

Tillögur B-nefndar að texta í áfangaskjal¹

með skýringum²

Lagt fram til kynningar á 11. fundi Stjórnlagaráðs 3.6.2011

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 Þjóðfundi. 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 ennfremur 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).

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

²Grænt letur gefur til kynna breytingu frá tillögum stjórnlaganefndar.

Þau verkefni sem forseti hefur í reynd á sinni könnu samkvæmt núverandi stjórnarskrá, og tillögu stjórnlaganefndar, eru eftirfarandi. Aðeins tvö fyrstnefndu verkefnin 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 fyrirsvar 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: Samhljóða.	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 [35 ára gamall] ríkisborgari sem fullnægir skilyrðum um kjörgengi til Alþingis.	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 kosningarréttar til Alþingis, að fráskildu búsetuskilyrðinu.

Skýring: 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 Hæstaréttardómarar. Það þýðir hins vegar þá efnisbreytingu að forseti verður að eiga lögheimili á Íslandi þegar kosning fer fram (nema lög um Alþingiskosningar ákveði annað). Þá var rætt hvort fella ætti brott kjörgengisskilyrði um 35 ára aldur forseta.

3 Forsetakjör

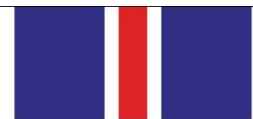
Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Forseti er kosinn í leynilegri atkvæðagreiðslu þeirra er kosningarrétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst [eins] af hundraði kosningarbærra manna og mest [tveggja] af hundraði. Kjósendur skulu raða frambjóðendum, einum eða fleirum að eigin vali, í forgangsörð. Sá er best uppfyllir forgangsörðun 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.	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. Dæmi B: Óbreytt ákvæði.	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.

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 forgangsörð. 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 meðmælendafjöldi. 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
Kjörtímabil forseta hefst 1. ágúst og endar 31. júlí að fjórum árum liðnum. Forsetakjör fer fram í júní- eða	Dæmi A: Kjörtímabil forseta hefst 1. ágúst og endar 31. júlí að 4 árum liðnum. Forsetakjör fer fram í júní- eða júlímánuði	6. gr. Kjörtímabil forseta hefst 1. ágúst og endar 31. júlí að 4 árum liðnum. Forsetakjör fer



júlímánuði það ár, er kjörtímabil endar. [Forseti skal ekki sitja lengur en þrjú kjörtímabil.]	það ár, er kjörtímabil endar. Forseti skal ekki sitja lengur en þrjú kjörtímabil. Dæmi B: Óbreytt ákvæði.	fram í júní- eða júlímánuði það ár, er kjörtímabil endar.
--	--	---

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

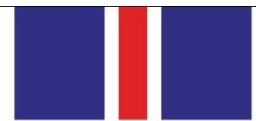
Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Falli forseti frá eða láti af störfum áður en kjörtímabili er lokið skal kjósa nýjan forseta til 31. júlí á fjórða ári frá kosningu.	Dæmi A/B: Óbreytt.	7. gr. Nú deyr forseti eða lætur af störfum, áður en kjörtíma hans er lokið, og skal þá kjósa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



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.

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

7 Starfskjör forseta

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Forseta Íslands er óheimilt að hafa með höndum önnur launuð 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.	Dæmi A/B: Öbreytt ákvæði.	9. gr. Forseti lýðveldisins má ekki vera alþingismaður né hafa með höndum launuð störf í þágu opinberra stofnana eða einkaatvinnufyrirtækja. 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.

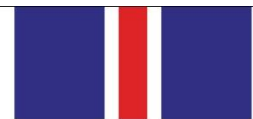
Ekki þykir ástæða til að tiltaka sérstaklega í stjórnarskrá að handhafi forsetavalds fái sömu greiðslur og forseti. Eðlilegt má telja að greiðsla til handhafa sé innifalin í starfskjörum hans enda eru skyldur sem því verkefni tengjast óaðskiljanlegur og fyrirsjáanlegur hluti af embættisskyldum hans.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

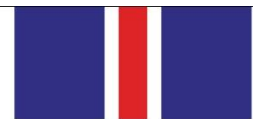
Skýring: Í samræmi við ákvæði um alþingismenn leggur nefnd B til að forsetinn vinni eið að stjórnarskránni, til dæmis þannig að hann heiti því að halda stjórnarskrána, virða hana og vernda í störfum sínum. Þá kemur einnig til greina að árétta í heitinu (eða í sérstakri stjórnarskrárgrein) hlutverk forseta sem verndara og boðbera þeirra gilda sem stjórnarskráin byggir á, meðal annars lýðræðis og mannréttinda, réttlætis, frelsis, jafnréttis og velferðar til handa öllum landsins borgurum.

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.



9 Ábyrgð forseta

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Forseti verður ekki sóttur til refsingar nema með samþykki Alþingis. [Valkostur I:] Forseta má leysa frá embætti áður en kjörtímabili er lokið, ef tillaga um það er samþykkt með 4/5 hlutum atkvæða á Alþingi. [Valkostur II:] Forseta má leysa frá embætti áður en kjörtímabili er lokið, ef það er samþykkt með meirihluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi $\frac{3}{4}$ 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.	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 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. 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 $\frac{3}{4}$ hluta þingmanna. 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. 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	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 Alþingis. 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 $\frac{3}{4}$ hluta þingmanna. 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.



	Þar til skorið hefur verið úr kröfu Alþingis með endanlegum dómi. Með samþykki Alþingis verður forseti sóttur til refsingar fyrir almennum dómstólum.	
--	---	--

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. 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. Til greina kemur að Alþingi geti leyst forseta frá störfum með samþykki $\frac{2}{3}$ þingheims án þjóðaratkvæðagreiðslu. Að sjálfsögðu er þessi heimild aðeins ætluð til nota í ítrustu undantekningartilvikum þegar forseti er ófær um að gegna störfum sínum.

