

Tillögur B-nefndar að texta í áfangaskjali í heild¹

með drögum að skýringum²

Afgreiddar eða lagðar fram til kynningar á ráðsfundum frá 13. maí 2011 til 13. júlí 2011

UNDIRSTÖÐUR

1 (XX)

2 Handhafar ríkisvalds

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<p>Alþingi fer með löggjafarvaldið í umboði þjóðarinnar.</p> <p>Ráðherrar, ríkisstjórn og önnur stjórnvöld, <i>í umboði Alþingis, fara með framkvæmdarvaldið ásamt forseta Íslands.</i></p> <p>Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar fara með dómssvaldið.</p>	<p>Dæmi A:</p> <p>2. gr. (Handhafar ríkisvalds, nú 2. gr. að hluta) Alþingi fer með löggjafarvaldið. Forseti Íslands, ráðherrar og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdarvaldið. Enginn ráðherra getur setið nema með stuðningi eða hlutleysi meirihluta Alþingis. Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar fara með dómssvaldið.</p> <p>Dæmi B: 2. gr. (Handhafar ríkisvalds, nú 2. gr.) Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið. Forseti, ráðherrar og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdarvaldið. Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar fara með dómssvaldið.</p>	<p>2. gr.</p> <p>Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdarvaldið. Dómendur fara með dómssvaldið.</p>

Skýring: Eitt af markmiðum Stjórnlagaráðs er að greina sem best á milli valdþáttanna og skýra hlutverkaskiptingu svo ljóst sé hver fari raunverulega með vald og beri á því ábyrgð. Þess vegna þótti mikilvægt að hreinsa út óljóst hlutverk og leppsorðalag. Í gildandi stjórnarskrá er forseti sagður fara með ýmiss konar vald sem hann lætur ráðherra framkvæma. Í viðleitni til að taka út slík leppshlutverk kom til greina að forseti yrði ekki tiltekinn sérstaklega sem handhafi löggjafarvalds eða framkvæmdarvalds heldur að hann væri þjóðhöfðingi sem fari með þau völd sem stjórnarskrá þessi tilgreini.

Ísland er þingræðislýðveldi (e. parliamentary republic). Ljóst er að Alþingi fer með löggjafarvaldið og ríkisstjórn ber alla meginábyrgð á stjórnarathöfnum. Niðurstaðan varð eigi að síður sú að forseti Íslands er áfram talinn til handhafa framkvæmdarvalds ásamt ráðherrum og ríkisstjórn, sem fara með stjórnarathafnir í umboði Alþingis. Forseti er þjóðkjörinn og því fer hann með vald sitt í umboði þjóðarinnar en ekki í umboði Alþingis.

¹Vinnu við áfangaskjalið lýkur ekki fyrr en drög að frumvarpi liggja fyrir. Allar greinar þess geta því tekið breytingum, einnig samþykktar tillögur.

²Skýringar eru ekki fullunnar. Fyrirvari eru gerður við efni þeirra.

Stjórnlagaráð tekur undir með stjórnlaganefnd í dæmi A um að ekki sé ástæða til að tiltaka að forseti Íslands fari með löggjafarvaldið ásamt Alþingi. Sjaldgæft er að það sé gert í erlendum stjórnarskrám, jafnvel þótt forseti hafi einhvers konar öryggisventilshlutverk við lagasetningu. Finnsla stjórnarskráin nefnir að forseti hafi framkvæmdarvald ásamt ríkisstjórn en hann er ekki nefndur sem handhafi löggjafarvalds.

Tillagan er í takt við þær breytingar sem lagðar eru til á stjórnskipaninni í öðrum greinum í köflum um Alþingi, ráðherra og ríkisstjórn og forseta Íslands. Alþingi fer eitt með löggjafarvaldið og ráðherrar og ríkisstjórn fara með framkvæmdarvaldið, í umboði Alþingis samkvæmt þingræðisreglunni, ásamt forseta Íslands. Þá er að tillögu stjórnlaganefndar sérstaklega nefnt að Hæstiréttur Íslands fari með dómvaldið ásamt öðrum dómstólum. Um þessar breytingar er nánar fjallað í köflum um Alþingi, ráðherra og ríkisstjórn, forseta Íslands og dómstóla.

3 Yferráðasvæði

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Íslenskt landsvæði er eitt og óskipt. Mörk íslenskrar landhelgi, lofthelgi og efnahagslögsögu skulu ákveðin með lögum.	Dæmi A: (Yferráðasvæði ríkisins, nýtt) Íslenskt landsvæði er eitt og óskipt. Mörk íslenskrar landhelgi, lofthelgi og efnahagslögsögu skulu ákveðin með lögum. Auðlindir náttúru Íslands eru þjóðareign sem ber að nýta á sjálfbæran hátt til hagsbóta landsmönnum öllum. Ríkið hefur eftirlit með meðferð og nýtingu auðlinda í umboði þjóðarinnar og getur heimt gjald fyrir heimildir sem veittar eru til hagnýtingar. Heimildir til að nýta náttúruauðlindir, sem ekki eru háðar einkaeignarétti, skulu aldrei leiða til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis einkaaðila yfir þeim.	Ekkert ákvæði.

Skýring: Tillaga B – nefndar er samhljóða hugmynd stjórnlaganefndar dæmi A. Ákvæðið er nýmæli þar sem lýst er afmörkum íslensks yferráðasvæðis þótt ljóst sé hver mörk Íslands eru, þar sem landið er umlukið hafi og er ásamt nærliggjandi eyjum langt frá öðrum löndum. Þó þykir rétt að mæla svo fyrir í stjórnarskrá að landið sé eitt og óskipt. Í því felst að landinu verður ekki skipt í fleiri ríki eða hluti þess skilinn frá íslenska ríkinu nema með stjórnarskrárbreytingu.

Hugmynd kom upp hvort hægt væri að nota aðeins orðið auðlindalögsaga, en það þarf frekari lögfræðilega yfirlegu hvort hugtakið nái yfir land- og lofthelgi sem og efnahagslögsögu.

KAFLI UM ALÞINGI

1 Hlutverk Alþingis

Tillaga B-nefndar**Skýrsla stjórnlaganefndar****Stjórnarskráin**

Alþingi fer með lögjafarvald og fjárstjórnarvald ríkisins og hefur eftirlit með framkvæmdarvaldinu svo sem nánar er mælt fyrir um í stjórnarskrá þessari og öðrum lögum.	Dæmi A/B: 32. gr. Alþingi fer með lögjafarvald og fjárstjórnarvald ríkisins og hefur eftirlit með framkvæmdarvaldinu eftir því sem nánar er mælt fyrir um í stjórnarskrá þessari og öðrum lögum.	Aðeins 2. gr. stjórnarskrárinnar. Engin frekari skilgreining á hlutverki þingsins.
--	--	--

Skýring: Hlutverk Alþingis er ekki skilgreint með berum orðum í núverandi stjórnarskrá, að öðru leyti en að það fari með lögjafarvaldið ásamt forseta sbr. 2. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins nr. 33/1944. Í tillögu stjórnlaganefndar er lagt til að hlutverk þjóðþingsins sé skilgreint í kaflanum um hlutverk og störf Alþingis, sem fyrsta grein þess kafla. Tillaga B-nefndar er nánast samhljóða þeirri tillögu.

2 Friðhelgi Alþingis

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Alþingi er friðheilagt. Enginn má raska friði þess né frelsi.	Dæmi A/B: Alþingi er friðheilagt. Enginn má raska friði þess né frelsi.	36. gr. Alþingi er friðheilagt. Enginn má raska friði þess né frelsi.

Skýring: Tillaga nefndar B er samhljóða tillögu stjórnlaganefndar og núverandi stjórnarskrá.

Rætt var í nefndinni hvort orðið „öryggi“ ætti að vera inni í þessari grein, hugsanlega í staðinn fyrir „frið“.

3 Starfstími Alþingis

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Alþingi kemur saman eigi síðar en tveimur vikum eftir hverjar alþingiskosningar. Í lögum skal kveðið á um samkomudag reglulegs Alþingis og skiptingu starfstíma þess í lögjafarþing.	Dæmi A: Alþingi skal koma saman eigi síðar en tveimur vikum eftir hverjar alþingiskosningar. Starfstíma Alþingis á hverju kjörtímabili skal skipta í lögjafarþing. Alþingi skal koma saman ár hvert á reglulegu lögjafarþingi sem hefst hinn fyrsta dag októbermánaðar eða næsta virkan dag ef helgidagur er og stendur til jafnlengdar næsta árs hafi kjörtímabilið ekki áður runnið út eða þing verið rofið. Með lögum skal nánar kveðið á um starfstíma Alþingis og reglubundin þinghlé. Dæmi B: Alþingi skal koma saman eigi síðar en tveimur vikum eftir	35. gr. Reglulegt Alþingi skal koma saman ár hvert hinn fyrsta dag októbermánaðar eða næsta virkan dag ef helgidagur er og stendur til jafnlengdar næsta árs hafi kjörtímabil alþingismanna ekki áður runnið út eða þing verið rofið. Samkomudegi reglulegs Alþingis má breyta með lögum.

	hverjar alþingiskosningar. Í lögum skal kveðið á um samkomudag reglulegs Alþingis og skiptingu starfstíma þess í löggjafarþing.	
--	---	--

Skýring: Tillaga nefndar B byggist að hluta til á tillögu stjórnlaganefndar í dæmi A. Nokkrar orðalagsbreytingar eru þó lagðar til.

Varðandi samkomudag Alþingis eftir kosningar þarf að gæta samræmis við ákvæði greinar um þingrof en í báðum tilvikum er lagt til grundvallar að Alþingi komi saman tveimur vikum eftir kosningar.

Umræða var í nefndinni um hvort þörf væri á 2. mgr. tillögu nefndarinnar; nóg væri að ákveða samkomudag og starfstíma í þingskaparlögum. Á móti var nefnt að meirihluti þings gæti beitt minnihluta ofríki með breytingum á starfsfyrirkomulagi Alþingis nema ákvæði stjórnarskrár um málið væru nokkuð haldgóð. Eftir yfirferð ráðsins þann 26. maí 2011 var niðurstaða nefndarinnar að 2. mgr. falli brott en í stað þess var 3. mgr., nú 2. mgr., lögð til samræmis það. Tillaga nefndar B er því líkari dæmi B hjá stjórnlaganefnd, og talið eðlilegt að mæla nánar fyrir um starfstíma þingsins í lögum. Þingið hafi sjálf dæmi í þeim efnum.

4 Samkomustaður Alþingis

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Alþingi kemur að jafnaði saman í Reykjavík en getur þó ákveðið að það komi saman á öðrum stað.	Dæmi A/B: Samkomustaður Alþingis er jafnaðarlega í Reykjavík, en Alþingi getur ákveðið að koma saman á öðrum stað á Íslandi.	37. gr. Samkomustaður Alþingis er jafnaðarlega í Reykjavík. Þegar sérstaklega er ástatt, getur forseti lýðveldisins skipað fyrir um, að Alþingi skuli koma saman á öðrum stað á Íslandi.

Skýring: Tillaga nefndar B byggist að hluta til á tillögu stjórnlaganefndar.

Talið var betra að Alþingi sjálft geti ákveðið annan fundarstað við sérstakar kringumstæður.

5 Eiður þingmanna

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Sérhver nýr þingmaður undirritar eiðstaf að stjórnarskránni er kosning hans hefur verið tekin gild.	Dæmi A/B: Sérhver nýr þingmaður skal vinna drengskaparheit að stjórnarskránni, þegar er kosning hans hefur verið tekin gild.	47. gr. Sérhver nýr þingmaður skal vinna drengskaparheit að stjórnarskránni, þegar er kosning hans hefur verið tekin gild.

Skýring: Nefnd B leggur til smávægilega breytingu á orðalagi til samræmis við þá stefnu Stjórnlagaráðs að nota framsöguhátt og beina ræðu („vinnur“ í stað „skal vinna“). Athuga mætti að setja sömu kröfu á ráðherra. Slík grein ætti þá heima í kafla um framkvæmdarvald, ráðherra og ríkisstjórn.

Varðandi síðari málslið ákvæðisins er vert að benda á að samkvæmt þingskaparlögum er það kjörbréfanefnd þingsins sjálfs, skipuð níu þingmönnum, sem prófar kosningu og kjörbréf þingmanna og úrskurðar hvort kosning þeirra sé gild. Samkvæmt tillögu C-nefndar er það dómstóla að skera úr um lögmæti almennra kosninga, þar á meðal um kosningu og kjörbréf einstakra þingmanna.

Fallist var á að taka orðið „drengskaparheit“ út og setja í stað þess orðið „eiðstaf“. Fram komu sjónarmið að orðið væri full karllægt. Orðið „eiður“ er talið ákveðnara en „heit“ og vera viðeigandi í þessu

samhengi. Nefndin telur ekki ástæðu til að ætla að það sé fremur tengt sérstökum trúarbrögðum en orðið „heit“ og gerir „eiðstaf“ að tillögu sinni. Gætt er samræmis varðandi orðalag og því mælt fyrir um eiðstaf forseta og ráðherra.

Skilgreining íslenskrar orðabókar á „eiður“ er eftirfarandi:

eiður: hátíðleg yfirlýsing sem maður gefur og vísar um leið til e-s sem honum er dýrmætt, t.d. guðs síns eða drengskapar síns, svardagi

Skilgreining Lögfræðiorðabókarinnar á „eiðstaf“ er eftirfarandi:

eiðstafur: formáli að – eiði, fornt orð í lagamáli.

Vakin er athygli á því að samkvæmt dómi Mannréttindadómstóls Evrópu er óheimilt að ætlast til þess að maður velji hvort hann sverji eið með tengingu við trú eða án þess. Einn eiðstafur verður að gilda um alla.

6 Sjálfstæði alþingismanna

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Alþingismenn eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína, en ekki við nein fyrirmæli frá öðrum.	Dæmi A/B: 48. gr. Alþingismenn eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum.	48. gr. Alþingismenn eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum.

Skýring: Nefnd B telur að ljóst sé að þingmenn séu bundnir við stjórnarskrána, enda hefur þjóðin lagt þeim til starfsreglur sem þeim ber umfram allt að virða. Að auki eru lagðar til smávægilegar breytingar á orðalagi í átt að nútímamálari.

Orðalagið „reglur frá kjósendum sínum“ breytist í „fyrirmæli frá öðrum“. Bent var á að kjósendur hafi ekki neinar reglur og því orðalagið ekki við hæfi. Þá eiga alþingismenn ekki að vera bundnir af neinum fyrirmælum og ekki þörf á að tiltaka kjósendur sérstaklega sem hóp í því sambandi.

7 Forseti Alþingis

Tillaga nefndar B	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskrá
Alþingi kýs sér forseta með $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða í upphafi hvers kjörtímabils. Sitji forseti ekki út kjörtímabil skal sami háttur hafður á við kosningu nýs forseta. Forseti stýrir störfum Alþingis. Hann ber ábyrgð á rekstri þingsins og hefur æðsta vald í stjórnsýslu þess. Með forseta starfa varaforsetar sem eru staðgenglar hans og mynda ásamt honum forsætisnefnd. Forseti Alþingis lætur af almennum þingstörfum og hefur ekki atkvæðisrétt. Varamaður hans tekur sæti á þingi á meðan hann gegnir embættinu.	Dæmi A: Alþingi kýs sér forseta með $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða í upphafi hvers kjörtímabils og stýrir hann störfum þess. Forseti ber ábyrgð á rekstri Alþingis og hefur æðsta vald í stjórnsýslu þess. Dæmi B: Alþingi kýs sér forseta með $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða í upphafi hvers kjörtímabils og stýrir hann störfum þess. Forseti ber ábyrgð á rekstri Alþingis og hefur æðsta vald í stjórnsýslu þess. Með forseta starfa varaforsetar og mynda ásamt honum forsætisnefnd.	52. gr. Alþingi kýs sér forseta og stýrir hann störfum þess.

Skýring: Skýringar með breytingu frá 24. Júní: Breytingartillaga nefndar B lýtur að því að taka af allan vafa um að varaforsetar þingsins séu staðgenglar þingforseta, til dæmis ef undirrita þarf samþykkt lagafrumvörp áður en þau eru lögð fyrir forseta Íslands til staðfestingar og forseti Alþingis er fjarstaddur eða forfallaður. Að sama skapi myndi varaforseti og forseti Alþingis (sem staðgengill forseta Íslands) skrifa undir lög ef forseti Íslands er forfallaður. Varaforsetar eru kjörnir samkvæmt þingskapalögum. Fyrsti varaforseti er fyrsti staðgengill forseta Alþingis og svo koll af kolli í forfallatilvikum.

Skýringar við eldri tillögu (þarf að vinna saman í greinargerð):

Núverandi stjórnarskrá er fáorð um forseta Alþingis. Í 52. gr. segir aðeins að Alþingi kjósi sér forseta sem stýrir störfum þess. Tillaga B-nefndar er sett fram í anda þess að auka veg og virðingu Alþingis og ein leið til þess sé m.a. að þingforseti njóti víðtækari stuðnings en aðeins frá stjórnarmeirihluta hverju sinni. Nefnd B telur að slíkt fyrirkomulag geti eftl Alþingi í störfum sínum og aukið samstöðu, að ekki sé ágreiningur um störf forsetans. Tillagan byggist að hluta til á tillögu stjórnlaganefndar, en núverandi tillaga gengur aðeins lengra þar sem forseti þingsins hefur samkvæmt 3. málsgrein tillögunnar ekki lengur atkvæðisrétt, en slíkt fyrirkomulag sækir fyrirmynd sína til Svíþjóðar. Enn fremur má benda á í Bretlandi og Bandaríkjunum er hefðum er venjan sú að þingforseti segi sig frá stjórnámálum og sinni aðeins hlutverki sínu við rekstur þingsins. Hér er þó ekki gengið svo langt, en engu að síður er markmiðið að friður skapist um störf forseta þingsins þjóðinni til heilla.

Til hliðsjónar má nefna að 1. gr. laga um þingsköp Alþingis nr. 55/1991 hljóðar svo: *Þegar Alþingi kemur saman við þingsetningu að loknum alþingiskosningum skal sá þingmaður, sem hefur lengsta þingsetu að baki, stjórna fundinum þangað til forseti þingsins er kosinn og standa fyrir kosningu hans. Hafi tveir þingmenn eða fleiri setið jafnlengi á þingi skal sá teljast aldursforseti sem eldri er.*

Ef svo fer að ekki næst að kjósa með auknum meirihluta myndi starfsaldursforseti stýra störfum Alþingis.

8 Þingsköp Alþingis

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Þingsköp Alþingis skulu sett með lögum.	Dæmi A/B: Þingsköp Alþingis skulu sett með lögum.	58. gr. Þingsköp Alþingis skulu sett með lögum.

Skýring: Ákvæði óbreytt.

Til greina kemur að lykilatriði þingskaparlaga njóti sérverndar, annaðhvort beint í stjórnarskrá eða með ákvæðum um að aukinn meirihluta þings þurfi til að samþykka breytingar. Sú hætta er annars fyrir hendi að meirihluti þings geti beitt minnihluta ýmsu ofríki með breytingum á þingsköpum.

Fram kom í umræðu að þingsköp njóti sérstöðu sem lög og ættu t.d. ekki að vera undirsett synjunarvaldi forseta eða unnt að skjóta þeim til þjóðaratkvæðis.

Þá var jafnframt nefnt að sameina ætti ákvæði þeirri næstu á undan um eina málstofu og opna þingfundi.

9 Þingnefndir

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Alþingi kys fastanefndir til að fjalla um þingmál og sérnefndir eftir því sem við á. Um störf þingnefnda skal mælt fyrir í lögum. <i>Eldri tillaga:</i>	Dæmi A Með forseta Alþingis starfa varaforsetar og mynda ásamt honum forsætisnefnd. Alþingi kys fjárlaganefnd, eftirlits- og stjórnskipunarnefnd og utanríkismálanefnd og aðrar fastanefndir til þess að fjalla um	Ekkert er minnst á nefndir í núverandi stjórnarskrá.

Frumvörp og önnur þingmál eru undirbúin og um þau fjallað í þingnefndum. Alþingi kýs [fjárlaganefnd, eftirlits- og stjórnskipunarnefnd, utanríkismálanefnd og aðrar] nefndir til þess að fjalla um þingmál. Um störf þingnefnda skal mælt fyrir í lögum.	þingmál. Um störf þeirra skal mælt fyrir í lögum. Dæmi B Alþingi kýs fjárlaganefnd, eftirlits- og stjórnskipunarnefnd, utanríkismálanefnd og aðrar fastanefndir til þess að fjalla um þingmál. Um störf þeirra skal mælt fyrir í lögum.	
--	--	--

Skýring: Í breytingartillögu frá 24. júní felst að fastanefndir sem hafa sérstök stjórnskipuleg hlutverk eru ekki taldar upp hér, heldur nefndar til sögu í þeim greinum þar sem hlutverk þeirra eru skilgreind. Þessar nefndir eru að svo komnu máli fjárlaganefnd, eftirlits- og stjórnskipunarnefnd og utanríkismálanefnd.

Skýring við eldri tillögu:

Í núverandi stjórnarskrá er ekkert minnst á nefndir þingsins og má telja það óheppilegt fyrirkomulag.

Tillagan byggist á hugmyndum B-nefndarinnar um að sterkari þingnefndir séu mikilvæg leið til þess að styrkja þingið gagnvart framkvæmdarvaldinu. M.a. hafa komið fram hugmyndir um að ráðherrar geti ekki flutt mál á Alþingi, heldur ætti að færa það hlutverk til fastanefnda þingsins. Aukið vægi þingnefnda væri leið til þess að draga úr ríkisstjórnarræði og færa löggjafarvaldið og frumkvæði að lagasetningu í auknum mæli til þingsins.

Ætlun nefndarinnar er að styrkja stefnumótun á vegum þingnefnda án þess að tvöfalda þann hóp sérfræðinga sem kemur að undirbúningi þingmála hjá stjórnslu og þingi.

Tillaga B-nefndar, sem byggist að hluta til á tillögum stjórnlaganefndar, gerir ráð fyrir að mál séu undirbúin í þingnefndum og að formenn nefnda mæli fyrir þeim. Ráðherrar leggi þannig ekki fram frumvörp, heldur komi þeim á framfæri við þingnefndir sem hengur saman við tillögu hér á eftir, að ráðherrar víki af þingi og séu því ekki alþingismenn samhliða ráðherrastörfum.

Fram komu athugasemdir um að ekki ætti að veita sumum nefndum þingsins stjórnskipunarstöðu umfram aðrar nefndir, sbr. upptalningu ákvæðisins. Sleppa ætti þeirri upptalningu m.a. þar sem það kynni að vera að nefndarskipulagi Alþingis yrði breytt en þá yrðu hendur þingsins bundnar. Ekki var tekin afstaða til athugasemdarinnar að svo stöddu og er upptalning nefndanna innan hornklofa. Hins vegar eru allar þessar nefndir orðaðar í öðrum ákvæðum í væntanlegri stjórnarskrá, þar sem þær hafa stjórnskipulegt hlutverk, sem aðrar nefndir hafa ekki.

10 Opnir fundir Alþingis

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Fundir Alþingis eru haldnir í heyranda hljóði. Þingnefnd getur ákveðið að fundur hennar sé opinn almenningi.	Dæmi A/B: (Ein málstofa og opnir fundir, nú 32. og 57. gr. og nýtt) Alþingi starfar í einni málstofu. Fundir Alþingis skulu haldnir í heyranda hljóði. Þó getur forseti lagt til eða þingmaður óskað þess, þegar ríkar ástæður eru til, að öllum utanþingsmönnum sé vísað á braut og sker þá þingið úr því hvort svo skuli gert og umræður	32. gr. Alþingi starfar í einni málstofu. 57. gr. Fundir Alþingis skulu haldnir í heyranda hljóði. Þó getur forseti eða svo margir þingmenn, sem til er tekið í þingsköpum, krafist, að öllum utanþingsmönnum sé vísað burt, og sker þá þingfundur úr, hvort ræða skuli málið í heyranda hljóði eða fyrir luktum dyrum.

	fara fram í heyranda hljóði eða fyrir luktum dyrum. Þingnefnd getur ákveðið að fundur hennar sé opinn almenningi.	
--	--	--

Skýring: Tillaga nefndar B byggist á tillögu stjórnlaganefndar en með breyttu orðalagi.

Nefndin leggur til að tekin verði út fyrsta málsgrein þess efnis að Alþingi starfi í einni málstofu. Slíkt er söguleg arfleifð og er óþarfi að geta um í stjórnarskrá. Auk þess sé ekkert í nýrri stjórnarskrá sem muni gefa til kynna að svo sé.

Í nefndinni og ráðinu var rætt við hvaða kringumstæður gæti komið til þess að þingfundi sé lokað. Lögð var áhersla á að vegna kröfu um gegnsæi í vinnubrögðum væri afar mikilvægt að þingfundi sé aðeins lokað í ítrustu undantekningartilvikum, enda er réttur almennings til að fylgjast með störfum þingsins meðal grundvallaratriða í lýðræðissamfélagi. Ákveðið var að taka út 2. mgr. sem var lögð fram til kynningar innan hornklofa enda hefur þingfundum Alþingis ekki verið lokað í áratugi og ekki talin fyrir hendi slík knýjandi þörf sem réttlætt geti inngríp í opna og lýðræðislega stjórnarhætti.

11 Flutningur þingmála

Tillaga B-nefndar

Skýrsla stjórnlaganefndar

Stjórnarskráin

Alþingismenn hafa rétt til að flytja frumvörp til laga, tillögur til ályktana og önnur mál.	Dæmi A Alþingismenn hafa rétt til að flytja frumvörp til laga, tillögur til ályktana og önnur mál.	38. gr. Rétt til að flytja frumvörp til laga og tillögur til ályktana hafa alþingismenn og ráðherra.
---	--	---

Skýring: Tillaga nefndar B er að fyrirmynd stjórnlaganefndar.

12 Meðferð lagafrumvarpa

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<p>Frumvörp alþingismanna og ríkisstjórnar eru tekin til athugunar og meðferðar í þingnefndum áður en þau eru rædd á Alþingi. Sama á við um þingmál að tillögu kjósenda.</p> <p>Mat á áhrifum lagasetningar skal fylgja frumvörpum samkvæmt nánari ákvæðum í lögum.</p> <p>Lagafrumvarp má ekki samþykkja fyrir en eftir tvær umræður á Alþingi.</p> <p>Frumvörp sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu falla niður við lok kjörtímabils.</p>	<p>Dæmi A: (Meðferð þingmála, nú 44. gr. og nýtt)</p> <p>Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrir en það hefur verið rétt við þrjár umræður á Alþingi.</p> <p>Ekki er þingsályktunartillaga samþykkt til fullnaðar fyrir en hún hefur verið rædd við tvær umræður. Tillögur um vantraust á ríkisstjórn eða ráðherra, tillögur um skipun sjálfstæðra rannsóknarnefnda, svo og tillögur fastanefnda skulu þó ræddar og afgreiddar við eina umræðu.</p> <p>Þingmál, sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu, falla niður við lok kjörtímabils.</p> <p>Dæmi B: (Meðferð þingmála, nú 44. gr.)</p> <p>Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrir en það hefur verið rétt við þrjár umræður á Alþingi. Sama á við um heimild til</p>	<p>44. gr. Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrir en það hefur verið rétt við þrjár umræður á Alþingi.</p>

	<p>fullgildingar þjóðréttarsamnings sem kallar á breytingu á lögum eða er að öðrum ástæðum mikilvægur. Að öðru leyti skal kveðið á um meðferð þingmála í lögum.</p>	
--	---	--

Skýring: Nefnd B þótti skýrara að skipta grein um meðferð þingmála í tvær greinar. Sú fyrri fjallar um lagafrumvörp en sú seinni um tillögur til þingsályktana og önnur þingmál.

Tillaga nefndar B gerir ráð fyrir að lagafrumvörp frá þingmönnum og ríkisstjórn séu lögð fram á þingi án umræðu. Um framsögu má þó mæla fyrir í þingsköpum. Gert er ráð fyrir að unnt sé að óska eftir að ráðherra mæli fyrir frumvarpi ríkisstjórnar, samkvæmt ákvæði um ráðherra og Alþingi í kafla um ráðherra og ríkisstjórn, en það er ekki skylda. Frumvörp frá ríkisstjórn verða að hafa hlotið samþykki hennar á ríkisstjórnarfundi, sbr. grein um ríkisstjórn í kafla um hana. Ekki er lengur áskilið að atbeina forseta Íslands þurfi til þess að leggja fram stjórnarfrumvörp, og þau eru ekki lögð fram í nafni hans, heldur í nafni þess ráðherra sem fer með málið og ber ábyrgð á því.

Eftir framlagningu og þingtöku, og framsögu eftir atvikum, er frumvörpum vísað til athugunar og meðferðar í þingnefndum. Eftir athugun nefndar mælir formaður eða talsmaður hennar fyrir álit meirihluta nefndarinnar og talsmenn minnihluta ef um þá er að ræða.

