

Breytingartillaga nefndar B vegna texta í áfangaskjal¹

með drögum að skýringum (frumstig)²

Lagt fram til afgreiðslu á 16. fundi Stjórnlagaráðs, 12.7.2011

UNDIRSTÖÐUR

1 Handhafar ríkisvalds

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
2. máls. 2. mgr. er nýr. 4. mgr. fellur brott og forseti Íslands skilgreindur sem framkvæmdarvaldshafi.	Alþingi fer með löggjafarvaldið í umboði þjóðarinnar. Ráðherrar, ríkisstjórn og önnur stjórnvöld, <i>í umboði Alþingis, fara með framkvæmdarvaldið ásamt forseta Íslands.</i> Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar fara með dómvaldið.	Alþingi fer með löggjafarvaldið í umboði þjóðarinnar. Ráðherrar, ríkisstjórn og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdarvaldið í umboði Alþingis. Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar fara með dómvaldið. Forseti Íslands er þjóðhöfðingi lýðveldisins og fer með þau verkefni er stjórnarskrá þessi tilgreinir.

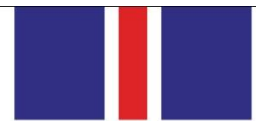
Skýring: Eitt af markmiðum Stjórnlagaráðs er að greina sem best á milli valdþáttanna og skýra hlutverkaskiptingu svo ljóst sé hver fari raunverulega með vald og beri á því ábyrgð. Þess vegna þótti mikilvægt að hreinsa út óljóst hlutverk og leppsorðalag. Í gildandi stjórnarskrá er forseti sagður fara 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.

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. Finnska stjórnarskráin nefnir að forseti hafi framkvæmdarvald ásamt ríkisstjórn en hann er ekki nefndur sem handhafi löggjafarvalds.

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

² Ath. að skýringar eru ekki fullunnar. Fyrirvari er gerður við efni þeirra sem stendur.



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.

KAFLI UM ALÞINGI

1. Hlutverk Alþingis

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
1. mgr „Alþingi sækir vald sitt til þjóðarinnar“ fellur brott.	Alþingi fer með löggjafarvald og fjárstjórnarvald ríkisins og hefur eftirlit með framkvæmdarvaldinu svo sem nánar er mælt fyrir um í stjórnarskrá þessari og öðrum lögum.	Alþingi sækir vald sitt til þjóðarinnar. Það fer með löggjafarvald og fjárstjórnarvald ríkisins og hefur eftirlit með framkvæmdarvaldinu svo sem nánar er mælt fyrir um í stjórnarskrá þessari og öðrum lögum.

Skýring: Með breytingunni verður ákvæðið nánast samhljóða dæmi A frá stjórnlaganefnd. Breytingin er gerð að tillögu Ragnhildar Helgadóttur, prófessors í stjórnskipunarrétti. Nóg er að tiltaka að Alþingi starfi í umboði þjóðarinnar í ákvæði um handhafa ríkivalds og því óþarft að tvítaka það atriði.

2. Eiður þingmanna

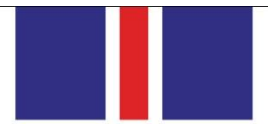
Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Orðið „eiðstaf“ kemur í stað orðsins eið.	<i>Sérhver nýr þingmaður undirritar eiðstaf að stjórnarskránni er kosning hans hefur verið tekin gild.</i>	Sérhver nýr þingmaður vinnur <u>eið</u> að stjórnarskránni er kosning hans hefur verið tekin gild.

Skýring: Orðið eiðstaf er notað í stað eiðs til samræmis við orðalag er gildi um ráðherra og forseta.

11. Flutningur þingmála

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Ákvæðið kemur inn á ný.	Alþingismenn hafa rétt til að flytja frumvörp til laga, tillögur til ályktana og önnur þingmál.	Ekkert ákvæði.

Skýring: Ákvæðið kemur inn samhljóða dæmi A hjá stjórnlaganefnd.



