

Breytingartillaga nefndar B vegna texta í áfangaskjal¹

með skýringum²

Lagt fram á 14. fundi Stjórnlagaráðs, 24.6. 2011

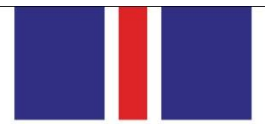
KAFLI UM RÁÐHERRA OG RÍKISSTJÓRN

3. Stjórnarmyndun

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
<p>Alþingi kýs forsætisráðherra. Forseti Íslands skipar hann í embætti.</p> <p>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 tillögunna. 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.</p> <p>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.</p> <p>Forsætisráðherra skipar</p>	<p>Alþingi kýs forsætisráðherra. Forseti Íslands skipar hann í embætti.</p> <p>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 tillögunna. 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.</p> <p>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</p>	<p>Alþingi kýs forsætisráðherra. [Forseti Íslands/þingforseti] skipar [hann/hana] í embætti fyrir hönd Alþingis og veitir [honum/henni] lausn.</p> <p>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.</p> <p>Forsætisráðherra skipar aðra ráðherra og veitir þeim lausn.</p>

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

² Feitletrað letur er notað til að undirstrika breytingartillögu.



aðra ráðherra og veitir þeim lausn. Ráðherrar vinna eið að stjórnarskránni er þeir taka við embætti.	má. Forsætisráðherra skipar aðra ráðherra og veitir þeim lausn. Ráðherrar vinna eið að stjórnarskránni er þeir taka við embætti.	
---	---	--

Skýring: 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 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.

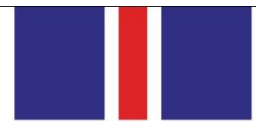
Umræður spunnust í nefndinni og á ráðsfundi um hvort þörf væri á viðlagaákvæði varðandi stjórnarmyndun, þannig að sérstakar heimildir tækju gildi ef stjórnarmyndun tekst ekki innan tiltekins frests. Tilvist slíks viðlagaákvæðis eykur þrýsting á Alþingi að ljúka kosningu forsætisráðherra og þar með stjórnarmyndun 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 hnykket 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.

4. Setutími ráðherra

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Enginn getur gegnt sama ráðherraembætti lengur en 8 ár.	Enginn getur gegnt sama ráðherraembætti lengur en 8 ár.	Valkostur 1: Ekkert ákvæði um hámarkssetutíma ráðherra. Valkostur 2: Enginn getur gegnt embætti forsætisráðherra lengur en 12 ár samtals. Valkostur 3: Enginn getur gegnt ráðherraembætti lengur en 8 ár samtals. Sé um að ræða embætti forsætisráðherra má lengja setutíma í 12 ár.

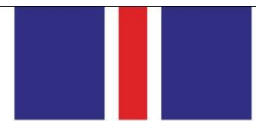
Skýring: Ólík sjónarmið voru uppi í nefndinni um hvort ástæða væri til að takmarka setutíma allra ráðherra eða aðeins forsætisráðherra, eða hvort ástæða væri til að takmarka setutímamann yfirleitt.

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.

Kafli um Alþingi

7. Þingforseti

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Alþingi kýs sér forseta með $\frac{2}{3}$ hlutum 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 stjórnslu þess. Með forseta starfa varaforsetar sem eru staðgenglar hans og mynda	Alþingi kýs sér forseta með $\frac{2}{3}$ hlutum 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 stjórnslu þess. Með forseta starfa varaforsetar sem eru staðgenglar hans og mynda	Alþingi kýs sér forseta með $\frac{2}{3}$ hlutum 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 stjórnslu þess. Með forseta starfa



ásamt honum forsætisnefnd. Forseti Alþingis lætur af almennum þingstörfum og hefur ekki atkvæðisrétt. Varamaður hans tekur sæti á þingi á meðan hann gegnir embættinu.	ásamt honum forsætisnefnd. Forseti Alþingis lætur af almennum þingstörfum og hefur ekki atkvæðisrétt. Varamaður hans tekur sæti á þingi á meðan hann gegnir embættinu.	varaforsetar og myndi ásamt honum forsætisnefnd. Forseti Alþingis lætur af almennum þingstörfum og hefur ekki atkvæðisrétt. Varamaður hans tekur sæti á þingi á meðan hann gegnir embættinu.
---	---	---

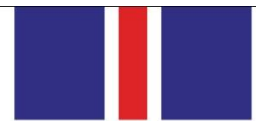
Skýring: Breytingartillaga nefndar B lýtur að því að taka af allan vafa um að varaforsetar þingsins séu staðgenglar þingforseta, til dæmis ef undirrita þarf samþykkt lagafrumvörp áður en þau eru lögð fyrir forseta Íslands til staðfestingar og forseti Alþingis er fjarstaddur eða forfallaður. Að sama skapi 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.

9. Þingnefndir

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Alþingi kýs fastanefndir til að fjalla um þingmál og sérnefndir eftir því sem við á. Um störf þingnefnda skal mælt fyrir í lögum.	Alþingi kýs fastanefndir til að fjalla um þingmál og sérnefndir eftir því sem við á. Um störf þingnefnda skal mælt fyrir í lögum.	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.

12. Meðferð þingmála

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
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 fyrir 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.	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 fyrir 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.	Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrir 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 fyrir 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.



<p>Tillögur um vantraust á ríkisstjórn eða ráðherra eru ræddar og afgreiddar við eina umræðu.</p> <p>Þingmál sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu falla ekki niður fyrir en við lok kjörtímabils.</p> <p>Að öðru leyti skal kveðið á um meðferð þingmála í lögum.</p>	<p>Tillögur um vantraust á ríkisstjórn eða ráðherra eru ræddar og afgreiddar við eina umræðu.</p> <p>Þingmál sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu falla ekki niður fyrir en við lok kjörtímabils.</p> <p>Að öðru leyti skal kveðið á um meðferð þingmála í lögum.</p>	<p>Þingmál sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu falla niður við lok kjörtímabils.</p> <p>Að öðru leyti skal kveðið á um meðferð þingmála í lögum.</p> <p>.</p>
--	--	---

Skýring: 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.

Kafla um forseta

9. Náðun og sakaruppgjöf

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafla) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
<p>Forseti Íslands getur náðað menn og veitt almenna uppgjöf saka ad tillögu ráðherra.</p> <p>Ráðherra getur hann þó ekki leyst undan refsingu, sem Hæstiréttur hefur dæmt vegna ráðherraábyrgðar, nema með samþykki Alþingis.</p>	<p>Forseti Íslands getur náðað menn og veitt almenna uppgjöf saka ad tillögu ráðherra.</p> <p>Ráðherra getur hann þó ekki leyst undan refsingu, sem Hæstiréttur hefur dæmt vegna ráðherraábyrgðar, nema með samþykki Alþingis.</p>	<p>Forseti Íslands getur náðað menn og veitt almenna uppgjöf saka. Ráðherra getur hann þó ekki leyst undan refsingu, sem Hæstiréttur hefur dæmt vegna ráðherraábyrgðar, nema með samþykki Alþingis.</p>

Skýringar: 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.