Að lokinni athugun í nefnd eru lagafrumvörp rædd við tvær umræður hið minnsta áður en þau má samþykkja. Hér er tillaga nefndarinnar að fækka umræðum úr þrjár í tvær, að fyrirmynd m.a. frá Svíþjóð og Finnlandi. Í reynd er verið að leggja af núverandi fyrstu umræðu, til aukins hagræðis í þinginu og til þess að forðast að átök hefjist um mál strax á fyrstu stigum þess áður en þingnefnd hefur fengið það til umfjöllunar. Samkvæmt grein um ráðherra og Alþingi í kafla um ríkisstjórn svara ráðherrar fyrirspurnum og taka þátt í umræðum á Alþingi eftir því sem þeir eru til kvaddir. Má gera ráð fyrir að þeir verði kvaddir til að svara fyrir veigamikil stjórnarfrumvörp eftir því sem þingið óskar og taka þátt í umræðum um þau.

Í reglum og [gátlista](#) um samningu stjórnarfrumvarpa er gert ráð fyrir að þau innifeli margvíslegt mat á áhrifum lagasetningarinnar. Það er mikilvægur hluti af vandaðri lagasetningu að slíkt mat fari fram, og þá ekki aðeins fyrir stjórnarfrumvörp, heldur einnig fyrir þingmannafrumvörp. Nefnd B taldi ástæðu til að hnykkja á þessu með því að áskilja í stjórnarskrá að frumvörpum skuli fylgja mat á áhrifum lagasetningar, samkvæmt nánari ákvæðum í þingskapalögum og eftir atvikum öðrum lögum. Slíkt mat má t.d. vinna samhliða athugun nefndar á frumvarpinu, ef það liggur ekki fyrir þegar frumvarpið er lagt fram. Miðað er við að mat liggji fyrir áður en umræða hefst.

Athugasemd kom fram um að orða mætti ákvæðin um þingmál jákvætt en ekki neikvætt. Ekki hefur fundist orðalag sem varðveitir merkingu núverandi texta en er sett fram jákvætt.

Tillaga 24. júní - Frumvörp og tillögur alþingismanna, skýrslur til Alþingis og frumvarpsdrög og tillögur frá ríkisstjórn eru tekin til umfjöllunar og meðferðar í þingnefndum áður en þau eru flutt og rædd á Alþingi.

Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi. Sama á við um heimild til fullgildingar þjóðréttarsamnings sem kallar á breytingu á lögum eða er af öðrum ástæðum mikilvægur.

Tillögur um vantraust á ríkisstjórn eða ráðherra eru ræddar og afgreiddar við eina umræðu.

Þingmál sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu falla ekki niður fyrr en við lok kjörtímabils.

Að öðru leyti skal kveðið á um meðferð þingmála í lögum.

Í breytingartillögu nefndarinnar er í 1. mgr. nú tekið af allan vafa um að frumvörp eru tekin til umræðu í nefndum áður en þau eru lögð fyrir þingið. Nefndin telur að þessi breyting leiði til þess að umræður á Alþingi verði málefnalegri og markvissari þannig að nefndarmenn hafi fengið dýpri skilning á málum áður en fyrsta umræða fer fram. Eftir sem áður bera þingnefndir ábyrgð á framlagningu frumvarpa. Ráðherrar leggi ekki lengur fram frumvörp á Alþingi, heldur komi frumvarpsdrögum á framfæri við þingnefndir, sbr. einnig tillögu nefndarinnar um að ráðherrar séu ekki jafnframt alþingismenn.

Að öðru leyti eiga við skýringar við fyrri tillögu nefndarinnar.

Skýringar við eldri tillögu (þarfnast að vinna saman í greinargerð):

Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi. [Sama á við um heimild til fullgildingar þjóðréttarsamnings sem kallar á breytingu á lögum eða er af öðrum ástæðum mikilvægur.]

Þingsályktunartillögu má ekki samþykkja fyrr en hún hefur verið rædd við tvær umræður.

Tillögur um vantraust á ríkisstjórn eða ráðherra og tillögur um skipun sjálfstæðra rannsóknarnefnda eru ræddar og afgreiddar við eina umræðu.

Þingmál sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu falla niður við lok kjörtímabils.

Að öðru leyti skal kveðið á um meðferð þingmála í lögum.

Lagt er til að ákvæði sem nú stendur í 44. gr. stjórnarskrárinnar verði gert mun ítarlegra. Einnig er lýst reglum sem gilda um meðferð þingsályktana sem þurfa að meginstefnu aðeins tvær umræður enda ekki um lagasetningu að ræða. Þá gilda sérreglur um vantrauststillögur og ákvarðanir um skipun rannsóknarnefnda. Í tillögu stjórnlaganefndar er lagt til að heimildir til fullgildingar þjóðréttarsamninga sem kalla á breytingu á lögum eða eru af öðrum ástæðum mikilvægir séu ræddir við þrjár umræður á Alþingi. Samkvæmt tillögum frá nefnd A er lagt til að mannréttindasamningar skuli fá sjálfkrafa gildi sem landslög (sbr. tillögur nefndar A). Sökum þessa er nauðsynlegt að heimildir til fullgildingar fái sömu þinglegu meðferð og lagafrumvörp þar sem þjóðréttarsamningar fá samkvæmt þessu sjálfkrafa gildi sem landslög. Ákvæðið er í hornklofum þar sem ekki hefur verið tekin afstaða til gildis þjóðréttarsamninga að landslögum í nefnd C.

Minnst er á fleiri tegundir þingmála í stjórnarskránni, t.d. skýrslur ráðherra og árlega skýrslu ríkisstjórnar. Rætt var hvort taka þyrfti fram að slík mál væru rædd við eina umræðu, eða hvort nóg væri að þingið útfærði það sjálft í þingsköpum.

Í 4. mgr. kemur fram mikilvægt nýmæli sem byggist á tillögu stjórnlaganefndar. Það felur í sér að þótt meðferð þingmáls sé ekki lokið við lok löggjafarþings verði unnt að halda meðferð þess áfram á næsta löggjafarþingi frá því stigi sem það er þá stadd í málsmeðferð. Í dag falla þingmál niður við hvert löggjafarþing sem má telja óheppilegt fyrirkomulag, og leiðir til þess að mál þarf að endurflytja við upphaf hvers löggjafarþings, en tillagan girðir fyrir það óhagræði. Hins vegar er tekið skýrt fram að þingmál sem ekki er lokið við lok kjörtímabils falla niður við það tímamark.

Ekki er talin ástæða til að breyta ákvæðum um meðferð þingmála að öðru leyti, ef frá eru taldar smávægilegar orðalagsbreytingar.

13. Meðferð þingsályktunartillagna

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Nýtt ákvæði um meðferð þingsályktunartillagna.	Tillögur ríkisstjórnar eru teknar til athugunar og meðferðar í þingnefndum áður en þær eru ræddar á Alþingi. Tillögu til þingsályktunar má ekki samþykkja fyrr en eftir tvær umræður á Alþingi. Sama á við um heimild til fullgildingar þjóðréttarsamnings sem kallar á breytingu á lögum eða er af öðrum ástæðum mikilvægur. Tillögur til þingsályktana sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu falla niður við	Stendur með 12. gr. um meðferð þingmála.

	lok löggjafarþings. Tillögur um vantraust á ríkisstjórn eða ráðherra eru ræddar og afgreiddar við eina umræðu. Að öðru leyti skal kveðið á um meðferð þingmála í lögum.	
--	---	--

Skýring: Nefnd B telur það horfa til aukins skýrleika að hafa sérstaka grein í stjórnarskránni um meðferð þingsályktunartillagna og annarra þingmála.

Gerður er greinarmunur á tillögum ríkisstjórnar annars vegar og þingmanna hins vegar. Tillögur ríkisstjórnar ganga undantekningarlaust til nefndar áður en þær eru ræddar á Alþingi. Tillögur þingmanna geta gengið til nefndar eftir atvikum, samkvæmt nánari ákvæðum í þingskapalögum og eftir samkomulagi, verklagsreglum og mati í þinginu. Er tilgangurinn ekki síst sá að gefa þingmönnum færi á að koma tillögum sínum til umræðu án þess að þurfa að koma þeim í gegn um nefnd í öllum tilvikum, sem er til þess fallið að styrkja stöðu minnihluta þingmanna.

Sérstaklega er kveðið á um fullgildinguna þjóðréttarsamninga þar sem ákvörðun um hana getur skapað skyldu til lagasetningar á síðari stigum, sem m.a. er ekki unnt að vísa til þjóðaratkvæðis. Því er mikilvægt að ljóst sé að umfjöllun um slíka fullgildinguna geti ekki verið minni en þarf almennt fyrir lagafrumvörp og þingsályktanir.

Talin var ástæða til að tiltaka að tillögur til þingsályktana falli niður við lok löggjafarþings, hafi þær ekki verið afgreiddar. Í þessu felst ákveðin minnihlutavernd, þar sem þingmenn geta þá tekið tillögur sínar upp að nýju og vakið athygli á þeim á hverju þingi, í stað þess að hafa þær fastar í nefnd til loka kjörtímabils. Sömu sjónarmið eiga ekki við í þessu efni og um lagafrumvörp.

Kveðið er sérstaklega á um meðferð vantrauststillagna þar sem þær eru sérstaklega nefndar annars staðar í stjórnarskránni og eru stjórnskipulega mikilvægar. Þær skal ræða og afgreiða við eina umræðu í þinginu. Að öðru leyti en framan er talið skal kveðið á um meðferð þingmála, t.d. skýrslna til þingsins, í þingskapalögum.

14 Ályktunarbærni

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Alþingi getur því aðeins gert samþykkt um mál að meira en helmingur þingmanna sé á fundi og taki þátt í atkvæðagreiðslu.	Dæmi A/B: Eigi getur Alþingi gert samþykkt um mál nema meira en helmingur þingmanna sé á fundi og taki þátt í atkvæðagreiðslu.	53. gr. Eigi getur Alþingi gert samþykkt um mál nema meira en helmingur þingmanna sé á fundi og taki þátt í atkvæðagreiðslu.

Skýring: Tillaga nefndar B innifelur orðalagsbreytingu til nútímahorfs og breytingu úr neikvæðu orðalagi í jákvætt.

15. Staðfesting laga

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Er Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp undirritar forseti Alþingis það og leggur innan tveggja vikna fyrir forseta Íslands	Dæmi A: (Staðfesting laga og málskotsréttur forseta, nú 26. gr. og nýtt)	Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta lýðveldisins til

<p>til staðfestingar, og veitir undirskrift hans því lagagildi.</p> <p>Forseti Íslands getur ákveðið innan viku frá móttöku frumvarps að synja því staðfestingar. Skal sú ákvörðun vera rökstudd og tilkynnt til forseta Alþingis. Frumvarpið fær þá engu að síður lagagildi, en bera skal löginn innan þriggja mánaða undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar. Ræður einfaldur meirihluti hvort löginn halda gildi sínu. Atkvæðagreiðsla fer þó ekki fram felli Alþingi löginn áður úr gildi innan fimm daga frá synjun forseta. Um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu skal að öðru leyti mælt fyrir í lögum.</p> <p>Heimild til synjunar á ekki við um fjárlög, fjárukalög og lög um skattamálefni, lög um ríkisborgararétt og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum.</p>	<p>Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta Íslands til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi.</p> <p>Forseti getur, án tillögu frá ráðherra, ákveðið innan þriggja daga frá því að frumvarp er lagt fyrir hann að synja því staðfestingar. Skal sú ákvörðun vera rökstudd og tilkynnt til forseta Alþingis. Frumvarpið fær þó engu að síður lagagildi, en leggja skal löginn innan þriggja mánaða undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar, nema Alþingi hafi áður fellt löginn úr gildi. Ef meirihluti gildra atkvæða greiðir atkvæði gegn lögnum, en þó minnst 30 af hundruði allra kjósenda á kjörskrá, falla þau úr gildi. Að öðrum kosti halda þau gildi sínu.</p> <p>Ákvæði 2. mgr. á ekki við um fjárlög, fjárukalög og lög um skattamálefni og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum.</p> <p>Um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu skal að öðru leyti mælt fyrir í lögum.</p> <p>Dæmi B: Sá ráðherra, sem mál hefur undirritað, ber það að jafnaði upp fyrir forseta. Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp eða ályktun um fullgildinguna þjóðréttarsamnings, skal það lagt fyrir forseta Íslands til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi.</p>	<p>staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi. Nú synjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, og fær það þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu. Löginn falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu.</p>
--	---	---

Skýring: Valkostur II er felldur brott. Í 5. málslíð. 2. mgr. er settur fram tímafrestur á Alþingi hversu langan tíma þingið hefur til að taka ákvörðun um að fella löginn úr gildi. Á opnum fundi nefndar B með Eiríki Tómassyni, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, setti hann fram ábendingu þess efnis að þingið ætti að fá stuttan tíma til umhugsunar. Rökin fyrir því eru meðal annars að þingið geti ekki fellt lög úr gildi stuttum tíma fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu t.a.m. sökum þess að skoðanakannanir bendi til þess að þjóðin felli löginn.

Nefndin tekur undir þetta sjónarmið og telur að þingið eigi að hafa skamman tímafrest, hér skemmri en forseti, sem sé í senn til að tryggja skilvirkni við undirbúning þjóðaratkvæðagreiðslna, ef til þess kæmi á grundvelli ákvæðisins, og gagnsæi í ferlinu sjálfu.

Í 1. mgr segir: „Er Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp undirritar forseti Alþingis það“. Litið er á að forseti Alþingis hafi ekki valfrelsi til undirritunar heldur hvíli á honum skylda til að undirrita samþykkt lög frá Alþingi.

Hér er byggt á þeirri reglu sem kemur fram í 26. gr. núgildandi stjórnarskrá og forsetinn heldur sjálfstæðum málskotsrétti til þjóðarinnar á gildi laga. Hins vegar er nákvæmari útfærsla á frestum, málsmeðferð og málum sem eru undanþegin þjóðaratkvæðagreiðslu. Ákvæðið er því fært til nútímahorfs. Í tillögnum er forseta veittur vikufrestur til að taka afstöðu til laga, þá er sett fram skilyrði um að forseti rökstyðji ákvörðun sína og tilkynni til forseta Alþingis. Veittur er þriggja mánaða frestur til að halda þjóðaratkvæðagreiðslu og takmörkun á málskotsrétti vegna laga um tiltekin málefni, einkum á sviði fjárstjórnar og vegna þjóðréttarskuldbindinga.

Af niðurstöðum þjóðfundar má draga þá ályktun að skera þurfi úr um framtíð forsetaembættisins og sátt náist um þá niðurstöðu. Hins vegar er ekki að finna skýra afstöðu til forsetaembættisins í viðhorfum þjóðfundar en ljóst þykir að endurskoða þurfi vald forseta svo að hlutverk hans sé skýrt og afmarkað og ljóst hversu víðtækt vald hann hefur. Telur nefndin að þessi tillaga komi til móts við viðhorf þjóðfundar að því marki sem hægt er að draga heildstæða niðurstöðu af umræðum hans.

Eldri tillögur:

Valkostur I:

Er Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp undirritar forseti Alþingis það og leggur innan tveggja vikna fyrir forseta Íslands til staðfestingar, og veitir undirskrift hans því lagagildi.

Forseti Íslands getur ákveðið innan viku frá móttöku frumvarps að synja því staðfestingar. Skal sú ákvörðun vera rökstudd og tilkynnt til forseta Alþingis. Frumvarpið fær þá engu að síður lagagildi, en bera skal löginn innan þriggja mánaða undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar. Ræður einfaldur meirihluti hvort löginn halda gildi sínu. Atkvæðagreiðsla fer þó ekki fram ef Alþingi fellir löginn áður úr gildi. Um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu skal að öðru leyti mælt fyrir í lögum.

Heimild til synjunar á ekki við um fjárlög, fjáráukalög og lög um skattamálefni, lög um ríkisborgararétt og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum.

Valkostur II: *Er Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp undirritar forseti Alþingis það og leggur innan tveggja vikna fyrir forseta Íslands til staðfestingar. Forseti getur innan viku frá móttöku frumvarpsins ákveðið að láta það ganga til Alþingis á ný með rökstuddu áliti. Að öðrum kosti staðfestir forseti frumvarpið og fær það þá lagagildi.*

Gangi frumvarp á ný til Alþingis skal það, eftir umfjöllun í þingnefnd, rætt og afgreitt við eina umræðu. Verði frumvarpið samþykkt án efnisbreytinga fær það lagagildi við undirritun forseta Alþingis án staðfestingar forseta Íslands, en fellur niður ella.

Nefnd B leggur til tvo valkosti varðandi núverandi 26. gr. stjórnarskrárinnar.

Í fyrsta lagi er í báðum tillögum gert ráð fyrir að forseti Alþingis undirriti lög fyrir hönd þingsins og staðfesti þar með að þau hafi verið sett með réttum hætti og í samræmi við stjórnarskrá og þingsköp. Í breytingartillögum sem lagðar eru fram af nefnd B, verður nú kveðið á um að varaforsetar séu staðgenglar þingforsetans, þ.e. að varaforsetar geti jafnframt undirritað í fjarveru forseta.

Í báðum tillögum er enn fremur gert ráð fyrir að undirskrift forseta Íslands staðfesti að lög hafi verið sett með *stjórnskipulega réttum* hætti, þ.e. lög hafi verið samþykkt í samræmi við stjórnarskrá að forminu til þ.e. m.t.t réttar málsmeðferðar.

Í valkosti I er núverandi 26. gr. að mestu óbreytt og forsetinn heldur sjálfstæðum málskotsrétti til þjóðarinnar. Hins vegar er nákvæmari útfærsla á frestum, málsmeðferð og málum sem eru undanþegin þjóðaratkvæðagreiðslu. Í tillögnum er forseta veittur vikufrestur til að taka afstöðu til laga, þá er sett fram skilyrði um að forseti rökstyðji ákvörðun sína og tilkynni til forseta Alþingis. Veittur er þriggja mánaða frestur til að halda þjóðaratkvæðagreiðslu og takmörkun á málskotsrétti vegna laga um tiltekin málefni, einkum á sviði fjárstjórnar og vegna þjóðréttarskuldbindinga.

Í valkosti II er lögð til sambærileg skipan og ríkir í Finnlandi. Forsetinn hefur ákveðið synjunarvald á lögum og getur vísað þeim aftur til þings á grundvelli efnis þeirra eða málsmeðferðar. T.d. gæti forseti talið að löginn brytu í bága við stjórnarskrána. Þá neitar forseti að staðfesta lög en þau ganga aftur til löggjafans sem hefur lokaorðið í málinu og er skyldað til að ræða frumvarpið á ný við eina umræðu.

Í því sambandi verður að minnast að samkvæmt tillögum nefndar C hefur þjóðin sjálf, þ.e. 10% kosningabærra manna sem og þriðjungur þingmanna, heimild til að skjóta lögum til þjóðaratkvæðis. Þykir eðlilegra að þingmenn og þjóð hafi réttinn en ekki forseti jafnframt. Ekki sé ástæða til að veita honum málskotsrétt til þjóðar

sem hún hafi sjálf og þurfi ekki milligöngumann til. Aukinheldur sé um að ræða þrífætt inngríp í löggjafarstarf sem þurfi að geta tekið óvinsælar ákvarðanir.

Hins vegar er talið heppilegt, sökum þess hlutverks forseta að gæta að því að lög séu sett í samræmi við stjórnarskrá, að hann hafi heimild, ef hann telur að lög brjóti í bága við stjórnarskrá eða af öðrum formlegum ástæðum, til að synja lögnum og vísa þeim aftur til þings með rökstuðningi.

16 Birting laga

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Birta skal lög, stjórnvaldsfyrirmæli og þjóðréttarsamninga sem ríkið hefur fullgilt. Lögum og stjórnvaldsfyrirmælum má aldrei beita með íþyngjandi hætti fyrir en eftir birtingu þeirra. Um birtingarháttu og gildistöku fer að landslögum.	Dæmi A/B: (Birting laga o.fl., nú 27. gr. með breytingum) Birta skal lög, stjórnvaldsfyrirmæli og þjóðréttarsamninga sem ríkið hefur fullgilt. Um birtingarháttu og gildistöku fer að landslögum.	27. gr. Birta skal lög. Um birtingarháttu og framkvæmd laga fer að landslögum.

Skýring: Nefnd B telur ástæðu til að hnykkja á því grundvallaratriði réttarríkisins að lög og önnur stjórnvaldsfyrirmæli hafi ekki áhrif fyrir en eftir að þau eru birt, sem jafnframt þýðir að þau geta ekki verið afturvirk. Þá er skyldan til birtingar einnig látin ná til stjórn stjórnvaldsfyrirmæla og þjóðréttarsamninga í samræmi við gildandi lög og lagaframkvæmd. Þá er tekið fram að í lögum skuli ekki aðeins kveða á um birtingarháttu, heldur einnig um gildistöku laga.

Hins vegar er tekið fram að íþyngjandi ákvæðum megi ekki beita, sem þýðir með gagnálytkun, að við gildistöku er hægt að beita ívilnandi lagaákvæðum til hagsbóta fyrir borgarana þó þau hafi ekki verið birt með þeim hætti er 16. gr. áskilur.

Tekið var mið af 8. gr. laga um birtingu og gildistöku laga nr. 15/2002 við mótun orðalags, þar sem efnisreglan kemur fram.

17 Skipan skattamála

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Skattamálum skal skipað með lögum. Engan skatt má á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.	Dæmi A/B: Óbreytt ákvæði.	77. gr. Skattamálum skal skipað með lögum. Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.

Skýring: Hér er ákvæði 41. gr. núgildandi stjórnarskrár sameinað að því marki sem orðalag ákvæða er eins.

Nefnd B leggur, að svo stöddu, ekki til breytingar á þessu ákvæði. Tillaga nefndar B er því enn sem komið er óbreytt.

Í 2. mgr. núverandi 78. gr. um tekjustofna sveitarfélaga er sveitarfélögum heimilað að ákveða hvort tekjustofnar séu nýttir, þ.e. hvort þau leggi á hámarksútsvar eða lægra. Segja mætti að ákvörðun um

Þetta sé ákvörðun um að leggja á skatt, en þó innan hámarksheimildar frá löggjafanum. Skilningurinn er sá að þetta sé heimilt og verði áfram heimilt.

Nefndin er sammála um að þessi grein eigi heima með öðrum greinum um fjárstjórnarvald, greiðslur úr ríkissjóði o.s.frv. fremur en í mannréttindakafla.

18 Eignir og skuldbindingar ríkisins

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<p>Ekki má taka lán eða undirgangast ábyrgðir er skuldbinda ríkið nema með lögum.</p> <p>Stjórnvöldum er óheimilt að ábyrgjast fjárhagslegar skuldbindingar einkaaðila. Með lögum má þó kveða á um slíka ríkisábyrgð vegna almannahagsmuna.</p> <p>Ekki má selja eða láta með öðru móti af hendi fasteignir ríkisins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt heimild í lögum. Um ráðstöfun annarra eigna ríkisins fer að lögum.</p>	<p>Dæmi A/B:</p> <p>Engan skatt má á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Ekki má heldur taka lán, er skuldbindi ríkið, né selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum landsins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt heimild í lögum.</p>	<p>40. gr. Engan skatt má á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Ekki má heldur taka lán, er skuldbindi ríkið, né selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum landsins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild.</p>

Skýring: Hér er lögð til breyting á heiti greinar. Þá er 1. mgr. er varðaði skattlagningarvald flutt í tillögu nr. 16 hér að ofan, m.a. að tillögu Ragnhildar Helgadóttur prófessors. Efnislega fjallar greinin um eignir og skuldbindingar ríkisins.

Önnur málsgrein er ný, byggð að meginstefnu til á tillögu stjórnlagaráðsfulltrúa, Katrínar Oddsdóttur. Nefnd B telur það ekki skynsamlegt að afnema heimild til að veita ríkisábyrgð fyrir einkaaðila með öllu. Núgildandi lög um ríkisábyrgðir nr. 121/1997 mæla enda fyrir um skilyrði fyrir því að ríkissjóði sé heimilt að veita slíkar ábyrgðir. Bent er á að löggin tóku breytingu árið 2000 í samræmi við EES-reglur, þannig að nefndin telur löglíkur fyrir því að löggin séu í samræmi við núgildandi Evrópulöggjöf.

Í 2. mgr. ákvæðisins er að finna þrengingu á heimild ríkisins til að veita ríkisábyrgð, sem er nýmæli, á þá leið að lög um ríkisábyrgð þurfi að uppfylla skilyrði ákvæðisins að vera í þágu almannahagsmuna. Nefndin leggur áherslu á að mikilvægt sé engu að síður að ná samráði milli allra flokka um slík mál þó slíkt kunni að vera óraunhæft í ákveðum tilvikum. Nefndin áréttar þó að breytingin miðar að því markmiði að auka festu og fyrirsjáanleika við meðferð almannaþjárf.

Eldri tillaga, óbreytt:

Í tillögu stjórnlaganefndar var aðeins lögð til smávægileg orðalagsbreyting en tillaga B nefndar gengur aðeins lengra og leitast er við að skýra heimildir t.d. sökum þess að sérstök ákvæði um náttúruauðlindir í þjóðareign og ráðstöfun þeirra er að finna í tillögum nefndar A.

Orðalag ákvæðisins er nokkuð fornfálegt og gerir til dæmis ekki sérstaklega ráð fyrir ábyrgðarskuldbindingum (e. *financial obligations*) sem ekki eru formlega lán en geta haft sömu réttaráhrif, þ.e. framtíðarskyldu til að reiða fram fé. Þá er talað um „fasteignir landsins” þar sem átt er við eignir ríkisins.

Tillagan er lögð fram í þessu horfi að svo stöddu.

19 Frumvarp til fjárlaga

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Fyrir hvert reglulegt Alþingi skal, þegar er það er saman	<p>Dæmi A/B:</p> <p>Fyrir hvert reglulegt Alþingi</p>	42. gr. Fyrir hvert reglulegt Alþingi skal, þegar er það er

<p>komið, leggja frumvarp til fjárlaga fyrir það fjárhagsár, sem í hönd fer, og skal í frumvarpinu fólgin greinargerð um tekjur ríkisins og gjöld eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.</p>	<p>skal, þegar er það er saman komið, leggja frumvarp til fjárlaga fyrir það fjárhagsár, sem í hönd fer, og skal í frumvarpinu fólgin greinargerð um tekjur ríkisins og gjöld <i>eftir því sem nánar er ákveðið í lögum.</i></p>	<p>saman komið, leggja frumvarp til fjárlaga fyrir það fjárhagsár, sem í hönd fer, og skal í frumvarpinu fólgin greinargerð um tekjur ríkisins og gjöld.</p>
---	--	--

Skýring: Tillagan er samhljóða tillögu stjórnlaganefndar. Um gerð fjárlaga gilda ákvæði laga um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997. Þar segir m.a. í 21. gr. að fyrirfram skuli leitað heimilda til greiðslna úr ríkissjóði, eftirgjafar krafna og til að gera hvers konar samninga um fjárhagslegar skuldbindingar fyrir ríkissjóð og ríkisstofnanir. Einnig er í lögnum kveðið á um gerð langtímaáætlunar um ríkisbúskapinn til næstu þriggja ára, samhliða fjárlagafrumvarpinu.

Í þingum sumra landa eru fjárlög ekki afgreidd sem lög heldur sérstaklega sem fjárhagsáætlun ríkisins, „budget“. Fjárlög gilda alla jafna aðeins til eins árs og efni þeirra er stjórnarskrárbundið. Þegar ákvörðun löggjafarvalds er tekin með lögum skv. áskilnaði stjórnarskrár er almennt litið svo á að fjárlög heyri ekki þar undir, um annað en fjárhagsmálefni ríkisins, þ.e. ekki sé unnt að skipa almennum réttindum með fjárlögum. Sú óskráða regla er talin gilda að lögum verði ekki breytt með fjárlögum. Þá eru fjárlög t.d. undanskilin ákvæðum um þjóðaratkvæðagreiðslu í Danmörku.

Skilningur nefndar B er sá að fjármálaráðherra og fjármálaráðuneyti undirbúi fjárlagafrumvarp en komi því á framfæri við fjárlaganefnd Alþingis sem beri ábyrgð á framlagningu þess. Formaður fjárlaganefndar hafi alla jafna framsögu um frumvarpið í þinginu. Kalla má fjármálaráðherra til til að svara spurningum eða gera nánari grein fyrir fjárlagafrumvarpinu eftir því sem þingið kys.