10 Aðsetur forseta

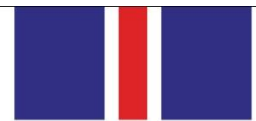
Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Tillaga B-nefndar er að þetta ákvæði falli brott.	Dæmi A/B: Öbreytt ákvæði.	X. gr. Forseti lýðveldisins hefur aðsetur í Reykjavík eða nágrenni.

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.

11 Vald forseta

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Tillaga nefndar B er að þessi grein falli brott.	Dæmi A: (Vald forseta, nú 13., 17., 18. og 19. gr. með breytingum) Ráðherra fer með vald forseta nema mælt sé á annan veg í stjórnarskrá þessari. Sá ráðherra sem undirritað hefur stjórnarathöfn ber málið að jafnaði upp fyrir forseta og öðlast hún gildi við undirritun hans. Dæmi B: Ráðherra fer með vald forseta nema mælt sé á annan veg í stjórnarskrá þessari.	18. gr. Sá ráðherra, sem mál hefur undirritað, ber það að jafnaði upp fyrir forseta. 19. gr. Undirskrift forseta lýðveldisins undir lögjafarmál eða stjórnarerindi veitir þeim gildi, er ráðherra ritar undir þau með honum.

Skýring: Greinar 18. og 19. í núverandi stjórnarskrá lýsa ekki raunverulegum völdum forseta, heldur eru völdin í höndum ráðherra. Þeir ákveða stjórnarathafnir og bera ábyrgð á þeim, lagalega og pólitískt.



Nefnd B telur ekki ástæðu til að lýsa öðru stjórnarformi en viðgengst í raun og veru og að undirskrift forseta á ákvarðanir ráðherra sé óþarft formsatriði. Það gefur í skyn að forseti eigi aðild að ákvörðun sem hann á ekki. Nefnd B leggur 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).

Ákvæði um að forseti og jafnvel forseti Alþingis undirriti lög til að staðfesta stjórnskipulegt gildi þeirra, þ.e. að þau hafi verið sett með réttum hætti, eða vísi þeim til Lögréttu ella, á e.t.v. heima í annarri grein. Athuga þarf hvort sérstök ástæða er fyrir því að ráðherra taki þátt í að undirrita lög ásamt forseta.

12 Ríkisráð

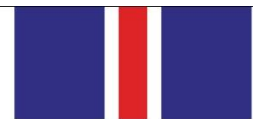
Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Tillaga B nefndar er að ákvæði um ríkisráð falli brott.	Dæmi A: (Ríkisráð, nú 16. gr.) Forseti Íslands og ráðherrar skipa ríkisráð, og hefur forseti þar forsæti. Lög, þjóðréttarsamninga og mikilvægar stjórnarráðstafanir skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði. 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.	16. gr. Forseti lýðveldisins og ráðherrar skipa ríkisráð, og hefur forseti þar forsæti. Lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði.

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.

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	Dæmi A/B: (Framlagning stjórnarfrumvarpa, nú 25. gr.)	19. gr. Forseti Íslands getur látið



stjórnarfrumvarpa falli brott.	Forseti Íslands getur látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykkt.	leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykkt.
--------------------------------	---	---

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 ráðherrar. Það gefur nefndum jafnframt tækifæri til að hafa áhrif á frumvarpsdrög og bera ábyrgð á frumvörpum frá fyrsta stigi í þinginu.

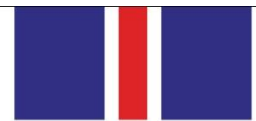
14 Setning Alþingis

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 meirihluta þingmanna.	Dæmi A: (Setning Alþingis, 22. gr. og nýtt. 23. gr. er felld niður) 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. Dæmi B: 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.	22. gr. Forseti lýðveldisins stefnir saman Alþingi eigi síðar en tíu vikum eftir almennar alþingiskosningar. Forsetinn setur reglulegt Alþingi ár hvert. 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.

Skýring: Nefnd B telur það samrýmast vel menningar-, gilda- og lýðræðisvarðarhlutverki forseta að stefna saman og setja Alþingi.

15 Náðun og sakaruppgjöf

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



(Náðun og sakaruppgjöf, nú 29. gr. breytt og 30. gr. felld niður) 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.	Dæmi A: (Náðun og sakaruppgjöf, nú 29. gr. breytt og 30. gr. felld niður) Forsetinn getur náðað menn og veitt almenna uppgjöf saka. Ráðherra getur hann þó eigi leyst undan saksókn né refsingu, sem 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.	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 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 felld brott.

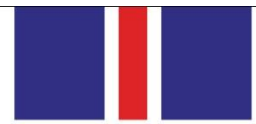
Kanna þarf nánar hver framkvæmd hefur verið varðandi náðanir forseta Íslands, þ.e. hvaðan frumkvæði að náðunum kemur og hvernig með þær er farið. Vakin er athygli á því að í Finnlandi þarf forseti að fá umsögn Hæstaréttar áður en náðun er veitt.

Samþykkt (ekki á réttum stað)

16 Birting laga

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
(Birting laga o.fl., nú 27. gr. með breytingum) Birta skal lög, stjórnvaldsfyrirmæli og þjóðréttarsamninga sem ríkið hefur fullgilt. Lögum og fyrirmælum má aldrei beita fyrr 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 fyrr 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.



Þjóð til þings
Stjórnlagaráð 2011

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