Alþingi hefur samþykkt tillögu um vantraust. Með 2. mgr. er áréttað að samþykki Alþingi vantraust á forsætisráðherra jafngildi það eftir eðli málsins vantrausti á ríkisstjórnina í heild. Orðalag ákvæðisins skýtur þó ekki loku fyrir að þingmenn geri tillögu um að Alþingi álykti að lýsa yfir „vantrausti á ríkisstjórnina“, þ.e. alla ráðherra ríkisstjórnar, án sérstakrar tilvísunar til forsætisráðherra, svo sem tíðkanlegt er, sbr. einnig orðalag 2. mgr. 1. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

Í 3. mgr. greinarinnar er kveðið á um hlutverk *starfsstjórnar*, þ.e. ríkisstjórnar sem beðist hefur lausnar vegna vantrausts eða af öðrum ástæðum. Með ákvæðinu er lögfest sú regla að ríkisstjórn sem beðist hefur lausnar sitji áfram þar til ný stjórn hefur verið skipuð og sé þannig tryggt að ávallt sé fyrir hendi starfandi ríkisstjórn í landinu. Er þá jafnframt lagt til að hlutverk slíkrar stjórnar takmarkist við að ráðherrar taki aðeins þær ákvarðanir sem nauðsynlegar teljast, þ.e. ákvarðanir sem af einhverjum ástæðum geta ekki beðið þess að ný ríkisstjórn hafi verið skipuð. Þótt hér sé um að ræða matskennt viðmið um heimild starfsstjórnar væri ekki útilokað að bersýnilegt brot ráðherra gegn reglunni gæti varðað ábyrgð skv. 14. gr. stjórnarskrár og nánari ákvæðum laga um ráðherraábyrgð. Ákvæðinu er því ætlað að stuðla að varkárni ráðherra í starfsstjórn við beitingu heimilda sinna eftir því sem kostur er. Af rökum ákvæðisins og þeim venjum sem fylgt hefur verið í framkvæmd verður að leggja til grundvallar að sambærilegt viðmið eigi einnig við um tiltekinn ráðherra sem beðist hefur lausnar, hvort sem er vegna vantrausts Alþingis eða af öðrum ástæðum. Almennt má búast við því að mjög stuttan tíma taki að skipa nýjan ráðherra við slíkar aðstæður eða þá fela öðrum ráðherra ráðuneyti fráfarandi ráðherra, annaðhvort tímabundið eða varanlega. Verður því að miða við að heimildir ákveðins ráðherra, sem t.d. hefur sætt vantrausti, til ákvarðanatöku séu mjög þröngar þótt þetta ráðist einnig af aðstæðum hverju sinni.

Um 14. gr.

Með a-lið greinarinnar er lagt til að afnumin verði sérregla 24. gr. stjórnarskrárinnar um að Alþingi skuli koma saman eigi síðar en tíu vikum frá því að gert var kunnugt um þingrof. Af breytingunni leiðir að um samkomudag Alþingis við þessar aðstæður gildir hér sem endranær ófrávíkjanleg regla 19. gr. frumvarpsins, sbr. ráðgerða breytingu á 30. gr. stjórnarskrárinnar, á þá leið að nýtt Alþingi skuli koma saman eigi síðar en fjórða þriðjudag frá alþingiskosningum. Tillagan felur í sér styttingu á fresti fyrir samkomudag nýs Alþingis í framhaldi af þingrofi, sem þó er óveruleg.

Með b-lið er lögð til sú viðbót við ákvæði 24. gr. stjórnarskrár að forseti fallist ekki á tillögu forsætisráðherra um þingrof nema að undangengnu samráði við forseta Alþingis og formenn þingflokka. Samkvæmt gildandi reglum getur forseti ekki tekið ákvörðun um þingrof nema með atbeina ráðherra sem ber ábyrgð á þeirri ákvörðun, sbr. 1. mgr. 13., 14., 18. og 19. gr. stjórnarskrár. Með sama hætti fer ekki á milli mála að forseti verður ekki þvingaður af ráðherra til að samþykkja tillögu um þingrof.