20 Fjárukalög og greiðsluheimildir

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<p>Enga greiðslu má inna af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum.</p> <p>Að fengnu samþykki fjárlaganefndar Alþingis getur fjármálaráðherra þó innt greiðslu af hendi án slíkrar heimildar, til að mæta greiðsluskyldu ríkisins vegna ófyrirséðra atvika eða ef almannahagsmunir krefjast þess. Leita skal heimildar fyrir slíkum greiðslum í fjárukalögum.</p>	<p>Dæmi A/B: (Greiðslur úr ríkissjóði, nú 41. gr.) Ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum. Fjármálaráðherra getur þó heimilað greiðslu án slíkrar heimildar til að fullnægja ófyrirséðri greiðsluskyldu ríkisins eða almannahagsmunir krefjast þess og skal hann þá gera fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir greiðslunni.</p>	<p>41. gr. Ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum.</p>

Skýring: Fyrri tillögu breytt en nefnd B leggur til að heimildir til greiðslna úr ríkissjóði á grundvelli fjárukalaga verði þrengdar þannig að fjármálaráðherra þurfi að leita samþykkis fjárlaganefndar *fyrirfram* fyrir slíkum greiðslum. Greiðsluheimildum fjárlaganefndar verði safnað saman yfir fjárlagaárið og þær að endingu bornar undir þingið í fjárukalögum. Þetta fyrirkomulag er með fordæmi frá Danmörku, þar sem greiðsluheimildir fjárlaganefndar eru kallaðar „aktstykke“, þ.e. lagahlutar, sem raðað er saman í fjárukalög.

Þá bendir nefndin á viðmið OECD og ábendingar AGS um að við gerð fjárlaga verði gert ráð fyrir óvissusjóðum (e. *contingency funds*) til að mæta greiðsluskyldu ríkissjóðs vegna óhjákvæmilegra en óvissra forsendubreytinga á borð við breytta kjarasamninga, þróun efnahagsmála o.þ.h. Slíkir óvissusjóðir draga úr þörf fyrir greiðsluheimildir utan fjárlaga og ætlu nefndarinnar er að sú leið verði aðeins farin í ítrustu undantekningartilvikum, svo sem vegna náttúruhamfara eða annarra óvæntra og verulegra utanaðkomandi atvika.

Markmið með breytingunum er að stuðla að aukinni festu og fagmennsku í ríkisbúskapnum. Rætt var um að afnema heimild til fjárukalaga alfarið, en ekki talið skynsamlegt að aðeins væru settir á fót óvissusjóðir, enda

væri sérstaða landsins m.a. fólgin í óútreiknanlegri náttúru. Talið var að breytingin myndi leiða til þess að vinnureglur yrðu hertar hvað varði meðferð fjárlaga og heimilda sem rúmast ekki innan þeirra.

Eldri tillaga, skýring:

Í umræðum nefndarinnar var lagt til að hnykkja verði á því að fjármálaráðherra geti innt af hendi greiðslu þótt heimild sé ekki fyrir henni í *fjárlögum* en leita verði hann heimildar fyrir henni í *fjárakalögum*. Með öðrum orðum, slík greiðsla geti ekki verið án heimildar í hvorum tveggja lögnum.

Ákveðið var að leita upplýsinga um hversu oft heimild fjármálaráðherra til greiðslu utan fjárlaga er nýtt og í hvaða tilvikum. Sömuleiðis hvort það væri erfitt í framkvæmd að skylda ráðherra til að leita samþykkis fjárlaganefndar fyrirfram eða a.m.k. að gera grein fyrir greiðslunni áður en hún á sér stað. Í Danmörku er framkvæmdin með þeim hætti að leita þarf samþykkis fjárlaganefndar, vilji fjármálaráðherra ráðast í útgjöld, sem er gert með þeim hætti að ráðuneytið sníðir frumvarp vegna tiltekens verkefnins. Fjárlaganefnd getur synjað frumvarpi afgreiðslu og verður því ekki af ríkisútgjöldum vegna þess. Þegar hefur verið rætt við sérfræðinga á þessu sviði og hyggst nefndin fá álit þeirra á þessari framkvæmd með einum eða öðrum hætti.)

21 Upplýsingaréttur fjárlaganefndar

Tillaga nefndar B

Skýrsla stjórnlaganefndar

Stjórnarskráin

Fjárlaganefnd Alþingis getur krafist stofnanir ríkisins, ríkisfyrirtæki og þá aðra, sem fá framlög úr ríkissjóði, um upplýsingar sem tengjast ráðstöfun þess fjár.	Fjárlaganefnd Alþingis getur krafist stofnanir ríkisins, ríkisfyrirtæki og aðra sem fá framlög úr ríkissjóði um hvers kyns upplýsingar um fjárreiður þeirra.	Ekkert ákvæði.
--	--	----------------

Skýring: Tillagan byggist á tillögu stjórnlaganefndar en með smávægilegum orðalagsbreytingum. Um er að ræða nýtt ákvæði sem lýtur að eftirlitshlutverki Alþingis og fjárlaganefndar og er ætlað að styrkja fjárstjórnarvald þingsins. Slíkt ákvæði sækir sér ekki stoð í stjórnarskrám annarra landa að öðru leyti en fjallað er um víðtækan rétt þingsins til upplýsinga frá ríkisstjórn í bæði finnsku og sænsku stjórnarskránni.

Umræða kom fram meðal ráðsfulltrúa að aðrar þingnefndir ættu að hafa sambærileg eða sömu úrræði þ.e. að ákvæðið gildi almennt. Hins vegar var bent á að slíkar óskir gætu komið frá nefndum til fjárlaganefndar. Þá er annað ákvæði sem veitir þinginu, þingnefndum svo og þingmönnum víðtækari upplýsingarétt frá ráðherrum en núverandi skipan sbr. næsta.

22 Rannsóknarnefndir þings

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Alþingi getur skipað nefndir til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða. Nánari reglur um hlutverk, rannsóknarheimildir og skipan rannsóknarnefnda skulu settar með lögum.	Alþingi getur skipað nefndir til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða. Alþingi getur veitt nefndum þessum rétt til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, bæði af embættismönnum og einstökum mönnum. Nánari reglur um hlutverk og skipan rannsóknarnefnda skulu settar með lögum.	Alþingi getur skipað nefndir alþingismanna til að rannsaka mikilvæg mál, er almenning varða. Alþingi getur veitt nefndum þessum rétt til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, bæði af embættismönnum og einstökum mönnum.

Skýring: Núgildandi stjórnarskrárákvæði gerir ráð fyrir rannsóknarnefndum skipuðum alþingismönnum. Slík nefnd hefur ekki verið skipuð síðan árið 1956. Ef nauðsyn er á að skipa rannsóknarnefnd utanþingismanna, eru þær skipaðar með lögum þar sem heimildir og verksvið nefndar er jafnframt afmarkað nánar t.d. rannsóknarnefnd Alþingis og nefnd um Breiðavíkurmál. Í núverandi tillögum eru öll tvímæli tekin af um að nánari reglur um störf slíkra nefnda séu settar með lögum.

Í nefndinni var m.a. rætt hversu langt Alþingi megi ganga til að veita mönnum yfirgripsmiklar rannsóknarheimildir sem hafa í för með sér valdbeitingu og mögulega íhlutun í mannréttindavernd einstaklinga. Þá var jafnframt rætt hvort afnema ætti heimildina í 39. gr. alfarið en talið var réttara að skipan rannsóknarnefnda þyrfti stjórnskipulega vernd og eðlilegra væri að lágmarksferli væri afmarkað í stjórnarskrá fyrir slíkar nefndir m.a. vegna valdheimilda þeirra.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að sett verði almenn lög um opinberar rannsóknarnefndir þar sem m.a. verði kveðið nánar á um rannsóknarheimildir svo sem að heimta skýrslu af embættismönnum og einstökum mönnum.

23 Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis kannar hvers kyns athafnir og ákvarðanir ráðherra eða stjórnáslu þeirra eftir því sem hún telur efni til. Skyllt er nefndinni að hefja slíka könnun að kröfu þriðjungs þingmanna.	Eftirlits- og stjórnskipunarnefnd Alþingis kannar hvers kyns athafnir og ákvarðanir ráðherra eða stjórnáslu þeirra eftir því sem hún telur tilefni til. Skyllt er nefndinni að hefja slíka athugun að kröfu þriðjungs þingmanna.	Ekkert ákvæði.

Skýring: Með breytingum á núverandi þingskapalögum, sem voru samþykkt þann 23. júní síðastliðinn, var stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd komið á fót sem hefur mestmegnis sama hlutverk og nefnd B að undanskildu heitinu. Lagt er til að nafninu sé víxlað til samræmis við breytingar löggjafans.

Eldri skýringar;

Um er að ræða nýtt stjórnarskrárákvæði, í samræmi við tillögu stjórnlaganefndar. Stjórnlaganefnd byggði sína tillögu á niðurstöðum vinnuhóps sem skipaður var af forsætisnefnd Alþingis til að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu. Hópurinn skilaði af sér umfangsmikilli skýrslu þar sem m.a. er lagt til stofnun nefndarinnar auk þess sem fleiri tillögur til að efla þingeftirlit eru reifaðar.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd verður ein fastanefnda þingsins en gegni jafnframt stjórnskipulegu hlutverki í eftirliti með störfum ráðherra á grundvelli þess sem stjórnskipunarlög krefjast. Markmið með starfsemi nefndarinnar er að styrkja og þétta umhverfi þingeftirlits og setja eftirlit í faglegt ferli.

Nefndin á sér hliðstæðu í Noregi, Danmörku og Svíþjóð. Í tillögu starfshópsins er m.a. vísað til þess að reynsla nágretta okkar af þróun og framkvæmd reglna og lagaákvæða um þingeftirlit sé um margt áhugaverð og eðlilegt að lítið sé til þessara landa við endurskoðun á lagaumhverfinu hér á landi. Miðað er við að verkefni og störf nefndarinnar verði sambærileg við það sem er í Noregi að tillögu starfshópsins. Verkefni nefndarinnar yrðu í samræmi við það; yfirferð fundargerða ríkisráðs og álitsgjöf til þings, yfirferð skýrslu ríkisstjórnar um fyrirmæli þingsins (sem helst í hendur við nýtt ákvæði sem leggur til að ríkisstjórn gefi þinginu skýrslu). Enn fremur sjái nefndin um yfirferð gagna frá eftirlitsaðilum þings svo sem skýrslu Umboðsmanns Alþingis og skjöl frá Ríkisendurskoðun. Þá sjái nefndin um undirbúning ákvörðunar þegar þingið þarf að taka afstöðu til þess hvort reyna þurfi á stjórnskipulega ábyrgð. Nefndin geti jafnframt hafið rannsókn í stjórnáslunni sem hún telur nauðsynlega til að sinna þingeftirliti að eigin frumkvæði, eða að ósk þriðjungs þingmanna sem tryggir ákveðin réttindi minnihlutans.

24 Hagsmunaskráning þingmanna: vanhæfi

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Alþingismanni er óheimilt að taka þátt í meðferð þingmáls sem varðar sérstaka og verulega hagsmuni hans eða honum nákominna. Um hæfi þingmanna skal mælt fyrir í lögum. Vanhæfi	Dæmi A: (Sérstakt hæfi, nýtt) Þingmanni er óheimilt að taka þátt í meðferð þingmáls sem varðar sérstaka hagsmuni hans eða honum nákominna. Í lögum skal kveðið á	Ekkert ákvæði.

<p>þingmanns hefur ekki áhrif á gildi settra laga.</p> <p>Í lögum skal kveðið á um skyldu þingmanna til að veita upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni sína.</p>	<p>um skyldu þingmanna til að veita upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni sína.</p> <p>Dæmi B: (Sérstakt hæfi, nýtt)</p> <p>Þingmanni er óheimilt að taka þátt í meðferð þingmáls sem varðar sérstaka hagsmuni hans eða honum nákominna. <i>Um hæfi þingmanna skal mælt fyrir um í lögum, en brot skal þó eigi hafa áhrif á gildi settra laga.</i> Í lögum skal einnig kveðið á um skyldu þingmanna til að veita upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni sína.</p>	
---	---	--

Skýring : Nefnd B tekur undir skýringar stjórnlaganefndar og telur eðlilegt að stjórnarskrá kveði á um sérstakt hæfi þingmanna, þ.e. skyldu þeirra til að víkja sæti, hvort heldur er í þingnefnd eða í almennri meðferð, þegar mál snertir þá persónulega. Ljóst er að nánari reglur um þetta atriði verður að setja með almennum lögum, t.d. í þingskaparlögum, og er þá unnt að líta til fyrirmynda úr stjórnsýslurétti. Þá er mikilvægt að vafaatriði um hæfi þingmanna leiði ekki til óvissu um stjórnskipulegt gildi laga.

Ákvæðið er því nýmæli og gerir jafnframt ráð fyrir að settar séu nánari reglur í lögum um sérstakt hæfi þingmanna og skyldu þeirra til að veita upplýsingar um fjárhagsleg tengsl sín og hagsmuni. Í samræmi við almennar reglur er þó gert ráð fyrir að þingmenn gæti að hæfi sínu sjálfir en Alþingi taki ákvörðun um hvort þeim beri að víkja sæti. Valkosturinn gerir ráð fyrir að tekin séu af tvímæli um að brot gegn þessum reglum geti ekki valdið stjórnskipulegu ógildi laga. Þessi regla myndi einnig gera það mjög ólíklegt að menn ættu lögvarða hagsmuni af dómsmáli byggðri á málsástæðu um vanhæfi þingmanns þótt ákvæðið sjálft útiloki ekki slíkt mál.

25 Friðhelgi þingmanna

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<p>Ekki má setja alþingismann í gæsluvarðhald eða höfða sakamál á hendur honum án samþykkis þingsins nema hann sé staðinn að glæp.</p> <p>Alþingismaður verður ekki krafinn reikningsskapar utan þings fyrir það sem hann hefur sagt í þinginu nema Alþingi leyfi.</p> <p>Alþingismanni er heimilt að afsala sér friðhelgi.</p>	<p>Dæmi A/B:</p> <p>Ekki má setja alþingismann í gæsluvarðhald eða höfða sakamál á hendur honum án samþykkis þingsins nema hann sé staðinn að glæp.</p> <p>Enginn alþingismaður verður krafinn reikningsskapar utan þings fyrir það sem hann hefur sagt í þinginu nema Alþingi leyfi.</p>	<p>49. gr. Meðan Alþingi er að störfum má ekki setja neinn alþingismann í gæsluvarðhald eða höfða mál á móti honum án samþykkis þingsins nema hann sé staðinn að glæp.</p> <p>Enginn alþingismaður verður krafinn reikningsskapar utan þings fyrir það sem hann hefur sagt í þinginu nema Alþingi leyfi.</p>

Skýring: Orðalagið „játi skýlaust sekt sína“ var ekki talið nægilega skýrt lögfræðilega og þá aðallega orðið „skýlaust. Þriðja mgr. kemur ný inn enda eðlilegra að alþingismaður hafi heimild til að afsala sér friðhelgi sinni.

Eldri tillaga, skýringar:

Ekki má setja alþingismann í gæsluvarðhald eða höfða sakamál á hendur honum án samþykkis þingsins nema hann sé staðinn að glæp eða játi skýlaust sekt sína.

Alþingismaður verður ekki krafinn reikningsskapar utan þings fyrir það sem hann hefur sagt í þinginu nema Alþingi leyfi.

Nefnd B leggur ekki til miklar breytingar á ákvæði stjórnarskrár um friðhelgi þingmanna en hefur bætt við ákvæðið að saksækja megi þingmann, ekki aðeins ef hann er staðinn að glæp, heldur einnig ef hann *játar sekt sína*, en hið síðarnefnda er ekki tekið fram í íslensku stjórnarskránni né tillögu stjórnlaganefndar. Sú viðbót er að sænskri fyrirmynd.

Nefndinni þykir mikilvægt að málfrelsi þingmanna í ræðustól sé tryggt. Til álita kom hvort gera ætti kröfu um aukinn meirihluta í þinginu til að leyfa málshöfðun á hendur þingmanni fyrir ummæli á þingi, að sænskri og finnskri fyrirmynd. Í Þýskalandi er hins vegar engin friðhelgi gagnvart meiðyrðum (*verleumderische Beleidigungen*, „defamatory insults“). Þá var enn fremur rætt um að beiting rannsóknarheimilda gagnvart þingmönnum ætti að vera háð samþykki þingsins, til dæmis hleranir, húsleitir eða álíka, þar sem mögulegt er að saksóknari eða lögregla skipti sér af störfum löggjafarvaldsins með óeðlilegum hætti frá stjórnskipunarlegum sjónarmiðum. Í því tilviki væri friðhelgi þingmanna orðin ansi víðtæk umfram aðra borgara.

Þá kom einnig fram að ráðherrar sem ekki eru þingmenn þyrftu enn fremur að njóta málfrelsis í ræðustól þingsins og ákvæðið þyrfti að ná til þess.

Það sjónarmið kom fram í umræðum að óeðlilegt væri að alþingismenn gætu viðhaft meiðyrði um fólk utan þings úr ræðustól þingsins án þess að þurfa að sæta ábyrgð.

Þá var einnig lagt til að játning þyrfti að vera skýr og ekki valdi vafa um það t.d. ef játað er fyrir aðila sem hefur það eftir viðkomandi þingmanni en sú játning dregin til baka, því sé notað orðalagið skýlaust. Sú breyting er nú gerð að skýlaust er tekið úr hornklofum sem og síðari málsliður, m.a. sökum þess að talið er mikilvægt að tjáningarfrelsi þingmanna innan þings sé að fullu tryggt.

26 Missir kjörgengis

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Glati alþingismaður kjörgengi missir hann þann rétt sem þingkosningin veitti honum. Varamaður tekur þá sæti hans á þingi.	Dæmi A/B: Nú glatar alþingismaður kjörgengi og missir hann þá rétt þann er þingkosningin hafði veitt honum.	50. gr. Nú glatar alþingismaður kjörgengi, og missir hann þá rétt þann, er þingkosningin hafði veitt honum.

Skýring: Tillaga nefndar B er efnislega samhljóða tillögu stjórnlaganefndar en málfar er einfaldað og fært til nútímahorfs. Þá er tekinn af allur vafi um að varamaður hans taki sæti á meðan.

Til að halda kjörgengi þarf að hafa óflekkað mannorð, en séu menn dæmdir til a.m.k. fjögurra mánaða óskilorðsbundins fangelsis telst mannorðið flekkað, skv. skilgreiningu í 5. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis. Unnt er að fá uppreist æru með umsókn til forseta Íslands. Þá fá menn sjálfkrafa uppreist æru fyrir fyrsta refsidóm að liðnum 5 árum, fari dómurinn ekki fram úr eins árs fangelsi, skv. 84. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Í finnsku stjórnarskránni er málsgrein um að þingmenn missi umboð sitt ef þeir missa kjörgengi, og er hún álíka einföld og í þeirri íslensku.

Gert er ráð fyrir að varamaður taki sæti þingmanns sem hefur glatað kjörgengi. Þetta er ekki sagt berum orðum í núverandi stjórnarskrá en er talið leiða af eðli máls. Lagt er til að orðalag um þetta verði gert skýrt þannig að lesendur skilji strax hvað átt er við og til samræmis við önnur ákvæði t.d. í því tilviki þegar þingmenn verða ráðherrar.

Í umræðu nefndarinnar kom fram að ákvæðið ætti minni rétt á sér í dag en áður, sérstaklega ef möguleikar til persónukjörs verða auknir. Kjósendur eigi að hafa forræði á því hverja þeir velja til þingstarfa. Á móti var nefnt að þeir sem hafa hlotið dóm og snúið við blaðinu eiga möguleika á að fá uppreist æru og yrðu kjörgengir upp frá því.

27 Þingrof

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Forseti Íslands getur rofið Alþingi að ósk þess. Skal þá efnt til nýrra kosninga eigi fyrir en sex vikum og eigi síðar en níu vikum frá þingrofi. Alþingi kemur saman eigi síðar en tveimur vikum eftir kosningar. Alþingismenn halda umboði sínu til kjördags.	Dæmi A/B: (Þingrof, nú 24. gr.) Forseti Íslands getur rofið Alþingi, að ósk/tillögu þess, og skal þá stofnað til nýrra kosninga, áður en 45 dagar eru liðnir frá því er gert var kunnugt um þingrofið, enda komi Alþingi saman eigi síðar en tíu vikum eftir að það var rofið. Alþingismenn skulu halda umboði sínu til kjördags.	24. gr. Forseti lýðveldisins getur rofið Alþingi, og skal þá stofnað til nýrra kosninga, áður en 45 dagar eru liðnir frá því er gert var kunnugt um þingrofið, enda komi Alþingi saman eigi síðar en tíu vikum eftir, að það var rofið. Alþingismenn skulu halda umboði sínu til kjördags.

Skýring: Meginbreyting á núgildandi ákvæði er að þingrof er bundið við ósk eða tillögu þingsins sjálfs. Þingrofsheimildin er því alfarið hjá Alþingi sjálfu en ekki á hendi ráðherra. Tillagan er að mestu komin frá stjórnlaganefnd.

Nefndin leggur hins vegar til breytingar á tímamörkum þingrofs og kosninga í kjölfar þess. Í umræðu nefndarinnar kom fram að það gæti verið ólýðræðislegt að sitjandi stjórnarmeirihluti boði til kosninga með stuttum fyrirvara. Í slíkum aðstæðum hefði stjórnarandstaða og eftir atvikum nýir flokkar og frambjóðendur takmarkaðan tíma til undirbúnings og til að kynna málstað sinn. Nefndinni þótti því rétt að setja lágmarksfrest og hámarksfrest vegna boðunar þingkosninga í kjölfar þingrofs. Hæfilegt lágmark í þessu skyni þótti vera sex vikur (42 dagar) en hámark níu vikur (63 dagar). Í öllu falli kemur nýtt Alþingi saman eigi síðar en tveimur vikum eftir kosningar, svo sem tiltekið er í öðrum ákvæðum, t.d. um stjórnarmyndun. Sitjandi ríkisstjórn situr sem starfsstjórn uns nýtt þing kemur saman og ný stjórn er mynduð í kjölfarið.

Þá kom einnig til umræðu nefndarinnar hvort *forseti* gæti átt aðkomu að þingrofi sem öryggisventill ef tiltekin efnisskilyrði væru fyrir hendi. Á hinn bóginn var nefndin sammála um að þingrofsréttur ætti *ekki að vera hjá forsætisráðherra* eins og nú er, heldur hjá þinginu sjálfu. Óeðlilegt þykir að framkvæmdarvaldið geti rofið þing án þess að ljóst sé að vilji meirihluta þingsins standi til þess.

28 Lögrétta

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Alþingi kys í Lögréttu fimm menn til fimm ára. Þingnefnd eða fimmtungur alþingismanna getur óskað eftir álit Lögréttu um hvort frumvarp til laga samrýmist stjórnarskrá og þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins. Ekki má afgreiða frumvarpið fyrir en álit Lögréttu liggur fyrir. Um störf Lögréttu skal mælt fyrir í lögum.	Dæmi A/B: Forseti Íslands skipar í Stjórnlagaráð fimm menn til fjögurra ára með sérþekkingu á stjórnlögum, þar af einn án tillögu, einn að tillögu forseta Alþingis, einn að tillögu forsætisráðherra og tvo að tillögu forseta Hæstaréttar. Um störf Stjórnlagaráðs skal mælt fyrir í lögum. Dæmi B: Forseti Íslands skipar í Stjórnlagaráð til fjögurra ára fimm menn með sérþekkingu á stjórnlögum, þar af einn án tillögu, einn að tillögu forseta Alþingis, einn að tillögu forsætisráðherra og tvo að tillögu forseta Hæstaréttar.	Ekkert ákvæði.

	<p>Forseti getur, án tillögu ráðherra, óskað eftir álit Stjórnlagaráðs um hvort samþykkt lög frá Alþingi samrýmist stjórnarskrá eða þjóðaréttarlegum skuldbindingum ríkisins og frestað staðfestingu eða synjun laganna þar til endanleg niðurstaða ráðsins liggur fyrir. Um störf Stjórnlagaráðs skal mælt fyrir í lögum.</p>	
--	--	--

Skýring: Tillögur B eru að hluta til byggðar á hugmynd stjórnlaganefndar um ráðgefandi stjórnlagaráð, sem hér er nefnt Lögrétta, sem gæti gefið álit á því hvort lagafrumvörp standist stjórnarskrá.

Hugmyndir stjórnlaganefndar virðast að einhverju leyti byggja á skrifum Eiríks Tómassonar og þeirri tillögu sem hann leggur fram í fylgiskjali 2 (*Hugmynd að nýrri stjórnarskrárgrein um stjórnlagaráð*) á bls. 320 í fyrri bindi skýrslu stjórnlaganefndar.

Í sænsku stjórnarskránni er ákvæði um lagaráð. Það gefur álit um hvort lagafrumvörp standist stjórnarskrá. Í því sitja dómarar og eftir atvikum fyrrum dómarar í Hæstarétti og stjórnarsýsludómstólum. Skyld er að leita álits lagaráðs áður en frumvörp um tiltekin mál eru afgreidd í þinginu, þar á meðal mál er varða tjáningarfrelsi og prentfrelsi, aðgang að opinberum skjölum, sjálfvirka vinnslu persónugagna, og skuldbindingar sveitarfélaga og skatta á þeirra vegum.

Í finnsku stjórnarskránni er gert ráð fyrir þingnefnd, Stjórnlaganefnd (*Constitutional Law Committee*) sem getur gefið út álit um það hvort lagafrumvarp sé í samræmi við stjórnarskrá sbr. 74. gr.

Nefnd B tók við málefnum úr hendi nefndar C samkvæmt tilmælum á ráðsfundi þann 19. maí.

Nefnd B leggur til að í Lögréttu sitji fimm menn, kosnir til fimm ára í senn. Reikna má með að Alþingi kjósi löglærða einstaklinga og jafnvel sérfróða í stjórnskipunarrétti, en ekki þótti rétt að gefa sérstök fyrirmæli um slíkt.

Í samræmi við athugasemdir Ragnhildar Helgadóttur prófessors var talið rétt að lækka hlutfall þingmanna sem geti leitað álits Lögréttu. Í ljósi þess að þriðjungur þingmanna geti jafnframt leitað til Hæstaréttar um hvort lög brjóti í bága við stjórnarskrá eður ei var talið eðlilegra að lægra hlutfall þingmanna gæti leitað til Lögréttu sem er ekki eins umfangsmikið úrræði, enda sjálfstæð stofnun kosin af Alþingi. Fyrirséð er að málsmeðferð hjá Hæstarétti gæti tekið lengri tíma og væri með öllu formlegri hætti. Þá er ekki ætlað að álit Lögréttu bindi hendur Hæstaréttar.

Fimmtungur þingmanna eða þingnefnd getur því óskað eftir því að Lögrétta gefi álit sitt á frumvarpi sem til umfjöllunar er í þinginu. Þá er átt við hvort frumvarpið brjóti í bága við stjórnarskrá eða þjóðaréttarlegar skuldbindingar ríkisins. Ekki er unnt að spyrja Lögréttu annarra spurninga, til dæmis um árekstur við önnur lög, eða efni frumvarps að öðru leyti en því sem máli skiptir fyrir stjórnskipulegt gildi þess. Gert er ráð fyrir að Alþingi hafi sjálft á að skipa sérfræðingum til ráðuneytis um samningu frumvarpa og til að veita almenn lögfræðiálit.

Meðan Lögrétta fjallar um lagafrumvarp er ekki unnt að afgreiða það frá Alþingi, þ.e. ljúka seinni umræðu um málið með atkvæðagreiðslu. Umfjöllun Lögréttu getur því tafið lög frá Alþingi en það er talin vel ásættanleg förn í þágu réttaröryggis. Með orðinu „þingnefnd“ er átt við eina af fastanefndum Alþingis.

KAFLI UM RÁÐHERRA OG RÍKISSTJÓRN

Almennar athugasemdir

Nefnd B hefur rætt í þaua hvort viðhalda eigi þingræðisfyrirkomulaginu, þannig að ráðherrar og ríkisstjórn sitji í umboði þingsins eða njóti a.m.k. hlutleysis þess, eða hvort kjósa eigi framkvæmdarvaldið beint.

Rök fyrir beinu kjóri framkvæmdavalds eru meðal annars að með almennri kosningu forsætisráðherra og eftir atvikum ráðuneytis hans verði skilin milli valdþáttanna mjög skýr og þeir hafi stöðugt eftirlit hver með öðrum (“*checks and balances*” eins og það hét hjá höfundum bandarísku stjórnarskrárinnar). Þá sé auðveldara að draga ráðherra til pólitískrar ábyrgðar með beinum hætti í kosningum.

Rökin gegn því eru einna helst samþjöppun valds á einn sterkan leiðtoga, þ.e. þjóðkjörinn forsætisráðherra. Slíkt bjóði heim hættu á misnotkun valds, spillingu eða geðþóttaákvörðunum. Það gangi gegn gildum lýðræðis og valddreifingar. Til mótvægis yrði þá að hafa skilvirkar leiðir til að setja af forsætisráðherra sem glatar trausti áður en kjörtímabili lýkur.