12. Meðferð lagafrumvarpa

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Orðalagi breytt til muna. Meðferð þingsályktunartillögum flutt í sérstakt ákvæði.	<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>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.</p> <p>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.</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>

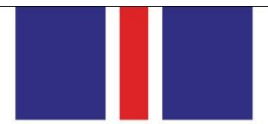
Skýring: Nefnd B þótti skýrara að skipta grein um meðferð þingmála í tvær greinar. Sú fyrri fjallar um lagafrumvörp en sú seinni um tillögur til þingsályktana og önnur þingmál.

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 ríkisstjórnarfundum, 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 fordast 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 liggi 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.

13. Meðferð þingsályktunartillagna

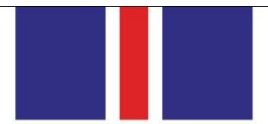
Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Nýtt ákvæði um meðferð þingsályktunartillagna.	<p>Tillögur ríkisstjórnar eru teknar til athugunar og meðferðar í þingnefndum áður en þær eru ræddar á Alþingi.</p> <p>Tillögu til þingsályktunar má ekki samþykkja fyrr en eftir tvær umræður á Alþingi. Sama á við um heimild til fullgildingar þjóðréttarsamnings sem kallar á breytingu á lögum eða er að öðrum ástæðum mikilvægur.</p> <p>Tillögur til þingsályktana sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu falla niður við lok löggjafarþings.</p> <p>Tillögur um vantraust á ríkisstjórn eða ráðherra eru ræddar og afgreiddar við eina umræðu.</p> <p>Að öðru leyti skal kveðið á um meðferð þingmála í lögum.</p>	Stendur með 12. gr. um meðferð þingmála.

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 fullgildingu 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 fullgildingu 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.

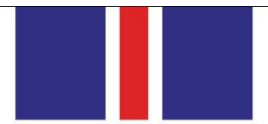


Kveðið er sérstaklega á um meðferð vantrauststillagna þar sem þær eru sérstaklega nefndar annars staðar í stjórnarskránni og eru stjórnskipulega mikilvægar. Þær skal ræða og afgreiða við eina umræðu í þinginu. Að öðru leyti en framan er talið skal kveðið á um meðferð þingmála, t.d. skýrslna til þingsins,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

14. Staðfesting laga

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Í 5. málsl. 2. gr. segir nú: „innan fimm daga frá synjun forseta.“ Valkostur II fellur brott.	<p>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.</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>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.</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 ef Alþingi fellir löginn áður úr gildi. 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>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 álit. Að öðrum kosti staðfestir forseti frumvarpið og fær það þá lagagildi.</p> <p>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.</p>

Skýring: Valkostur II er felldur brott. Í 5. málsl. 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 lá 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 lög.

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.

15. Birting laga

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Breyting á orðalagi 2. málslíðar: „Lögum og fyrirmælum má aldrei beita með íþyngjandi hætti fyrir en eftir birtingu þeirra.“	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.	Birta skal lög, stjórnvaldsfyrirmæli og þjóðréttarsamninga sem ríkið hefur fullgilt. Lögum og fyrirmælum má aldrei beita fyrir en eftir birtingu þeirra. Um birtingarháttu og gildistöku fer að landslögum.

Skýring: Nefndinni bárust athugasemdir frá Írisi Lind Sæmundsdóttur stjórnlagaráðsfulltrúa þess efnis að með fyrra orðalagi væri ekki hægt að beita ívilnandi lagaákvæðum til hagsbóta fyrir borgarana. Í minnisblaði Ragnildar Helgadóttur var það svo frekar áréttað og er hér orðað þannig að íþyngjandi ákvæðum megi ekki beita fyrir en birt hafi verið, hvort heldur laga eða stjórnvaldsfyrirmæla.

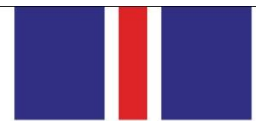
16. Skipan skattamála

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Orðalag 2. málslíðar 1. mgr. færður í 2. mgr. og 1. mgr. gildandi 17. gr. færður í 2. málslíð 1. gr.	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.	16. gr. Skipan skattamála: 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. 17. gr. Skattlagningarvald (1. mgr.) Engan skatt má á leggja né breyta né af taka með lögum.