Eftir breytinguna á stjórnarskránni árið 1991 getur ríkisstjórn ekki lengur varist vantrausti með því að forseti samþykki tillögu ráðherra um þingrof, enda halda þingmenn umboði sínu til kjördags og er þingið því bært til ályktana án tillits til þingrofs, þar á meðal að samþykkja vantraust á sitjandi ríkisstjórn. Engu að síður hefur ákvörðun um þingrof og ákvörðun um alþingiskosningar (innan 45 daga) viðurhlutamiklar afleiðingar á störf Alþingis og stjórn landsmála í heild sinni. Þykir því eðlilegt að fram komi berum orðum í stjórnarskrá skylda forseta til leita eftir afstöðu forseta Alþingis og formanna þingflokka áður en hann fellst á tillögu forsætisráðherra um þingrof og nýjar kosningar. Með þessu er tryggt að fyrir liggi hvort sitjandi ríkisstjórn nýtur enn trausts þingsins, svo og hvort mögulegt er að mynda nýja ríkisstjórn án þess að gengið sé að nýju til alþingiskosninga við þær aðstæður að sitjandi ríkisstjórn mun fyrirsjáanlega biðjast lausnar.

Ekki þykir ástæða til að festa í stjórnarskrá ákvæði þess efnis að ákvörðun um þingrof verði ekki afturkölluð, t.d. ef nýr forsætisráðherra hefur tekið við af þeim sem gerði tillögu til forseta um þingrof og ný ríkisstjórn nýtur nægilegs stuðnings þingsins. Fer því um hugsanlega afturköllun slíkrar ákvörðunar samkvæmt almennum reglum. Hins vegar má gera ráð fyrir því að við slíkar aðstæður, þ.e. þegar nýr forsætisráðherra óskar eftir því að ákvörðun um þingrof og nýjar kosningar verði afturkölluð, leiti forseti eftir afstöðu forseta Alþingis og formanna þingflokka með svipuðum hætti og vegna tillögu ráðherra um þingrof.

Um 15. gr.

Í þessari grein frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 26. gr. stjórnarskrár án þess að hreyft sé við grunnhlutverki forseta við staðfestingu laga. Er sú nálgun meðal annars í samræmi við niðurstöðu könnunar á viðhorfi almennings sem vikið er að í 5. kafla greinargerðar.

Samkvæmt gildandi ákvæði er tekið fram að lög Alþingis skuli leggja fyrir forseta eigi síðar en tveim vikum eftir samþykkt þeirra án þess að fram komi innan hvaða frests forseti skuli taka ákvörðun um staðfestingu eða synjun laganna en eftir hvora ákvörðun forseta taka lögin gildi. Hefur synjun forseta því einungis þau réttaráhrif að lög eru borin undir þjóðaratkvæði til ákvörðunar um hvort þau skuli gilda áfram. Þótt vissulega geti skapast af því óhagræði í ákveðnum tilvikum að lög, sem þegar hafa tekið gildi, séu síðar felld með þjóðaratkvæðagreiðslu er ekki lögð til breyting hvað þetta varðar. Er þá í fyrsta lagi horft til þess að við samþykkt lýðveldisstjórnarskrárinnar 1944 kom þetta atriði til ítarlegrar umræðu og varð niðurstaðan þá að forseti skyldi ekki fara með svonefnt frestandi neitunarvald gagnvart lögum Alþingis heldur einungis málskotsrétt til þjóðarinnar. Þá er til þess að líta að í þeim tilvikum sem forseti hefur synjað staðfestingu laga Alþingis sýnist þetta atriði ekki hafa valdið teljandi vandkvæðum. Að lokum er ljóst að einstaklingar og lögaðilar geta einungis bundið mjög takmarkaðar væntingar við lög sem bíða úrlausnar um endanlegt gildi í þjóðaratkvæðagreiðslu og verður einnig að gera ráð fyrir því að stjórnvöld gæti mikillar varkárni við hvers kyns beitingu slíkra laga gagnvart einkaaðilum eða í þágu þeirra, svo sem með veitingu leyfa á grundvelli laganna.