Þingræðið byggir m.a. á ósk um samstöðu fremur en andstöðu, þ.e. að leitast við að minnka átök milli framkvæmdarvalds og löggjafarvalds. Þá má benda á að samþætting valds sé ekki alltaf af hinu slæma. Líta þarf til þess hver sé hinn raunverulegi vandi í núverandi fyrirkomulagi. Ýmsir þættir í því hvernig valda- og stjórnkerfið hér á landi hefur þróast hafa ýft upp og ýkt átök milli stjórnarandstöðu annars vegar og meirihluta þings og ríkisstjórnar hins vegar. Þá er ábyrgð á köflum óljós vegna óskýrra valdmarka. Unnt virðist að gera margar smærri breytingar innan þingræðiskerfisins sem breyti jafnvæginu til betri vegar, styrki þingið aftur, torveldi misbeitingu valds og vinni gegn ofrúki meirihlutans. Öll Norðurlönd og flest Evrópulönd eru þingræðisríki, en Frakkland er markverð undantekning.

Verkefni framkvæmdarvaldsins eru mjög víðtæk og því fer fjarri lagi að núverandi stjórnarskrá sé skýr og aðgengileg hvað varðar verkaskiptingu milli forseta og ráðherra. Í núverandi stjórnarskrá, nánar tiltekið í II. kafla er fjallað um störf forseta og ráðherra sem þeir fara með í sameiningu. Í reynd framkvæma ráðherrar vald forseta skv. 13. gr. um að ráðherrar fari með vald forseta sem og samkvæmt 19. gr. sem mælir fyrir um meðundirritun forseta á stjórnarerindi svo ákvörðun taki gildi.

Af stjórnskipun annarra Norðurlanda, þá helst þeirra sem búa við hvað yngsta stjórnskipun í Finnlandi og Svíþjóð, eru ákvæði er varða ráðherra og ríkisstjórn mun ítarlegri. Í sænsku stjórnarskránni eru allítarlegir kaflar um ríkisstjórnina og störf hennar. Ríkisstjórnin þar í landi starfar sem fjölskipað stjórnvald og getur tekið ákvarðanir sameiginlega. Þá er markvert að sænska stjórnarskráin kveður á um staðgengil forsætisráðherra.

Í Finnlandi er ríkisstjórnin einnig fjölskipað stjórnvald, þ.e. allir ráðherrar bera sameiginlega ábyrgð á ákvörðunum ríkisstjórnarinnar, nema þeir bóki andstöðu sérstaklega, sbr. 67. gr. finnsku stjórnarskrárinnar. Þess vegna er þörf á sérstöku ákvæði um lágmarksþátttöku á ríkisstjórnarfundum til að hann sé ályktunarbær. Þá er sérstaklega tekið fram að ráðherrar eigi að vera finnskir ríkisborgarar, heiðvirðir og hæfir (*honest and competent*), sbr. 60. gr. finnsku stjórnarskrárinnar. Verkstjórnarhlutverk forsætisráðherra er skilgreint og getið um staðgengla hans í 66. gr.

Í þýsku stjórnarskránni eru enn fremur allítarleg ákvæði um störf forsætisráðherra og ríkisstjórna. Í 65. gr. segir að kanslarinn (forsætisráðherrann) ákveði og sé ábyrgur fyrir meginatriðum stjórnarstefnunnar (*Richtlinien der Politik*). Innan marka þeirrar stefnu sé hver ráðherra ábyrgur með sjálfstæðum hætti fyrir málefnum síns ráðuneytis. Ríkisstjórnin í heild sker úr ágreiningi milli ráðherra. Kanslarinn stjórnar störfum ríkisstjórnarinnar í samræmi við starfsreglur sem hún setur sér og forsetinn samþykkir.

Á undanförunum árum hafa fjölmargar skýrslur verið unnar þar sem lagðar eru fram tillögur um úrbætur á bæði lögum og stjórnarskrá, er lúta að störfum ráðherra og ríkisstjórna. Má í því sambandi nefna Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, sem og skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar: Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Í nýrri skýrslu nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands frá desember 2010: Samhent stjórnsýsla, segir m.a. um hlutverk og ábyrgð ráðherra (bls. 3):

Lagt er til að hlutverk ráðherra sé skýrt skilgreint í lögum um Stjórnarráð Íslands og eftir atvikum lögum um ráðherraábyrgð. Þannig verði mælt fyrir um frumkvæðis- og eftirlitsskyldu ráðherra gagnvart stjórnvöldum á málefna sviði hans og upplýsinga- og sannleiksskyldu, ekki síst gagnvart Alþingi. Kveðið verði á um samskipti ráðherra við embættismenn, t.d. þannig að ráðherra skuli leita faglegs mats embættismanna áður en ákvarðanir eru teknar og að hann virði sjálfstæði þeirra og hlutleysi í pólitískum skilningi.

Sama nefnd segir m.a. um hlutverk og skipulag ríkisstjórnarinnar (bls. 3):

Að mati nefndarinnar er þörf á að tryggja betur samheldni innan ríkisstjórna, m.a. í því skyni að auðvelda þeim að taka erfiðar ákvarðanir. Rannsókn sem nefndin studdist við sýnir að sjálfstæði ráðherra er óviða meira en hér á landi og hlutverk ríkisstjórnar og forsætisráðherra að sama skapi veigaminna. Telur nefndin æskilegt að ríkisstjórn hafi meira að segja um stefnumótandi yfirlýsingar einstakra ráðherra, fjárhagslega skuldbindandi ákvarðanir, þýðingarmiklar reglugerðarbreytingar, veitingu æðstu embætta í ráðuneytum og stofnunum og skipun nefnda sem undirbúa stefnumarkandi breytingar á löggjöf svo nokkur dæmi séu tekin.

Neðangreindar tillögur eru því lagðar fram með ofangreind atriði að leiðarljósi. Tillögur eru lagðar fram í númeraröð þar sem þær verða staðsettar í kafla um ráðherra og ríkisstjórn.

1. Ríkisstjórn

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<p>Ráðherrar sitja í ríkisstjórn. Forsætisráðherra boðar til ríkisstjórnarfundar, stýrir þeim og hefur yfirumsjón með störfum ráðherra.</p> <p>Ríkisstjórnarfundur skal halda um frumvörp og tillögur til Alþingis, önnur mikilvæg stjórnarmálefni og til samráðs um störf og stefnumál ríkisstjórnarinnar. Þá skal halda ríkisstjórnarfund ef ráðherra óskar þess.</p> <p>Ríkisstjórn tekur ákvarðanir sameiginlega um mikilvæg eða stefnumarkandi málefni samkvæmt nánari ákvæðum í lögum. Meirihluti ráðherra þarf að vera á fundi þegar slíkar ákvarðanir eru teknar. Bóki ráðherra andstöðu við ákvörðun ríkisstjórnar ber hann ekki ábyrgð á henni.</p> <p>Stjórnarráð Íslands hefur aðsetur í Reykjavík.</p>	<p>Dæmi A: Ráðherrar eru æðstu handhafar framkvæmdarvalds hver á sínu sviði ásamt forseta Íslands, yfirmenn ráðuneyta og stjórnsýslu sem undir þá heyrja og þeir sitja í ríkisstjórn. Forsætisráðherra stýrir ríkisstjórn, fer með fyrirvar hennar og yfirumsjón með störfum ráðherra. Ríkisstjórnarfundur skal halda um frumvörp og tillögur til Alþingis, önnur mikilvæg stjórnarmálefni og til samráðs um stefnumál ríkisstjórnarinnar. Svo skal og halda ríkisstjórnarfund ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Stjórnarráð Íslands hefur aðsetur í Reykjavík.</p> <p>Dæmi B: Ríkisstjórnarfundur skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og ríkisstjórnarfund halda, ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Fundunum stjórnar sá ráðherra, er forseti Íslands hefur kvatt til forsætis, nefnist hann forsætisráðherra og hefur hann umsjón með störfum ráðherra.</p>	<p>17. gr. Ráðherrafundi skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og ráðherrafund halda, ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Fundunum stjórnar sá ráðherra, er forseti lýðveldisins hefur kvatt til forsætis, og nefnist hann forsætisráðherra.</p>

Skýring: Í samræmi við athugasemdir frá Björgu Thorarensen, féllst nefndin á að erfitt væri að koma við lagalegri ábyrgð forsætisráðherra gagnvart því að halda ráðherrum innan stjórnarstefnunnar.

Engu að síður er áhersla lögð á að ráðherrar séu samábyrgir fyrir ákvörðun ríkisstjórnar og enn fremur skilgreint að hún taki ákvörðun sem fjölskipað stjórnvald í mikilvægum eða stefnumarkandi málum. Slík breyting kallar eðli málsins samkvæmt á breytingar á lögum um ráðherraábyrgð.

Almennt um tillöguna:

Í 1. mgr. leggur nefnd B til að verkstjórnarhlutverk forsætisráðherra sé skýrt ásamt tilheyrandi ábyrgð. Hann boðar til ríkisstjórnarfundar og stýrir þeim. Hann hefur jafnframt yfirumsjón með störfum ráðherra, þ.e. sér til þess að stjórnin vinni saman og skili verki sínu sem heild. Með þessu er vísað til ábyrgðar forsætisráðherra sem yfirmanns stjórnarráðsins á samhæfingu starfa ráðherra og ráðuneyta, líkt og kemur fram í gildandi reglum sem og útfært er nánar í nýju frumvarpi um Stjórnarráð Íslands. Umsjónarhlutverki forsætisráðherra er samkvæmt tillögunni veitt stjórnskipuleg stoð án þess að dregið sé úr lagalegu sjálfstæði einstakra ráðherra á ráðuneytum sínum og málum sem undir hann heyra, sbr orðalag úr ákvæði 1 „Ráðherrar“ hér að ofan.

Í 1. mgr. er skilgreining á ríkisstjórn og í 2. mgr. er skilgreining á ríkisstjórnarfundum. Í núverandi stjórnarskrá er aðeins fjallað um ríkisstjórn í 17. gr. hennar. Meira er ekki um ríkisstjórnina fjallað (ef ríkisráð er frátalið) og er full þörf á að bæta þar úr. Skýra þarf hlutverk, verkefni, vinnulag og ábyrgð ríkisstjórnarinnar og ráðherra hennar, sérstaklega forsætisráðherra. Ýmislegt bendir til að ríkisráð sé hin upphaflega ríkisstjórn (sjá grein þar um), en þróunin hefur orðið í þá átt að ríkisráð er aðeins formleg valdastofnun meðan ráðherrafundir eru hin raunverulega ríkisstjórn.

Fram hefur komið að í íslenskri stjórnskipun gegna ríkisstjórnarfundir litlu formlegu hlutverki. Þá má vísa til þess að í Danmörku er hin stjórnskipulega umgjörð svipuð þeirri íslensku þar sem ríkisstjórnarfundir hafa lítið vægi. Sem dæmi um málefni sem afgreidd eru á ríkisstjórnarfundum má nefna: stjórnarfrumvörp og undirbúningur undir aðrar afgreiðslur þingsins, skýrslur ráðherra, svör ráðherra við fyrirspurnum, skipun ráðherranefnda, skipun æðstu embættismanna, s.s. ráðuneytisstjóra, forstöðumanna og stjórna, mikilvæg alþjóðamál og önnur mikilvæg opinber málefni. Fræðimenn hafa vísað til þess að ríkisstjórnarfundir hafi jafnan meira vægi í öðrum löndum og í sumum tilvikum taka ríkisstjórnir ákvarðanir, annað hvort að mál eru afgreidd við ríkisstjórnarborðið, annað hvort í formlegri atkvæðagreiðslu eða með þeim hætti að samstaða næst án atkvæðagreiðslu. Þannig er hátturinn hafður í Svíþjóð og Finnlandi þar sem ríkisstjórnarfundir gegna meginhlutverki í formlegri ákvarðanatöku ríkisstjórna og hið sama má segja um Írland.³

Ljóst er að formlegt hlutverk ríkisstjórnarfundar í ákvarðanatöku ríkisstjórna er mjög lítið. Ítarlega umfjöllun um hlutverk og starf ríkisstjórnarinnar er að öðrum kosti að finna í skýrslu nefndar á vegum forsætisráðuneytis um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands, [Samhent stjórnsýsla](#), m.a. í kafla 5.5 um ríkisstjórnarfundir á bls. 37 og áfram. Sú hugmynd er reifuð í úrbótatillögum nefndarinnar að ríkisstjórn þurfi að taka sameiginlega ákvarðanir í ákveðnum málum.

Á undanförunum árum hefur athygli beinst að nauðsyn þess að endurskoða reglur um æðstu stjórn ríkisins, störf ráðherra og vinnulag ríkisstjórna. Bent hefur verið á að núgildandi reglur stuðli ekki að nægilega vandaðri stjórnsýslu, samhentri forystu og ábyrgð við stjórn framkvæmdarvaldsins. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, sem skipuð var árið 2008 til að rannsaka aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna, birtist margháttuð gagnrýni á þessa þætti í störfum stjórnvalda. Þar kom fram að bæta þurfi vinnubrögð og starfsaðstöðu hinnar pólitísku forystuframkvæmdarvaldsins. Skerpa þurfi á forystuhlutverki forsætisráðherra í ríkisstjórn og skapa því skýrari umgjörð í lögum og stjórnarskrá. Einnig þurfi að setja skýrari umgjörð um ríkisstjórnarfundir. Undir þetta var tekið í skýrslu starfshóps forsætisráðherra um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Nefnd, sem forsætisráðherra skipaði um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands, skilaði árið 2010 ítarlegum skýrslum og tillögum um endurbætur á skipulagi og yfirstjórn íslenskrar stjórnsýslu. Þar er m.a. að finna umfjöllun um forystuhlutverk forsætisráðuneytis, starfshætti ríkisstjórnar og fyrirkomulag ríkisstjórnarfundar og annarra ráðherrafunda, t.d. hvaða mál skuli lögð fyrir ríkisstjórnarfundir og með hvaða

³ Gunnar Helgi Kristinsson. „Samsteypustjórnir og sjálfstæði ráðherra“. Stjórnsmál og stjórnsýsla.

hætti. Loks skal hér vísað til skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar Alþingis frá 2009 um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, þar sem ítarlega er fjallað um ráðherraábyrgð og þingræði, en um tillögur hópsins var einnig fjallað í tillögum um eftirlits- og stjórnskipunarnefnd.

Í samræmi við ofangreint leggur nefnd B hins vegar til það nýmæli að ríkisstjórn geti tekið sameiginlega ákvarðanir um mikilvæg eða stefnumarkandi málefni, sbr. 3. mgr. Skilgreining á því hvað telst mikilvægt eða stefnumarkandi getur verið að hluta í lögum og að hluta eftir mati forsætisráðherra, eftir atvikum í samráði við aðra ráðherra. Þau mál sem ekki falla undir þessa skilgreiningu eru áfram á forræði og ábyrgð þess ráðherra sem málefnið heyrir undir, svo sem áður segir. Nefndin lagði mikla áherslu á að samráð yrði viðhaft um mikilvæg málefni t.d. er varða almannahag eða eru eðli sínu samkvæmt mikilvæg almenningi, það sem er í tillögunni vísað til mikilvægra og stefnumarkandi málefna sbr. 3. mgr.

Með þessu verður ríkisstjórnin *fjölskipað stjórnvald* í þeim málum þar sem það á við. Ábyrgð á sameiginlegri ákvörðun er sameiginlega hjá þeim ráðherrum sem taka þátt í henni. Ráðherra getur bókað andstöðu sína við ákvörðun og firrt sig þannig ábyrgð á henni. Skilyrði fyrir sameiginlegri ákvörðun ríkisstjórnar á fundi hennar er að meirihluti ráðherra sitji fundinn. Þá verði að setja nánari reglur um málsmeðferð og undirbúning slíkra ákvarðana í lögum. Þá er ennfremur mikilvægt að ríkisstjórn komi saman áður en frumvörp eru lögð fram fyrir þingið og ef um mikilvæg málefni er að ræða. Með því að stjórnarskrárbinda þetta er tryggt að mikilvæg málefni séu borin upp fyrir allri ríkisstjórn og rædd, þannig að samráð sé viðhaft.

Huga þarf að lagalegum afleiðingum þess að ríkisstjórn beri ábyrgð sem fjölskipað stjórnvald en eðli málsins samkvæmt kallar slík breyting t.d. á endurskoðun laga um ráðherraábyrgð svo dæmi sé tekið. Löggjafinn þarf að huga að þeirri útfærslu og t.d. er hægt að líta til lagasetningar í þeim löndum sem við gjarnan berum okkur saman við, þar sem ríkisstjórnin tekur ákvarðanir á sambærilegan hátt.

Í 4. mgr. kemur fram að stjórnarráð hafi aðsetur í Reykjavík. Ákvæði er flutt frá núverandi 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar og orðalagi lítillega breytt.

Eldri tillaga ásamt skýringum (gilda að því marki sem ákvæðinu hefur ekki verið breytt):

Ráðherrar sitja í ríkisstjórn. Forsætisráðherra boðar til ríkisstjórnarfunda og stýrir þeim. Hann er ábyrgur fyrir meginatriðum stjórnarstefnunnar og hefur yfirumsjón með störfum ráðherra.

Ríkisstjórnarfundi skal halda um frumvarpsdrög og tillögur til Alþingis, önnur mikilvæg stjórnarmálefni og til samráðs um stefnumál ríkisstjórnarinnar. Þá skal halda ríkisstjórnarfund ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál.

Ríkisstjórn tekur ákvarðanir sameiginlega um mikilvæg eða stefnumarkandi málefni samkvæmt nánari ákvæðum í lögum. Meirihluti ráðherra þarf að vera á fundi þegar slíkar ákvarðanir eru teknar. Bóki ráðherra andstöðu við ákvörðun ríkisstjórnar ber hann ekki ábyrgð á henni.

Stjórnarráð Íslands hefur aðsetur í Reykjavík.

Í núverandi stjórnarskrá er aðeins fjallað um ríkisstjórn í 17. gr. hennar. Meira er ekki um ríkisstjórnina fjallað (ef ríkisráð er frátalið) og er full þörf á að bæta þar úr. Skýra þarf hlutverk, verkefni, vinnulag og ábyrgð ríkisstjórnarinnar og ráðherra hennar, sérstaklega forsætisráðherra.

Ýmislegt bendir til að ríkisráð sé hin upphaflega ríkisstjórn (sjá grein þar um), en þróunin hefur orðið í þá átt að ríkisráð er aðeins formleg valdastofnun meðan ráðherrafundir eru hin raunverulega ríkisstjórn.

Nefnd B leggur til að verkstjórnarhlutverk forsætisráðherra sé skýrt ásamt tilheyrandi ábyrgð. Hann boðar til ríkisstjórnarfunda og stýrir þeim. Hann hefur jafnframt yfirumsjón með störfum ráðherra, þ.e. sér til þess að stjórnin vinni saman og skili verki sínu sem heild. Þá er hann ábyrgur fyrir meginatriðum stjórnarstefnunnar, að þýskri fyrirmynd. Með þessu er vísað til ábyrgðar forsætisráðherra sem yfirmanns stjórnarráðsins á samhæfingu starfa ráðherra og ráðuneyta, líkt og kemur fram í gildandi reglum sem og útfært er nánar í nýju frumvarpi um Stjórnarráð Íslands. Umsjónarhlutverki forsætisráðherra er samkvæmt tillögunni veitt stjórnskipuleg stoð án þess að dregið sé úr lagalegu sjálfstæði einstakra ráðherra á ráðuneytum sínum og málum sem undir hann heyra, sbr orðalag úr ákvæði 1 „Ráðherrar“ hér að ofan.

Á undanförunum árum hefur athygli beinst að nauðsyn þess að endurskoða reglur um æðstu stjórn ríkisins, störf ráðherra og vinnulag ríkisstjórna. Bent hefur verið á að núgildandi reglur stuðli ekki að nægilega vandaðri stjórnsýslu, samhentri forystu og ábyrgð við stjórn framkvæmdarvaldsins. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, sem skipuð var árið 2008 til að rannsaka aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna, birtist margháttuð gagnrýni á þessa þætti í störfum stjórnvalda. Þar kom fram að bæta þurfi vinnubrögð og starfsaðstöðu hinnar pólitísku forystuframkvæmdarvaldsins. Skerpa þurfi á forystuhlutverki forsætisráðherra í ríkisstjórn og skapa því skýrari umgjörð í lögum og stjórnarskrá. Einnig þurfi að setja skýrari umgjörð um ríkisstjórnarfundi. Undir þetta var tekið í skýrslu starfshóps forsætisráðherra um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Nefnd, sem forsætisráðherra skipaði um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands, skilaði árið 2010 ítarlegum skýrslum og tillögum um endurbætur á skipulagi og yfirstjórn íslenskrar stjórnsýslu. Þar er m.a. að finna umfjöllun um forystuhlutverk forsætisráðuneytis, starfshætti ríkisstjórnar og fyrirkomulag ríkisstjórnarfunda og annarra ráðherrafunda, t.d. hvaða mál skuli lögð fyrir ríkisstjórnarfundi og með hvaða hætti. Loks skal hér vísað til skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar Alþingis frá 2009 um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, þar sem ítarlega er fjallað um ráðherraábyrgð og þingræði, en um tillögur hópsins var einnig fjallað í tillögum um eftirlits- og stjórnskipunarnefnd.

Í samræmi við ofangreint leggur nefnd B hins vegar til það nýmæli að ríkisstjórn geti tekið sameiginlega ákvarðanir um mikilvæg eða stefnumarkandi málefni. Skilgreining á því hvað telst mikilvægt eða stefnumarkandi getur verið að hluta í lögum og að hluta eftir mati forsætisráðherra, eftir atvikum í samráði við aðra ráðherra. Þau mál sem ekki falla undir þessa skilgreiningu eru áfram á forræði og ábyrgð þess ráðherra sem málefnið heyrir undir, svo sem áður segir. Nefndin lagði mikla áherslu á að samráð yrði viðhaft um mikilvæg málefni t.d. er varða almannahag eða eru eðli sínu samkvæmt mikilvæg almenningi. Með því að leggja til í 1. mgr. að forsætisráðherra beri ábyrgð á meginatriðum stjórnarstefnunnar hafi hann eftirlit með framfylgd þessa.

Með þessu verður ríkisstjórnin *fjölskipað stjórnvald* í þeim málum þar sem það á við. Ábyrgð á sameiginlegri ákvörðun er sameiginlega hjá þeim ráðherrum sem taka þátt í henni. Ráðherra getur bókað andstöðu sína við ákvörðun og firrt sig þannig ábyrgð á henni. Skilyrði fyrir sameiginlegri ákvörðun ríkisstjórnar á fundi hennar er að meirihluti ráðherra sitji fundinn. Þá verði að setja nánari reglur um málsmeðferð og undirbúning slíkra ákvarðana í lögum.

Þá er enn fremur mikilvægt að ríkisstjórn komi saman áður en frumvörp eru lögð fram fyrir þingið og ennfremur ef um mikilvæg málefni er að ræða. Með því að stjórnarskrárbinda skyldu á þennan hátt sé tryggt að mikilvæg málefni séu borin undir fyrir alla ríkisstjórnina og rædd, þannig að samráð sé viðhaft.

Í 4. mgr. kemur fram að stjórnarráð hafi aðsetur í Reykjavík. Ákvæði er flutt frá núverandi 2. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar og orðalagi lítillega breytt.

2. Ráðherrar

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<p>Ráðherrar eru æðstu handhafar framkvæmdarvalds hver á sínu sviði. Þeir bera hver fyrir sig ábyrgð á málefnum ráðuneyta og stjórnsýslu sem undir þá heyrir.</p> <p>Geti ráðherra ekki fjallað um mál vegna vanhæfis, fjarveru eða annarra ástæðna er forsætisráðherra heimilt að fela það öðrum ráðherra.</p>	<p>Dæmi A: (Ráðherrar og ríkisstjórn og verkefni, að hluta úr 17. og 13. gr.)</p> <p>Ráðherrar eru æðstu handhafar framkvæmdarvalds hver á sínu sviði ásamt forseta Íslands, yfirmenn ráðuneyta og stjórnsýslu sem undir þá heyra, og þeir sitja í ríkisstjórn. Forsætisráðherra stýrir ríkisstjórn, fer með fyrirvar hennar og yfirumsjón með störfum ráðherra.</p> <p>Ríkisstjórnarfundi skal halda um frumvörp og tillögur til Alþingis, önnur mikilvæg stjórnarmálefni og til samráðs um</p>	<p>13. gr.</p> <p>Forsetinn lætur ráðherra framkvæma vald sitt.</p> <p>Ráðuneytið hefur aðsetur í Reykjavík.</p>

	<p>stefnumál ríkisstjórnarinnar. Svo skal og halda ríkisstjórnarfund, ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál.</p> <p>Stjórnarráð Íslands hefur aðsetur í Reykjavík.</p> <p>Ríkisstjórn tekur ákvarðanir á fundum sínum um tiltekin málefni sem nánar er mælt fyrir um í lögum</p> <p>Dæmi B: 34. gr.: Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum að undanskildum þeim sem forseti Íslands annast án atbeina þeirra. Ábyrgð vegna embættisbrota ráðherra skal ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Hæstiréttur Íslands dæmir þau mál.</p> <p>Ríkisstjórn tekur ákvarðanir á fundum sínum um tiltekin málefni sem nánar er mælt fyrir um í lögum</p>	
--	--	--

Skýring: Sjá athugasemdir að ofan um að óljóst er hvernig lagaleg ábyrgð ráðherra liggur innan marka stjórnarstefnunnar. Aðeins er tekið út orðalagið „innan marka stjórnarstefnunnar“.

Eldri skýringar (gilda að því marki sem ákvæðið er óbreytt). Nefnd B telur að talsvert skorti á að núverandi stjórnarskrá sé skýr og aðgengileg hvað varðar verkaskiptingu milli forseta og ráðherra, svo sem fram kemur í almennum athugasemdum.

Æskilegt er að skilgreina betur hlutverk, vald og ábyrgð ráðherra. Sú skilgreining þarf að ríma við skilgreiningu ráðherraábyrgðar, sbr. 9 .gr. síðar í þessum kafla. Nefndin var sammála um að tilgreina ráðherra sem æðstu handhafa framkvæmdarvalds og skýra ábyrgð þeirra. Þá var talið mikilvægt að kveða á um ríkisstjórnina og hlutverk og ábyrgð forsætisráðherra sem verkstjóra hennar.

Orðalagið „innan marka stjórnarstefnunnar“ á sér hliðstæðu í þýsku stjórnarskránni, þar sem ráðherrar bera ábyrgð og starfa sjálfstætt í sínum málaflokkum (þ. *innerhalb die Richtlinien der Politik*), þ.e. innan stjórnarstefnu sem forsætisráðherra er ábyrgur fyrir.

Um störf ráðherra gilda hæfisreglur stjórnsýslulaga og málsmeðferðarreglur á stjórnvaldsákvörðunum sbr. stjórnsýslulög nr. 37/1993. Sérstakar hæfisreglur taka því til starfa ráðherra í einstaka málum t.d. hvað varðar tengsl ráðherra við aðila máls eða önnur vensl svo sem segir í 3. gr. laganna er fjallar um vanhæfisástæður. Áhrif vanhæfis eru þau að aðili má ekki taka þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn máls skv. 4. gr. Þegar starfsmaður vísar sæti og ekki er til staðar annar hæfur starfsmaður skal sá er veitir stöðuna setja staðgengil til þess að fara með málið sem til úrlausnar er sbr. 6. gr. stjórnsýslulaga. Rétt þykir að taka fram í stjórnarskrá að forsætisráðherra sé heimilt að fela mál öðrum ráðherra en venjulega fer með það, komi upp vanhæfi eða aðrar ástæður. Þá er jafnframt tekið fram að forsætisráðherra geti valið staðgengil sinn úr hópi ráðherra. Staðgengill sinnir störfum forsætisráðherra ef hann getur það ekki.

3 Stjórnarmyndun

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Alþingi kys forsætisráðherra. Eftir að hafa ráðfært sig við þingflokka og þingmenn gerir forseti Íslands tillögu til þingsins um forsætisráðherra. Er hann rétt	Dæmi A: 69. gr. (Myndun ríkisstjórnar og skipun ráðherra, nýtt, að hluta úr 15. gr.) Forseti ákveður, án tillögu	15. gr. Forsetinn skipar ráðherra og veitir þeim lausn. Hann ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim.

