

# Ragnhildur Helgadóttir, júní 2011

---

Minnisblað til Stjórnlagaráðs, júní 2011.

Með tölvupóstum þann 8., 17. og 24 júní 2011, bárust mér tillögur stjórnlagaráðs um sveitarstjórnarmál, Alþingi, framkvæmdarvald og forseta. Ég samdi um það við Sif Guðjónsdóttur og Salvöru Nordal f.h. ráðsins að ég myndi lesa tillögurnar og gefa ráð.

Hér á eftir fara athugasemdir við einstakar greinar og atriði í tillögunum. Þær eru gerðar með eftirtöldum fyrirvörum:

- Flestar tillögurnar þarfnast – hver fyrir sig – margra daga yfirlegu og fræðivinnu til að fínþússa orðalag, tryggja að ekki sé breytt því sem stjórnlagaráð vill ekki breyta, tryggja samræmi (einnig við þá kafla sem B-nefndin er að vinna í) o.s.frv. Í einhverjum tilvikum bendi ég sérstaklega á þörf á þessu. Þetta gildir þó almennt og er sérstaklega mikilvægt að því er snertir þá kafla sem B-nefndin er með. Hér geri ég athugasemdir við þau atriði sem vöktu athygli mína við hraðan lestur en þetta er hvorki tæmandi, né endilega nægileg, skoðun á tillögunum. Í nokkrum tilvikum bendi ég sérstaklega á efni til samanburðar. Ég hef þá ekki borið það saman.
- Um einstök atriði, sérstaklega forsetann en líka ráðherra að hluta, eru tillögurnar óskýrar og því erfitt að átta sig á því hvers konar stjórnskipun er verið að teikna upp. Þetta þarf að skýra – hvort sem þetta helgast af því að ekki hafi enn verið ákveðið hvernig þetta skuli vera *eða* vegna þess að ákvæðin endurspeglar ekki nægilega þá niðurstöðu sem hefur verið komist að. Ég tek þess vegna ekki af neinni dýpt afstöðu til hlutverks forsetans.
- Í athugasemdunum felast ábendingar byggðar á stjórnskipunarrétti og samanburði við stjórnskipun annarra ríkja. Það að ég geri ekki athugasemdir felur að sjálfsögðu ekki í sér að ég sé sammála tillögunni eða telji hana heppilega: Mat á því hverju skuli breyta er ekki mitt heldur ráðsins.
- Skýringar eru á köflum hálfunnar – það eru inni í þeim atriði sem búið er að taka út úr tillögunum og sömuleiðis athugasemdir um hugsanleg alternatív auk skýringa við þá tillögu sem lögð er fram. Í sporum stjórnlagaráðs myndi ég hugsa vandlega þá afstöðu til handhafa ríkisvaldsins sem þarna kemur fram, hún er á köflum kuldaleg.

Hér á eftir geri ég almennar athugasemdir við hvern kafla fyrir sig og svo athugasemdir við einstakar greinar.

## Undirstöður

Almenn athugasemd: Hér virðist, sbr. líka kaflana um Alþingi og forseta, að ráðið hafi ekki alveg gert upp hug sinn um stjórnskipunina. Sérstaklega er 1. gr. skráttin þar til er orðið ljóst hvernig forseta menn vilja og hvaða stöðu þingræðið á að hafa. Þá koma þessi atriði væntanlega þar inn.

### 1. Handhafar ríkisvalds

Efni:

- Þessi grein segir ekki mikið og bendir til þess að ráðið sé ekki alveg búíð að ákveða hvernig stjórnskipunin skuli vera. Þetta ákvæði þarf sennilega að skrifa síðast, þegar kaflinn er mótaður að öðru leyti. Þetta sést fyrst og fremst af tvennu:
  - Miðað við það að hér sé þingræði (sem er gengið út frá í tillögunum) er mjög skrátt að minnast ekki á það í þessari grein.
  - Að taka forseta út af lista yfir framkvæmdarvaldshafa en fela honum síðar fyrst og fremst framkvæmdarvaldsverkefni er mjög skrátt.
  - Ef ákveðið verður í 14. gr. að forseti Íslands hafi synjunarvald fer hann með hlutverk í lagasetningu. Þá er eðlilegast að segja það.
- Þarf að segja að Alþingi fari með löggjafarvaldið í umboði þjóðarinnar (svona með hliðsjón af því að 1. gr. í Alþingiskaflanum segir það sama og að mínu áliti betur?)
- Af hverju er ekki sagt í 2. mgr. (til samræmis við 1. mgr.) að ráðherrar og ríkisstjórn fari með framkvæmdarvaldið „í umboði Alþingis“

Aths. við skýringar: Það er, að mínu áliti, ekki nauðsynlegt að taka fjárstjórnarvaldið fram sérstaklega. Þættir fullveldis (eða ríkisvalds) eru fleiri (t.d. gerð þjóðréttarsamninga) og það er ekki minnst á þá alla í þessari grein.

**ATHS:** Greinin þarfnast frekari skoðunar við.

### 2. Yfiráðasvæði

Efni:

- Gæta þarf að því að orðið „efnahagslögsaga“ hefur mjög sértæka merkingu.

## Kafli um Alþingi

### 1. Hlutverk Alþingis

Efni:

- Hér myndi ég mæla með því, sbr. umfjöllun B-nefndar síðar í tillögnum, að ráðið hugsaði nánar hlutverk þingsins. Óháð því hvort það endar inni í stjórnarskrárgrein eða ekki tel ég til bóta að ráðsmenn hugsu ennfremur
  - Hvað felst í löggjafarvaldinu (sbr. breytingar sem b-nefndin leggur til á frumkvæðisrétti)
  - Hvort Alþingi á að vera sú stofnun þjóðfélagsins þar sem stefnumótandi umræða fer fram?
  - Hvað þýðir það í raun (og á að þýða) fyrir hlutverk þingsins að það er þjóðkjörið?

Orðalag:

- Orðinu „ríkisins“ er ofaukið í setningu 2.

### 2. Friðhelgi Alþingis

### 3. Starfstími Alþingis

Efni:

- Í kaflanum er víða gengið mjög langt í því að varast hugsanlegt ofríki meirihluta á þingi. Það skýtur því e.t.v. svolítið skökku við að samkomudagur þingsins og skipting starfstíma þess skuli ákveðin í lögum (sem meirihluti þings á hvejrur tíma getur breytt) en ekki í stjórnarskrá.
- Eina ákvæðið þessu tengt í stjórnarskrádrögunum er 14. gr. kaflans um forseta þar sem segir að hann stefni saman og setji Alþingi að tillögu forseta þess eða meirihluta þingmanna. Samspil þessara tveggja ákvæða leiðir til þess að minnihluti þingmanna getur ekki krafist þess að þing komi saman, né heldur er krafa um það í stjórnarskrá, nema bara strax eftir kosningar. Ef ráðið vill halda þessu samspili svona er bráðnauðsynlegt að fella niður heimild til útgáfu bráðabirgðalaga. Annars gæti meirihluti breytt lögum um starfstíma Alþingis, sent þingið heim, og stjórnað með bráðabirgðalögum. Ég er reyndar þeirrar skoðunar að mikilvægt sé að minnihluti þings eigi þess kost að krefjast þess að þing komi saman. Hér á eftir geri ég víða athugasemdir um vernd og rétt minnihluta þingmanna. Þau atriði þarf að skoða heildstætt.

**ATHS:** Þetta samspil og þetta ákvæði þarfnast frekari skoðunar.

### 4. Samkomustaður Alþingis

### 5. Eiður þingmanna

Efni og orðalag:

- Það að talað er um „eið“ í ákvæðinu og skýringar á því að það orð er valið frekar en „drengskaparheit“ er í andstöðu við íslenskt lagamál, sem m.a. birtist í 57. gr. laga um meðferð einkamála, þar sem er að finna annars vegar eið og hins vegar drengskaparheit og svo hvenær hvoru um sig verði beitt. Það er æskilegt að allir vinni sams konar heit, óháð trúarskoðunum. Hins vegar hefur orðið „eiður“ fasta merkingu í lagamáli, sem er mun eldri en núverandi einkamálalög. Það er því óheppilegt að nota orðið í allt öðrum skilningi í stjórnarskrá. Athugasemd í skýringum um að „ekki sé ástæða til að ætla“ að

eiður tengist frekar trúarbrögðum er röng miðað við nógildandi íslensk lög og ætti að taka út.

- **ATHS:** þetta ákvæði þarfnast nánari skoðunar

## 6. Sjálfstæði alþingismanna

Efni:

- Bent er á að með nýju ákvæði er haldið óbreyttum núverandi reglum um réttarstöðu þeirra þingmanna sem skipta um flokk á kjörtímabilinu.

## 7. Forseti Alþingis

Efni:

- Bent er á, að sú tillaga að forseti láti af þingstörfum og varamaður taki sæti eykur vægi meirihlutans á þinginu.
- Athugasemdir við skýringar:
  - Geta þyrfti heimilda varðandi engilsaxnesku hefðina – þetta er alls ekki einhlítt.
  - Síðasta málsgrein skýringa felur í sér skoðun á þingmönnum, sem varla er hægt að styðja við dæmi. Ég myndi hugsa hvort svona athugasemdir (sem bæta litlu við efnislega) auka líkurnar á því að sátt náist um niðurstöðu stjórnlagaráðs.

## 8. Þingsköp Alþingis

Efni:

- Aths. við skýringar:
  - Um 1. málsgrein skýringanna gildir það sama og segir hér að ofan um skýringar við 7. gr. Þetta er ekki reynslan. Er ástæða til að ætla þingmönnum þetta (það er sjálfsagt að setja lagaramma en er þetta heppilegt orðalag og til þess fallið að sátt náist)? Fá eða engin dæmi eru um misnotkun þingskapa með þessum hætti. Hér má einnig minna á athugasemdir mínar við 3. gr. en þar er verið að taka út varnagla.

## 9. Þingnefndir

Efni:

- Eins og greinin er í útgáfu frá 24. júní, hef ég ekki athugasemdir við hana. Sjá þó aths. um frumkvæðisrétt og meðferð þingmála hér að neðan.

## 10. Opnir fundir Alþingis

## 11. Frumkvæðisréttur

Efni:

- Þetta atriði þarf að skýra nánar.

## 12. Meðferð þingmála

Efni:

- Í 1. mgr. virðist mér, sbr. skýringar við greinina vera verið að gera tvennt:
  - Setja ákvæði um að fyrsti viðkomustaður allra þingmála sé í nefndum þingsins. Ráðið er ábyggilega búið að hugsa það en til öryggis skal hér minnt á að við núverandi aðstæður fer fagvinna Alþingis að mestu leyti fram í nefndum. Þar einbeita menn sér að verkefnum, oft þvert á flokka.

Með því að mál, sem ríkisstjórn þykja mikilvæg, komist ekki á dagskrá þingsins nema gegnum nefndirnar, aukast líkur á því að frumvörpum verði ýtt þar í gegn í krafti stjórnarmeirihluta án þess að þau fái þá yfirlegu sem þau nú fá í nefndunum. Þannig að áhrif þess ákvæðis gætu auðveldlega orðið öfug við það sem ætlast er til.

- Afnema frumkvæðisrétt ráðherra og skylda þá til að senda þess í stað frumvörp (í greininni er talað um frumvarpsdrög), sem samin eru í ráðuneytum, til þingnefnda, sem vinna þau frekar og leggja svo fram. Ekkert af þessu segir hins vegar skýrt í 1. málslíðar greinarinnar. Hér er margt óljóst, t.d. hvort og þá hvernig komið verður í veg fyrir að einstakir þingmenn leggi fram frumvörp sem unnin hafa verið í ráðuneytum.
- Þá er nauðsynlegt að halda því til haga að þingmenn geta lagt fram mál, sbr. 11. gr. en áður en þau fara til umræðu í þinginu fara þau til skoðunar í nefnd (það er reyndar óljóst hvað í henni felst og hvort nefndin þarf að samþykkja að málið fari lengra). Ráðherrar hins vegar geta bara sent nefnd (eða væntanlega þingmanni) frumvörp og vonað að nefndin eða þingmaðurinn leggi þau fram.
- Í skýringum við þessa grein er helst til mikið gefið í skyn um þýðingu þess að ráðherrar víki af þingi. Þeir geta haft (og hafa skv. núgildandi stjórnarskrá) frumkvæðisrétt hvort sem þeir sitja á þingi eða ekki. Þannig að það leiðir ekki sjálfkrafa af því að ráðherrar sitji ekki á þingi að þeir geti ekki lagt fram þingmál.

**ATHS:** Ákvæði 1. mgr. þarfnast nánari skoðunar og útfærslu í samhengi við frumkvæðisrét og ákvæði um þingnefndir.

### 13. Ályktunarbærni

- Í skýringum er seinni mgr. að því er virðist fylgifyskur annars ákvæðis.

### 14. Staðfesting laga / málskotsréttur

Efni:

- Samkvæmt valkosti I fer forseti Íslands með lagasetningarvald ásamt Alþingi. Þess þyrfti þá að geta, t.d. í „undirstöðum“.
- Skýringar við ákvæðin (einkum valkost II) benda til þess skilnings stjórnlagaráðs að synjun forseta og eftir atvikum endursamþykkt Alþingis skipti máli um stjórnskipulegt gildi laga. Svo er ekki. Ef lög eru andstæð stjórnarskrá (en athuga verður að í drögum stjórnlagaráðs er gert ráð fyrir Lögréttu og lögspurningu til dómstóla um stjórnskipulegt gildi laga, sem m.a. forseti getur átt frumkvæði að) breytir hvorki þjóðaratkvæðagreiðsla né endursamþykkt Alþingis því að dómstólar eiga að horfa framhjá þeim – þau eru markleysa. Það er því beinlínis órökrétt hafa ferli fyrir forsetann til að hægja á lagasetningu eða synja staðfestingar og ætlast til að það sé bara notað ef lög eru andstæð stjórnarskrá. Ef hann telur svo vera er, skv. drögum, leiðin að hann leiti til Hæstaréttar með lögspurningu og fái úr því skorið. Þetta byggist sérstaklega á því að hvorki þjóðaratkvæðagreiðsla né endursamþykkt Alþingis „bjarga“ lögum sem eru andstæð stjórnarskrá. Þessi grunnhugsun

(sem virðist vera) að synjunarvaldið/málskotsvaldið geti takmarkast að mestu við slík tilvik heldur því ekki vatni.

- Óljóst er samspil undirskriftar forseta Alþingis og forseta Íslands.

**ATHS:** Greinin þarfnast nánari skoðunar við. E.t.v. eru tillögurnar í lagi en þær virðast byggjast á mjög umdeilanlegum forsendum (á köflum beinlínis röngum) um þýðingu synjunar og hvernig hægt sé að takmarka beitingu þess valds.

## 15. Birting laga

Efni:

- Eins og ákvæðið er nú verður ekki betur séð en að ívilnandi ákvæðum (t.d. niðurfellingu refsíákvæða) verði ekki beitt fyrr en eftir birtingu þeirra. Þetta þyrfti að skoða – það kann að stangast á við hefðir um þetta efni (amk á einhverjum sviðum) og stjórnlagaráð þarf að vera visst um að þetta sé breyting sem það vill gera.

## 16. Skipan skattamála

## 17. Skattlagningarvald

Efni

- Af sögulegum ástæðum (Hrd. 1985.1544) er reglu þess efnis að skattlagning verði aðeins gerð með lögum að finna á tveimur stöðum í stjórnarskránni. Það er óþarfi að halda þessari tvítekingu, sérstaklega í tveimur greinum í röð.

ATHS við skýringar: 1. mgr. skýringanna er mjög óskýr og síðasti málslíður 2. Mgr. er a.m.k. umdeilanlegur.

## 18. Frumvarp til fjárlaga

Efni:

- Sá munur á lögum og fjárlögum sem vísað er til í skýringum, helgast að hluta af því að áður var mismunandi setningarháttur almennra laga og fjárlaga. Nú þegar því hefur verið breytt er spurning hve mikill munur er þarna á. Þannig að þessi forsenda er umdeilanleg.

## 19. Fjáraukalög og greiðsluheimildir

## 20. Upplýsingaréttur fjárlaganefndar

Efni:

- Hér myndi ég hugsa samspil við ríkisendurskoðun. Á fjárlaganefnd að hafa þessar heimildir? Ríkisendurskoðun líka?

## 21. Rannsóknarnefndir þings

- Hér þarf að skoða skýringar og lesa textann saman við frumvarp/lög um rannsóknarnefndir

## 22. Eftirlits- og stjórnskipunarnefnd

- Það er aðeins óskýrt af texta ákvæðisins að nefndinni sé heimilt að taka upp mál að eigin frumkvæði.

## 23. Hagsmunaskráning þingmanna / vanhæfi

Efni:

- Ég hef ákveðnar efasemdir um að ákvæðið sé framkvæmanlegt í núverandi mynd. Hvað með skatta? En þingfararkaup? Fæðingarorlof? Þá er óljóst hvaða hagsmuni er verið að vernda úr því vanhæfi þingmanna á ekki að hafa áhrif á gildi ákvarðana þeirra. Þar með er ákvæðið orðið allskrytið.

## 24. Friðhelgi þingmanna

Efni:

- Huga þarf að því að annað en meiðyrði (t.d. uppljóstrun viðkvæmra persónuupplýsinga) getur fallið undir ákvæðið.
- Rök þau sem gefin eru fyrir því að krefjast „skýlausrar“ játningar eru ekki í samhengi við efni ákvæðisins. Það mætti því hugsa frekar.

## 25. Missir kjörgengis

- Athugasemd við skýringar: 2. mgr. skýringanna er ónákvæm.

## 26. Þingrof

Efni:

- Huga þarf sérstaklega samspil þessa ákvæðis og ákvæða um vantraust, starfsstjórnir og kosningar.
- Það hefur verið talið felast í þingræðinu að stjórn, sem fær á sig vantraust, geti hvort heldur er rofið þing eða sagt af sér. Í þessu ákvæði er fyrri möguleikinn tekinn út. Það er í fínu lagi – það þarf bara að vera í samræmi við vilja ráðsins.
- Þriðji málslíður greinarinnar er kominn í öðru ákvæði og því óþarfur hér.
- Þingrofsréttur framkvæmdarvaldshafa hefur verið talinn mótvægi við möguleika þingsins til að samþykkja vantraust. Hér er það mótvægi í reynd tekið burtu og meirihluta þingsins falið vald til að boða til nýrra kosninga. Það er grundvallarbreyting.

**ATHS:** Ákvæðið, hlutverk þess og þingrof sem hluti af samspili valdhafa virðist þarfnast meiri yfirlegu.

## Kafli um ráðherra og ríkisstjórn

### 1. Ráðherrar og verkefni

Efni:

- Með hliðsjón af því að forseta eru falin framkvæmdarvaldsverk í drögunum er spurning hversu snjallt sé að segja að ráðherrar séu æðstu handhafar framkvæmdarvalds hver á sínu sviði (er innanríkisráðherra það þó forseti skipi í æðstu embætti á hans sviði?)
- Seinni málsliður 1. mgr. þarf frekari skýringa við. Sagt er í skýringum að æskilegt sé að skilgreina hlutverk vald og ábyrgð ráðherra betur. Málsliðurinn veldur hins vegar enn meiri vafa en er skv. núgildandi lögum.

**ATHS:** Greinin þarf nánari skoðunar við til að markmiðin, sem lýst er, náist.

### 2. Ríkisstjórn

Efni:

- Ætti þessi grein e.t.v. að vera fremst í þessum kafla?
- Sjá fyrri athugasemdir um frumkvæðisrétt og um það að þessi ákvæði (1 og 2) gefa ekki skýra mynd af því hvernig stjórnlagaráð vill haga ábyrgð ráðherra. Það er alvarlegt. Skýringar (t.d. neðst í mgr. 2 af skýringum) bæta ekki úr heldur flækja heldur. Það er varla hægt að færa ábyrgð til forsætisráðherra án þess að draga úr henni annars staðar eða hvað?
- Íhuga þarf hvort bæði sé hægt og æskilegt að lögbinda starf ríkisstjórnar eins og gert er ráð fyrir í 3. mgr.
- Skýra þarf nánar hvaða mál nefndin vill að sé samráð um í ríkisstjórn. „Þar sem það á við“; mál „er varða almannahag“ og „eru eðli sínu samkvæmt mikilvæg almenningi“ fellur ekki alveg saman og er ekki skýrt.

**ATHS:** Greinin þarfnast nánari skoðunar.

### 3. Stjórnarmyndun

Efni:

- Ég er þeirrar skoðunar að of mikil smáatriði sé að finna í fyrri helmingi 2. mgr. Leiða ekki samningaviðræðurnar af því að Alþingi kys forsætisráðherrann og þetta því óþarfi? Það er hins vegar til bóta að hafa ákvæði um það hvernig atkvæðagreiðslan er skipulögð.
- Það virðist svolítill tvíverknaður í því að hafa tvær atkvæðagreiðslur um ríkisstjórn: fyrst um forsætisráðherra (á grundvelli samninga um m.a. ráðherraskipan) og svo traustyfirlýsinguna.
- Aths. við skýringar:
  - Hefur persónulegt mat og geðþótti þjóðhöfðingja við stjórnarmyndanir verið vandi, sbr. 2. mgr. skýringanna? Ef svo er, hefur hann verið slíkur að ástæða fyrir stjórnlagaráð til að bregðast sérstaklega við þessum vanda? Hér er kannski aðeins verið að vísa til teoretískra vandamála en í athugasemdunum kemur þetta út eins og veirð sé að bregðast við sögunni.
  - M.t.t. tillagna c-nefndar er óljóst hvernig Alþingismenn gætu staðið utan flokka strax eftir kosningar.

**ATHS:** Greinin þarfnast nánari skoðunar.



## 4. Setutími ráðherra

## 5. Ráðherrar víki af þingi

Efni:

- Skiptar skoðanir eru um það hvort þessi breyting verði til þess að auka afl meirihluta þingsins á hverjum tíma.
- Verið er að afnema málfrelsi ráðherra í þinginu („svara fyrirspurnum og taka þátt í umræðum... eftir því sem þeir eru kallaðir til“). Það þarf bara að vera í samræmi við vilja ráðsins.
- Í 1. mgr. skýringa kemur fram að hugmynd nefndarinnar sé að opnað sé frekar á utanþingsráðherra. Það hins vegar sést hvergi í ákvæðinu.

## 6. Upplýsingaskylda ráðherra.

Efni:

- Tillaga B-nefndar er verulega þrengri en stjórnlaganefndar því ráðherra þarf bara að veita umbeðnar upplýsingar. Það takmarkar eftirlitsmöguleika þingmanna.
- Hér og í grein 7 verður að gæta sérstaklega að minnihlutavernd og möguleikum einstakra þingmanna til að sinna eftirlitshlutverki sínu. Mér sýnist dregið mjög úr möguleikum þingmanna til að biðja ráðherra um skýrslur og bera fram fyrirspurnir. Það er mjög alvarlegt.

**ATHS:** Ákvæðið virðist draga úr gegnsæi frá því sem nú er. Því væri æskilegt að það yrði skoðað nánar. Hér reynir líka verulega á að ekki sé dregið mjög úr möguleikum stjórnarandstöðu til eftirlits og til að sinna störfum sínum.

## 7. Skýrsla ríkisstjórnar

Efni:

- Sjá athugasemd við grein 6 hér að ofan.

## 8. Hagsmunaskráning ráðherra og opinber störf

## 9. Bráðabirgðalög

Efni:

- Með tilliti til þess hve auðvelt er að kalla saman þing og þess hve bráðabirgðalögum hefur fækkað undanfarin ár sé ég enga meinbugi á því að afnema heimild til útgáfu þeirra. Það er þó auðvitað mat ráðsins.
- Ummæli um starfsstjórn virðast byggð á misskilningi að hluta, sbr. fyrri aths. hér að ofan.

## 10. Ráðherraábyrgð

Efni:

- Hér myndi borga sig að skoða núverandi lög / tillögur um eftirlits- og stjórnskipunarnefnd.
- Þá þarf að gæta sérstaklega að möguleika minnihluta til að sinna eftirliti og setja af stað rannsókn.

ATHS: Greinin þarfnast nánari skoðunar

## 11. Vantraust

Efni:

- Það er nýtt að ekki megi bera fram vantraust nema hafa nýja tillögu að ríkisstjórn. Þetta mun að öllum líkindum verða til þess (sbr. reynslu annarra ríkja) að þingið ákveði frekar að boða til kosninga.
- Vantraustsmöguleikinn verður enn fjarlægari en verið hefur við þessa breytingu.
- Skoða í samhengi við ákvæði um starfsstjórn og um þingrof.

