

**Umsögn um drög að frv. til stjórnskipunarlaga um stjórnarskrárákvæði um forseta Íslands, ríkisstjórn, verkefni framkvæmdarvalds o.fl., dags. 30. júní 2020.**

Vísað er til þeirra draga sem birt eru í „Samráðsgátt“, en þar kemur fram að þau séu lögð fram af formönnum þeirra flokka er nú eiga sæti á Alþingi.<sup>1</sup> Eftirfarandi er inngangur og samantekt að umsögn undirritaðs um þessi frumvarpsdrög. Umsögnin í heild fylgir sem viðhengi enda er skilavefur Samráðsgáttarinnar vart nothæfur þar sem öll uppsetning fer þar forgörðum.

Í greinargerð með þessum frumvarpsdrögum segir að „[f]ormennirnir 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 tiltekna afmarkaðar umbætur.“

Enda þótt þeir lögfræðingar sem hér eru nefndir séu hinir mætustu fræðimenn skýtur það skökku við að tveimur einstaklingum sé falið svo ábúðarmikið verkefni á sama tíma og tönnlast er á því á vefsíðu verkefnisins, að „[a]llt kapp verður lagt á að starfið verði gagnsætt og haft verði viðtækt samráð við almenning.“<sup>2</sup> Ekki verður séð hvaða línur formennirnir lögðu fyrrgreindum sérfræðingum. Hvorki kemur það fram í greinargerðinni né heldur í öðrum þeim gögnum sem aðgengileg eru á vefsíðunni, þ.m.t. fundargerðum formannafundanna, sem eru fremur rýrar í roðinu. Þar með verður ekki ráðið í hvað er hvers í þessum frumvarpsdrögum. Spyrja má hvort þessi vinnubrögð samræmist markmiðinu um „gagnsæi“.

Enn fremur má spyrja hvaða tilgang það hafi fyrir almenning, þ.m.t. undirritaðan, að senda inn umsagnir um frumvarpsdrög formannanna. Eftir að umsagnir höfðu borist um frumvarpsdrög „um auðlindir náttúru Íslands“, má lesa í fundargerðum að „Unnur Brá fer yfir samantekt athugasemda sem bárust í opnu samráði um frumvörp til stjórnarskipunarlaga um umhverfisvernd og um auðlindir náttúru Íslands. Um fyrra frumvarpið bárust umsagnir frá 7 einstaklingum og 5 lögadilum. Um síðara frumvarpið bárust umsagnir frá 19 einstaklingum og 7 lögadilum“ (16. fundur) og „UBK kynnir breytingar á ákvæðinu eftir yfirferð umsagna sem hafa borist“ (18. fundur). Almennigur er engu nær, þ.m.t. þeir sem lögðu vinnu í að senda inn athugasemdir, sumar hverjar ítarlegar. Hvergi kemur fram hvaða „breytingar“ voru gerðar á ákvæðunum í kjölfar umsagnanna.

Umsagnarfrestur nú er allt of stuttur, þrjár vikur, og það í aðal sumarleyfistíma landsmanna. Æskilegt hefði verið að fá meiri tíma til umhugsunar. Því verður í þeirri umsögn, sem hér fylgir, aðeins stiklað á stóru.

<sup>1</sup> Sjá frumvarpsdrögin á síðunni [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2713](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2713)

<sup>2</sup> Sjá <https://www.stjornarradid.is/verkefni/stjornskipan-og-thjodartakn/stjornarskrain/stjornarskrarendurskodun-2018-2025/>.

Undirritaður telur að með frumvarpsdrögunum horfi margt til bóta, enda er víða byggt á sjónarmiðum Stjórnlagaráðs. Á hinn bóginn þarf meira til að úr verði heilsteipt og samræmd endurskoðun á stjórnarskránni.

Undirritaður leyfir sér enn og aftur að benda á að tillögur Stjórnlagaráðs frá sumrinu 2011 eru eini grundvöllur að stjórnarskrárbótum sem hefur hlotið beina lýðræðislega umfjöllun. Allt ferlið var almenningi opið og leitast var við að svara sérhverri skriflegri athugasemd sem barst. Tillögur ráðsins fengu mikinn stuðning í þjóðaratkvæðagreiðslunni 20. október 2012 þar sem tveir þriðju hlutar þeirra, sem afstöðu tóku, lýstu stuðningi við það að tillögurnar skyldu lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá.