<p>kjörinn ef meirihluti þingmanna samþykkir tillögunu. Að öðrum kosti gerir forseti Íslands nýja tillögu með sama hætti. Verði sú tillaga ekki samþykkt fer fram kosning í þinginu milli þeirra sem fram eru boðnir af þingmönnum, þingflokkum eða forseta Íslands. Sá er flest atkvæði hlýtur er rétt kjörinn forsætisráðherra.</p> <p>Hafi forsætisráðherra ekki verið kjörinn innan tíu vikna skal Alþingi rofið og boðað til nýrra kosninga.</p> <p>Forsætisráðherra ákveður skipan ráðuneyta og tölu ráðherra og skiptir störfum með þeim, en ráðherrar skulu ekki vera fleiri en tíu.</p> <p>Forseti Íslands skipar forsætisráðherra í embætti og veitir honum lausn. Forsætisráðherra skipar aðra ráðherra og veitir þeim lausn.</p> <p>Ráðherrar undirrita eiðstaf að stjórnarskránni er þeir taka við embætti.</p>	<p>frá ráðherra, hverjum hann felur að mynda ríkisstjórn. Hann skipar forsætisráðherra og aðra ráðherra í ríkisstjórn og veitir þeim lausn. Jafnframt ákveður hann tölu þeirra og skiptir störfum með þeim eftir því sem lög mæla fyrir.</p> <p>Ríkisstjórn svo og einstakir ráðherrar skulu njóta stuðnings eða hlutleysis meirihluta Alþingis. Ríkisstjórn skal því aðeins mynduð, að forseti hafi gengið úr skugga um, að meirihluti Alþingis sé henni ekki andvígur.</p> <p>Hafi viðræður um stjórnarmyndun ekki leitt til myndunar ríkisstjórnar innan tólf vikna er forseta heimilt að skipa ríkisstjórn.</p> <p>Dæmi B:</p> <p>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 ráðherra og skiptir störfum með þeim.</p> <p>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.</p>	
--	--	--

Skýring: Tillögunni hefur verið breytt í fjórgang.

Almennt um stjórnarmyndun í þingræðisríkjum:

Í þingræðisríki situr ríkisstjórn í skjóli þingsins og er mynduð í umboði þess. Þingræðið er til dæmis skilgreint svo í [skýrslu um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu](#) (bls. 37):

Lögfræðilega felst það í þingræðinu að Alþingi ræður því hverjir sitja í ríkisstjórn. Þannig er þjóðhöfðingjanum óheimilt að skipa menn sem ekki njóta stuðnings Alþingis í ráðherraembætti og þeim, sem sitja í ráðherraembættum, er skylt að víkja votti þingið þeim vantraust. Það felst því í þingræðisreglunni að ráðherrar sitja í raun í skjóli þingsins.

Á Íslandi er þingræðið ekki orðað berum orðum í stjórnarskrá. Fyrsta grein stjórnarskrárinnar er svohljóðandi:

1. gr. Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn.

Fræðimenn telja að þingræðisregluna megi leiða af orðalaginu “þingbundinni stjórn”. En hafa verður í huga að ýmsir telja að forseta sé heimilt að skipa utanþingsstjórnir, og hvergi kemur skýrt fram í stjórnarskrá að þær þurfi að víkja ef Alþingi samþykkir vantraust á þær. Það skilyrði er einmitt skilgreiningin á þingræði. Um þetta er því ákveðin stjórnskipuleg óvissa.

Þingræði er eitt af því sem skýrt var í dönsku stjórnarskránni við endurskoðun hennar árið 1953. Sambærileg breyting var hins vegar aldrei gerð á þeirri íslensku. Þingræðisreglan kemur fram í 1. mgr. 15. gr. dönsku

stjórnarskrárinnar (lausleg þýðing): “Enginn ráðherra getur setið áfram í embætti eftir að Þjóðþingið hefur vottað honum vantraust.”

Í A-dæmi stjórnlaganefndar er lagt til að þingræðisreglan verði sett inn í ákvæði 2. gr., bls. 182 en að öðru leyti kemur hún inn í dæmi A og dæmi B í ákvæðum um stjórnarmyndun og um vantraust.

Stjórnlaganefnd leggur til talsverðar breytingar á núverandi 15. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að forseti skipi ráðherra og veiti þeim lausn. Í báðum valkostum nefndarinnar er miðað við að vald forseta til að skipa ráðherra sé persónulegt, sbr. orðalagið “án tillögu ráðherra”. Í dæmi A er lagt til að forseti velji tölu ráðherra og fjölda ráðuneyta eftir því sem lög segja til um, þ.e. gildandi lög hverju sinni um Stjórnarráð Íslands. Í fyrri valkosti stjórnlaganefndar er forseta gert skylt að ganga úr skugga um að meirihluti Alþingis sé ekki andvígur ríkisstjórn áður en hún er mynduð:

2. gr. (Handhafar ríkisvalds, nú 2. gr. að hluta)

Alþingi fer með löggjafarvaldið. Forseti Íslands, ráðherrar og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdarvaldið. Enginn ráðherra getur setið nema með stuðningi eða hlutleysi meiri hluta Alþingis. Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar fara með dómsvaldið.

Í dæmi A er þingræðisregluna einnig að finna í 2. mgr. 69. gr. sem fjallar um stjórnarmyndun:

Ríkisstjórn svo og einstakir ráðherrar skulu njóta stuðnings eða hlutleysis meiri hluta Alþingis. Ríkisstjórn skal því aðeins mynduð, að forseti hafi gengið úr skugga um, að meirihluti Alþingis sé henni ekki andvígur.

Í dæmi B er hana aðeins að finna í 35. gr. sem fjallar um stjórnarmyndun:

(Myndun ríkisstjórnar og skipun ráðherra, nýtt, nú 15. gr.)

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 ráðherra og skiptir störfum með þeim.

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

Þingræðisregluna er að finna í 2. mgr. 3. gr. finnsku stjórnarskrárinnar. Undirstöður stjórnarskrárinnar er að finna í fyrstu þremur ákvæðunum. Í samræmi við hefðbundna þrískiptingu valds eru talin upp heiti valdþáttanna þriggja og síðan valdsvið þeirra í grundvallaratriðum.

The legislative powers are exercised by the Parliament, which shall also decide on State finances.

*The governmental powers are exercised by the President of the Republic and the Government, **the members of which shall have the confidence of Parliament.***

The judicial powers are exercised by the independent courts of law, with the Supreme Court and the Supreme Administrative Court as the highest instances.

Í 1. gr. sænsku stjórnarskrárinnar, Regeringsformen, segir um þingræði (lausleg þýðing):

Allt opinbert vald í Svíþjóð er sótt til þjóðarinnar.

Stjórn sænsku þjóðarinnar grundvallast á skoðanafrelsi og á almennum og jöfnum kosningarétti. Hún kemur fram í stjórnskipan er byggir á þingræði og fulltrúakjöri og í sjálfstjórn sveitarfélaga.

Um beitingu opinbers valds fer að lögum.

Þingræði var tekið upp berum orðum í stjórnarskrá Noregs árið 2007, í 15. gr. hennar, raunar sem útfærsla á vantrausti. Samkvæmt ákvæðinu hvílir skylda á hverjum ráðherra að biðjast lausnar ef vantraust er samþykkt á hann eða ríkisstjórnina í heild sinni. Slíka lausnarbeiðni verður konungur að samþykkja. Kveðið er á um að starfsstjórn megi halda áfram nauðsynlegum störfum:

Article 15

Any person who holds a seat in the Council of State has the duty to submit his application to resign once the Storting has passed a vote of no confidence against that Member of the Council of State or against the Council of State as a whole.

The King is bound to grant such an application to resign.

Once the Storting has passed a vote of no confidence, only such business may be conducted as is required for the proper discharge of duties.

Í Danmörku, Noregi og á Íslandi hefur stjórnarmyndun farið fram með formlegum atbeina þjóðhöfðingja. Stjórnmalaleiðtogum er falið stjórnarmyndunarumboð, hverjum á fætur öðrum uns tekst að mynda stjórn. En eins og áður sagði er óljóst samkvæmt íslensku stjórnarskránni hvaða skilyrði ný stjórn þarf að uppfylla um stuðning þingsins. Í reynd verður stjórn að minnsta kosti að geta komið fjárlögum í gegn um þingið, að öðrum kosti er hún óstarfhæf.

En Danmörk, Noregur og Ísland eru fremur í hópi undantekninga með sitt fyrirkomulag. Mun algengara er í þingræðisríkjum að þingið *kjósi* æðsta handhafa framkvæmdarvaldsins, þ.e. forsætisráðherra, og hann skipi síðan

ráðherra. Mismunandi er hver stýrir stjórnarmyndunarferlinu innan þings, það er stundum þingforseti, stundum þjóðkjörinn þjóðhöfðingi og stundum þingkjörinn þjóðhöfðingi eins og í Þýskalandi.

Í Svíþjóð fer stjórnarmyndun fram án atbeina þjóðhöfðingjans, þ.e. konungsins. Þingið kýs forsætisráðherra í allt að fjórum umferðum, að tillögu þingforseta hverju sinni. Takist ekki að fá stuðning meirihluta er þing rofið og kosið að nýju.

Chapter 6 Art. 4.

When a Prime Minister is to be appointed, the Speaker summons for consultation representatives from each party group in the Riksdag. The Speaker confers with the Deputy Speakers before presenting a proposal to the Riksdag. The Riksdag shall vote on the proposal within four days, without prior preparation in committee. If more than half the members of the Riksdag vote against the proposal, it is rejected. In any other case, it is adopted.

Chapter 6 Art. 5.

If the Riksdag rejects the Speaker's proposal, the procedure laid down in Article 4 is repeated. If the Riksdag rejects the Speaker's proposal four times, the procedure for appointing a Prime Minister is abandoned and resumed only after an election to the Riksdag has been held. If no ordinary election is due in any case to be held within three months, an extraordinary election shall be held within the same space of time.

Chapter 6 Art. 6.

When the Riksdag has approved a proposal for a new Prime Minister, the Prime Minister shall inform the Riksdag as soon as possible of the names of the ministers. Government changes hands thereafter at a Council of State before the Head of State or, in his or her absence, before the Speaker. The Speaker is always summoned to attend such a Council.

The Speaker issues a letter of appointment for the Prime Minister on the Riksdag's behalf.

Í Þýskalandi er fyrirkomulagið svipað. Þar er það forsetinn (*Bundespräsident*), sem er kjörinn af *Bundesversammlung*, þ.e. þinginu (*Bundestag*) og fulltrúum sambandslandanna, sem gerir tillögu til þingsins um kanslara:

Article 63 Election of Chancellor

(1) The Chancellor is elected, without debate, by the House of Representatives upon the proposal of the President.

(2) The person obtaining the votes of the majority of the members of the House of Representatives is elected. The person elected is appointed by the President.

(3) Where the person proposed is not elected, the House of Representatives may elect within fourteen days of the ballot a Chancellor by more than one half of its members.

(4) Where no candidate has been elected within this period, a new ballot takes place without delay in which the person obtaining the largest number of votes is elected. Where the person elected has obtained the votes of the majority of the members of the House of Representatives, the President appoints him within seven days of the election. Where the person elected did not obtain such a majority, the President, within seven days, either appoints him or dissolves the House of Representatives.

Article 64 Appointment of Ministers

(1) The Ministers are appointed and dismissed by the President upon the proposal of the Chancellor.

(2) The Chancellor and the Ministers, on assuming office, take before the House of Representatives the oath provided for in Article 56.

Reynt er að ná meirihluta í kosningu kanslara í tveimur atrennum, fyrst að tillögu forseta, og síðan um tillögur þingsins sjálfs, og getur seinni atrennan tekið allt að tvær vikur. Takist það enn ekki, er á ný gengið til kosninga og sá sem flest atkvæði hlýtur er skipaður kanslari. Það hefur ekki gerst í sögu núgildandi stjórnarskrár að fleiri en eina umferð hafi þurft til að kjósa kanslara ([heimild t.d. hér](#)).

Í finnsku stjórnarskránni er stjórnarmyndunarákvæðið mjög líkt sambærilegu ákvæði í þeirri þýsku. Hér er það í íslenskri þýðingu:

61. gr.: Stjórnarmyndun

Þingið kýs forsætisráðherra og forseti lýðveldisins skipar hann í embætti. Að tillögu forsætisráðherra skipar forsetinn aðra ráðherra í ríkisstjórn.

Áður en forsætisráðherra er kjörinn fara viðræður fram milli þingflokka um stefnu ríkisstjórnar og hvernig hún skuli samansett. Á grundvelli þeirra viðræðna, og eftir að hafa ráðfært sig við forseta þingsins og þingflokka, kynnir forseti lýðveldisins forsætisráðherraefni sitt fyrir þinginu. Forsætisráðherra telst réttkjörinn í embætti ef hann hlýtur stuðning meirihluta þingmanna í atkvæðagreiðslu.

Fái sá tilefndi ekki meirihlutastuðning í embættið ber að viðhafa sama ferli við tilnefningu á öðru forsætisráðherraefni. Ef þingmenn hafna þeirri tilnefningu skal halda opið kjör við val á forsætisráðherra. Sá sem flest atkvæði fær telst réttkjörinn í embættið.

Þegar stjórnarmyndun fer fram og þegar ríkisstjórn er skipuð í embætti skal þingið vera að störfum.

Með svipuðum hætti og hjá Þjóðverjum, en þó einfaldari, er reynt tvisvar að ná meirihluta en ef það tekst ekki er kosið í þriðja sinn og verður sá forsætisráðherra sem flest atkvæði fær í þeirri kosningu. Ríkisstjórn sem mynduð er á þennan hátt verður að sjálfsögðu að geta varist vantrausti eins og aðrar ríkisstjórnir, samkvæmt þingræðisreglu.

Tillaga nefndar B um stjórnarmyndun:

Rætt var ítarlega í nefndinni hvort réttara væri að forseti Íslands eða forseti Alþingis skipaði forsætisráðherra. Á annan veginn var nefnt að eðlilegt væri að þingið sæi um stjórnarmyndun í sínum ranni og að forsætisráðherra sæti með skýrum hætti í umboði þess. Á hinn bóginn var talið að ekki væru ástæður til að taka stjórnarmyndunarhlutverk af forseta Íslands og að óvissa væri um þingforseta í upphafi þings, sérstaklega þar sem hann skal kosinn með $\frac{2}{3}$ atkvæða og sú kosning gæti blandast saman við stjórnarmyndunarferlið. Sú leið naut ennfremur stuðnings meginþorra ráðsfulltrúa og hefur forseti því hið formlega hlutverk að skipa forsætisráðherra, eftir að hann er kosinn á Alþingi, samkvæmt núverandi tillögu.

Hlutverk forseta í stjórnarmyndun samkvæmt ákvæðinu er fyrst og fremst að leggja fram tillögur um forsætisráðherra samkvæmt niðurstöður viðræðna, lýsa kjöri og setja hann í embætti, sbr. 2. og 4. mgr. ákvæðsins.

Í 3. mgr. er lýst viðlagaákvæði sem eykur þrýsting á Alþingi að ljúka kosningu forsætisráðherra innan tíu vikna frá því niðurstöður kosninga láu fyrir ella boða þarf til nýrra kosninga, sem þýðir kosning eftir 6-9 vikur sbr. ákvæði um þingrof.

Leggja ber áherslu á að með þessu fyrirkomulagi er pólitísk ábyrgð skýr og milliliðalaus. Þingið ber ábyrgð á forsætisráðherranum, eins og vera ber í þingræðisfyrirkomulagi, og forsætisráðherra ber ábyrgð á öðrum ráðherrum. Standi ráðherra sig ekki í stykkinu, er það forsætisráðherra að veita honum lausn og skipa annan í hans stað. Geri forsætisráðherra það ekki, getur þingið samþykkt vantraust á ráðherrann og ber forsætisráðherra þá að veita honum lausn. Einnig getur þingið vitaskuld samþykkt vantraust á forsætisráðherrann og þar með alla ríkisstjórn hans, en þá þarf að tilnefna eftirmann hans í leiðinni, sbr. ákvæði í tillögum um vantraust.

Tillaga nefndar B er að finnskri, þýskri og sænskri fyrirmynd, þar sem stjórnarmyndun fer fram í þinginu. Með því móti verður stjórnarmyndunarferlið óháð persónulegu mati eða geðþótta þjóðhöfðingja. Hér er ekki fullyrt að það hafi verið reynslan en hins vegar er ekki loku fyrir það skotið að hann mögulega misbeitt valdi sínu í óþökk við þingræðisregluna og neitað um stjórnarmyndunarumboð í ljósi óskýrleika 15. gr. Að því sögðu kemst þjóðhöfðingi hjá því að flækjast í viðkvæma pólitík að óþörfu við stjórnarmyndun. Samkvæmt þingræðisreglu ber þingið ábyrgð á ríkisstjórninni, sem situr í skjóli þess. Æskilegt er að þetta sé formgert með skýrum hætti þannig að þingið kjósi forsætisráðherrann á sínum eigin vettvangi.

Útfærsla nefndar B er byggð á finnsku stjórnarskránni þó í breyttri mynd. Tekið er fram að Alþingi kjósi forsætisráðherra. Undirbúningi kosningarinnar er lýst, þar sem leitað er samkomulags milli þingflokka og þingmanna um forsætisráðherra (þ.e. skipan nýrrar ríkisstjórnar) er hafi meirihluta þings á bak við sig eða a.m.k. ekki á móti sér. Í kjölfar viðræðna er forseta Íslands falið að leggja fram tillögu um forsætisráðherra, sem atkvæði eru greidd um. Styðji meirihluti tillöguna er forsætisráðherra rétt kjörinn og skipar forseti Íslands hann þá í embætti.

Náist ekki fram meirihlutastuðningur við tillöguna í fyrstu atrennu er ferlið endurtekið með sama hætti, með viðræðum og nýrri tillögu sem forseti leggur fram og kosið er um.

Frambjóðendur til forsætisráðherra eru tilnefndir af þingmönnum eða þingflokkum, og geta hvort heldur verið þingmenn eða utan þings.

Nefnt hefur verið að forseti Íslands gæti skipað utanþingsstjórn ef þinginu tekst ekki stjórnarmyndun innan tímamarka í stað þess að boðað sé til kosninga. Slík stjórn gæti þó aldrei setið til lengdar í óþökk þingsins, sé haldið í þingræðið á annað borð, og yrði hún í því tilviki sett af með vantrausti. Vantrauststillaga yrði að vera

jákvæð, þ.e. innihalda tilnefningu nýs forsætisráðherra, og með samþykkt hennar hefði þingið þá tekið stjórnarmyndunina aftur í sínar hendur. Einnig er þinginu í lófa lagið að óska eftir þingrofi, sem hefur í för með sér nýjar kosningar og nýtt stjórnarmyndunarferli í kjölfarið.

Nefndin ræddi jafnframt möguleika á kosningu minnihlutastjórnar sem viðlagaákvæði, sjá eldri tillögu. Þá er fyrirséð er að minnihlutastjórn kynni að eiga í erfiðleikum með að verja einstaka ráðherra vantrausti og þarf forsætisráðherra hennar væntanlega að gera einhvers konar samkomulag við þingflokka um skipan ríkisstjórnarinnar í því tilviki. Þingið hefur alltaf þann möguleika að samþykkja vantraust á forsætisráðherra, eða óska þingrofs og nýrra kosninga. Því var farin sú leið að boða til kosninga á ný takist ekki að innan tíu vikna frá niðurstöðu kosninga að kjósa forsætisráðherra.

Í 3. mgr. kemur fram að forsætisráðherra ákveði skipan ráðuneyta, tölu ráðherra og hann skipti störfum með þeim, en að ráðherrar skuli ekki vera fleiri en tíu.

Samkvæmt núgildandi reglum er skipan ráðuneyta í dag ákveðin annars vegar í [lögum nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands](#) og hins vegar í reglugerð um Stjórnarráðið (síðast nr. 167/2010). Ekki verður séð að 15. gr. núverandi stjórnarskrá takmarki skipulagsvald Alþingis að þessu leyti til, og er því enn ein ójafnan í texta stjórnarskrárinnar.⁴ Í tillögu nefndar B er gert ráð fyrir auknum sveigjanleika í þessu efni við myndun ríkisstjórnar og að forsætisráðherra geti ákveðið skipan ráðuneyta og verkaskiptingu þeirra á milli eftir því sem best er talið henta, sem yfirmaður framkvæmdarvaldsins. Er reiknað með því að hófs verði gætt í breytingum milli ríkisstjórna þannig að stjórnýsla raskist ekki að ráði. Tillaga í þessa átt er í samræmi við álit nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands, sem segir m.a. í [skýrslu sinni frá desember 2010](#) (bls. 3):

Nefndin telur að enn sé þörf fyrir sérstök lög um Stjórnarráð Íslands, m.a. vegna sérstöðu ráðuneyta í samanburði við stofnanir, en laga þurfi þau að breyttum aðstæðum, nú 40 árum eftir setningu þeirra. Fella eigi brott ákvæði laganna þar sem heiti ráðuneyta eru tilgreind. Með því skapist svigrúm fyrir ríkisstjórn hverju sinni, einkum við stjórnarmyndun, að ákveða fjölda ráðuneyta og heiti þeirra.

Á bls. 21 í sömu skýrslu segir einnig um skipulag ráðuneyta:

Annars staðar á Norðurlöndum er almennt ekki farin sú leið að binda skipulag ráðuneyta og verkaskiptingu milli ráðherra í lög. Þetta á við um Noreg, Danmörku og Svíþjóð. Skipulagsvaldið er þannig í höndum ríkisstjórnar eða forsætisráðherra í þessum löndum og algengt að gerðar séu breytingar á ráðuneytum við ríkisstjórnarskipti og verkefni færð á milli ráðuneyta. Sömu sögu má segja um Bretland og Írland, Þýskaland og Frakkland og fleiri lönd sunnar í Evrópu.

Í 3. mgr. er ennfremur að finna takmörkun á fjölda ráðherra. Með þessu er sett hámark á fjölda atkvæða í ríkisstjórn þegar hún tekur ákvörðun sem fjölskipað stjórnvald. Einnig er ætlunin að setja forsætisráðherra nokkrar skorður í ákvörðun um fjölda ráðherra og skipan ráðuneyta, en honum er í tillögu nefndar B falið aukið valfrelsi í þessu efni miðað við núverandi stjórnarskrá samkvæmt ofangreindu. Meðal annars er horft til kostnaðar og þess að draga úr hvata til að fjölga ráðherrum í pólitískri málamiðlun við stjórnarmyndun.

Einnig kom fram í nefndinni hugmynd um að áskilið yrði að meirihluti ráðherra í ríkisstjórn kæmi úr röðum utanþingsmanna. Með þessu yrði hnykkt með áþreifanlegum hætti á aðskilnaði löggjafar- og framkvæmdarvalds. Sé eindreginn vilji til þess hjá forsætisráðherra og þingi mætti skipa fleiri þingmenn í ráðherrastóla en þeir yrðu þá að segja af sér þingmennsku og ættu ekki afturkvæmt á þing á sama kjörtímabili. Reglan um meirihluta utan þings er hófleg að því leyti að hún útilokar ekki að forystumenn stjórnarflokka geti orðið ráðherrar án þess að segja af sér þingmennsku. Þá hefði þetta fyrirkomulag í för með sér að þegar ríkisstjórn tekur ákvörðun sem fjölskipað stjórnvald væri meirihluti atkvæða í höndum ráðherra utan þings og aðskilnaður frá löggjafarvaldi þar með tryggður að því leyti. Reglan hefur ekki verið samþykkt.

Ekkert er því til fyrirstöðu að gerðar séu tillögur um utanþingsmenn í embætti forsætisráðherra, eða þeir fram boðnir í atkvæðagreiðslunni í þriðju atrennu. Engin skylda er til þess að forsætisráðherra eða aðrir ráðherrar komi úr hópi þingmanna, heldur er opið fyrir að þeir geti verið utanþingsmenn, og er raunar hvatt til aukins aðskilnaðar löggjafar- og framkvæmdarvalds að þessu leyti.

⁴ „Alþingi hafi m.ö.o. beitt hinu almenna löggjafarvaldi og skipulagsvaldi óháð 15. gr. Þetta hafi forseti Íslands samþykkt með staðfestingu laganna og setningu reglugerðar með stoð í þeim, sem síðari forsetaúrskurðir byggja svo á. Á þeim 40 árum sem liðin eru hafi því myndast eða staðfest venja um það að meginreglan um skipulagsvald og löggjafarvald Alþingis gildi einnig um verkaskiptingu ráðherra. Því verður ekki séð að skipulagsvald Alþingis takmarkist af 15. gr. stjórnarskrárinnar.“ Ragnhildur Helgadóttir og Margrét Vala Kristjánsdóttir. „Inntak og beiting 15. gr. stjórnarskrárinnar“. Lögrétta, Tímarit laganema við Háskóla Reykjavíkur. 2009., bls. 21.

Eldri tillaga og skýringar (gilda að því marki sem ákvæði er óbreytt, ennfremur markmið):

Alþingi kys forsætisráðherra. Forseti Íslands skipar hann í embætti.

Til undirbúnings kosningunni fara fram viðræður í þinginu um stjórnarsáttmála og skipan ríkisstjórnar. Á grundvelli þeirra viðræðna, og eftir að hafa ráðfært sig við þingflokka og þingmenn, gerir forseti Alþingis tillögu um forsætisráðherra. Er hann rétt kjörinn ef meirihluti þingmanna samþykkir tillögunu. Að öðrum kosti gerir þingforseti nýja tillögu með sama hætti. Verði sú tillaga ekki samþykkt fer fram kosning í þinginu milli þeirra sem fram eru boðnir. Sá er flest atkvæði hlýtur er rétt kjörinn forsætisráðherra.

Forsætisráðherra ákveður skipan ráðuneyta og tölu ráðherra og skiptir störfum með þeim, en ráðherrar skulu ekki vera fleiri en tíu. Þá tilnefnir forsætisráðherra ríkisstjórn sína og leggur fyrir Alþingi til samþykkis svo fljótt sem verða má.

Forsætisráðherra skipar aðra ráðherra og veitir þeim lausn.

Ráðherrar vinna eið að stjórnarskránni er þeir taka við embætti.

Í kjölfar síðustu umræðna á ráðsfunda var ítarlega rætt í nefndinni hvort réttara væri að forseti Íslands eða forseti Alþingis skipaði forsætisráðherra. Á annan veginn var nefnt að eðlilegt væri að þingið sæi um stjórnarmyndun í sínum ranni og að forsætisráðherra sæti með skýrum hætti í umboði þess. Ekki skipti máli hvort endanlegur þingforseti hefði verið kjörinn þar sem starfsaldursforseti er sitjandi frá upphafi þings og hlutverk þingforseta í ferlinu sé fyrst og fremst að leggja formlega fram tillögur samkvæmt niðurstöðum viðræðna, og lýsa kjöri forsætisráðherra fyrir hönd þingsins og setja hann í embætti. Á hinn bóginn var talið að ekki væru ástæður til að taka stjórnarmyndunarhlutverk af forseta Íslands og að óvissa væri um þingforseta í upphafi þings, sérstaklega þar sem hann skal kosinn með $\frac{2}{3}$ atkvæða og sú kosning gæti blandast saman við stjórnarmyndunarferlið.

Sú leið naut enn fremur stuðnings meginþorra ráðsfulltrúa og hefur forseti því hið formlega hlutverk að skipa forsætisráðherra, eftir að hann er kosinn á Alþingi, samkvæmt núverandi tillögu.

Umræður spunnust í nefndinni og á ráðsfundi um hvort þörf væri á *viðlagaákvæði* varðandi stjórnarmyndun, þannig að sérstakar heimildir tækju gildi ef stjórnarmyndun tekst ekki innan tiltekins frests. Tilvist slíks viðlagaákvæðis eykur þrýsting á Alþingi að ljúka kosningu forsætisráðherra og þar með stjórnarmyndun á þess eigin forsendum. Viðlagaákvæði getur til dæmis verið þannig að forseta Íslands sé falin heimild til að skipa forsætisráðherra eða svokallaða utanþingsstjórn eða rjúfa Alþingi, sem þýðir nýjar kosningar eftir 6-9 vikur. Ef forsetinn skipar forsætisráðherra er sú stjórn sem hann myndar engu að síður háð trausti Alþingis, sem getur sett stjórnina af með vantrausti. Það vantraust þarf þá að vera jákvætt samkvæmt grein þar um, sem þýðir að í tillögu um vantraustið þarf að tilnefna nýjan forsætisráðherra, sem þá hefði umboð Alþingis, í stað þess sem forsetinn skipaði. Einnig gæti þingið átt þann mótaleik að óska þingrofs og nýrra kosninga.

Ef forseti Íslands skipar ríkisstjórn án umboðs Alþingis verður að undanþiggja almenna ráðherra hennar vantrausti, því annars ætti Alþingi þann mótaleik að samþykkja vantraust á alla ráðherra sem forsætisráðherra skipaði. Ekki er heldur unnt að gera ráð fyrir að slík ríkisstjórn hljóti samþykki Alþingis sem heild.

Nefnd B telur að tillaga hennar lýsi skýru viðlagafyrirkomulagi sem felst í því að kosinn yrði forsætisráðherra með minnihlutastuðningi þingsins að finnskri og þýskri fyrirmynd, og að ekki sé þörf á flóknari ráðstöfunum í því efni.

Þriðja breytingin lýtur að takmörkun á fjölda ráðherra. Með breytingunni er sett hámark á fjölda atkvæða í ríkisstjórn þegar hún tekur ákvörðun sem fjölskipað stjórnvald. Einnig er ætlunin að setja forsætisráðherra nokkrar skorður í ákvörðun um fjölda ráðherra og skipan ráðuneyta, en honum er í tillögu nefndar B falið aukið valfrelsi í þessu efni miðað við núverandi stjórnarskrá. Meðal annars er horft til kostnaðar og hagkvæmnisraka við rekstur landsins og þess að draga úr hvata til að fjölga ráðherrum í pólitískri málamiðlun við stjórnarmyndun.