## 12. Starfsstjórn

Efni:

- Með hliðsjón af því að starfsstjórn er stjórn sem hefur sagt af sér og það getur verið ákveðið þingrof til að hafa kosningar á heppilegum tíma en ekki til að losna við ríkisstjórn, af hverju er þá kveðið á um að stjórn verði starfsstjórn ef þing er rofið? Ef það byggist á því að í þingrofi felist í reynd vantraust á ríkisstjórn finnst mér mega íhuga að taka vantraustsmöguleikann út. Þá er í raun verið að koma á fót skipulagi þar sem þingmeirihluti getur ekki komið stjórn frá nema með því að boða til kosninga – og ekki boðað til kosninga nema koma stjórn frá (en þetta ákvæði, í núverandi mynd, segir þetta síðastnefnda).
- Það er breyting á núverandi ástandi að ráðherrar í starfsstjórn skuli bara taka nauðsynlegar ákvarðanir.

## 27. xxLögrétta

Efni:

- Þar sem Lögrétta er mun „mildara“ úrræði en lögspurning til Hæstaréttar er svolítið skrýtið að sama hluta þingmanna þurfi til að fá álit hennar. Sömuleiðis er þarna gerð krafa um sama hluta þingmanna og til að skipa rannsóknarnefnd. Þar eru þó oftast „mótrök“ – einhverjir sem verða fyrir óþægindum / liggja undir grun / þ.h. Það verður ekki séð að nein slík mótrök eða móthagsmunir rökstyðji að svona stóran hluta þingmanna /þingnefnd þurfi til að afla álits Lögréttu. Þetta er auðvitað mat stjórnlagaráðs en hér er innra samhengið í skjalinu (og stjórnskipuninni) aðeins skrýtið.

## Kafli um forseta Íslands

- Almenn athugasemd: Kaflinn er óskýr: Það er alls ekki ljóst af lestri hans hvers kyns stjórnskipun er verið að teikna upp. Það kann auðvitað að vera minni misskilningur en ég næ ekki að fá mynd af því forsetaembætti sem verið er að teikna upp með því að lesa kaflann og skýringarnar. Ég legg því til að hann verði skoðaður og skerptur.
- Athugasemdir við almennar skýringar við kaflann:
  - Yfirlitið um „þau verkefni sem forseti hefur í reynd skv. núverandi stjórnarskrá“ er villandi: Þar er blandað saman núverandi réttarástandi og því sem teiknað er upp í drögum stjórnlagaráðs. Þá eru einstök atriði á listanum umdeilanleg:
    - Nú myndar t.d. forseti (sbr. punkt 1) ekki ríkisstjórn nema formlega.
    - Öryggisventilshugmyndin um synjunarvald er skrýtin sbr. fyrri athugasemdir
    - Það gleymist að forseti getur synjað öllum framkvæmdarvaldsathöfnum (eins og t.d. undirskrift bráðabirgðalaga).

### **1. Embættisheiti og þjóðkjör**

Orðalag:

- Greinin er dálítil tugga. Ef þjóðhöfðinginn er forseti, þá er landið lýðveldi. Þannig að það að forseti sé þjóðhöfðingi lýðveldis er mjög skrýtin endurtekning.

### **2. Kjörgengi forseta**

Orðalag:

- Það er óþarfa endurtekning að tiltaka ríkisborgaraétt sem er skilyrði kjörgengis til Alþingis.

### **3. Forsetakjör**

### **4. Kjörtímabil forseta**

### **5. Fráfallforseta**

### **6. Handhafar forsetavalds**

Efni:

- Hvernig sér ráðið fyrir sér raunveruleika t.d. undirskriftar forseta þegar hann er erlendis (sbr. 1. mgr. skýringa)?
- Þá þarf hér að hugsa sýmbólismann í því að láta forseta Alþingis einan vera handhafa forsetavalds. Það tengir óneitanlega forsetann og þingið sterkum böndum.

### **7. Starfskjör forseta**

### **8. Eiður forseta**

Efni:

- Sjá fyrri athugasemdir um eið og heitstrengingu.
- 1. Mgr. skýringa veldur svolitlum vanda. Þarna er nefnilega talið um verndara- og boðberahlutverk forseta, sem b-nefndin virðist vera að skoða. Það er hins vegar mikilvægt að nefndin sé meðvituð um að þær tillögur sem nú liggja fyrir fela ekki í sér að forseta sé falið neitt slíkt hlutverk. Þar með er ég ekki að mæla með að það sé sagt að hann sé það. Það sem þarf að ákveða er hvernig hlutverk hans á að vera á borði, ekki í orði.

ATHS: Greinin – og hlutverk forseta yfirleitt – þarfnast nánari afmörkunar.

## 9. Ábyrgð forseta

Efni:

- Greinin kveður bara á um pólitíska ábyrgð forseta.
- Hún breytir því lagalegu ábyrgðarleysi forseta, enda er óhugsandi að hann t.d. skipi í embætti án þess að hægt sé að fá þær ákvarðanir endurskoðaðar. Skýringar með greininni eru þó óljósar hvað þetta snertir.
- Þá eru engin rök með fullyrðingunni í síðustu setningu skýringanna um að þetta sé aðeins notað í „ítrustu undantekningartilvikum þegar forseti er ófær um að gegna störfum sínum“. Á ekki að fela Alþingi/kjósendum mat á því?

## 10. Aðsetur forseta

11. (vantar)

## 12. Ríkisráð

## 13. Framlagning stjórnarfrumvarpa

- Sjá það sem áður segir um frumkvæðisrétt.

## 14. Setning Alþingis

Efni:

- Hér vantar öll ákvæði um minnihlutavernd. Á minnihluti þings ekki að geta krafist þess að þing sé kallað saman.
- Ákvæðið passar illa við ákvæði um kjörtímabil. Þau þarf að lesa saman.

ATHS: Þessi grein þarfnast frekari skoðunar

## 15. Náðun og sakaruppgjöf

Efni:

- Eftir því sem ég best fæ séð er þetta eina greinin sem fjallar um að forseti geri eitthvað að tillögu ráðherra. Það er spurning hvernig það eigi að vera – hér reynir enn á það að forsetahlutverkið er ekki alveg skýrt í drögunum.

## Kafli um stjórnslu og eftirlit

### 1. Skipun embættismanna

Efni:

- Hér er (sbr. 1. gr. í kaflanum undirstöður) gengið út frá því að forsetinn fari með framkvæmdarvald.
- Hér er boðið upp á valið eið eða drengskaparheit

### 2. Umboðsmaður Alþingis

Efni:

- Þá breytingu að stjórnvaldi sé skylt að hlíta tilmælum umboðsmanns þarf að hugsa mjög vel. Hefur eftirfylgni raunverulega verið mikill vandi? Er þetta besta úrræðið til að leysa það?

### 3. Ríkisendurskoðun

Orðalag:

- Á að standa „fyrirtækja“ frekar en „ríkisfyrirtækja“.
- Annars vísast til fyrri umfjöllunar um mun á fjárlögum og almennum lögum.

### 4. Ákærvald og ríkissaksóknari

Orðalag:

- Er ekki skrytið að tala um að ríkissaksóknari sé „háður“ lögum. Er e.t.v. réttara að segja „bundinn af“? Hér myndi ég styðjast við orðalag um dómara.
- Ákvæði 3. Mgr. virðist vera mestmegnis endurtekning. Ætti etv. bara að vísa í ákvæði um dómara? Þá er skrytið að gera meiri kröfur til þess að hægt sé að víkja frá nefndaráliti um skipun ríkissaksóknara en dómara.
- Síðasta setningin í skýringum virðist byggð á misskilningi. Skipunarvald í embætti er framkvæmdarvald, hver svo sem fer með það.

## Kafli um sveitarfélög

### 1. Sjálfstjórn sveitarfélaga

Efni:

- 2. mgr. er að því leyti skrytinn að engin slík ábyrgð er á því að ríkið hafi nóg fé til að sinna sínum lögbundnu störfum.
- Ég mæli eindregið gegn því að málgreinin sem rakin er neðst í skýringunum sé tekin inn.

### 2. Nálægðarregla

Efni:

- Hér þarf að vera mjög ljóst hvað átt er við með ákvæðinu. Þá þarf einnig að hugsa samspil við jafnræðisreglu og mannréttindaákvæði. Er rétt að grundvallarþjónusta sé mjög mismunandi eftir sveitarfélögum (eins og nú er t.d. með sérkennslu)? Hvetur þetta ákvæði ekki til þess?

### 3. Kosning sveitarstjórna og íbúalýðræði

Efni:

- Rétt eins og um Alþingi er svolítið óljóst hvað „í umboði íbúa“ þýðir.
- Ég er ekki viss um að tilvísun til laga um Alþingiskosningar í 2. Mgr. skýringa hafi þýðingu.

### 4. Samráðsskylda