

Tillögur B-nefndar að texta í áfangaskjal¹

með skýringum²

Lagt fram til kynningar á 12. fundi Stjórnlagaráðs 9.6.2011

UNDIRSTÖÐUR

2 Handhafar ríkisvalds

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
(Handhafar ríkisvalds, nú 2. gr. að hluta) Alþingi fer með löggjafarvaldið í umboði þjóðarinnar. Ráðherrar, ríkisstjórn og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdarvaldið. Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar fara með dómsvaldið. Forseti Íslands er þjóðhöfðingi lýðveldisins og fer með þau verkefni er stjórnarskrá þessi tilgreinir.	Dæmi A: 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 dómsvaldið. 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 dómsvaldið.	2. gr. Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnvöld fara með framkvæmdarvaldið. Dómendur fara með dómsvaldið.

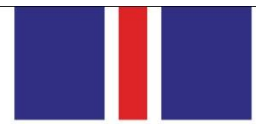
Skýring: Tillaga nefndar B er í takt við tillögur nefndarinnar sem hafa þegar verið lagðar fram varðandi Alþingi, ráðherra og ríkisstjórn og forseta Íslands. Alþingi fer eitt með löggjafarvaldið og ráðherrar og ríkisstjórn fara með framkvæmdarvaldið. Þá er að tillögu stjórnlaganefndar Hæstiréttur Íslands nefndur sérstaklega sem fer með dómsvaldið ásamt öðrum dómstólum. Um þessar breytingar er nánar fjallað í köflum um Alþingi, ráðherra og ríkisstjórn, forseta Íslands og dómstóla.

Í nefndinni var rætt að tilgreina einnig fjárstjórnarvaldið sérstaklega, enda felst fjárstjórnarvaldið ekki í löggjafarvaldinu. Sveitarstjórnir heyra undir önnur stjórnvöld.

3 Yfirráðasvæði

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

²Feitletrun gefur til kynna breytingu frá tillögum stjórnlaganefndar.



Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Íslenskt landsvæði er eitt og óskipt. Mörk íslenskrar landhelgi, lofthelgi og efnahagslögsögu skulu ákveðin með lögum.	Dæmi A: (Yfirráðasvæði 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 geturheimt 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 yfirráðasvæðis 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 RÍKISSTJÓRN OG RÁÐHERRA

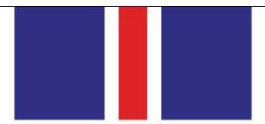
Almennar athugasemdir

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 kjöri 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 ofríki 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 allitarlegir 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 lágmarkspáttöku á ríkisstjórnarfundi 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.

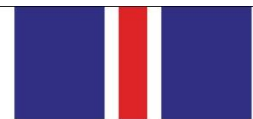
Í þýsku stjórnarskránni eru enn fremur allitarleg ákvæði um störf forsætisráðherra og ríkisstjórna. Í 65. gr. segir að kanslarinn (forsætisráðherrann) ákveði og sé ábyrgur fyrir meginatriðum stjórnarstefnunnar (*Richtlinien der Politik*). Innan marka þeirrar stefnu sé hver ráðherra ábyrgur með sjálfstæðum 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 málefnasviði 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 óvída 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.

Um markmið breytinga og skilgreiningu á starfsemi ríkisstjórnar voru nefndarmenn sammála um að breytingar skildu miða að eftirfarandi:

- Samræma stefnu.
- Ábyrgð að hluta til sameiginleg.
- Ábyrgð leiðtoga stjórn málaflokka.
- Ábyrgð og hlutverk forsætisráðherra.
- Pólitísk og lagalega ábyrgð – aðskildir hlutir?
- Upplýsingaskylda innan ríkisstjórnar.

Tillögur eru lagðar fram í númeraröð þar sem þær verða staðsettar í kafla um ráðherra og ríkisstjórn.

1 Ráðherrar og verkefni

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
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 mál vegna vanhæfis, fjarveru eða annarra ástæðna felur forsætisráðherra það öðrum ráðherra eða staðgengli sínum úr þeirra hópi.	Dæmi A: (Ráðherrar og ríkisstjórn og verkefni, að hluta úr 17. og 13. gr.) 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 fyrirsvar hennar og yfirmsjón með störfum ráðherra. Ríkisstjórnarfundir 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. Ríkisstjórn tekur ákvarðanir á fundum sínum um tiltekin málefni sem nánar er mælt fyrir um í lögum 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	13. gr. Forsetinn lætur ráðherra framkvæma vald sitt. Ráðuneytið hefur aðsetur í Reykjavík.

	embættisrekstur þeirra. Hæstiréttur Íslands dæmir þau mál. Ríkisstjórn tekur ákvarðanir á fundum sínum um tiltekin málefni sem nánar er mælt fyrir um í lögum	
--	--	--

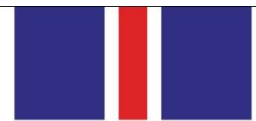
Skýring: Nefnd B telur að talsvert skorti á að núverandi stjórnarskrá sé skýr og aðgengileg hvað varðar verkaskiptingu milli forseta og ráðherra, svo sem fram kemur í almennum athugasemdum. Æskilegt er að skilgreina betur hlutverk, vald og ábyrgð ráðherra. Sú skilgreining þarf að ríma við skilgreiningu 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 vikur 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.