Einnig kom fram í nefndinni hugmynd um að áskilið yrði að meirihluti ráðherra í ríkisstjórn kæmi úr röðum utanþingsmanna. Með þessu yrði hnykkt með áþreifanlegum hætti á aðskilnaði löggjafar- og framkvæmdarvalds. Sé eindreginn vilji til þess hjá forsætisráðherra og þingi mætti skipa fleiri þingmenn í ráðherrastóla en þeir yrðu þá að segja af sér þingmennsku og ættu ekki afturkvæmt á þing á sama kjörtímabili. Reglan um meirihluta utan þings er hófleg að því leyti að hún útilokar ekki að forystumenn stjórnarflokka geti orðið ráðherrar án þess að segja af sér þingmennsku. Þá hefði þetta fyrirkomulag í för með sér að þegar ríkisstjórn tekur ákvörðun sem fjölskipað stjórnvald væri meirihluti atkvæða í höndum ráðherra utan þings og aðskilnaður frá löggjafarvaldi þar með tryggður að því leyti.

Þá er því að lokum bætt við að ráðherra vinni eið að stjórnarskránni líkt og þingmenn og forseti, samkvæmt tillögum nefndar B.

ATH. Enn eldri skýringar (á eftir að vinna saman í greinargerð):

Önnur tillaga nefndar B var eftirfarandi:

Alþingi kys forsætisráðherra. [Forseti Íslands/þingforseti] skipar [hann/hana] í embætti fyrir hönd Alþingis og veitir [honum/henni] lausn.

Forsætisráðherra ákveður skipan ráðuneyta og tölu ráðherra og skiptir störfum með þeim. Þá tilnefnir [hann/hún] ríkisstjórn sína og leggur fyrir Alþingi til samþykkis svo fljótt sem verða má.

Forsætisráðherra skipar aðra ráðherra og veitir þeim lausn.

Fyrsta tillaga nefndar B var svohljóðandi: „Þegar skipa skal forsætisráðherra leggur forseti Alþingis fram tillögu eftir samráð við þingflokka og alþingismenn. Þingið greiðir atkvæði um tillöguna innan fjögurra virkra daga.

Verði tillagan ekki samþykkt leggur þingforseti fram tillögu að nýju og atkvæðagreiðsla er endurtekin skv. 1. mgr. Hafi tillögum þingforseta verið hafnað fjórum sinnum rýfur hann þing og boðar til alþingiskosninga.

Þegar Alþingi hefur samþykkt tillögu um forsætisráðherra ákveður [hann/hún] skipan ráðuneyta og tölu ráðherra og skiptir störfum með þeim. Þá tilnefnir [hann/hún] ríkisstjórn sína og tilkynnir hana forseta Alþingis svo fljótt sem verða má.

Þingforseti skipar forsætisráðherra fyrir hönd Alþingis og veitir [honum/henni] lausn. Forsætisráðherra skipar aðra ráðherra og veitir þeim lausn.“

Tillagan er byggð á sænskri fyrirmynd, þar sem stjórnarmyndun fer fram í þinginu undir stjórn þingforseta. Með því móti verður stjórnarmyndunarferlið óháð persónulegu mati eða geðþótta þjóðhöfðingja. Á hinn bóginn kemst þjóðhöfðingi hjá því að flækjast í viðkvæma pólitík að óþörfu. Aðra svipaða fyrirmynd má finna í Þýskalandi, en þar er það þingkjörinn forseti landsins sem gerir tillögu um kanslara til sambandsþingsins. Þá var fólgið í fyrri tillögu nefndarinnar að þingforseta yrði falið að gera tillögu um forsætisráðherra eftir samráð við þingflokka og alþingismenn (sem kunna að standa utan flokka). Reynt skyldi fjórum sinnum að ná fram meirihlutastuðningi við tillögur hans um forsætisráðherra en ella yrði kosið til þings að nýju. Verður að ætla að sú tilhögun skapi sterkan hvata fyrir þingið að koma sér saman um forsætisráðherra.

Í núverandi tillögu (annarri tillögu) er bryddað upp á þeim möguleika að forseti Íslands skipi forsætisráðherra í embætti, en forsætisráðherra skipi aðra ráðherra og veiti þeim lausn. Þegar forsætisráðherra hefur verið kosinn ákveður hann skipan ráðuneyta og fjölda ráðherra og skiptir störfum með þeim. Hann tilnefnir ríkisstjórn sína og tilkynnir forseta Alþingis um hana, en núverandi tillaga gengur út frá því að Alþingi þurfi að samþykkja ríkisstjórn sbr. 2. mgr. Samkvæmt eldri tillögu nefndarinnar var það forseti þingsins sem skyldi skipa forsætisráðherra og veita honum lausn, en forsætisráðherra skipar aðra ráðherra og veitir þeim lausn. Hugmyndin var sú að forsætisráðherra beri með skýrum hætti pólitíska ábyrgð á öðrum ráðherrum og því gengur núverandi tillaga út frá því. Engin skylda er til þess að forsætisráðherra eða aðrir ráðherrar komi úr hópi þingmanna, heldur er opið fyrir að þeir geti verið utanþingsmenn.

Skipan ráðuneyta er í dag ákveðin annars vegar í [lögum nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands](#) og hins vegar í reglugerð um Stjórnarráðið (síðast nr. 167/2010). Í tillögu nefndar B er gert ráð fyrir auknum sveigjanleika í þessu efni við myndun ríkisstjórnar og að forsætisráðherra geti ákveðið skipan ráðuneyta og verkaskiptingu þeirra á milli eftir því sem best er talið henta, sem yfirmaður framkvæmdarvaldsins. Er reiknað með því að hófs verði gætt í breytingum milli ríkisstjórna þannig að stjórnsýsla raskist ekki að ráði við þetta.

Rætt var ítarlega í nefndinni hvort réttara væri að forseti Íslands eða forseti Alþingis skipaði forsætisráðherra. Á annan veginn var nefnt að eðlilegt væri að þingið sæi um stjórnarmyndun í sínum ranni og að forsætisráðherra sæti með skýrum hætti í umboði þess. Ekki skipti máli hvort endanlegur þingforseti hefði verið kjörinn þar sem starfsaldursforseti er sitjandi frá upphafi þings og hlutverk þingforseta í ferlinu sé fyrst og fremst að lýsa kjöri forsætisráðherra fyrir hönd þingsins og setja hann í embætti. Á hinn bóginn var talið að ekki væru ástæður til að taka stjórnarmyndunarhlutverk af forseta Íslands og að óvissa væri um þingforseta í upphafi þings, sérstaklega þar sem hann skal kosinn með $\frac{2}{3}$ atkvæða og sú kosning gæti blandast saman við stjórnarmyndunarferlið.

Þá var vísað til þess að fjórir dagar til stjórnarmyndunar eftir kosningar væri alltof stuttur tími. Í ofangreindri tillögu hefur ferlið verið einfaldað til muna og engir tímafrestir eru til staðar.

4 Setutími ráðherra

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Enginn getur gegnt sama ráðherraembætti lengur en 8 ár.	Ekkert ákvæði.	Ekkert ákvæði.

Skýring: Skýring við nágildandi ákvæði: Sjónarmið voru uppi í nefndinni um hvort ástæða væri til að takmarka setutíma allra ráðherra eða aðeins forsætisráðherra, eða hvort ástæða væri til að takmarka setutímamann yfirleitt.

Meirihluti nefndarinnar leggur til þá málamiðlun að ráðherrar sitji ekki lengur í sama embætti en 8 ár. Til álita kemur að sameina þessa grein við grein um ráðherra, þá sem 2. mgr. þeirrar greinar. Vísað er til skýringa um takmörkun á setutíma almennt hvað ákvæðið varðar.

Eldri tillögur ásamt skýringum (þarf að vinna saman í greinargerð):
[Valkostur I:] Ekkert ákvæði um hámarkssetutíma ráðherra.

[Valkostur II:] Enginn getur gegnt embætti forsætisráðherra lengur en 12 ár samtals.

[Valkostur III:] Enginn getur gegnt ráðherraembætti lengur en 8 ár samtals. Sé um að ræða embætti forsætisráðherra má lengja setutíma í 12 ár

Nefnd B leggur til breytingar á ákvæðinu, í formi valkosta, frá því að það var lagt fram til kynningar á síðasta ráðsfundi, 26. maí. Annars vegar er lögð fram sambærileg tillaga við 10 ár, sem miðar aðeins við forsætisráðherra og hámarkssetu hans við 12 ár, sbr. valkost II. Hins vegar er lögð fram efnisleg tillaga um að enginn geti gegnt ráðherraembætti lengur en 8 ár, en í tilviki forsætisráðherra megi lengja setutíma í 12 ár.

Um þetta eru hvorki ákvæði í núverandi stjórnarskrá né gerir stjórnlaganefnd tillögu um að takmarka setutíma ráðherra. Eldri tillaga B-nefndar var málamiðlun milli 8 og 12 ára. Skynsamlegt þótti að skipt yrði um forsætisráðherra á miðju þriðja kjörtímabili þannig að nýr ráðherra hefði tíma til að setja sig inn í starfið áður en til kosninga kemur, vitaskuld að því gefnu að hann/hún njóti trausts meirihluta þingsins. Það þýðir jafnframt að meirihluti þings þarf að hafa þetta í huga áður en hann kýs forsætisráðherra til þriðja kjörtímabils. Á það var bent að einfaldara væri að miða við kjörtímabil.

Þau sjónarmið komu fram að endurnýjun stjórnmalamanna geti verið of hröð fremur en hitt, þ.e. að reynsla verði ónóg. Ekki var almennt vilji fyrir því í nefnd B að takmarka setutíma alþingismanna, með tilliti til þess að möguleikar á persónukjöri verði auknir. Rökin fyrir hámarkstíma eru einkum þau að ákveðin valdþreyta geri vart við sig með tímanum. Valdamenn staðni í embættum og hvatar til nýjunga og endurnýjunar slævist. Þá verður endurnýjun til þess að dreifa valdi, ábyrgð, kunnáttu og reynslu.

Ákvæði þetta þarfnast frekari útfærslu en nefnt hefur verið í mót þessu að lýðræði sé nægileg takmörkun. Á síðasta ráðsfundi var lögð fram eftirfarandi tillaga um setutíma ráðherra; „Enginn getur gegnt sama ráðherraembætti lengur en 8 ár samfleytt. Enginn getur gegnt ráðherraembætti lengur en í 12 ár samtals.“ Þessi tillaga nær til allra ráðherra, en heimilar þeim að sitja samtals í 12 ár og geta þá gegnt fleiri en einu embætti ráðherra en ekki lengur en þann tíma.

Þá var rætt um að takmarka ætti enn fremur setutíma þingmanna en það naut ekki meirihluta nefndarmanna.

5 Ráðherrar víki af þingi

Tillaga B-nefndar

Skýrsla stjórnlaganefndar

Stjórnarskráin

<p>Ráðherrar mæla fyrir frumvörpum og tillögum frá ríkisstjórn, svara fyrirspurnum og taka þátt í umræðum á Alþingi eftir því sem þeir eru til kvaddir, en gæta verða þeir þingskapa.</p> <p>Ráðherrar hafa ekki atkvæðisrétt á Alþingi.</p> <p>[Valkostur I:]</p> <p>Sé alþingismaður skipaður ráðherra viku hann úr þingsæti á meðan hann gegnir embættinu og tekur varamaður þá sæti hans.</p> <p>[Valkostur II:]</p> <p>Sé alþingismaður skipaður ráðherra segir hann af sér þingmennsku og tekur varamaður þá sæti hans.</p>	<p>Dæmi A/B:</p> <p>Sé þingmaður skipaður ráðherra skal hann víkja úr þingsæti á meðan hann gegnir ráðherraembætti og tekur varamaður hans sætið á meðan. Ráðherrar eiga þó rétt á að mæla fyrir frumvörpum á Alþingi skv. 76. grein, svara fyrirspurnum og taka þátt í umræðum eftir því sem þeir eru kallaðir til en gæta verða þeir þingskapa. Þeir hafa ekki atkvæðisrétt.</p>	<p>51. gr.</p> <p>Ráðherrar eiga samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á Alþingi, og eiga þeir rétt á að taka þátt í umræðunum eins oft og þeir vilja, en gæta verða þeir þingskapa. Atkvæðisrétt eiga þeir þó því aðeins, að þeir séu jafnframt alþingismenn.</p> <p>(Núverandi skipan, ráðherrar eiga setu á þingi en aðeins atkvæðisrétt séu þeir jafnframt alþingismenn.)</p>
---	---	--

Skýring: Tillagan byggist á hugmyndum þjóðfundar sem og umræðum á fundum nefndar B sem leið til þess að styrkja þingið og skilja að löggjafar- og framkvæmdarvald. Það er hugmynd nefndarinnar að opnað sé frekar fyrir það að ráðherrar komi ekki úr hópi þingmanna.

Eldri tillögur ásamt skýringum (gilda að því marki sem ákvæðið er óbreytt):

Í þeim tilvikum er ráðherrar koma úr hópi þingmanna vika þeir úr þingsæti meðan þeir gegna embætti sínu en með því styrkist bæði ríkisstjórnin og þingið í sínum störfum. Ráðherrar geta þá helgað sig verkefnum framkvæmdarvaldsins. Varamenn taka sæti ráðherra á þingi á meðan þeir gegna embætti sínu. Slíkt fyrirkomulag er m.a. viðhaft í Noregi og í Svíþjóð og er að mati nefndarinnar til þess fallið að auka sjálfstæði þingsins frá framkvæmdarvaldinu frá því sem nú er.

Tillagan byggist að hluta til á tillögu stjórnlaganefndar en réttur ráðherra til að mæla fyrir frumvörpum er afnuminn. Hins vegar svara þeir fyrirspurnum og taka þátt í umræðum eftir sem áður eftir því sem þeir eru kallaðir til.

6 Upplýsingaskylda ráðherra

Tillaga B-nefndar

Skýrsla stjórnlaganefndar

Stjórnarskráin

<p>Ráðherra er skylt að veita Alþingi eða þingnefnd allar upplýsingar, skjöl og skýrslur um málefni sem undir hann heyra, nema leynt skuli fara samkvæmt lögum.</p> <p>Þingmenn eiga rétt á upplýsingum frá ráðherra með því að bera fram fyrirspurn um mál eða óska eftir skýrslu, samkvæmt nánari fyrirmælum í lögum.</p> <p>Upplýsingar sem ráðherra veitir Alþingi, nefndum þess og þingmönnum skulu vera réttar, viðeigandi og fullnægjandi.</p>	<p>Ráðherra er skylt að veita Alþingi eða þingnefnd Alþingis allar upplýsingar um málefni sem undir hann heyrir, afhenda skjöl eða vinna um þau skýrslur. Þingmenn skulu eiga rétt á upplýsingum frá ráðherra eftir því sem mælt er fyrir um í lögum.</p>	<p>54. gr. Heimilt er alþingismönnum, með leyfi Alþingis, að óska upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni með því að bera fram fyrirspurn um málið eða beiðast um það skýrslu.</p>
--	---	---

Skýring: Nefndin telur rétt að vísa bæði til upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra. Mikilvægt er að þær upplýsingar sem ráðherra lætur af hendi séu réttar, viðeigandi og fullnægjandi sbr. 3. mgr. enda vandséð hvernig þingið geti sinnt eftirliti sínu að öðrum kosti. Vísast hér aftur til leiðbeininga um framangreind atriði í skýrslunni: Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu sem unnið var á vegum forsætisnefndar Alþingis þar sem fram kom að röng eða villandi upplýsingagjöf gæti raskað þeim lýðræðislegu forsendum sem stjórnskipanin er reist á. Það athugast að samantekt hópsins byggist m.a. á ítarlegri yfirferð yfir tilhögun þessara mála á Norðurlöndunum, sem fram kemur í skýrslunni.

Í 2. mgr. er svo gætt að minnihlutavernd og möguleikum einstakra þingmanna til að sinna eftirlitshlutverki sínu með því að þingmenn geti lagt fram skýrslur og borið fram fyrirspurnir til ráðherra.

Eldri tillaga ásamt skýringum (gilda að því marki sem ákvæðið er óbreytt):

Ráðherra er skylt að veita Alþingi eða þingnefnd umbeðnar upplýsingar, skjöl og skýrslur um málefni sem undir hann heyra, nema leynt skuli fara samkvæmt lögum. Þingmenn eiga rétt á upplýsingum frá ráðherra samkvæmt nánari fyrirætlunum í lögum.

Tillaga nefndarinnar byggist á því að Alþingi eigi víðtækan rétt á upplýsingum um störf framkvæmdarvaldsins, en það er stór þáttur í eftirlitshlutverki þingsins gagnvart því. Framkvæmdarvaldinu beri því skylda til að afhenda þinginu ýmiss konar upplýsingar sem tengjast m.a. meðferð opinbers fjár og eftirfylgni laga og þingsályktana. Tillagan byggist að mestu leyti á tillögu stjórnlaganefndar en nýmæli er í ákvæðinu um að mælt sé fyrir um upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart þinginu sem er ekki að finna í núverandi 54. gr. Þá er enn fremur tekið út orðalagið að rétturinn taki til „opinbers málefnis“ en hætt er við því að það þrengi rétt þingmanna. Þá byggist tillaga nefndarinnar að hluta til á tillögum vinnuhóps á vegum forsætisnefndar Alþingis, sem lagði fram umfangsmikla skýrslu árið 2009 sem ber heitið, Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, m.a. um ýmsar breytingar á stjórnarskrá eða lagaákvæðum um störf Alþingis.

Þá er eðlilegt að upplýsingaskylda ráðherra sé skráð í stjórnarskrá, enda er reglan mikilvæg lýðræðinu og eðlilegri kröfu að starfsemi stjórnvalda sé opin og gegnsæ.

Í ákvæðinu er enn fremur nýmæli um að þingnefndir hafi jafnan rétt á við þingið sjálft, þ.e. meirihluta þess, til að óska slíkra upplýsinga. Réttur þingmanna er þrengri og skal ákveðinn í lögum, enda geta upplýsingar varðað mikilvæga almannahagsmuni eða um þær gilt trúnaður t.d. í ljósi persónuverndar. Taka verður tillit til þessara þátta þegar fjallað er um upplýsingaréttinn.

Þá kom til umræðu nefndarinnar hvort bæta ætti inn í ákvæðið sannleiksskyldu auk upplýsingaskyldunnar.

Sambærilega tillhögun má finna í finnsku stjórnarskránni og þeirri sænsku.

7 Skýrsla ríkisstjórnar

Tillaga B-nefndar

Skýrsla stjórnlaganefndar

Stjórnarskráin

<p>Árlega leggur ríkisstjórn fyrir Alþingi skýrslu um störf sín og framkvæmd ályktana þingsins. Ráðherra getur gert grein fyrir málefni sem undir hann heyrir með skýrslu til Alþingis.</p>	<p>Dæmi A Ríkisstjórn skal árlega leggja skýrslu fyrir Alþingi um störf sín og framkvæmd ályktana þingsins. Ráðherra getur gert grein fyrir málefni sem undir hann heyrir með skýrslu til Alþingis.</p> <p>Dæmi B Ríkisstjórn skal árlega leggja fram skýrslu til Alþingis um framkvæmd ályktana þingsins auk annarra mála eftir því sem ákveðið</p>	<p>Ekkert ákvæði.</p>
---	--	-----------------------

	kann að vera í lögum.	
--	-----------------------	--

Skýring: Nýtt ákvæði er skyldar ríkisstjórn til að gera skipulega grein fyrir því hvernig hún hefur staðið að störfum sínum og framkvæmt ályktanir þingsins. Í umræðum nefndarinnar kom fram að slíkt fyrirkomulag geri þinginu betur kleift að sinna eftirlits- og rannsóknarhlutverki sínu gagnvart framkvæmdarvaldinu og slík skylda auki aðhald með framkvæmdarvaldinu.

Hér er jafnframt lagt til að ráðherra hafi rétt til að gera grein fyrir málefni sem undir hann heyrir með skýrslu, þ.e. ákveðinn frumkvæðisrétt, og byggist því tillagan að meginstefnu til á tillögu stjórnlaganefndar.

Finna má áþekk ákvæði í finnsku stjórnarskránni.

8. Hagsmunaskráning ráðherra og opinber störf

Tillaga B – nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Ráðherra er óheimilt að hafa með höndum önnur launuð störf á meðan hann gegnir embætti. Sama gildir um störf í þágu einkafyrirtækja og opinberra stofnana þótt ólaunuð séu. Í lögum skal kveðið á um skyldu ráðherra til að veita upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni sína.	Ekkert ákvæði.	Ekkert ákvæði.

Skýring: Í tillögum stjórnlaganefndar er ekki vikið að almennu hæfi ráðherra en rétt þykir nefndinni að bæta við slíku ákvæði um ráðherra sem komi inn í kaflann um ríkisstjórn, ráðherra og framkvæmdarvald. Talið er að á meðan ráðherra gegnir embætti skuli hann ekki sinna öðrum ýmsum störfum sem geta valdið hagsmunaárekstrum. Hins vegar gilda sérstakar hæfisreglur stjórnsýslulaga engu að síður um ákvarðanir ráðherra innan stjórnsýslunnar, sem endranær.

Nefnd B leggur því til nýmæli þess efnis að ráðherrum verði óheimilt að hafa með höndum nokkur störf í þágu opinberra stofnana eða einkafyrirtækja (sbr. orðalag úr lögum um Umboðsmann Alþingis), launuð sem ólaunuð, né heldur launuð störf fyrir aðra, t.d. félagasamtök. Ráðherrum verður þó heimilt að hafa með höndum ólaunuð störf fyrir félagasamtök.

Sambærileg ákvæði má finna í þýsku og finnsku stjórnarskránni bæði hvað varðar hagsmunaárekstra og bann við að ráðherrar sinni störfum öðrum en tengdum embættinu.

Nefnt var í umræðu í nefndinni að ákvæði um launuð og ólaunuð störf ráðherra ættu hugsanlega að gilda með sama hætti um alþingismenn.

Sömu reglur gilda hvað varðar hagsmunaskráningu ráðherra og þingmanna og vísast því í skýringu þar.

Fram kom breytingartillaga á 2. mgr. frá Gunnar Hólmsteini Gunnarssyni, sem erindi og hljóðar hún svo:

„Ráðherrum er skylt að veita upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni sína og skal nánar kveðið á um það í lögum.“

Nefndin tekur orðalagsbreytingu til skoðunar.

9 Bráðabirgðalög

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Tillaga nefndar B er að ákvæðið falli brott.	<p>Dæmi A:</p> <p>Þegar brýna nauðsyn ber til, getur forseti Íslands gefið út bráðabirgðalög þegar Alþingi er ekki að störfum. Ekki mega þau þó brjóta í bág við stjórnarskrá. Ætíð skulu þau lögð fyrir Alþingi þegar er það er saman komið á ný.</p> <p>Samþykki Alþingi ekki bráðabirgðalög eða ljúki ekki afgreiðslu þeirra innan sex vikna frá því að þingið kom saman, falla þau úr gildi.</p> <p>Bráðabirgðafjárlög má ekki gefa út ef Alþingi hefur samþykkt fjárlög fyrir fjárhagstímabilið</p> <p>Dæmi B:</p> <p>Sama ákvæði.</p> <p>Ný 4.mgr.:</p> <p>Þrátt fyrir ákvæði þessarar greinar er heimilt að gefa út fjárlög til bráðabirgða ef Alþingi hefur ekki sett fjárlög við upphaf fjárhagstímabils. Slík lög skulu þegar í stað lögð fyrir Alþingi og halda gildi sínu þar til Alþingi hefur samþykkt fjárlög fyrir tímabilið.</p>	<p>28. gr.</p> <p>Þegar brýna nauðsyn ber til, getur forsetinn gefið út bráðabirgðalög er Alþingi er ekki að störfum. Ekki mega þau þó ríða í bág við stjórnarskrána. Ætíð skulu þau lögð fyrir Alþingi þegar er það er saman komið á ný.</p> <p>Samþykki Alþingi ekki bráðabirgðalög, eða ljúki ekki afgreiðslu þeirra innan sex vikna frá því að þingið kom saman, falla þau úr gildi.</p> <p>Bráðabirgðafjárlög má ekki gefa út, ef Alþingi hefur samþykkt fjárlög fyrir fjárhagstímabilið.</p>

Skýring: Alþingi er formlega að störfum allt frá því að það er kjörið og þar til þing er rofið, en alþingismenn halda þó umboði sínu til kjördags. Eftir kosningar geta liðið allt að tvær vikur uns nýkjörið þing kemur saman. Dómstólar hefja könnun á lögmæti kjörs þingmanna strax eftir kosningar, að tillögu nefndar C. Eftir þingrof og kosningar situr væntanlega starfsstjórn sem hefur ekki umboð til annarra ákvarðana en þeirra sem nauðsynlegar eru.

Nefnd B telur að ákvæði um bráðabirgðalög sé óþarft í núverandi stjórnskipun enda starfar löggjafinn allt árið. Ef mikilvæg málefni sem varða almannahag krefjast þess að sett séu lög með skömmum fyrirvara af brýnni nauðsyn er mögulegt að kalla Alþingi saman með nokkurra klukkustunda fyrirvara eins og dæmin sanna. Ekki er talið réttlæta að handhafar framkvæmdarvaldið grípi inn í verkefni löggjafans.

10 Ráðherraábyrgð

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Ráðherrar bera lagalega ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ábyrgð vegna	<p>Dæmi A: Ráðherrar bera lagalega ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð vegna</p>	<p>14. gr. Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært</p>

<p>embættisbrota þeirra skal ákveðin með lögum.</p> <p>Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis ákveður, að undangenginni könnun, hvort hefja skuli rannsókn á meintum embættisbrotum ráðherra. Nefndin skipar saksóknara sem annast rannsóknina. Hann metur hvort niðurstaða rannsóknarinnar sé nægileg eða líkleg til sakfellingar, og gefur þá út ákæru og sækir málið fyrir dómstólum. Nánar skal kveðið á um rannsókn og meðferð slíkra mála í lögum.</p>	<p>embættisbrota er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál. Um rannsókn á ætluðum brotum ráðherra og meðferð mála fyrir Landsdómi skal mælt fyrir í lögum.</p> <p>Dæmi B:</p> <p>Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum að undanskildum þeim sem forseti Íslands annast án atbeina þeirra. Ábyrgð vegna embættisbóta[svo] ráðherra skal ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Hæstiréttur Íslands dæmir þau mál.</p>	<p>ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál.</p>
--	--	---

Skýring: Tillaga nefndar B gerir ráð fyrir því að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis taki ákvörðun um að hefja rannsókn á embættisrekstri ráðherra. Sú nefnd hefur þegar, skv. 23. gr. í tillögum nefndarinnar um Alþingi, heimild til að *kanna* hvers kyns athafnir og ákvarðanir ráðherra eða stjórnsýslu þeirra eftir því sem hún telur efni til. Skylt er nefndinni að hefja slíka könnun að kröfu þriðjungs þingmanna. Telji nefndin að könnunin leiði í ljós efni til þess, lætur hún hefja formlega rannsókn samkvæmt þeirri grein sem hér er lögð til. Til athugunar getur komið að setja forskilyrði á borð við þau sem skilgreind eru í finnsku stjórnarskránni en í 116. gr. hennar segir að ráðherra þurfi annað hvort af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi, að hafa gengið verulega (*essentially*) gegn embættisskyldum sínum eða farið fram með ljóslega ólögumætum hætti í starfi sínu.

Ráðherraábyrgð, lagaleg, kemur almennt til með tvennum hætti skv. tillögum nefndar B:

- **Í fyrsta lagi** ber ráðherra ábyrgð á *eigin embættisfærslu* í þeirri stjórnsýslu og í þeim málefnum sem undir hann heyra, innan marka stjórnarstefnunnar (en á stjórnarstefnunni sjálfri sem slíkri ber forsætisráðherra ábyrgð, sbr. þriðja lið).
- **Í öðru lagi** ber ráðherra ábyrgð á *adild sinni þegar ríkisstjórn tekur ákvarðanir sameiginlega* sem fjölskipað stjórnvald, þ.e. í mikilvægum og stefnumarkandi málum skv. nánara mati forsætisráðherra og eftir fyrirælu í lögum. Ráðherra getur þó firrt sig slíkri ábyrgð með bókun í fundargerð ríkisstjórnar.

Þá ber að nefna að forsætisráðherra ber *sjálfstæða ábyrgð á meginatriðum stjórnarstefnunnar* og á verkstjórn sinni í ríkisstjórn, því að halda ríkisstjórnarfundum um mikilvæg málefni og að halda ráðherrum upplýstum um stöðu og gang mála á vettvangi ríkisstjórnarinnar.

Tvær breytingar voru gerðar, breyting á heiti sbr. ákvæði um Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hér að ofan. Í samræmi við vinnu nefndar C er tiltekið að sækja skuli mál fyrir dómstólum í stað þess að stjórnarskrárbinda eitt dómstig þ.e. Hæstarétt.