Skýring: Hér eru ákvæði 16. og 17. gr. sameinuð að því marki sem orðalag ákvæða er eins.

17. Eignir og skuldbindingar ríkisins

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
1. mgr. sameinuð 16. gr. Ný 2. mgr. „Stjórnvöldum er óheimilt að ábyrgjast fjárhagslegar skuldbindingar einkaaðila. Með lögum má þó kveða á um slíka ríkisábyrgð vegna almannahagsmuna.“	Ekki má taka lán eða undirgangast ábyrgðir er skuldbinda ríkið nema með lögum. Stjórnvöldum er óheimilt að ábyrgjast fjárhagslegar skuldbindingar einkaaðila. Með lögum má þó kveða á um slíka ríkisábyrgð vegna	17. gr. skattlagningarvald. Engan skatt má á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Ekki má taka lán eða undirgangast ábyrgðir er skuldbinda ríkið nema með lögum. Ekki má selja eða láta með öðru móti af hendi fasteignir



	<p>almanahagsmuna. 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>ríkisins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt heimild í lögum. Um ráðstöfun annarra eigna ríkisins fer að lögum.</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 lögin tóku breytingu árið 2000 í samræmi við EES-reglur, þannig að nefndin telur löglíkur fyrir því að lögin séu í samræmi við núgildandi Evrópulöggjöf.

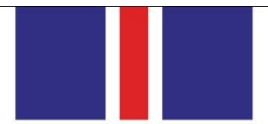
Í 2. mgr. ákvæðisins er að finna þrengingu á heimild ríkisins til að veita ríkisábyrgð, sem er nýmæli, á þá leið að lög um ríkisábyrgð þurfi að uppfylla skilyrði ákvæðisins að vera í þágu almanahagsmuna. Nefndin leggur áherslu á að mikilvægt sé engu að síður að ná samráði milli allra flokka um slík mál 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 almannaafjár.

19. Fjárukalög og greiðsluheimildir

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
2. mgr. að mörgu leyti breytt, sbr. orðalag „að fengnu samþykki fjárlaganefndar“. Skilyrt að samþykki fjárlaganefndar þurfi til áður en slík heimild er innt af hendi.	Enga greiðslu má inna af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum. 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 almanahagsmunir krefjast þess. Leita skal heimildar fyrir slíkum greiðslum í fjárukalögum.	[Enga greiðslu má inna af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum. Fjármálaráðherra getur þó innt greiðslu af hendi án heimildar í fjárlögum til að mæta greiðsluskyldu ríkisins vegna ófyrirséðra atvika eða ef almanahagsmunir krefjast þess. Skal hann þá gera fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir greiðslunni[, fyrirfram ef þess er nokkur kostur,] og leita heimildar í fjárukalögum.]

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 „aktstycke“, 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 ætlun 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.

22. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Breyting á nafni nefndarinnar.	Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþings kannar hvers kyns athafnir og ákvarðanir ráðherra eða stjórnarsýslu þeirra eftir því sem hún telur efni til. Skylt er nefndinni að hefja slíka könnun að kröfu þriðjungs þingmanna.	Eftirlits- og stjórnskipunarnefnd Alþings kannar hvers kyns athafnir og ákvarðanir ráðherra eða stjórnarsýslu þeirra eftir því sem hún telur efni til. Skylt er nefndinni að hefja slíka könnun að kröfu þriðjungs þingmanna.

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.

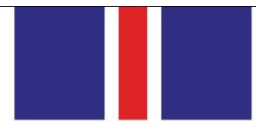
24. Friðhelgi þingmanna

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Síðasti hluti 1. mgr. fellur brott og 3. mgr. kemur í staðinn.	Ekki má setja alþingismann í gæsluvarðhald eða höfða sakamál á hendur honum án samþykkis þingsins nema hann sé staðinn að glæp. Alþingismaður verður ekki krafinn reikningsskapar utan þings fyrir það sem hann hefur sagt í þinginu nema Alþingi leyfi. Alþingismanni er heimilt að afsala sér friðhelgi.	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.