2 Ríkisstjórn

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Ráðherrar sitja í ríkisstjórn. Forsætisráðherra boðar til ríkisstjórnarfundar og stýrir þeim. Hann er ábyrgur fyrir meginatriðum stjórnarstefnunnar og hefur yfirumsjón með störfum ráðherra. Ríkisstjórnarfundur 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	Dæmi A: 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. 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	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.

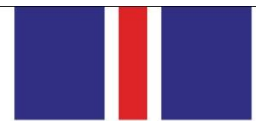


Samkvæmt nánari ákvæðum í lögum. Meirihluti ráðherra þarf að vera á fundi þegar slíkar ákvarðanir eru teknar. Bóki ráðherra andstöðu við ákvörðun ríkisstjórnar ber hann ekki ábyrgð á henni. Stjórnarráð Íslands hefur aðsetur í Reykjavík.	upp mál. Stjórnarráð Íslands hefur aðsetur í Reykjavík. Dæmi B: Ríkisstjórnarfundur skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og ríkisstjórnarfundur halda, ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Fundunum stjórnar sá ráðherra, er forseti Íslands hefur kvatt til forsætis, nefnist hann forsætirsáðherra og hefur hann umsjón með störfum ráðherra.	
---	--	--

Skýring: 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 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. 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 forystufamkvæmdarvaldsins. 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 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 þingið, 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.

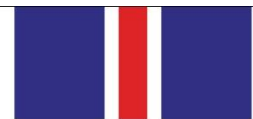
Með þessu verður ríkisstjórnin *fjölskipað stjórnvald* í þeim málum þar sem það á við. Ábyrgð á sameiginlegri ákvörðun er sameiginlega hjá þeim ráðherrum sem taka þátt í henni. Ráðherra getur bókað andstöðu sína við ákvörðun og fírrt sig þannig ábyrgð á henni. Skilyrði fyrir sameiginlegri ákvörðun ríkisstjórnar 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 lítillaga breytt.

9 Bráðabirgðalög

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Tillaga nefndar B er að ákvæðið falli brott.	Dæmi A: 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. Samþykki Alþingi ekki bráðabirgðalög eða ljúki ekki afgreiðslu þeirra innan sex vikna frá því að þingið kom saman, falla þau úr gildi. Bráðabirgðafjárlög má ekki gefa út ef Alþingi hefur samþykkt fjárlög fyrir fjárhagstímabilið Dæmi B: Sama ákvæði. Ný 4.mgr.:	28. gr. 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. Samþykki Alþingi ekki bráðabirgðalög, eða ljúki ekki afgreiðslu þeirra innan sex vikna frá því að þingið kom saman, falla þau úr gildi. Bráðabirgðafjárlög má ekki gefa út, ef Alþingi hefur samþykkt fjárlög fyrir fjárhagstímabilið.



	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.	
--	--	--

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 lögmati 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 embættisbrota þeirra skal ákveðin með lögum. Eftirlits- og stjórnskipunarnefnd 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 Hæstarétti. Nánar skal kveðið á um rannsókn og meðferð slíkra mála í lögum.	Dæmi A: Ráðherrar bera lagalega ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð vegna 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. Dæmi B: 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.	14. gr. Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál.

Skýring: Tillaga nefndar B gerir ráð fyrir því að eftirlits- og stjórnskipunarnefnd Alþingis taki ákvörðun um að hefja rannsókn á embættisrekstri ráðherra. Sú nefnd hefur þegar, skv. 22. 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. Skyld 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 ólögætum hætti í starfi sínu.