Umræða var í nefndinni um hvort rannsókn og saksókn vegna ráðherraábyrgðar ættu að vera eða gætu verið á sömu hendi. Þá var einnig nefnt hvort skipa ætti sérstakan saksóknara í hverju máli eða hvort notast ætti við ríkissaksóknara sem væntanlega verður skipaður samkvæmt ákvæðum nýrrar stjórnarskrár og nýtur sjálfstæðis í störfum. Niðurstaða nefndarinnar er að réttast sé að skipa sérstakan saksóknara í hverju máli sem rannsakar það, metur hvort niðurstaða sé nægileg eða líkleg til sakfellingar og sækir þá málið fyrir dómstólum m.a. í ljósi þess

að nauðsynlegt sé að fullt traust ríki um störf ríkissaksóknara og sporna eigi við því að hann kunni að blandast í pólitískt þref þjóðfélagsmála, sér í lagi þar sem hann nýtur nú sömu verndar í starfi og dómara.

11 Vantraust

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<p>Leggja má fram á Alþingi tillögu um vantraust á ráðherra. Í tillögu um vantraust á forsætisráðherra skal felast tillaga um eftirmann hans.</p> <p>Ráðherra er veitt lausn úr embætti ef tillaga um vantraust á hann er samþykkt. Ríkisstjórn er veitt lausn ef tillaga um vantraust á forsætisráðherra er samþykkt.</p>	<p>Dæmi A: 71. gr. (Vantrauststillögur og starfsstjórn, nýtt) Enginn ráðherra eða ríkisstjórn getur setið í embætti eftir að Alþingi hefur samþykkt tillögu um vantraust. Eftir að forsætisráðherra hefur verið veitt lausn ásamt ríkisstjórn hans skal hún sitja áfram sem starfsstjórn þar til ný ríkisstjórn er skipuð. Ráðherrar í starfsstjórn skulu aðeins taka þær ákvarðanir sem nauðsynlegar eru til rækslu starfa þeirra.</p> <p>Dæmi B: Aðeins er ákvæði um starfsstjórn í dæmi B.</p>	

Skýring: Í samræmi við athugasemdir sérfræðinga, er nóg að segja ráðherra almennt, en tiltaka svo forsætisráðherra sérstaklega í síðari málslið 1. mgr.

Í samræmi við tillögu um stjórnarmyndun er lagt til að [vantraust verði „jákvætt“ \(uppbyggilegt, constructive\)](#) að þýskri (og einnig spánski og ungverski) fyrirmynd, þ.e. að í tillögu um vantraust á ríkisstjórn verði að tilnefna nýjan forsætisráðherra. Samþykkt vantrausts á ríkisstjórn þýði þá að ný ríkisstjórn taki strax við enda hefur nýr forsætisráðherra stuðning þess meirihluta sem samþykkti vantraustið.

Með þessu fyrirkomulagi þarf ekki ákvæði um starfsstjórn vegna vantrausts en slíkt ákvæði þarf áfram vegna þingrofs, þ.e. að stjórn sitji áfram uns ný tekur við eftir kosningar.

Eldri útgáfa:

Leggja má fram á Alþingi tillögu um vantraust á forsætisráðherra eða aðra ráðherra. Í tillögu um vantraust á forsætisráðherra skal felast tillaga um eftirmann [hans/hennar].

Ráðherra er veitt lausn úr embætti ef tillaga um vantraust á [hann/hana] er samþykkt. Ríkisstjórn er veitt lausn ef tillaga um vantraust á forsætisráðherra er samþykkt.

12 Starfsstjórn

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<p>Eftir að forsætisráðherra hefur verið veitt lausn ásamt ríkisstjórn sinni situr hún áfram sem starfsstjórn uns ný ríkisstjórn er skipuð. Sama gildir ef þing er rofið. Ráðherrar í starfsstjórn taka aðeins þær ákvarðanir sem nauðsynlegar eru til rækslu starfa þeirra.</p>	<p>Dæmi A: (Vantrauststillögur og starfsstjórn, nýtt) Enginn ráðherra eða ríkisstjórn getur setið í embætti eftir að Alþingi hefur samþykkt tillögu um vantraust. Eftir að forsætisráðherra hefur verið veitt lausn ásamt ríkisstjórn hans skal hún sitja áfram sem starfsstjórn þar til ný ríkisstjórn er skipuð. Ráðherrar í starfsstjórn skulu aðeins taka þær ákvarðanir sem nauðsynlegar eru til rækslu starfa þeirra.</p>	Ekkert ákvæði.

	<p>Dæmi B: (Starfsstjórn, nýtt) Ef forsætisráðherra biðst lausnar skal ríkisstjórn engu að síður sitja þar til ný stjórn hefur verið skipuð en ráðherrar skulu aðeins taka þær ákvarðanir sem nauðsynlegar eru.</p>	
--	--	--

Skýring: Tillaga nefndar B er um sjálfstæða grein um starfsstjórn, enda tengist þörf fyrir hana bæði þingrofi og því þegar forsætisráðherra biðst lausnar að eigin frumkvæði.

Talið er að ákvæði um starfsstjórn sé nauðsynlegt í stjórnarskránni í tilvikum þar sem þingrof er heimilt eða eftir að forsætisráðherra biðst lausnar. Slík stjórn situr fram að því að ný ríkisstjórn tekur við í kjölfar kosninga. Með tillögu nefndarinnar um uppbyggilegt vantraust er ekki þörf á starfsstjórn í kjölfar samþykktar vantrausts á sitjandi stjórn.

Til umræðu kom hvort ákvæði um að starfsstjórn sitji þurfi að vera fortakslaust.

KAFLI UM FORSETA ÍSLANDS

Almennar athugasemdir

Miklar umræður hafa farið fram í B-nefnd um forsetaembættið og framtíð þess. Einhugur er í nefndinni um að skýra þurfi hlutverk, störf og ábyrgð forseta, og sú ósk kom einnig fram á Þjóðfundum. Núverandi stjórnarskrá að ýmsu leyti óskýr um þetta, sem m.a. birtist í því að nokkrar breytingar hafa orðið á hlutverki embættisins í tímans rás.

Skiptar skoðanir hafa verið um hvort forsetinn eigi að hafa pólitískt hlutverk og jafnvel meira en nú er, eða vera fyrst og fremst sameiningartákn og þjóðarleiðtogi á sviði menningar og gilda. Þarna á milli geta einnig verið hlutverk “öryggisventils” og ýmis eftirlitshlutverk, eða það sem kallað hefur verið “fjórða valdið”, þ.e. eftirlit með öðrum valdþáttum og stjórnsýslu. Þá hefur verið nefnt að forseti Íslands geti jafnframt verið forseti Alþingis.

Sjálfstæð pólitísk hlutverk forseta eru í núverandi stjórnarskrá einkum tvö: annars vegar myndun ríkisstjórna og hins vegar val um að synja lagafrumvörpum staðfestingar, sem taka þá engu að síður gildi en eru lögð undir atkvæði þjóðarinnar.

Samkvæmt orðanna hljóðan í stjórnarskránni virðist forseti enn fremur hafa margvísleg völd með þátttöku sinni í stjórnarathöfnum á vegum framkvæmdarvaldsins. En þessi völd eru í reynd lítil sem engin, enda lætur forseti ráðherra framkvæma vald sitt (13. gr.) og gjörðir hans öðlast fyrst gildi er ráðherra undirritar þau með honum (19. gr.). Þá bera ráðherrar ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum (14. gr.).

Eitt af gildum Þjóðfundar og Stjórnlagaráðs er *gagnsæi*, og eitt af markmiðum ráðsins er að stjórnarskráin sé skýr, skiljanleg og auðlæsileg. Hún á að vera grundvöllur lýðræðis og mannréttinda í landinu og gefa almenningi glögga og rétta mynd af uppbyggingu stjórnkerfisins, réttindum, skyldum, völdum og ábyrgð.

Í samræmi við þessi gildi og markmið leggur nefnd B til að stjórnarskráin noti ekki “lepporðalag” um hlutverk ráðherra eða forseta, heldur lýsi í skýrum orðum völdum og ábyrgð hvers fyrir sig eins og þau eru í raun og veru. Af því leiðir að ekki verði talað um að forseti framkvæmi tiltekna stjórnarathöfn þegar það er í reynd ráðherra sem það gerir og ber lagalega og pólitíska ábyrgð á athöfninni (eða athafnaleysi eftir atvikum).

Þau verkefni sem forseti hefur í reynd á sinni könnu samkvæmt núverandi stjórnarskrá, og tillögu

stjórnlaganefndar, eru eftirfarandi. Aðeins tvö fyrstnefndu verkefni geta talist pólitísk. Verkefni sem eru formleg en ekki efnisleg eru stjórnúmerkt (*):

- Að mynda ríkisstjórn, skipa ráðherra og veita þeim lausn
- Að vera “öryggisventill” með því að synja lögum staðfestingar ef svo ber undir
- Að stefna saman Alþingi eftir kosningar og setja reglulegt Alþingi ár hvert
- Að veita náðanir og almenna uppgjöf saka
- Að staðfesta með undirritun að lög séu sett með stjórnskipulega réttum hætti og hugsanlega að vísa þeim til Lögréttu, þ.e. ráðgefandi stjórnlagaráðs
- Að gefa út bráðabirgðalög (* ætíð að tillögu forsætisráðherra)
- Að gera samninga við önnur ríki (* ætíð að tillögu ríkisstjórnar) og fyrirvar gagnvart þeim
- Að veita embætti (* ætíð að tillögu ríkisstjórnar)
- Að skipa ríkissaksóknara (* óljóst í hugmynd stjórnlaganefndar hver gerir tillögu)

Nefndin mun þurfa að taka afstöðu til þess hver þessara verkefna eiga að vera áfram á hendi forseta, og svo hvort ný eigi að bætast við, svo sem eftirlitsverkefni.

Staða forsetans gagnvart utanríkismálum er nokkuð álitamál. Stjórnlaganefnd gerir í tillögu A (84. gr., bls. 195) ráð fyrir að hlutverk forseta að þessu leyti sé skýrar afmarkað en nú er. Þetta viðfangsefni er að mestu leyti hjá nefnd C.

1 Embættisheiti og þjóðkjör

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Forseti Íslands er þjóðhöfðingi lýðveldisins. Hann er þjóðkjörinn.	Dæmi A: Forseti Íslands er þjóðhöfðingi lýðveldisins. Hann skal vera þjóðkjörinn. Dæmi B: Öbreytt ákvæði frá núverandi stjórnarskrá.	3. gr. Forseti Íslands skal vera þjóðkjörinn.

Skýring: Tillaga nefndar B er samhljóða tillögu stjórnlaganefndar. Þó var rætt innan nefndarinnar að skilgreina hlutverk forsetans betur t.d. að hann sé verndari stjórnarskrárinnar og þeirra gilda sem hún stendur fyrir, gæslumaður lýðræðis og mannréttinda, gagnrýnnar rökræðu, fjölbreytts mannlífs og talsmaður íslenskrar menningar, tungu og arfleifðar. Ekki hefur verið tekin afstöðu til slíks ákvæðis að svo stöddu.

2 Kjörgengi forseta

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Kjörgengur til forseta er sérhver ríkisborgari sem fullnægir skilyrðum um kjörgengi til Alþingis og er orðinn 35 ára.	Dæmi A/B: Kjörgengur til forseta er hver 35 ára gamall maður, sem fullnægir skilyrðum kosningaréttar til Alþingis, að fráskildu búsetuskilyrðinu.	4. gr. Kjörgengur til forseta er hver 35 ára gamall maður, sem fullnægir skilyrðum kosningaréttar til Alþingis, að fráskildu búsetuskilyrðinu.

Skýring: Niðurstaða ráðsins er sú að viðhalda því fyrirkomulagi að frambjóðandi til forsetaembættisins þurfi að vera orðinn fullra 35 ára til að teljast kjörgengur.

Nefnd B leggur til að taka af tvímæli um að forseti skuli vera íslenskur ríkisborgari. Þá er talið eðlilegt að sömu kjörgengisskilyrði gildi um forseta og Alþingismenn, þ.e. að frambjóðendur hafi óflekkað mannorð og geti ekki verið hæstaréttardómari. Það þýðir hins vegar þá efnisbreytingu að forseti verður að eiga lögheimili á Íslandi þegar kosning fer fram (nema lög um Alþingiskosningar ákveði annað).

3 Forsetakjör

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<p>Forseti er kosinn í leynilegri atkvæðagreiðslu þeirra er kosningarrétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst [eins] af hundraði kosningarbærra manna og mest [tveggja] af hundraði. Kjósendur skulu raða frambjóðendum, einum eða fleirum að eigin vali, í forgangsröð. Sá er best uppfyllir forgangsröðun kjósenda, eftir nánari ákvæðum í lögum, 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 kosningu forseta.</p>	<p>Dæmi A: Forseti skal kjörinn beinum, leynilegum kosningum af þeim, er kosningarrétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst 3000 kosningarbærra manna og mest 6000. Sá, sem hlýtur meirihluta atkvæða, ef fleiri en einn eru í kjöri, er rétt kjörinn forseti. Ef enginn frambjóðandi hlýtur meirihluta greiddra atkvæða skal að nýju kosið milli þeirra er flest fengu atkvæði. Ef aðeins einn maður er í kjöri, þá 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 landsfjórðungi hverjum í hlutfalli við kjósendatölu þar.</p> <p>Dæmi B: Óbreytt ákvæði frá núgildandi stjórnarskrá.</p>	<p>5. gr. Forseti skal kjörinn beinum, leynilegum kosningum af þeim, er kosningarrétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst 1500 kosningarbærra manna og mest 3000. Sá, sem flest fær atkvæði, ef fleiri en einn eru í kjöri, er rétt kjörinn forseti. Ef aðeins einn maður er í kjöri, þá er hann 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 landsfjórðungi hverjum í hlutfalli við kjósendatölu þar.</p>

Skýring: Tillaga B nefndar er að mörgu leyti samhljóða tillögu stjórnlaganefndar, dæmi A. Innan hornklofa er hins vegar kosningaaðferðin, skv. STV kerfinu, þ.e. að kjósendur raði frambjóðendum til embættisins í forgangsröð. Forsetakjör þarf að ákveða í samráði við nefnd C.

Í dæmi A er munurinn sá að gert er ráð fyrir tveimur kosningarumferðum. Þá er gert ráð fyrir 3000 manns sem meðmælendafjölda. Nefnd B leggur hins vegar til að miðað verði við ákveðna prósentutölu kosningarbærra manna, áætlað er að 1% sé um 2400 sem fari jafnframt vaxandi með íbúafjölda. Lagt er til að ennfremur sé sett hámark til að sporna við því að frambjóðendur sýni fram á vigt sína með miklum meðmælendafjölda. Umræðunar vegna var sú leið sett innan hornklofa.

4 Kjörtímabil forseta

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<p>Kjörtímabil forseta hefst 1. ágúst og endar 31. júlí að fjórum árum liðnum. Forsetakjör fer fram í júní- eða júlímánuði það ár, er kjörtímabil endar. Forseti skal ekki sitja lengur en þrjú kjörtímabil.</p>	<p>Dæmi A: Kjörtímabil forseta hefst 1. ágúst og endar 31. júlí að 4 árum liðnum. Forsetakjör fer fram í júní- eða júlímánuði það ár, er kjörtímabil endar. Forseti skal ekki sitja lengur en þrjú kjörtímabil.</p> <p>Dæmi B: Óbreytt ákvæði.</p>	<p>6. gr. Kjörtímabil forseta hefst 1. ágúst og endar 31. júlí að 4 árum liðnum. Forsetakjör fer fram í júní- eða júlímánuði það ár, er kjörtímabil endar.</p>

Skýring: Tillaga B nefndar er samhljóða dæmi A í skýrslu stjórnlaganefndar. Ákveðið hefur verið að fara að fordæmi annarra ríkja og setja hámarkstíma á setu forseta landsins í embætti. Nefnd B leggur til þrjú kjörtímabil eða 12 ár.

Það sjónarmið kom fram að flýta kosningu forseta og upphafi kjörtímabilsins, t.d. um mánuð, enda sé óhöndugt að kosningar séu í júní. Á móti var nefnt að óheppilegt sé að kosningar forseta séu nálægt alþingiskosningum eða kosningum til sveitarstjórna, sem yfirleitt eru í apríl og maí.

Þá voru ekki allir sammála um að takmarka setutíma forseta, heldur væri réttast að kjósendur réðu honum sjálfir.

5 Fráfall forseta

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Falli forseti frá eða láti af störfum áður en kjörtímabili er lokið skal kjósa nýjan forseta til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu.	Dæmi A/B: Óbreytt.	7. gr. Nú deyr forseti eða lætur af störfum, áður en kjörtíma hans er lokið, og skal þá kjósa nýjan forseta til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu.

Skýring: Tillaga B nefndar er samhljóða tillögu stjórnlaganefndar, fyrir utan orðalagsbreytingar.

6 Handhafar forsetavalds

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Geti forseti Íslands ekki gegnt störfum um sinn vegna heilsufars eða af öðrum ástæðum, fer forseti Alþingis með forsetavald á meðan.	Dæmi A/B: Nú verður sæti forseta Íslands laust eða hann getur ekki gegnt störfum um sinn vegna dvalar erlendis, sjúkleika eða af öðrum ástæðum, og skulu þá forseti Alþingis, forsætisráðherra og forseti Hæstaréttar fara með forsetavald. Forseti Alþingis stýrir fundum þeirra. Ef ágreiningur er þeirra í milli, ræður meirihluti.	8. gr.: Nú verður sæti forseta lýðveldisins laust eða hann getur ekki gegnt störfum um sinn vegna dvalar erlendis, sjúkleika eða af öðrum ástæðum, og skulu þá forsætisráðherra, forseti Alþingis og forseti hæstaréttar fara með forsetavald. Forseti Alþingis stýrir fundum þeirra. Ef ágreiningur er þeirra í milli, ræður meiri hluti.

Skýring: Nefnd B telur ekki ástæðu til að taka fram að forsetavald færast óhjákvæmilega frá forseta þótt hann dveljist tímabundið erlendis. Það fyrirkomulag er þungt í vöfum og ónauðsynlegra í nútímanum en það var fyrr á tímum. Hefur því sá hluti ákvæðisins verið felldur brott í tillögu nefndarinnar. Handhöfn á forsetavaldi færast því ekki yfir þegar forseti er erlendis.

Nefnd B telur að forseti Alþingis sem er kjörinn er af 2/3 hluta þingmanna sé verðugur handhafi forsetavalds og óþarft sé að hafa þrjá í því hlutverki. Þá lætur forseti þingsins af þingsæti sínu samkvæmt tillögum nefndarinnar sjá um stjórn þingsins.

Nefnt var að sameina mætti þessa grein þeirri næstu á undan í eitt “viðlagaákvæði”.

7 Starfskjör forseta

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Forseta Íslands er óheimilt að hafa með höndum önnur launuð	Dæmi A/B: Öbreytt ákvæði.	9. gr. Forseti lýðveldisins má ekki

störf á meðan hann gegnir embætti. Sama gildir um störf í þágu einkafyrirtækja og opinberra stofnana þó ólaunuð séu. Ákveða skal með lögum greiðslur af ríkisfé til forseta. Óheimilt er að lækka greiðslur þessar til forseta kjörtímabil hans.		vera alþingismaður né hafa með höndum launuð störf í þágu opinberra stofnana eða einkaafvinnufyrirtækja. Ákveða skal með lögum greiðslur af ríkisfé til forseta og þeirra, sem fara með forsetavald. Óheimilt skal að lækka greiðslur þessar til forseta kjörtímabil hans.
--	--	--

Skýring: Nefnd B þykir eðlilegt að samræma takmarkanir á öðrum störfum forseta við þær sem nefndin leggur til um ráðherra. Það er skilningur nefndarinnar að orðalagið komi í veg fyrir að forseti geti jafnframt verið alþingismaður eða gegnt öðru embætti.

Ekki þykir ástæða til að tiltaka sérstaklega í stjórnarskrá að handhafi forsetavalds fái sömu greiðslur og forseti. Eðlilegt má telja að greiðsla til handhafa sé innifalin í starfskjörum hans enda eru skyldur sem því verkefni tengjast óaðskiljanlegur og fyrirsjáanlegur hluti af embættisskyldum hans. Slíka breytingu mætti þá gera með lögum.

8 Eiður forseta

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Forseti Íslands undirritar eiðstaf að stjórnarskránni er hann tekur við störfum.	Dæmi A/B: Óbreytt ákvæði.	10. gr. Forsetinn vinnur eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni, er hann tekur við störfum. Af eiðstaf þessum eða heiti skal gera tvö samhljóða frumrit. Geymir Alþingi annað, en þjóðskjalasafnið hitt.

Skýring: Í samræmi við ákvæði um alþingismenn leggur nefnd B til að forsetinn vinni eið að stjórnarskránni, til dæmis þannig að hann heiti því að halda stjórnarskrána, virða hana og vernda í störfum sínum.

Rætt var um hvort nota ætti orðið “heit” eða “eiður”. Orðið “eiður” er talið ákveðnara en “heit” og vera viðeigandi í þessu samhengi. Nefndin telur ekki ástæðu til að ætla að það sé fremur tengt trúarbrögðum en orðið “heit” og gerir “eið” að tillögu sinni. Gæta þarf samræmis við ákvæði um eiðstaf nýkjörinna þingmanna og ráðherra.

Ekki þykir ástæða til að tiltaka í stjórnarskrá hvernig afrit af eiðstaf forseta skuli varðveitt. Um varðveislu er ekki mælt fyrir í tilviki eða þingmanna og ráðherra. Nefndin leggur til að málsliður um skjalavörslu þessa falli brott, en að sjálfsögðu er ætlunin að hinn undirritaði eiðstafur sé vandlega varðveittur og gjarnan í tveimur eintökum eins og nú er.

9 Ábyrgð forseta

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Forseti verður ekki sóttur til refsingar nema með samþykki Alþingis. Forseta má leysa frá embætti áður en kjörtímabili er lokið, ef það er samþykkt með meirihluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu	Dæmi A: Forseti ber ekki lagalega ábyrgð á stjórnarathöfnum. Svo er og um þá, er störfum hans gegna. Forseti verður þó sóttur til refsingar fyrir stjórnarathafnir í tilvikum þar sem um ræðir landráð svo og glæpi	11. gr. Forseti lýðveldisins er ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum. Svo er og um þá, er störfum hans gegna. Forseti verður ekki sóttur til refsingar, nema með samþykki

<p>sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi ¾ hluta þingmanna. Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja mánaða frá því að krafan um hana var samþykkt á Alþingi, og gegnir forseti ekki störfum, frá því að Alþingi gerir samþykkt sína, þar til úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru kunn.</p>	<p>gegn mannúð eða aðra alvarlegustu glæpi sem varða gjörvallt samfélag þjóðanna samkvæmt reglum þjóðaréttar. Forseti verður ekki sóttur til refsingar vegna annarra athafna en stjórnarathafna nema með samþykki Alþingis.</p> <p>Forseti verður leystur frá embætti, áður en kjörtíma hans er lokið, ef það er samþykkt með meirihluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu, sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi ¾ hluta þingmanna.</p> <p>Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja mánaða, frá því að krafan um hana var samþykkt á Alþingi, og gegnir forseti eigi störfum, frá því að Alþingi gerir samþykkt sína, þar til er úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru kunn. Nú hlýtur krafa Alþingis eigi samþykki við þjóðaratkvæðagreiðsluna, og skal þá Alþingi þegar í stað rofið og efnt til nýrra kosninga.</p> <p>Dæmi B: Forseti ber ábyrgð á þeim stjórnarathöfnum sem hann undirritar og framkvæmir án tillögu ráðherra. Fari forseti með þessum athöfnum í bága við stjórnarskrá, landslög eða stofni hann hagsmunum ríkisins í fyrirsjáanlega hættu, getur Alþingi krafist þess að hann sé sviptur embætti sínu með dómi. Hæstiréttur Íslands dæmir það mál. Hæstiréttur getur vikið forseta úr embætti tímabundið þar til skorið hefur verið úr kröfu Alþingis með endanlegum dómi. Með samþykki Alþingis verður forseti sóttur til refsingar fyrir almennum dómstólum.</p>	<p>Alþingis.</p> <p>Forseti verður leystur frá embætti, áður en kjörtíma hans er lokið, ef það er samþykkt með meiri hluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu, sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi 3/4 hluta þingmanna.</p> <p>Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja mánaða, frá því að krafan um hana var samþykkt á Alþingi, og gegnir forseti eigi störfum, frá því að Alþingi gerir samþykkt sína, þar til er úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru kunn.</p> <p>Nú hlýtur krafa Alþingis eigi samþykki við þjóðaratkvæðagreiðsluna, og skal þá Alþingi þegar í stað rofið og efnt til nýrra kosninga.</p>
---	---	--

Skýring: Með því að nefnd B leggur til að forseti hafi ekki formlega aðild að stjórnarathöfnum öðrum en hann ber ábyrgð á, er óþarfi að taka fram að forseti beri ekki ábyrgð á stjórnarathöfnum, enda er tekið fram í annarri grein að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Að sama skapi skiptir minna máli þótt tilraun Alþingis til að fá hann leystan frá störfum hljóti ekki fylgi í þjóðaratkvæðagreiðslu, þannig að nauðsynlegt sé að boða til nýrra alþingiskosninga ef tillaga Alþingis er felld. Alþingi getur leyst forseta frá störfum með samþykki 3/4 þingheims, í kjölfarið skal fara fram þjóðaratkvæðagreiðsla. Líklega kæmi heimild aðeins ætluð til nota í ítrustu undantekningartilvikum þegar forseti er ófær um að gegna störfum sínum.

Í ljósi þess að forseta er ekki ætlað beint skipunarvald á einstaka embættismönnum er ekki verið að bæta við ábyrgðarhlutverk hans frá því sem nú er.

10 Aðsetur forseta

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Tillaga B-nefndar er að þetta ákvæði falli brott.	Dæmi A/B: Öbreytt ákvæði.	X. gr. Forseti lýðveldisins hefur aðsetur í Reykjavík eða nágrenni.

Skýring: Tillaga B-nefndar er að þetta ákvæði falli brott með hliðsjón af tilhögun annarra ríkja en í stjórnarskrám nágrannalanda er ekki tekið fram hvar þjóðhöfðingi hefur aðsetur sitt.

12 Ríkisráð

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Tillaga B nefndar er að ákvæði um ríkisráð falli brott.	<p>Dæmi A: (Ríkisráð, nú 16. gr.) Forseti Íslands og ráðherrar skipa ríkisráð, og hefur forseti þar forsæti. Lög, þjóðréttarsamninga og mikilvægar stjórnarráðstafanir skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði.</p> <p>Dæmi B: Forseti Íslands og ráðherrar skipa ríkisráð og hefur forseti þar forsæti. Lög, mikilvægar stjórnarráðstafanir auk þjóðarréttarsamninga, sem horfa til breytinga á landslögum eða eru að öðrum ástæðum mikilvægir, skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði.</p>	<p>16. gr. Forseti lýðveldisins og ráðherrar skipa ríkisráð, og hefur forseti þar forsæti. Lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði.</p>

Skýring: Í reynd hefur ríkisráð ekkert efnislegt hlutverk lengur enda eru lög og aðrar stjórnarráðstafanir ekki bornar upp fyrir forseta í ríkisráði fyrr en löngu eftir að þau eru afgreidd, staðfest og birt með bindandi hætti. Fundir ríkisráðs eru því fyrst og fremst til að gæta forms samkvæmt stjórnarskránni. Má færa fyrir því rök að í núverandi framkvæmd sé beinlínis farið á svig við bókstaf og efni tilskipunar um ríkisráð og 16. gr. stjórnarskrárinnar. Í stað þess er lagt til ítarlegt ákvæði um ríkisstjórn og ríkisstjórnarfundum sem á að þjóna þeim samráðstilgangi sem felst í skipan ríkisráðs samkvæmt orðanna hljóðan.

Huga þarf að þeim málum sem lýst er í tilskipun um starfsreglur ríkisráðs og hvort þeim sé öllum komið fyrir með fullnægjandi hætti annars staðar í stjórnarskránni.

13 Framlagning stjórnarfrumvarpa

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Nefnd B leggur til að þessi grein um framlagningu stjórnarfrumvarpa falli brott.	Dæmi A/B: (Framlagning stjórnarfrumvarpa, nú 25. gr.) Forseti Íslands getur látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til	19. gr. Forseti Íslands getur látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykkt.

	laga og annarra samþykktu.	
--	----------------------------	--

Skýring: Nefnd B gerir í tillögum sínum ráð fyrir að frumvarpsdrög berist frá ráðuneytum til viðeigandi nefnda Alþingis, sem athuga þau, undirbúa frekar ef þarf, og leggja þau fram á sína ábyrgð. Frumvörp eru skv. gildandi stjórnarskrá og þingsköpum lögð fram við fyrstu umræðu sem felst að jafnaði aðeins í því að vísa þeim til nefndar. Í finnsku stjórnarskránni er kveðið á um að frumvörpum sé vísað beint til nefndar án umræðu en þau eru svo rædd við tvær umræður eftir umfjöllun nefndar. Tillaga nefndar B felur ekki í sér mikilsháttar breytingar á því ferli sem verið hefur, en þó helsta þá, að formenn þingnefnda mæla fyrir frumvörpum en ekki ráðherra. Það gefur nefndum jafnframt tækifæri til að hafa áhrif á frumvarpsdrög og bera ábyrgð á frumvörpum frá fyrsta stigi í þinginu.