Skýring: Orðalagið „játi skýlaust sekt sína“ var ekki talið nægilega skýrt og talið eðlilegra að alþingismaður hafi heimild til að afsala sér friðhelgi sinni.

27 Lögrétta

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Í stað orðsins „þriðjungur“ kemur „fimmtungur“.	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.	Alþingi kys í Lögréttu fimm menn til fimm ára. Þingnefnd eða þriðjungur 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.



Skýring: Í samræmi við athugasemdir Ragnhildar Helgadóttur prófessors var talið rétt að lækka hlutfall þingmanna sem geti leitað til 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 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.

KAFLI UM RÁÐHERRA OG RÍKISSTJÓRN

1. Ríkisstjórn

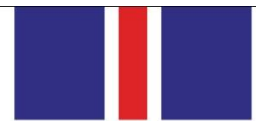
Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Ákvæði um ríkisstjórn verður nr. 1. og ráðherrar færast í nr. 2. Í 1. mgr. er tekið út að forsætisráðherra sé: „ábyrgur fyrir meginatriðum stjórnarstefnunnar.“ Þá er vísað til frumvarpa í 2. mgr. í stað frumvarpsdraga.	Ráðherrar sitja í ríkisstjórn. Forsætisráðherra boðar til ríkisstjórnarfunda, stýrir þeim og hefur yfirumsjón með störfum ráðherra. Ríkisstjórnarfundi 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. 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.	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.

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.

2. Ráðherrar

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Orðalagið „innan marka stjórnarstefnunnar“ tekið út.	Ráðherrar eru æðstu handhafar framkvæmdarvalds hver á sínu sviði. Þeir bera hver fyrir sig ábyrgð á málefnum ráðuneyta og stjórnsýslu sem undir þá heyrir. Geti ráðherra ekki fjallað um mál vegna vanhæfis, fjarveru eða	Ráðherrar eru æðstu handhafar framkvæmdarvalds hver á sínu sviði. Þeir bera hver fyrir sig ábyrgð á málefnum ráðuneyta og stjórnsýslu sem undir þá heyrir, innan marka stjórnarstefnunnar. Geti ráðherra ekki fjallað um



	annarra ástæðna er forsætisráðherra heimilt að fela það öðrum ráðherra.	mál vegna vanhæfis, fjarveru eða annarra ástæðna felur forsætisráðherra það öðrum ráðherra eða staðgengli sínum úr þeirra hópi.
--	---	---

Skýring: Sjá athugasemdir að ofan um að óljóst er hvernig lagaleg ábyrgð ráðherra liggur innan marka stjórnarstefnunnar.

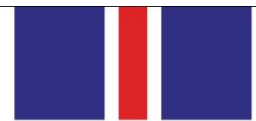
3. Stjórnarmyndun

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
<p>Í 1. mgr. er 2. málsl. færður til og aðrar orðalagsbreytingar eru gerðar á 2. mgr., m.a. er það styttað að einhverju leyti.</p> <p>Sett er viðlagaákvæði í 3. mgr. „Hafi forsætisráðherra ekki verið kjörinn innan tíu vikna skal Alþingi rofið og boðað til nýrra kosninga.“</p> <p>Þá fellur 2. málsl. 3. mgr. brott.</p>	<p>Alþingi kys forsætisráðherra. Eftir að hafa ráðfært sig við þingflokka og þingmenn gerir forseti Íslands tillögu til þingsins um forsætisráðherra. Er hann rétt kjörinn ef meirihluti þingmanna samþykkir tillögunna. 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, þingflokki 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>Alþingi kys forsætisráðherra.</p> <p>Forseti Íslands skipar hann í embætti.</p> <p><i>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.</i></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 aðra ráðherra og veitir þeim lausn.</p> <p>Ráðherrar vinna eið að stjórnarskránni er þeir taka við embætti.</p>

Skýring: ? Sjá eldri skýringar fyrir efnislegar röksemdir fyrir breytingu.