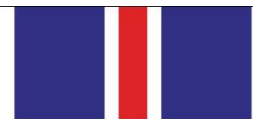
Ráðherraábyrgð kemur almennt til með þrennum hætti skv. tillögum nefndar B:

- **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 *aðild sinni þegar ríkisstjórn tekur ákvarðanir sameiginlega* sem fjölskipað stjórnvald, þ.e. í mikilvægum og stefnumarkandi málum skv. nánara mati forsætisráðherra og eftir fyrirætlum í lögum. Ráðherra getur þó firt sig slíkri ábyrgð með bókun í fundargerð ríkisstjórnar.
- **Í þriðja lagi** ber forsætisráðherra *sjálfstæða ábyrgð á meginatriðum stjórnarstefnunnar* og á verkstjórn sinni í ríkisstjórn, því að halda ríkisstjórnarfundi um mikilvæg málefni og að halda ráðherrum upplýstum um stöðu og gang mála á vettvangi ríkisstjórnarinnar.

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 Hæstarétti (sem er stækkaður samkvæmt tillögum nefndar C þegar hann dæmir um ráðherraábyrgð).

12 Starfsstjórn

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
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.	Dæmi A: (Vantrausttillögur 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. Dæmi B: (Starfsstjórn, nýtt)	Ekkert ákvæði.



	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.	
--	---	--

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.

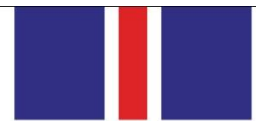
Talið er að ákvæði um starfsstjórn sé nauðsynlegt í stjórnarskránni í tilvikum þar sem þingrof er heimilt eða eftir að forsætisráðherra biðst lausnar. Slík stjórn situr fram að því að ný ríkisstjórn tekur við í kjölfar kosninga. Með tillögu nefndarinnar um uppbyggilegt vantraust er ekki þörf á starfsstjórn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

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

KAFLI UM ALÞINGI

15 Lögrétta

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Alþingi kýs 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.	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. 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	Ekkert ákvæði.



	niðurstaða ráðsins liggur fyrir. Um störf Stjórnlagaráðs skal mælt fyrir í lögum.	
--	---	--

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 fyrra 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 stjórnsýsludómstólnum. Skylt 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.

Þriðjungur þingmanna eða þingnefnd getur 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 þjóðréttarlegar 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 fórn í þágu réttaröryggis. Með orðinu „þingnefnd“ er átt við eina af fastanefndum Alþingis.

17 Skipan skattamála

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
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.	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: 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 Skattlagningarvald

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
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 ríkisins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt heimild í lögum. Um ráðstöfun annarra eigna ríkisins fer að lögum.	Dæmi A/B: 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.	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.

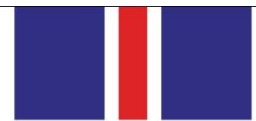
Skýring: Í tillögu stjórnlaganefndar var aðeins lögð til smávægileg orðalagsbreyting en tillaga B nefndar gengur aðeins lengra og leitast er við að skýra heimildir t.d. sökum þess að sérstök ákvæði um náttúruauðlindir í þjóðareign og ráðstöfun þeirra er að finna í tillögum nefndar A.

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 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.	Dæmi A/B: Fyrir hvert reglulegt Alþingi 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>	42. gr. Fyrir hvert reglulegt Alþingi 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.



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 Fjáraukalög og greiðsluheimildir

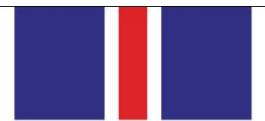
Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
[Enga greiðslu má inna af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáraukalögum. Fjármálaráðherra getur þó innt greiðslu af hendi án heimildar í fjárlögum til að mæta greiðsluskyldu ríkisins vegna ófyrirséðra atvika eða ef almannahagsmunir krefjast þess. Skal hann þá gera fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir greiðslunni, fyrirfram ef þess er nokkur kostur,] og leita heimildar í fjáraukalögum.]	Dæmi A/B: (Greiðslur úr ríkissjóði, nú 41. gr.) Ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáraukalögum. 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.	41. gr. Ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáraukalögum.

Skýring: Ákvæði er enn í vinnslu hjá nefnd B.

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 *fjáraukalögum*. 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 tiltekins 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.

[KAFLI UM STJÓRNSÝSLU OG EFTIRLIT]



4 Ákærvald og ríkissaksóknari

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Skipan ákærvaldsins skal ákveðin með lögum. Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvaldsins. Hann er einungis háður lögum í störfum sínum. 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. Ríkissaksóknari nýtur sömu verndar í starfi og dómarar.	Dæmi A/B: (Skipan ákærvalds, nýtt) Skipan ákærvaldsins skal ákveðin með lögum. Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvaldsins. Hann er einungis háður lögum í störfum sínum. Forseti Íslands skipar ríkissaksóknara og veitir honum lausn. Ríkissaksóknari skal njóta sömu verndar í starfi og dómarar.	Ekkert ákvæði.

Skýring: Í tillögu nefndar B er ráðningarferli samræmt því sem gert er ráð fyrir um dómara samkvæmt tillögu nefndar C. 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.