14 Setning Alþingis

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Forseti Íslands stefnir saman Alþingi að loknum alþingiskosningum og setur reglulegt Alþingi ár hvert. Forseti stefnir einnig saman og setur Alþingi að tillögu forseta þess eða þriðjungs þingmanna.	<p>Dæmi A: (Setning Alþingis, 22. gr. og nýtt. 23. gr. er felld niður)</p> <p>Forseti Íslands stefnir saman Alþingi að loknum alþingiskosningum og setur reglulegt Alþingi ár hvert. Forseti skal einnig stefna saman og setja Alþingi að tillögu forseta þess.</p> <p>Dæmi B:</p> <p>Forseti Íslands stefnir saman Alþingi að loknum alþingiskosningum og setur reglulegt Alþingi ár hvert. Forseti skal einnig stefna saman og setja Alþingi að tillögu forseta þess eða meirihluta þingmanna.</p>	<p>22. gr. Forseti lýðveldisins stefnir saman Alþingi eigi síðar en tíu vikum eftir almennar alþingiskosningar. Forsetinn setur reglulegt Alþingi ár hvert.</p> <p>23. gr. Forseti lýðveldisins getur frestað fundum Alþingis tiltekinn tíma, þó ekki lengur en tvær vikur og ekki nema einu sinni á ári. Alþingi getur þó veitt forseta samþykki til afbrigða frá þessum ákvæðum.</p>

Skýring: Nefnd B telur það samrýmast vel menningar-, gilda- og lýðræðisvarðarhlutverki forseta að stefna saman og setja Alþingi. Í ljósi þess að tekinn var út fastur setningardagur Alþingis, 1. október, og lagt í hendur þingsins að ákveða sitt starfsskipulag var talið rétt að tryggja þingmönnum ákveðna minnihlutavernd gegn ofríki meirihluta þingsins. Þriðjungur þingmanna hefur því heimild til að bera fram tillögu við forseta að stefna Alþingi saman.

15 Náðun og sakaruppgjöf

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Forseti Íslands getur náðað menn og veitt almenna uppgjöf saka að tillögu ráðherra. Ráðherra getur hann þó ekki leyst undan refsingu, sem Hæstiréttur hefur dæmt vegna	<p>Dæmi A: (Náðun og sakaruppgjöf, nú 29. gr. breytt og 30. gr. felld niður)</p> <p>Forsetinn getur náðað menn og veitt almenna uppgjöf saka. Ráðherra getur hann þó eigi leyst undan saksókn né refsingu, sem</p>	<p>29. gr. Forsetinn getur ákveðið, að saksókn fyrir afbrot skuli niður falla, ef ríkar ástæður eru til. Hann náðar menn og veitir almenna uppgjöf saka. Ráðherra getur hann þó eigi leyst undan saksókn né refsingu, sem</p>

ráðherraábyrgðar, nema með samþykki Alþingis.	Landsdómur hefur dæmt, nema með samþykki Alþingis. Dæmi B: Forsetinn getur náðað menn og veitt almenna uppgjöf saka. Ráðherra getur hann þó eigi leyst undan saksókn né refsingu, sem Hæstiréttur Íslands hefur dæmt, nema með samþykki Alþingis.	landsdómur hefur dæmt, nema með samþykki Alþingis. 30. gr. Forsetinn veitir, annaðhvort sjálfur eða með því að fela það öðrum stjórnvöldum, undanþágur frá lögum samkvæmt reglum, sem farið hefur verið eftir hingað til.
---	---	--

Skýring: Nefnd B tekur undir með stjórnlaganefnd að 30. gr. eigi að falla niður og að ekki sé ástæða til að forseti Íslands hafi heimild til að fella niður saksókn, enda eigi ríkissaksóknari að vera sjálfstæður í störfum sínum. Það er auk þess samdóma álit sérfræðinga í stjórnskipunarrétti að 30. gr. núverandi stjórnarskrár sé úrelt, en hún á rætur að rekja til samhljóða ákvæðis í dönsku stjórnarskránni frá 1849 og er því lagt til að hún sé fellt brott.

Tillaga nefndar B miðast að því að til sé lögformlegt ferli og að forseti geti ekki náðað menn eða veitt almenna uppgjöf saka að eigin geðþótta. Í dag er til náðunarnefnd og er gert ráð fyrir að hún skili tillögum, líkt og í núverandi aðstæðum. Er ætlunin að ferlið sé með sama hætti og í dag.

KAFLI UM STJÓRNSÝSLU OG EFTIRLIT

1 Skipun embættismanna

Tillaga B-nefndar

Skýrsla stjórnlaganefndar

Stjórnarskráin

Ráðherrar og önnur stjórnvöld veita þau embætti er lög mæla. Með lögum skal koma á skipan sem tryggir að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við skipun manna í embætti. Þegar ráðherra skipar í embætti dómara og ríkissaksóknara skal skipun borin undir forseta Íslands til staðfestingar. Synji forseti skipun staðfestingar þarf Alþingi að samþykkja skipunina með $\frac{2}{3}$ atkvæða til að hún taki gildi. Ákveða má með lögum að skipun í önnur embætti skuli fara fram með sama hætti. Í lögum má kveða á um að í tiltekin embætti megi einungis skipa íslenska ríkisborgara. Krefja má embættismann um eiðstaf að stjórnarskránni.	Forseti Íslands, ráðherrar og önnur stjórnvöld, veita þau embætti, er lög mæla. Í embætti má einungis skipa íslenska ríkisborgara. Krefja má embættismann um eið eða drengskaparheit við stjórnarskrána. Með lögum skal koma á skipan sem tryggir að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við skipun manna í embætti. Forseti getur flutt menn eða vikið þeim frá embætti, er hann hefur veitt það, enda missi þeir einskis í embættistekjum sínum.	20. gr. Forseti lýðveldisins veitir þau embætti, er lög mæla. Engan má skipa embættismann, nema hann hafi íslenskan ríkisborgararétt. Embættismaður hver skal vinna eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni. Forseti getur vikið þeim frá embætti, er hann hefur veitt það. Forseti getur flutt embættismenn úr einu embætti í annað, enda missi þeir einskis í af embættistekjum sínum, og sé þeim veittur kostur á að kjósa um embættaskiptin eða lausn frá embætti með lögmæltum eftirlaunum eða lögmæltum ellistyrk. Með lögum má undanskilja ákveðna embættismannaflokka auk embættismanna þeirra, sem taldir eru í 61. gr.
--	---	--

Skýring: Mikil umræða hefur farið fram innan ráðsins um að mikilvægt sé að tryggja að ráðið sé í æðstu embætti ríkisins á faglegum forsendum. Fjöl margar efnislegar tillögur hafa borist B-nefnd í þeim efnunum.

Nefndin telur að það sé forsenda í lýðræðislegu þjóðfélagi að gætt sé að sjálfstæði æðstu embætta dómssvaldsins. Þá sé forsenda í réttarríki að dómara sé óvilhallir og hlutlausir í sínum störfum þannig að almenningur beri fullt traust gagnvart störfum þeirra. Nefndin telur að sömu sjónarmið gildi um ríkissaksóknara sem er æðsti handhafi ákærvaldsins.

Í tillögunni hér að ofan er forseti Íslands ekki sjálfstæður skipunaraðili heldur ráðherra. Forseta ber að staðfesta skipunina en samkvæmt 3. mgr. hefur forseti málskotsrétt til þingsins um lögmati ráðningar sem þarf í því tilviki að samþykkja skipunina með 2/3 atkvæða til að hún taki gildi. Forseti gegnir hér hlutverki öryggisventils til að tryggja að farið sé að lögum og hæfni og málefnaleg sjónarmið búi að baki ákvörðuninni. Forseti ber ekki lagalega ábyrgð á skipuninni heldur ráðherra og ábyrgð á embættisveitingu liggur hjá honum.

Í 3. másl. 3. mgr. er löggjafanum veitt heimild til að ákveða hvort skipa skuli í önnur embætti með sama hætti og lýst er í ákvæðinu. Löggjafanum er því falið að meta hvort einstakar stofnanir séu það samfélagslega mikilvægar m.t.t. sjálfstæðis að skipa skuli æðstu stöður slíkra stofnana þannig að samráð sé viðhaft um ráðninguna.

Eldri tillaga ásamt skýringum (gilda að því marki sem ákvæðið er óbreytt):

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

Við skipun manna í embætti skal einungis líta til hæfni og málefnalega sjónarmiða.

Í lögum má kveða á um að í tiltekin embætti megi einungis skipa íslenska ríkisborgara. Krefja má embættismann um eið eða drengskaparheit við stjórnarskrána.

Tillaga nefndar B, sem byggð er á því að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við embættisveitingar, spornar við því að framkvæmdarvaldið ráði sér handgengið fólk að geðþótta í embætti innan stjórnslunnar. Skýr krafa kom frá þjóðfundi um ákvæði í stjórnarskrá sem fjallaði um skipun embættismanna. Litlar breytingar eru gerðar á tillögu stjórnlaganefndar aðrar en að í stað þess að málsgreinin um hæfni og málefnaleg sjónarmið sé númer þrjú er hún númer tvö.

Lagt er til að stjórnarskráin kveði með almennum hætti á um tilhögun sem tryggi eftir föngum að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við skipun embættismanna. Umsækjendur skal meta með faglegum hætti og matið á að skipta máli við val á umsækjanda. Orðin hæfni og málefnaleg sjónarmið vísa til þeirra reglna sem hafa mótast í stjórnslurétti og í réttarframkvæmd varðandi ráðningu manna í opinber störf og embætti og miðast að faglegu mati.

Nú er gefinn möguleiki á því að skipa erlenda menn í embætti með lögum sem er mikil breyting frá fortakslausu ákvæði í núgildandi stjórnarskrá.

Sambærileg ákvæði er að finna í bæði finnsku og sænsku stjórnarskránni.

2 Umboðsmaður Alþingis

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Alþingi kys umboðsmann Alþingis til fimm ára. Hann skal vera sjálfstæður í störfum sínum. Hann gætir að rétti borgaranna og hefur eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga. Hann gætir þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsluhætti. Ákveði ráðherra eða annað	(Umboðsmaður Alþingis, nýtt) Alþingi kys umboðsmann Alþingis til fjögurra ára. Hann hefur eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og gætir að rétti borgaranna. Umboðsmaður skal vera sjálfstæður í störfum sínum.	Ekkert ákvæði.

<p>stjórnvald að hlíta ekki sérstökum tilmælum umboðsmanns skal tilkynna forseta Alþingis um ákvörðunina.</p> <p>Um starfsemi umboðsmanns og hlutverk hans skal nánar mælt fyrir í lögum, þar á meðal um þingmeðferð slíkrar tilkynningar ráðherra eða annars stjórnvalds.</p>		
--	--	--

Skýring: Í núgildandi stjórnarskrá eru engin ákvæði um umboðsmann Alþingis. Umboðsmaður er kosinn af Alþingi og gegnir mikilvægu hlutverki í þinglegu eftirliti með stjórnslu og framkvæmdarvaldi. Embættið starfar samkvæmt [lögum um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997](#). Í þeim er hlutverk umboðsmanns skilgreint svo:

2. gr. Hlutverk umboðsmanns Alþingis o.fl.

Hlutverk umboðsmanns er að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt sem nánar greinir í lögum þessum og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Skal hann gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsluhætti.

Umboðsmaður er í störfum sínum óháður fyrirmælum frá öðrum, þar með töldu Alþingi.

Umboðsmaður hefur samkvæmt lögum nokkuð víðtækar rannsóknarheimildir og getur m.a. krafist stjórnvöld um þær upplýsingar og skriflegar skýringar sem hann þarfnast vegna starfs síns. Þar á meðal getur hann krafist afhendingar á skýrslum, skjölum, bókunum og öllum öðrum gögnum sem mál snerta. Hann getur einnig óskað þess að héraðsdómari kveðji mann fyrir dóm til að bera vitni um atvik sem máli skipta að dómi umboðsmanns. Umboðsmanni ber að gæta þagnarskyldu um þau atvik sem honum verða kunn í starfinu og leynt eiga að fara vegna lögmætra almanna- eða einkahagsmuna.

Í finnsku og sænsku stjórnarskránni eru ákvæði um umboðsmann talsvert ítarleg og heimildir hans njóta stjórnarskrárverndar. Í Svíþjóð og Finnlandi eru aukinheldur starfandi sérstakir stjórnsludómstólar. Embætti umboðsmanns hefur þar ekki dómvald eða endanlegt úrskurðarvald, en það hafa stjórnsludómstólarnir.

Nefndin telur að halda beri heiti embættisins óbreyttu m.a. í ljósi þess að umboðsmaður er trúnaðarmaður þingsins en ekki almennings í öllum tilvikum. Umboðsmanni er ætlað að komast að niðurstöðu um hver sé réttarstaða á grundvelli gildandi laga í ljósi almannahagsmuna, jafnvel þótt slík niðurstæða kunni að fela í sér skerðingu á réttindum einstaklinga. Þá hefur embætti umboðsmanns alþjóðlega skírskotun og vísar heiti hans í öðrum löndum nánast alltaf beint til þingsins.

Niðurstæða nefndarinnar byggist m.a. á álit Róberts R. Spanó, prófessors við lagadeild Háskóla Íslands og áður settum umboðsmanni Alþingis í fjarveru Tryggva Gunnarssonar. Bæði 2. og 3. mgr. er tekin upp í samræmi við hans tillögur og telur nefndin tillögurnar vel til þess fallnar að styrkja eftirlitsvald þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu með að tryggja ákveðna þinglega meðferð í þeim tilvikum þar sem stjórnvald fer ekki að sérstökum tilmælum umboðsmanns.

Eldri tillaga ásamt skýringum (ákvæði gilda að því marki sem ákvæðið er óbreytt):

Alþingi kýs umboðsmann [almennings] til fimm ára. Hann skal vera sjálfstæður í störfum sínum. Hann gætir að rétti borgaranna og hefur eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga. Hann gætir þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsluhætti.

[Stjórnvaldi er skylt að hlíta tilmælum umboðsmanns nema dómstóll kveði á um annað.]

Að öðru leyti skal kveðið á um störf umboðsmanns í lögum.

Töluvert var rætt í nefndinni hvort og hvernig unnt væri að búa þannig um hnúta að stjórnvöld virtu álit og tilmæli umboðsmanns. Talið var að stjórnvöld brygðust seint og illa við aðfinnslum embættisins. Á móti var nefnt að ef tiltekið væri að stjórnvöldum bæri að virða eða hlíta álitum og tilmælum umboðsmanns væri embættið þar með orðið að stjórnsludómstól.

Til álita kom að umboðsmaður fengi formlega heimild til að fara fram á könnun á embættisfærslu ráðherra með erindi til eftirlits- og stjórnarsýslunefndar Alþingis, sbr. t.d. finnsku stjórnarskrána. Talið var óþarfi að formbinda þá heimild heldur hefði embættið ávallt þann möguleika að koma ábendingu á framfæri við eftirlitsnefndina.

Vegna þess er lagt til nýmæli í 2. mgr. ákvæðisins á þá leið að stjórnvöldum verði gert að hlíta tilmælum umboðsmanns. Eftir sem áður væru álit umboðsmanns ekki bindandi en þeim fylgja oft tilmæli til stjórnvalda, sem varða málsmeðferð eða verklag stjórnvalda við úrlausn málsins, sem ætlunin er að tryggja að hafi bindandi áhrif.

Nefnd B leggur til að heiti embættisins verði *Umboðsmaður almennings*, enda endurspeglar það betur hlutverk embættisins sem réttargæsluáðila fyrir hönd almennings gagnvart stjórnarsýslu. Ekki er einhugur í nefndinni um það að breyta nafninu.

3 Ríkisendurskoðun

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<p>Alþingi kýs ríkisendurskoðanda til fimm ára. Hann skal vera sjálfstæður í störfum sínum. Hann endurskoðar fjárreiður ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja í umboði Alþingis eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum.</p> <p>Endurskoðaðan ríkisreikning næstliðins árs ásamt athugasemdum ríkisendurskoðanda skal leggja fyrir Alþingi til samþykktar samhliða frumvarpi til fjárlaga.</p>	<p>Dæmi A, 52. gr. (Ríkisendurskoðandi, nú 43. gr. og nýtt)</p> <p>Alþingi kýs ríkisendurskoðanda til fimm ára í senn og fer hann með endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja í umboði Alþingis eftir því sem nánar segir í lögum.</p> <p>Dæmi B, 77. gr. (Ríkisendurskoðandi, nú 43. gr. og nýtt)</p> <p>Alþingi kýs ríkisendurskoðanda til fimm ára og fer hann með endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og fyrirtækja í umboði Alþingis eftir því sem nánar segir í lögum.</p> <p>Endurskoðaðan ríkisreikning næstliðins árs ásamt athugasemdum ríkisendurskoðanda skal leggja fyrir Alþingi til samþykktar samhliða frumvarpi til fjárlaga.</p>	<p>43. gr. Endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja skal fara fram á vegum Alþingis og í umboði þess eftir nánari fyrirmælum í lögum.</p>

Skýring: Tillaga nefndar byggist að mestu á tillögu stjórnlaganefndar, dæmi B. Talið er að heppilegt sé jafnframt að skipunartími ríkisendurskoðanda séu fimm ár, líkt og umboðsmanns. Til að tryggja festu í fjárstjórnarvaldi ríkisins og sem þáttur í eftirlitsvaldi Alþingis er lagt til að samhliða frumvarpi til fjárlaga sé lagður fyrir þingið endurskoðaður ríkisreikningur síðasta árs. Alþingi fer með fjárstjórnarvaldið en fjárlög hafa séreðli og eru fremur fjárhagsáætlun ríkisins heldur en almenn löggjöf.

4 Ákærvald og ríkissaksóknari

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<p>Skipan ákærvaldsins skal ákveðin með lögum.</p> <p>Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvaldsins. Hann skal í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögum.</p>	<p>Dæmi A/B: (Skipan ákærvalds, nýtt)</p> <p>Skipan ákærvaldsins skal ákveðin með lögum.</p> <p>Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvaldsins. Hann er</p>	<p>Ekkert ákvæði.</p>

Ráðherra skipar ríkissaksóknara og veitir honum lausn. Ríkissaksóknari er sjálfstæður í störfum sínum og nýtur sömu verndar í starfi og dómara.	einungis háður lögum í störfum sínum. Forseti Íslands skipar ríkissaksóknara og veitir honum lausn. Ríkissaksóknari skal njóta sömu verndar í starfi og dómara.	
---	--	--

Skýring: Í tillögu nefndar B er ráðningarferli samræmt því sem gert er ráð fyrir um dómara samkvæmt tillögu nefndar C sbr. 1. gr um ákvæði stjórnssýslu og eftirlit. Þó er orðalagi hnikað til þannig að skýrt sé að hæfnisnefnd getur talið fleiri en einn umsækjanda vera í hæfasta flokki, og er það þá þess sem skipar í embættið að velja úr þeim hópi á eigin ábyrgð.

Ef ráðherra skipar ríkissaksóknara og velur ekki einn af þeim hæfustu þarf að leita samþykkis Alþingis fyrir ráðningunni. Ráðherra situr í skjóli meirihluta á þingi og því er ekki nægilegt að einfaldur meirihluti veiti samþykki sitt til að tryggja að sátt sé um að víkja frá meginreglunni. Nefnd B leggur því til að aukinn meirihluta, eða $\frac{2}{3}$ alþingismanna, þurfi til að samþykkja skipun ríkissaksóknara með afbrigðum.

Ákvörðun ráðherra um skipun varðar við ráðherraábyrgð eins og aðrar ákvarðanir hans. Í nefndinni kom fram það sjónarmið að skipun ríkissaksóknara væri meðal þeirra verkefna sem eðlilegt væri að forseti Íslands hefði á sinni könnu sem umboðsmaður þjóðarinnar, enda væri þar ekki um pólitískt vald að ræða. Vísast til skýringa við 1. gr. í þessum kafla í tengslum við framangreint þ.e. hið almenna ákvæði er gildir um skipan ríkissaksóknara og dómara.

KAFLI UM SVEITARFÉLÖG

1. Sjálfstjórn sveitarfélaga

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Sveitarfélög ráða sjálf málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Sveitarfélög skulu hafa nægilega burði og tekjur til að sinna lögbundnum verkefnum. Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.	Dæmi A/B: Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.	Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.

Skýring: Lagt er til að ákvæði 78. gr. núgildandi stjórnarskrár standi óbreytt en færist frá mannréttindakafli stjórnarskrárinnar yfir í nýjan kafla um málefni sveitarfélaga, að tillögu stjórnlaganefndar. Ákvæði 1. mgr. hefur verið nánast óbreytt frá árinu 1874 og hefur ágæt sátt ríkt um það. Með ákvæðinu er sveitarfélögum tryggð stjórnarskrárvarin staða í stjórnkerfi ríkisins og verða þau ekki lögð niður nema með stjórnarskrárbreytingu. Ákvæðið kveður á um sjálfstjórn sveitarfélaga án þess að tilgreina nánar í hverju hún felst. Hér er því fyrst og fremst stefnuýfirlýsing stjórnarskrárgjafans um að þau skuli njóta sjálfstjórnar. Ákvæðið tryggir tilvist sveitarfélaga, tryggir þeim ákveðna sjálfstjórn og felur í sér vísbendingu um að þau hafi tiltekin verkefni með höndum.

Ákvæði 3. mgr. kveður á um tekjustofna sveitarfélaga og kom nýtt inn í stjórnarskrá með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995. Það er talið staðfesta að tekjuöflun sveitarfélaga þurfi að byggjast á heimild í lögum en þeim sé í sjálfsvald sett hvernig þau nýta lögákveðna tekjustofna. Ákvæðið hefur einnig þýðingu um heimildir til að veita sveitarfélögum ákveðið svigrúm við skattlagningu. Í fyrsta lagi verði skilgreind verkefni sveitarfélaga, þ.e. hvaða málefni þau fara með og þá einnig hver ekki. Áréttað verði sjálfstæði sveitarfélaga um eigin málefni en jafnframt að nánar sé kveðið á um verkefni þeirra og ábyrgð í lögum.

Í 2. mgr. er ákveðið nýmæli. Lagt er til að tryggt sé að nægilegt fé fari með þeim verkefnum sem löggjafinn ákveður að fela sveitarfélögum, svo sem fram kemur í tillögum Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Rætt var í nefndinni hvort mæla ætti fyrir um tiltekna skiptingu tekjustofna í stjórnarskránni. Ekki var meirihluti fyrir þeirri tilhögun. Verkefnum sé sinnt af sveitarfélögum eða samtökum þeirra, svo sem byggðarsamlagi, nema þau eigi betur heima hjá ríkinu. Tryggð verði réttarfarsleg úrræði við brot á sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga eða öðrum form- eða efnisákvæðum stjórnarskrár.

Rætt var um að hafa eftirfarandi málsgrein sem hluta af þessari grein: „*Ríki og sveitarfélög fara í sameiningu með fjárfstjórn hins opinbera eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum.*“

2. Nálægðarregla

Tillaga B-nefndar ⁵	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
(Nýtt) Á hendi sveitarfélaga eru þeir þættir opinberrar þjónustu sem best þykir fyrir komið í héraði svo sem nánar skal kveðið á um í lögum.	Dæmi A/B: Ekkert ákvæði.	Ekkert ákvæði.

Skýring: Hugmynd nefndarinnar um nálægðarreglu er að hið opinbera sinni einungis þeim verkefnum sem ekki verður sinnt í nærsamfélagi, þannig að hverju máli skuli sinnt á lægsta stjórnsýslustigi sem nær utan um það.

Ætlað er kveðið á um þessa verkaskiptingu í almennum lögum í heildarlöggjöf.

3. Kosning sveitarstjórna og íbúalýðræði

Tillaga B-nefndar ⁶	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Sveitarfélögum er stjórnað af sveitarstjórnnum sem starfa í	Dæmi A: (Sveitarstjórnarkosningar og	Ekkert ákvæði.

⁵ Grænt letur og undirstrikað gefur til kynna breytingu eða viðbót miðað við tillögu stjórnlaganefndar.

⁶ Grænt letur og undirstrikað gefur til kynna breytingu eða viðbót miðað við tillögu stjórnlaganefndar.

umboði íbúa og eru kjörnar í almennum, leynilegum kosningum. Rétti íbúa sveitarfélags til þess að óska eftir atkvæðagreiðslu um málefni þess skal skipað með lögum.	íbúalýðræði, nýtt) Sveitarstjórnir skulu kjörnar í almennum leynilegum kosningum. Rétti íbúa sveitarfélags til þess að óska eftir atkvæðagreiðslu um málefni sveitarfélagsins skal skipað með lögum.	
--	--	--

Skýring: Tillaga B-nefndar er nánast samhljóða tillögu stjórnlaganefndar að frátöldum fyrri hluta 1. mgr. ákvæðisins. Nefnd B leggur til að áréttað verði að sveitarfélögum sé stjórnað af sveitarstjórnnum í umboði íbúa sbr. 1. mgr. Vísun í umboð íbúa á sér hliðstæðu í áréttingu í tillögum B-nefndar um að Alþingi sitji í umboði þjóðarinnar. Þá er jafnframt kveðið á um að sveitarstjórnir skuli kjörnar í almennum leynilegum kosningum. Eðlilegt þykir að kveðið sé á um slík grundvallarréttindi í stjórnarskrá. Nánari fyrirmæli, m.a. um kjörgengi og kosningarétt, yrði kveðið á um í almennum lögum.

Til umræðu kom hvort kveða ætti á um persónukjör í sveitarstjórnarkosningum, með beinum hætti í stjórnarskrá. Athuga verður hins vegar að lög um alþingiskosningar gilda um kosningar almennt og þar sem lögum nr. 5/1998 um kosningar til sveitarstjórna sleppir.

Tekin er upp tillaga stjórnlaganefndar um að í lögum skuli ákveða um rétt íbúa sveitarfélags til að óska eftir atkvæðagreiðslu um málefni þess. Þetta opnar á aukið íbúalýðræði, þ.e. áhrif fólks á nærsamfélag sitt, og verður til þess að dreifa valdi. Í 2. mgr. tekur því til réttar íbúa til að óska eftir atkvæðagreiðslu um ákveðin málefni sveitarfélags. Sjálfstjórn sveitarfélaga byggist á þeirri lýðræðishugsun að fólkið í landinu hafi rétt til þess að hafa bein áhrif á sitt nærumhverfi. Sveitarfélög gegna því mikilvægu lýðræðislegu hlutverki. Þau eru það stjórnvald sem er næst fólkinu og geta veitt íbúum tækifæri til aukins samráðs og beinnar þátttöku í ákvörðunum. Ákvæðið eitt og sér felur þó ekki í sér sérstakar skyldur sveitarfélaga, heldur ráðagerð um að slíkar atkvæðagreiðslur skuli haldnar að ákveðnum skilyrðum fullnægðum.

Ef sett verða lög um atkvæðagreiðslur í sveitarstjórnnum er eðlilegt að höfð sé hliðsjón af ákvæðum stjórnarskrár um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslna um lög frá Alþingi.

Lagt er til að ný grein komi inn í stjórnarskrá er kveði á um kosningu sveitarstjórna og íbúalýðræði.

4. Samráðsskylda

Tillaga B-nefndar ⁷	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Samráð skal haft við sveitarstjórnir og samtök þeirra við undirbúning lagasetningar sem varðar málefni sveitarfélaga.	Ekkert ákvæði.	Ekkert ákvæði.

Skýring: Með ákvæðinu er lögð skylda á samráð við sveitarstjórnir við undirbúning lagasetningar og samningu frumvarpa sem varða málefni sveitarfélaga beint. Lagaákvæðið hefur það efnislega inntak að ef t.d. ætti að breyta lögum um grunnskóla nr. 91/2008 er skylda á frumstigi að hafa samráð um gerð lagasetningarinnar við sveitarfélög eða samtök t.d. Samband íslenskra sveitarfélaga eða landshlutasamtök, eftir því sem við á.

⁷ Grænt letur og undirstrikað gefur til kynna breytingu eða viðbót miðað við tillögu stjórnlaganefndar.

Ljóst er að sveitarfélög búa yfir víðtækri þekkingu um þau málefni sem undir þau heyra, sér í lagi þau sem eru lögbundin. Nefnd B telur því mikilvægt að sveitarfélög, sem framkvæmdarvaldshafi er taki umfangsmiklar ákvarðanir er varða almannahag, hafi rétt til að tjá sig um efni löggjafar sem og að hafa þar áhrif.