5 Ráðherrar og Alþingi

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
<p>Frumkvæðisréttur ráðherra færður inn í 1. málsl. 1. mgr.</p> <p>Orðalag 3. mgr. „segir hann af sér þingmennsku“ kemur í stað orðalagsins „víkur hann úr</p>	<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</p>	<p>Ráðherrar 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</p>



þingsæti“ í valkosti II.	gæta verða þeir þingskapa. Ráðherrar hafa ekki atkvæðisrétt á Alþingi. [Valkostur I:] Sé alþingismaður skipaður ráðherra viku hann úr þingsæti á meðan hann gegnir embættinu og tekur varamaður þá sæti hans. [Valkostur II:] Sé alþingismaður skipaður ráðherra segir hann af sér þingmennsku og tekur varamaður þá sæti hans.	á Alþingi. Sé alþingismaður skipaður ráðherra viku hann úr þingsæti á meðan hann gegnir embætti og tekur varamaður þá sæti hans.
--------------------------	--	---

Skýring: Ráðherrar geta nú mælt fyrir frumvörpum og tillögum frá ríkisstjórn þ.e. stjórnarfrumvörpum og þingsályktunartillögum, eftir því sem þeir eru til kvaddir.

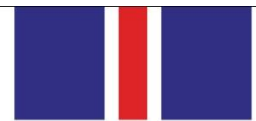
6. Upplýsinga- og sannleiksskylda ráðherra

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Fyrirsögn breytist. Í stað þess að tiltaka „umbeðnar upplýsingar“ kemur nú fram „allar“. Þriðja mgr. er ný og vísar til sannleiksskyldu ráðherra; „réttar og viðeigandi upplýsingar“.	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. Þingmenn eiga rétt á upplýsingum frá ráðherra með því að bera fram fyrirspurn um mál eða óska eftir skýrslu, samkvæmt nánari fyrirmælum í lögum. Upplýsingar sem ráðherra veitir Alþingi, nefndum þess og þingmönnum skulu vera réttar, viðeigandi og fullnægjandi.	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 fyrirmælum í lögum.

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 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.

10. Ráðherraábyrgð

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Nafnabreyting í Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd. Í síðasta málslið er nú tiltekið að sækja skuli mál fyrir „dómstólum“ sem áður var „Hæstiréttur“.	Ráðherrar bera lagalega ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ábyrgð vegna embættisbrota þeirra skal ákveðin með lögum. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis ákveður, að	Ráðherrar bera lagalega ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ábyrgð vegna embættisbrota þeirra skal ákveðin með lögum. Eftirlits- og stjórnskipunarnefnd Alþingis



	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.	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 Hæstarétti. Nánar skal kveðið á um rannsókn og meðferð slíkra mála í lögum.
--	--	--

Skýring: Fyrri hluti breytingar þarfnast ekki skýringa, sjá 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.

Vísast til eldri skýringa hvað varðar efnislegar röksemdir.

11. Vantraust

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Orðalagið „forsætisráðherra eða aðra ráðherra“ verður „ráðherra“. Hornklofar teknir út.	Leggja má fram á Alþingi tillögu um vantraust á ráðherra. Í tillögu um vantraust á forsætisráðherra skal felast tillaga um eftirmann hans. 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.	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.

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

KAFLI UM FORSETA ÍSLANDS

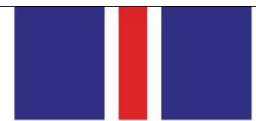
3 Kjörgengi forseta

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Orðalagsbreytingar og hornklofi felldur brott.	Kjörgengur til forseta er sérhver ríkisborgari sem fullnægir skilyrðum um kjörgengi til Alþingis og er orðinn 35 ára.	Kjörgengur til forseta er sérhver [35 ára gamall] ríkisborgari sem fullnægir skilyrðum um kjörgengi til Alþingis.

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

10. Setning Alþingis

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Annar másl. er nýr.	Forseti Íslands stefnir saman	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.	Alþingi að loknum alþingiskosningum og setur reglulegt Alþingi ár hvert. Forseti stefnir einnig saman og setur Alþingi að tillögu forseta þess eða meirihluta þingmanna.
--	---	--

Skýring: 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.