Í framkvæmd hefur forseti látið uppi synjun sína skv. 26. gr. stjórnarskrár með afdráttarlausri yfirlýsingu og sýnist því aldrei hafa verið uppi vafi um afstöðu forseta að þessu leyti eða hvenær lög taka gildi á grundvelli synjunar. Sýnist og sjálfsagt að forseti geri sjálfur grein fyrir því hvaða frest hann tekur sér til þess að taka afstöðu til laga Alþingis skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar eða skýri þá nánar afstöðu sína ef eftir því er kallað. Er því ekki lagt til að í stjórnarskrá verði kveðið á um tiltekinn frest forseta vegna ákvörðunarinnar. Hins vegar hefur verið um það deilt, einkum í framhaldi af synjun forseta við staðfestingu svonefndra fjölmiðlalaga árið 2004, hvort Alþingi geti afturkallað samþykkt sína, þ.e. fellt hlutaðeigandi lög úr gildi, og þá með þeim réttaráhrifum að þjóðaratkvæða­greiðsla um þau falli niður. Rétt þykir að taka af vafa um þetta atriði með því að bundið verði í stjórnarskrá að samþykkt Alþingis á þessa leið hafi umrædd áhrif enda sé hún gerð í beinu framhaldi af synjun forseta, þ.e. innan fimm daga frá synjun. Ljóst er að heimildin getur skapað þá hættu að Alþingi samþykki síðar sömu lög óbreytt eða með einungis óverulegum breytingum, jafnvel þannig að um þrátefli verði að ræða á milli þings og forseta. Hér verður þó að treysta Alþingi til að beita fyrirhugaðri heimild sinni á málefnalegan hátt auk þess sem forseti getur ávallt beitt heimild sinni skv. 26. gr. stjórnarskrár að nýju ef hann telur ný lög sambærileg þeim sem hann synjaði áður.

Um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli 26. gr. stjórnarskrár gilda nú lög nr. 91/2010 og hafa slíkar þjóðaratkvæðagreiðslur farið fram tvívegis, árin 2010 og 2011, án þess að séð verði að teljandi vandkvæði hafi komið upp í framkvæmd. Sýnist því ekki ástæða til að kveða nánar á um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu í stjórnarskrá en nú er gert.

Um 16. gr.

Með greininni er lögð til breyting á 27. gr. stjórnarskrár til samræmis við gildandi lög og dómaframkvæmd. Greinin þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 17. gr.

Með þessari grein frumvarpsins er lagt til að 1. málsl. 29. gr. stjórnarskrárinnar falli brott en almenn samstaða er um að það ákvæði samræmist illa grunnreglum um sjálfstæði ákæruvaldsins, sbr. 18. gr. frumvarpsins. Með því að gera ráð fyrir því að (formleg) heimild forseta til að fella niður saksókn falli brott er ekki ástæða til þess að viðhalda þeim hluta 3. málsliðar greinarinnar er snýr að niðurfellingu saksóknar gegn ráðherra.

Um 18. gr.

Með þessari grein frumvarpsins er lagt til að ákvæði 30. gr. stjórnarskrárinnar um heimild forseta til að veita undanþágur frá lögum „samkvæmt reglum, sem farið hefur verið eftir hingað til“ falli brott. Ákvæðið verður rakið til dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 og grundvallast á sögulegum forsendum sem fyrir löngu eru úreltar. Almennt er viðurkennt að eðlilegt sé að afnema ákvæðið í heild sinni. Þá er lagt til að í stað ákvæðis 30. gr. komi ný efnisákvæði sem lúti að skipan ákæruvalds, sjálfstæði ríkissaksóknara sem æðsta handhafa þess valds og verndar hans í starfi. Greinin er í efnislegu samræmi við hugmyndir stjórnlaganefndar (2011) og 104. gr. frumvarps stjórnlagaráðs (2011).

Um 19. gr.

Lagt er til að í 1. mgr. 35. gr. stjórnarskrár verði samkomudegi nýs Alþingis eftir alþingiskosningar hagað þannig að þingið komi til funda eins fljótt og raunhæft og haganlegt má telja eftir kosningar. Tekur tillagan mið af hugmyndum stjórnlaganefndar og frumvarpi stjórnlagaráðs, þó þannig að í stað tveggja vikna frests þykir haganlegt, að höfðu samráði við forseta Alþingis, að miða við fjórða þriðjudag að afloknum kosningum og er þá haft í huga að tíðkanlegt er að gengið sé til kosninga á annaðhvort laugardögum eða sunnudögum. Ákvæðið útilokar þó vitaskuld ekki að við sérstakar aðstæður sé ákveðið að kalla þingið saman fyrir áðurgreint tímamark.

Brýnt er að nýtt Alþingi komi saman hið fyrsta til ákvarðana um yfirstjórn og skipulag sitt, m.a. með kosningu forseta Alþingis, og verði þar með starfhæft. Með ákvæðinu felst því engin ráðagerð um að Alþingi verði að hefja almenn þingstörf á umræddum degi, enda er ákvörðun um þetta tekin í þinginu undir yfirstjórn forseta Alþingis. Eftir að Alþingi hefur verið sett virkjast meðal annars ákvæði 3. mgr. greinarinnar og getur forseti Alþingis þá hvenær sem er kvatt þingið saman til funda, annaðhvort að eigin frumkvæði eða eftir beiðni meiri hluta þingmanna eða ríkisstjórnar. Eftir sem áður halda þingmenn umboði sínu til næsta kjördags og er því ekki um það að ræða í reynd að Alþingi sé slitið fram til þess tíma. Gildir þá einu þótt starfstíma þingsins sé skipt upp í sérstök löggjafarþing.