#### Nokkrir punktar úr eftirfarandi umsögn:

- Hnykkja ætti á því að allt vald komi frá þjóðinni en kjörnir fulltrúar fari með það í hennar umboði.
- Þess er saknað að ekki skuli tekin upp tillaga Stjórnlagaráðs um raðval til að tryggja að kjörinn forseti njóti á endanum stuðnings meirihluta kjósenda.
- Spurt er um það ákvæði sem á að takmarka setu forseta við tólf ár. Óljóst er hvort sami maður geti gegnt embættinu enn lengur sé seta hans í stóli ekki samfelld.
- Tillögur um aðkomu forseta að stjórnarmyndun eru athyglisverðar en verða ekki gagnrýndar innan þess stutta tímafrests sem gefinn er.
- Dregið er í efa að ríkisráð hafi einhvern tilgang.
- Því miður eru „þykjustuhlutverk“ forseta ekki afnumin, jafnvel nýjum bætt við.
- Orðlag um gildistöku nýs ákvæðis um hámark á embættistíð forseta þykir óskýrt.
- Brýnt er að stjórnarskrá sé öllum læsileg og aðgengileg og verði þjóðinni hjartfölgin. Bútasaumuð stjórnarskrá er ekki til þess fallin.

## Umsögn um efnisatriði frumvarpsdraganna

Einstök ákvæði frumvarpsdraganna eru fyrst tekin upp orðrétt, en síðan kemur umfjöllun undirritaðs.

Tilvísanir í tillögur Stjórnlagaráðs miðast við frumvarp ráðsins afhent Alþingi 29. júlí 2011 ásamt skýringum.<sup>3</sup>

### 1. gr.

2. og 3. málslíður 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.*

Fagna ber þessari breytingu, enda er hún í anda þess sem Stjórnlagaráð lagði til.

Þess er þó saknað að 1. málsl. téðrar stjórnarskrárgreinar skuli ekki tekinn til endurskoðunar, en þar segir: „*Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið.*“ Taka ætti undir með Stjórnlagaráði um að „*Alþingi fer með löggjafarvaldið í umboði þjóðarinnar*“, til að ítreka að valdið er hjá þjóðinni. (Þessi og síðari undirstrikanir er undirritaðs.)

Þá er það spurning hví haldið er í þá hugsun að forseti Íslands komi að löggjafarvaldinu. Í 25. gr. gildandi stjórnarskrár segir þó að „*[f]orseti lýðveldisins getur látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykkt.*“ Þetta er ekki svo. Það er viðkomandi ráðherra sem leggur stjórnarfrumvarp fram með marklítilli uppáskrift forsetans í samræmi við hina alræmdu 1. mgr. 13. gr. (sjá síðar). Margir, jafnvel forsetaframbjóðendur, taka þessa grein þó bókstaflega. Hér ætti endilega að taka af skarið og fella 25. gr. brott og þar með að forsetinn fari að einhverju leyti með löggjafarvaldið.

Verði haldið í hina margumræddu 26. gr. stjórnarskrárinnar, sem kveður á um málsskotsrétt forsetans, kunna sumir að segja að forsetinn verði áfram með fingurna á löggjafarvaldinu. Stjórnlagaráð taldi svo ekki vera þrátt fyrir að ráðið léti málskostsréttarákvæðið standa óbreytt.

### 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.*

Breytingarnar eru til bóta. Líka það að hafa kjörtímabil forseta sex ár en ekki fjögur, nokkuð sem Stjórnlagaráð lagði þó ekki til, eða hafði ekki kjark til að segja! Aftur á móti er þess mjög saknað að ekki skuli tekin upp tillaga Stjórnlagaráðs um raðval til að tryggja að kjörinn forseti njóti á endanum stuðnings meirihluta kjósenda, sbr. ákvæði í 78. gr. frv. ráðsins um að „*[k]jósendur skulu raða frambjóðendum, einum eða fleirum að eigin vali, í forgangsröð.*“

Um kosti slíks raðvals hefur undirritaður oft rætt og ritað og má m.a. benda á nokkra vefsíðupistla hans þar um.<sup>4</sup> Þar er m.a. fjallað um það hvernig útfæra má þetta ákvæði á afar einfaldan hátt með

<sup>3</sup> Sjá [http://www.stjornlagarad.is/other\\_files/stjornlagarad/Frumvarp\\_med\\_skyringum.pdf](http://www.stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/Frumvarp_med_skyringum.pdf).

<sup>4</sup> Sjá um forsetakjör sem skarast þó verulega: <http://thorkellhelgason.is/?p=2458>, <http://thorkellhelgason.is/?p=1475>, <http://thorkellhelgason.is/?p=1324>, <http://thorkellhelgason.is/?p=760>. Einna ítarlegast er fjallað um viðfangsefnið í <http://thorkellhelgason.is/?p=264>, en það er greinargerð sem send var stjórnarskrárnefnd þeirri sem skipuð var 2005.

aðalvali og einu varavali, sbr. fyrirkomulag við kjör yfirborganstjóra Lundúna. Um aldarlanga og góða reynslu Íra þarf ekki að fjölyrða. Þetta fyrirkomulag er að flestu leyti betra en að halda tvennar forsetakosningar eins og víða tíðkast; nú síðast í Póllandi. Þeir sem um véla er hvattir til að kynna sér þessa útfærslu á forsetakjöri.<sup>5</sup>

### 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 júnimánuði það ár er kjörtímabil endar. Forseti skal ekki sitja lengur en tvö kjörtímabil samfellt.*

Hér skal staldrað við orðalagið „Forseti skal ekki sitja lengur en tvö kjörtímabil samfellt.“ Hvað merkir þetta? Gæti forseti, sem teldi sig ómissandi, farið Pútínsku leiðina og fengið lepp til að verma embættið í eitt kjörtímabil að loknum sínum tveimur og boðið sig síðan aftur fram og það jafnvel í tvígang? Þá slægi hann fyrra met í þaulsetu forseta Íslands. Enda þótt ólíklegt sé að þessi staða kæmi upp, á stjórnarskrá að vera skorinorð og sjá líka við ólíklegum aðstæðum.

Lágmarksbreyting væri að fella brott undirstrikaða orðið „samfellt“. Enn betra væri að kveða skýrt að orði og segja „*Sá sem gengt hefur embætti forseta samtals í meira en ellefu ár er ekki kjörgengur.*“<sup>6</sup> Er þá kveðið enn skýrar að orði en hjá Stjórnlagaráði, enda þótt hugsunin sé sú sama. Vera má að fyrir smiðum frumvarpsdraganna vaki að heimila afturkomu í forsetastól. Til hvers? Er slíkur skortur á hæfum mönnum í embættið að grípa þurfi til fyrri forseta?

### 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.*

Engin athugasemd.

---

<sup>5</sup> Í skýringarefni, sem lagt var fyrir „umræðufund“ Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands og haldinn var fyrir tilstuðlan forsætisráðuneytisins 9. og 10. nóvember 2019, er villandi umsögn um slíka raðvalsaðferð og m.a. sagt að „[i] þessu kerfi nær vinsælasti frambjóðandinn ekki endilega kjöri.“ Sjá [https://felagsvísindastofnun-  
verkefni.hi.is/wp-content/uploads/2020/01/Kynningarefni.pdf](https://felagsvísindastofnun-<br/>verkefni.hi.is/wp-content/uploads/2020/01/Kynningarefni.pdf).

Hvað átt er við með „vinsælasti“ er hvergi skýrt.

E.t.v. er haft í huga dæmi eins og þetta: Frambjóðendur eru A, B og C og atkvæði þeirra að aðalvali 45%, 35% og 20%. Segjum að varaval kjósenda C skiptist jafnt á milli A og B. Eftir að C er úrskurðaður úr leik fær A 55% en B 45% svo að A yrði endanlega kjörinn. En nú kann að vera að allir kjósendur B hefðu mikla óbeit á A og hefðu því allir gefið upp C sem sitt varaval. Aftur á móti hefðu kjósendur A kært sig kollótta og skipt varavali sínu jafnt á milli B og C. Þá mætti segja að C væri „vinsælasti“ frambjóðandinn, en það myndi þó ekki koma fram í hefðbundinni útfærslu raðvalsins. Á hinn bóginn eru til uppgjörsléiðir á raðvali sem ráða myndu við þetta.

En þessi galli, ef galla skyldi kalla, á hinni hefðbundnu raðvalsaðferð hrjáir líka það fyrirkomulag þar sem kosið er aftur á milli tveggja efstu í fyrri umferð, og þá hjálpar engin sérstök uppgjörsléiðir; leiðin er aðeins ein. Þessa galla á tveggja-kosninga kerfinu er ekki getið í framangreindum skýringum Félagsvísindastofnunar.

<sup>6</sup> Hví er lagt til orðalagið „í meira en ellefu ár“ en ekki einfaldlega „í tólf ár“ eða „í tvö kjörtímabil“? Ástæðan er sú að seinna kjörtímabilinu er ekki lokið þegar bjóða skal fram.

5. gr.

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

Þessi viðbót um að forseti sé ábyrgðarlaus af „lepphlutverkum“ sínum er til bóta. Viðbótin kann að einhverju leyti að skýra fyrir almenningi rökin fyrir þessu ábyrgðarleysi. Enn betra væri að fella öll lepphlutverkin niður og þá um leið þessa mgr. í heild sinni, eins og Stjórnlagaráð lagði til, sbr. 84. gr. frumvarps þess.

6. gr.

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

Gott er að stjórnsskrárgjafinn uppgötvi loksins að ráðherra Íslands er ekki lengur einn! Að öðru leyti engar athugasemdir.

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 ákærvaldið. Um ráðherraábyrgð, svo og rannsókn mála, útgáfu ákæru og meðferð mála fyrir dómi vegna ætlaðra embættisbrota ráðherra, skal kveðið á í lögum.*

Flest er hér til bóta en þó ætti að forðast að hafa slík ákvæði í stjórnarskrá valkvæð eins og þetta: „Alþingi getur ákært ... eða falið ríkissaksóknara að fara með ákærvaldið.“ Strax við val þarna á milli myndi pólitískt þras fara af stað. Best væri að taka af skarið. Stjórnlagaráð lagði til að ákærvaldið væri í höndum Alþingis.

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.*

Hér er fjallað um það lykilatriði hvernig staðið skuli að myndun ríkisstjórnar. Um þetta er ekkert sagt í gildandi stjórnarskrá. Umrædd breytingartillaga er því til bóta, enda þótt hún sé ekki jafn afgerandi og Stjórnlagaráð lagði til. Allt þetta mál er þó meira en svo að undirritaður treysti sér til að koma með ígrundaða athugasemd á þeim stutta tíma sem veittur er til að gefa umsagnir.

Þó má strax benda á að í greinargerð með þessari frumvarpsgrein er ítrekað að „[f]orseti ákveði, án tillögu ráðherra, hverjum hann felur að mynda „ríkisstjórn“ ...“. En síðar í umfjölluninni er sagt að það sé ekki stefnt að neinni breytingu á því „að forseti skipi forsætisráðherra, sem meðundirritar eigið skipunarbréf, ...“. Í augum og eyrum stærðfræðings hljómar það síðara sem rökleysa og í mótsögn við hið undirstrikaða. Sami leikmaður í lögfræði finnur þessu undarlega verklagi engan stað í gildandi stjórnarskrá, en höfundar greinargerðarinnar tala reyndar aðeins um „venju“ í því sambandi.

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.*

Hér kemur óbeint fram að haldið er í „ríkisráð“, sem virðist hafa verið heldur tilgangslítið apparat á lýðveldistímanum. Mál eru borinn þar upp í búntum á tyllidögum, enda þótt í reynd sé löngu búið að

ganga frá þeim. Viðbúið er að almenningur skilji lítt til hvers þessir fundir eru haldnir. Stjórnlagaráð lét ríkisráðið deyja drottni sínum. Hér er enn og aftur sá hængur á að stjórnarskráin er ekki endurskoðuð í heild sinni, heldur aðeins í bútum.

10. gr.

17. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

Ríkisstjórnarfundur skal halda um nýmæli í lögum, tillögur til Alþingis, önnur mikilvæg stjórnarmálefni og til samráðs um stefnumál ríkisstjórnarinnar. Svo skal og ríkisstjórnarfundur 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.

Hér er – í ljósi sögunnar – kveðið nokkru ítarlegar á um nauðsyn ríkisstjórnarfundanna en í gildandi ákvæðum. Þetta er til bóta, en sem fyrr má benda á tillögur Stjórnlagaráðs, sbr. 87. gr. frv. þess.

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.

Umhugsunarvert, en engin athugasemd sakir tímaskorts!

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.

Hér er nýmælið það að hætt sé við það þjatt að setja Alþingi árlega. Þetta er fagnaðarefni.

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.

Mikið til sama hugsun og hjá Stjórnlagaráði.

14. gr.

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

a. Orðin „enda komi Alþingi saman eigi síðar en tíu vikum eftir að það var rofið“ í fyrri málslið falla á brott.

b. Á eftir fyrri málslið kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Áður en forseti tekur afstöðu til tillögu forsætisráðherra um þingrof skal hann leita eftir álit forseta Alþingis og formanna þingflokka.

Er það alvörulutverk forseta að rjúfa þing, þ.e.a.s. getur hann einn ákvæðið það? Eða er þetta enn eitt „lepphlutverkið“? Greinargerðin bendir til þess fyrrnefnda en allt er þetta þó á reiki svo lengi sem 1. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar er við haldið. Megi hún fara á haugana!

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.

Mikið til sama hugsun og hjá Stjórnlagaráði, en hér er skýrar tekið til orða.

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.*

Engin athugasemd.

17. gr.

*Eftirfarandi breytingar verða á 29. gr. stjórnarskrárinnar:*

*a. 1. málslíður fellur brott.*

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

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

Mikið til sama hugsun og hjá Stjórnlagaráði.

18. gr.

30. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

*Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvaldsins. Hann skal í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögum.*

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

*Að öðru leyti skal skipan ákærvaldsins ákveðin með lögum.*

Fyrir lesendur þessarar umsagnar er áhugavert að vita hvaða texta þessi ráðgerða 30. gr. leysir af hólmi. Brottfallni textinn er þessi gullmoli í gildandi stjórnarskrá:

*„Forsetinn veitir, annaðhvort sjálfur eða með því að fela það öðrum stjórnvöldum, undanþágur frá lögum samkvæmt reglum, sem farið hefur verið eftir hingað til.“*

Hér má með sanni segja að farið hafi fé betra. Stjórnlagaráð var alla vega þess sinnis.

Í þessari nýju ráðgerðu stjórnarskrárgrein er fjallað um tilvist og hlutverk ríkissaksóknara. Mikið til sama hugsun og hjá Stjórnlagaráði, nema hvað í tillögu flokksformannanna segir að forseti skipi ríkissaksóknara. Í ljósi þess að ekki er hróflað við 13. gr. gildandi stjórnarskrár merkir þetta að ráðherra skipi hann. Því miður er hér enn eitt „þykjustuhlutverk“ forseta á ferðinni.

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.*

Engin athugasemd.

20. gr.

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

Fagnaðarefni að sama mál þurfi ekki að leggja fram ár eftir ár innan sama kjörtímabils.

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.*

Hér er ákvæði til bráðabirgða um hvort eða hvernig ákvæði 12. gr. frumvarpsins um kjörtímabil og hámarks lengd forsetatíma eigi við um þann forseta er situr þegar þannig breytt stjórnarskrá hefur tekið gildi. Orðalagið er þó loðið enda þótt af greinargerðinni megi ráða að ákvæðin taki að fullu gildi við

lok kjörtímabils þásitjandi forseta, sem er eðlilegt. Hví má ekki segja þetta berum orðum í sjálfu stjórnarskrárákvæðinu?

### Lokaorð

Margt í þessum tillögum flokksformannanna virðist – a.m.k. við fyrstu sýn – vera til bóta. Á hinn bóginn þyrfti að ganga lengra og gera hreint í þessum forsetaákvæðum stjórnarskrárinnar í heild sinni. Þar er mikilvægast að fella 1. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar algerlega brott með því móti að gera ákvæði hennar óþarft.

Sem kunnugt er segir þessi mgr. „*Forsetinn lætur ráðherra framkvæma vald sitt.*“ Með þessu ákvæði er sagt að það sem forsetanum sé falið að gera samkvæmt öðrum ákvæðum stjórnarskrárinnar sé „allt í plati“ eins og börnin segja. Þessi stutta setning gerir þannig megnið af því sem er sagt vera verkefni forsetans að markleysu. Í raun mætti umorða þetta ákvæði og segja í þess stað: „*Ráðherra lætur forseta framkvæma það vald sem forsetanum er eignað.*“ !

Almenningur skilur ekki hvað átt er við með þessari mgr. og lögspekingar eru ekki á eitt sáttir. Sumir forsetaframbjóðendur gaspra um meint vald forseta og skauta þá fram hjá þessu ákvæði, með- eða ómeðvitað.

Sumir lögspekingar hafa jafnvel gengið svo langt að segja að það sem forsetinn geri ekki þurfi líka uppáskrift ráðherra! Þannig var það álit þessara að 26. gr. væri óvirk, að forsetinn gæti ekki synjað lögum staðfestingar, þ.e.a.s. neitað að rita nafn sitt undir lög frá Alþingi og senda þau þar með í þjóðaratkvæðagreiðslu, nema að fyrirmælum ráðherra. Svona hártoganir verður að kveða í kútinn í eitt skipti fyrir öll. Stjórnarskráin á að segja skýrt hvað forsetinn á og má gera og aðskilið þar frá hvað aðrir mega og eiga að gera, þ.m.t. ráðherrar.

Allar breytingar á stjórnarskránni ættu að hafa það meðal aðalmarkmiða að gera þetta grundvallarskjal skiljanlegt öllu venjulegu fólki. Stjórnarskrá er erindisbréf þjóðarinnar til allra valdhafa. Til þess að svo megi vera þarf skjalið að vera sem læsilegast. Að það skuli þurfa lögfræðinga til að endursegja hvað í skránni stendur er með öllu ótækt. Vitaskuld verður seint komið í veg fyrir að ágreiningur verði um túlkun einstakra ákvæða, en það á að vera keppikefli að draga sem mest úr líkunum á því.

Í afar áhrifamikilli ræðu, sem þáverandi forseti Stjórnlagadómstóls Þýska sambandslýðveldisins, *Andreas Voßkuhle*, hélt á þjóðhátíðardegi Þjóðverja árið 2011, var honum tíðrætt um það hvað sameinaði þjóðina. Í ljósi sögunnar, þar sem hugtök eins og „þjóð“ og „land“ höfðu óspart verið misnotuð, komst hann að þeirri niðurstöðu að sameiningartáknið væri stjórnarskráin þýska, sú sem var sett 1949 eftir alkunnar hamfarir þjóðarinnar. Hann talaði því um „stjórnarskrárast“ í stað „ættjarðarástar“ – og vitnaði þá um leið í aðra mikla hugsuði. Í þessu samhengi má benda á að þjóðhátíðardagar margra þjóða miðast við gildistöku stjórnarskrár þeirra. Þetta á t.d. við um frændur okkar Dani og Norðmenn.

Nú er okkar saga sem betur fer ólík þeirri þýsku, en samt er brýnt að fólkið finni stjórnarskrána vera sér hjartfólga. Frumskilyrði þess er að hægt sé að lesa hana og skilja. Að því stefndi Stjórnlagaráð og það var ein meginástæða þess að ráðið lagði til endurritun alls skjalsins, þó ekki þannig að öllu væri kollvarpað. Flest ákvæði þeirrar nágildandi er að finna í stjórnarskrargerð ráðsins.

Leiðarljós Stjórnlagaráðs voru m.a. þessi:

- Efnisatriði voru sameinuð undir viðeigandi kaflaheitum, og þeim um leið fjölgað um nær helming. Kaflar fengu jafnframt yfirskriftir en ekki bara númer eins og í þeirri gildandi.



- Hver lagagrein fékk líka fyrirsögn hjá Stjórnlagaráði.
- Sneitt var hjá því að vera með tilvísanir þvers og kruss milli stjórnarskrárgreina, en þær eru allmargar í gildandi stjórnarskrá, einkum þó með óbeinum hætti, sbr. 13. greinina alræmdu.
- Reynt var að hafa gott en skiljanlegt málfar á öllum textanum. Þar naut Stjórnlagaráð ekki sist liðsinnis hins mæta og málhaga félaga Erlings Sigurðssonar, sem nú er látinn.
-