KAFLI UM STJÓRNSÝSLU OG EFTIRLIT

1. Skipun embættismanna

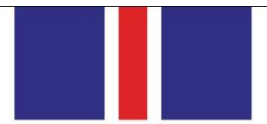
Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Ný 3. mgr. að meginstefnu.	Ráðherrar og önnur stjórnvöld veita þau embætti er lög mæla. Með lögum skal koma á skipan sem tryggir að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við skipun manna í embætti. Þegar ráðherra skipar í embætti dómara 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. 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

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

Nefndin telur að það sé forsenda í lýðræðislegu þjóðfélagi að gætt sé að sjálfstæði æðstu embætta dómvaldsins. Þá sé forsenda í réttarríki að dómara séu 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 $\frac{2}{3}$ 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.



2. Umboðsmaður Alþingis

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Í stað „Umboðsmann almennings“ er haldið núverandi heiti, „Umboðsmann Alþingis“. Bæði 2. og 3. mgr. eru ný ákvæði.	Alþingi kýs 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 stjórnvald að hlíta ekki sérstökum tilmælum umboðsmanns skal tilkynna forseta Alþingis um ákvörðunina. Um starfsemi umboðsmanns og hlutverk hans skal nánar mælt fyrir í lögum, þar á meðal um þingmeðferð slíkrar tilkynningar ráðherra eða annars stjórnvalds.	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.

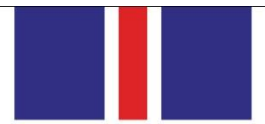
Skýring: Nefndin telur að halda beri heiti embættisins óbreyttu m.a. í ljósi þess að umboðsmaður er trúnaðarmaður þingsins en ekki almennings í öllum tilvikum. Umboðsmanni er ætlað að komast að niðurstöðu um hver sé réttarstaða á grundvelli gildandi laga í ljósi almannahagsmuna, jafnvel þótt slík niðurstaða 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.

Niðurstaða 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 þær falla vel til þess að styrkja eftirlitsvald þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu með að tryggja ákveðna þinglega meðferð í þeim tilvikum þar sem stjórnvald fer ekki að sérstökum tilmælum umboðsmanns.

3. Ríkisendurskoðun

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Annar málsl. 1. mgr. „Hann skal vera sjálfstæður í störfum sínum“.	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. Endurskoðaðan ríkisreikning næstliðins árs ásamt athugasemdum ríkisendurskoðanda skal leggja fyrir Alþingi til samþykktar samhliða frumvarpi til fjárlaga.	Alþingi kýs ríkisendurskoðanda til fimm ára. Hann endurskoðar fjárreiður ríkisins, stofnana þess og fyrirtækja í umboði Alþingis eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum. Endurskoðaðan ríkisreikning næstliðins árs ásamt athugasemdum ríkisendurskoðanda skal leggja fyrir Alþingi til samþykktar samhliða frumvarpi til fjárlaga.

Skýring: Greinin þarfnast ekki frekari skýringa, en vísað er til fyrri skýringa.



4. Ákærvald og ríkissaksóknari

Breytingartillaga	Ákvæði (eða kafli) eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Þriðja mgr. fellur að hluta til brott sem og að 3. mgr. er ný að hluta hvað varðar sjálfstæði í störfum ríkissaksóknara.	<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>Ráðherra skipar ríkissaksóknara og veitir honum lausn. Ríkissaksóknari er sjálfstæður í störfum sínum og nýtur sömu verndar í starfi og dómarar.</p>	<p>Skipan ákærvaldsins skal ákveðin með lögum.</p> <p>Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvaldsins. Hann er einungis háður lögum í störfum sínum.</p> <p>Ráðherra skipar ríkissaksóknara og veitir honum lausn. Tryggt skal með lögum að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við veitingu embættis ríkissaksóknara. Lögbundin nefnd skal meta hæfi umsækjenda. Velji ráðherra ekki í embættið einn af þeim sem nefndin telur hæfastan er skipun háð samþykki Alþingis með $\frac{2}{3}$ atkvæða.</p> <p>Ríkissaksóknari nýtur sömu verndar í starfi og dómarar.</p>

Skýring: Sjá skýringar við ákvæði um skipun embættismanna þar sem komið er inn almennt ákvæði er gildir um skipun dómara og ákærvaldsins.