Með 2. mgr. er lagt til að árlegur samkomudagur Alþingis (eða „reglulegs Alþingis”) verði eftirleiðis að öðru leyti ákveðinn með þingskapalögum og sé þingið þar af leiðandi óbundið af stjórnarskrá um þetta atriði. Á sama hátt er lagt til að þingið skipti sjálft starfstíma sínum upp í löggjafarþing en sú tilhögun haggar því þó ekki að þingið situr allt árið og í reynd óslitið fram til þess að nýjar alþingiskosningar fara fram og þingmenn missa umboð sitt. Af þessu leiðir einnig að það er þingsins að ákveða hvort og hvenær þingmál fellur niður innan marka kjörtímabilsins, en heimild þingsins að þessu leyti er enn frekar áréttuð í 20. gr. frumvarpsins, sbr. 44. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæðið er að fullu í samræmi við hugmyndir stjórnlaganefndar og frumvarp stjórnlagaráðs.

Í 3. mgr. er í fyrsta lagi lagt til að Alþingi ákveði sjálft frestun funda þingsins. Í stað þess að fundum Alþingis sé frestað með forsetabréfi að tillögu forsætisráðherra (yfirleitt þó í framkvæmd að undangenginni ályktun Alþingis samkvæmt síðari málsl. 1. mgr. 23. gr. stjórnarskrárinnar) er gert ráð fyrir því að atbeini handhafa framkvæmdarvalds að ákvörðun um þingfrestun falli alfarið niður. Af orðalagi ákvæðisins leiðir að Alþingi mundi væntanlega fresta fundum sínum með ályktun en um þetta yrði nánar kveðið á í þingskapalögum.

Með 2. málsl. 3. mgr. er lagt til að forseti Alþingis geti ætíð kvatt þingið til funda telji hann það nauðsynlegt. Er þetta í samræmi við ákvæði 52. gr. stjórnarskrárinnar á þá leið að forseti Alþingis stýri störfum þingsins. Þá er lagt til að forseti Alþingis boði þingið einnig til funda ef fram kemur ósk frá meiri hluta þingmanna eða ríkisstjórn. Er ákvæðið að meginstefnu í samræmi við hugmyndir stjórnlaganefndar og frumvarp stjórnlagaráðs þar sem á því var byggt að það væri í ósamræmi við sjálfræði Alþingis að formleg ákvörðun um að kveðja þingið saman væri á hendi handhafa framkvæmdarvalds, svo sem leiðir af núgildandi reglum. Er téð breyting þannig í samræmi við það almenna markmið tillagna stjórnlagaráðs að styrkja stöðu Alþingis gagnvart handhöfum framkvæmdarvalds.

Um 20. gr.

Þótt lagt sé til að í 2. mgr. 35. gr. stjórnarskrárinnar verði kveðið á um að Alþingi ákveði sjálft starfstíma sinn og skipti honum niður í löggjafarþing, sbr. 19. gr. frumvarpsins, þykir rétt að taka af öll tvímæli um að lagafrumvarp falli sjálfkrafa niður í lok kjörtímabils nema kveðið sé á um annað í þingskapalögum. Samkvæmt þessu er það ótvírætt á forræði þingsins að ákveða hvort viðhaldið er núverandi reglu þess efnis að frumvörp falli sjálfkrafa niður í lok tiltekins löggjafarþings.

Um 21. gr.

Gert er ráð fyrir því að ákvæði 3. gr. frumvarpsins um lengd kjörtímabils forseta Íslands og takmörkun á fjölda kjörtímabila forseta svo og ákvæði 4. gr. verði beitt frá og með næstu forsetakosningum eftir gildistöku laganna. Kjörtímabil þess forseta sem situr þegar lögin taka gildi yrði því næsta óbreytt. Hins vegar er áréttað að um tímasetningu næstu forsetakosninga fari allt að einu eftir 3. gr. frumvarpsins, þ.e. að kosningarnar verði haldnar í maí eða júní í stað júní eða júlí á yfirstandandi kjörtímabili þess forseta sem situr við gildistöku laganna. Kjörtímabili þess forseta sem situr við gildistöku laganna mundi þar af leiðandi ljúka 30. júní í stað 31. júlí. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringar.