

Ed. 1. Frumvarp til stjórnarskipunarlaga [1. mál]

um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.

Flm.: Margrét Frímansdóttir, Salome Þorkeldsdóttir, Halldór Ásgrímsson,
Karl Steinar Guðnason, Kristín Einarsdóttir.

1. gr.

Í 1. og 2. másl. 8. gr. falli brott orðið „sameinaðs“.

2. gr.

Í 3. mgr. 11. gr. falli brott orðin „í sameinuðu þingi“.

3. gr.

22. gr. orðist svo:

Forseti lýðveldisins stefnir saman Alþingi eigi síðar en tíu vikum eftir almennar alþingiskosningar. Forsetinn setur reglulegt Alþingi ár hvert.

4. gr.

Við 23. gr. bætist ný málsgrein svohljóðandi:

Hafi Alþingi verið frestað getur forseti lýðveldisins eigi að síður kvatt Alþingi saman til funda ef nauðsyn ber til. Forseta er það og skylt ef ósk berst um það frá meiri hluta alþingismanna.

5. gr.

Eftirtaldar breytingar verði á 24. gr.:

- a. Í stað orðanna „áður en 2 mánuðir séu liðnir, frá því að það var rofið“ komi: áður en 45 dagar eru liðnir frá því er gert var kunnugt um þingrofið.
- b. Í stað orðanna „8 mánuðum“ komi: tíu vikum.
- c. Við bætist nýr málslíður: Alþingismenn skulu halda umboði sínu til kjördags.

6. gr.

Eftirtaldar breytingar verði á 28. gr.:

- a. Í stað orðanna „milli þinga“ í 1. másl. 1. mgr. komi: er Alþingi er ekki að störfum.
- b. Í stað orðanna „fyrir næsta Alþingi á eftir“ í 3. másl. 1. mgr. komi: fyrir Alþingi þegar er það er saman komið á ný.
- c. 2. mgr. greinarinnar orðist svo:

Samþykki Alþingi ekki bráðabirgðalög, eða ljúki ekki afgreiðslu þeirra innan sex vikna frá því að þingið kom saman, falla þau úr gildi.

7. gr.

32. gr. orðist svo:

Alþingi starfar í einni málstofu.

8. gr.

Síðari mgr. 34. gr. orðist svo:

Hæstaréttardómarar eru þó ekki kjörgengir.

9. gr.

35. gr. orðist svo:

Reglulegt Alþingi skal koma saman ár hvert hinn fyrsta dag októbermánaðar eða næsta virkan dag ef helgidagur er og stendur til jafnlengdar næsta árs hafi kjörtímabil alþingismanna ekki áður runnið út eða þing verið rofið.

Samkomudegi reglulegs Alþingis má breyta með lögum.

10. gr.

38. gr. orðist svo:

Rétt til að flytja frumvörp til laga og tillögur til ályktana hafa alþingismenn og ráðherrar.

11. gr.

Eftirtaldar breytingar verði á 39. gr.:

- a. Í stað orðanna „Hvor þingdeild“ í upphafi greinarinnar komi: Alþingi.
- b. Í stað orðsins „innandeildarþingmönnum“ í fyrri málslíð komi: alþingismanna.
- c. Í stað orðsins „Þingdeildin“ í upphafi síðari málslíðar komi: Alþingi.

12. gr.

2. mgr. 42. gr. falli brott.

13. gr.

Í upphafi fyrri málsgreinar 43. gr. falli brott orðið „Sameinað“.

14. gr.

44. gr. orðist svo:

Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi.

15. gr.

45. gr. orðist svo:

Reglulegar alþingiskosningar skulu fara fram eigi síðar en við lok kjörtímabils. Upphaf og lok kjörtímabils miðast við sama vikudag í mánuði, talið frá mánaðamótum.

16. gr.

Orðin „eið eða“ í 47. gr. falli brott.

17. gr.

2. mgr. 48. gr. falli brott.

18. gr.

49. gr. orðist svo:

Meðan Alþingi er að störfum má ekki setja neinn alþingismann í gæsluvarðhald eða höfða mál á móti honum án samþykkis þingsins nema hann sé staðinn að glæp.

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

19. gr.

52. gr. orðist svo:

Alþingi kýs sér forseta og stýrir hann störfum þess.

20. gr.

53. gr. orðist svo:

Eigi getur Alþingi gert samþykkt um mál nema meira en helmingur þingmanna sé á fundi og taki þátt í atkvæðagreiðslu.

21. gr.

54. gr. orðist svo:

Heimilt er alþingismönnum, með leyfi Alþingis, að óska upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni með því að bera fram fyrirspurn um málið eða beiðast um það skýrslu.

22. gr.

55. gr. orðist svo:

Eigi má Alþingi taka við neinu málefni nema einhver þingmanna eða ráðherra flytji það.

23. gr.

56. gr. orðist svo:

Þyki Alþingi ekki ástæða til að gera aðra ályktun um eitthvert mál getur það vísað því til ráðherra.

24. gr.

Í upphafi 57. gr. falli brott orðin „beggja þingdeilda og sameinaðs“.

25. gr.

58. gr. orðist svo:

Þingsköp Alþingis skulu sett með lögum.

26. gr.

3. másl. 61. gr. orðist svo: Þó má veita þeim dómara, sem orðinn er fullra 65 ára gamall, lausn frá embætti, en hæstaréttardómarar skulu eigi missa neins í af launum sínum.

27. gr.

a. Í 2. másl. 1. mgr. 79. gr. falli brott orðin „beggja þingdeilda“.

b. Í stað orðanna „báðar deildir“ í 3. másl. 1. mgr. 79. gr. komi: Alþingi.

28. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta, sem er samhljóða frumvarpi sem flutt var af Ólafi G. Einarssyni, Páli Péturssyni, Málmfríði Sigurðardóttur og Stefáni Valgeirssyni og samþykkt var á síðasta þingi, er lagt fyrir Alþingi skv. 79. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33 17. júní 1944.

Hefur orðið að samkomulagi að fulltrúar allra þingflokka flytji málið á þessu þingi. Í tengslum við það er jafnframt flutt í neðri deild frumvarp til nýrra þingskapalaga sem unnið hefur verið að samhliða þeim breytingum á stjórnarskrá sem hér er leitað staðfestingar á.

Nd. 2. Frumvarp til laga [2. mál]

um þingsköp Alþingis.

Flm.: Páll Pétursson, Geir H. Haarde, Guðrún Helgadóttir,
Össur Skarphéðinsson, Anna Ólafsdóttir Björnsson.

I. ÞINGSKIPUN

1. gr.

Þegar Alþingi kemur saman við þingsetningu skal sá þingmaður, sem hefur lengsta fasta þingsetu að baki, stjórna umræðunum þangað til forseti þingsins er kosinn og standa fyrir kosningu hans. Hafi tveir þingmenn eða fleiri setið jafnlengi á þingi skal sá teljast aldursforseti sem eldri er.

Á fyrsta fundi þingsins eftir kosningar til Alþingis skal kjósa níu þingmenn í nefnd eftir reglum 68. gr. til þess að prófa kjörbréf og kosningu nýkjörinna þingmanna og varaþingmanna. Nefndin kys sér formann og framsögumann og gerir tillögu til þingsins um hvort kosning og kjörgengi þingmanns skuli talin gild. Tillögurnar má bera upp munnlega, án nokkurs fyrirvara, og ræður afl atkvæða um gildi kosninga og kjörgengi, svo og hvort fresta skuli úrskurði þar um, sbr. 46. gr. stjkskr.

Umræður á þingsetningarfundum fara fram eftir fyrirmælum 55. gr.

2. gr.

Sérhver nýr þingmaður skal vinna drengskaparheit að stjórnarskránni undir eins og búið er að viðurkenna að kosning hans sé gild skv. 47. gr. stjkskr.

3. gr.

Þá skal kjósa forseta Alþingis. Í kjöri eru þeir einir sem tilnefndir eru og eigi hreyfa andmælum við því.

Rétt kjörinn forseti er sá er hefur meira en helming greiddra atkvæða. Verði þeim atkvæðafjölda eigi náð við fyrstu kosningu skal kosið að nýju um þá tvo þingmenn er flest fengu atkvæði; hafi við þá kosningu fleiri fengið jafnmörg atkvæði ræður hlutkesti um hverja tvo skuli kjósa. Ef þeir fá báðir jafnmörg atkvæði ræður hlutkesti hvor þeirra verður forseti.

Forseti gengst fyrir kosningu fjögurra varaforseta samkvæmt reglum 68. gr.

Þegar þessum kosningum er lokið skal hluta um sæti þingmanna.

4. gr.

Kjörbréfanefnd skv. 1. gr. skal einnig prófa kjörbréf er síðar koma fram, svo og rannsaka kosningar og kjörgengi, er þingið hefur frestað að taka gild, og kærur yfir kosningum eða kjörgengi er þegar eru tekin gild.

Ef nefnd þessi lætur uppi skriflega tillögu eða ef hún leggur til að kosning skuli teljast ógild skulu tillögur hennar ræddar eftir reglunum um 2. umr. lagafrumvarpa skv. 1. mgr. 39. gr. Ella fer um tillögur nefndarinnar eftir því sem ákveðið er um tillögur hennar í 1. gr.

5. gr.

Þingið getur við rannsókn þá, er ræðir um í 1. gr., úrskurðað kosningu ógilda þótt eigi hafi hún kærð verið og einnig frestað að taka kosningu gilda til þess að fá skýrslur. Svo er og um kosningu þingmanns er eigi er kominn, eða kjörbréf hans, þá er þing er sett.

Sama er um kjörgengi.

Að öðru leyti tekur þingið eigi upp hjá sjálfu sér að rannsaka kosningar eða kjörgengi en gerir það því aðeins að kært sé yfir þeim.

Kæru yfir kosningu þingmanns eða kjörgengi skal því aðeins taka til greina að hún sé komin til Alþingis í byrjun þings næst á eftir kosningu eða áður en kosning þingmanns er tekin gild á Alþingi.

Við prófun kosninga og kjörgengis hefur sérhver þingmaður fullan þingmannsrétt. En fresti þingið úrskurði um það þá tekur hann engan þátt í störfum þingsins uns það mál er útkljáð og kosning hans og kjörgengi viðurkennd.

6. gr.

Kosning forseta og varaforseta gildir þangað til nýtt þing er sett. Kosning kjörbréfanefndar er fyrir allt kjörtímabilið.

Þó er hverjum forseta þingsins heimilt að leggja niður störf ef meiri hluti leyfir; svo getur og Alþingi vikið forseta frá en þó þarf til þess samatkvæði tveggja þriðju hluta þingmanna. Skal þá þegar kjósa nýjan forseta í sæti það er losnaði.

7. gr.

Aldursforseti, sbr. 1. gr., hefur, meðan hann skipar forsetasæti, allan sama rétt og skyldur sem forseti.

8. gr.

Forseti stjórnar umræðum og sér um að allt fari fram með góðri reglu. Forseti tekur við öllum erindum til Alþingis og annast um afgreiðslu þeirra mála er frá þinginu eiga að fara. Forseti skýrir á fundi frá erindum sem send eru þinginu og því sem útbýtt er á þingfundi.

Nú vill forseti taka þátt í umræðum frekar en forsetastaða hans krefur og vikur hann þá á þingmannabekk en varaforseti tekur forsetasæti á meðan.

Forseti hefur umsjón með starfi þingnefnda, sbr. II. kafla.

Í forföllum forseta ganga varaforsetar að öllu leyti í hans stað.

9. gr.

Forseti ber ábyrgð á rekstri Alþingis og hefur æðsta vald í stjórnslu þess.

10. gr.

Forseti og varaforsetar mynda forsætisnefnd. Forseti stjórnar fundum hennar.

Forsætisnefnd skal gera starfsáætlun fyrir hvert þing og skipuleggja nánar störf þess. Auk þess fjallar nefndin um þau málefni sem forseti leggur fyrir hana eða varaforsetar óska að ræða.

Forsætisnefnd fer með þau verkefni sem forsetum Alþingis hafa verið falin í öðrum lögum.

11. gr.

Forsætisnefnd ræður skrifstofustjóra til sex ára í senn. Hann stjórnar skrifstofu Alþingis og framkvæmdum á vegum þingsins, hefur umsjón með fjárreiðum þess og eignum í umboði forseta.

Skrifstofustjóri situr fundi forsætisnefndar og er forseta og nefndinni til aðstoðar í öllu er varðar stjórn þingsins.

Skrifstofustjóri gerir tillögur til forseta um ráðningu annarra starfsmanna þingsins.

12. gr.

Skrifstofustjóri, eða fulltrúi hans, situr þingfundi og heldur gerðabók, undir umsjón forsetans, og getur í henni mála þeirra, er rædd eru á fundum, og úrslita þeirra.

Í byrjun fundar skal gerðabók frá síðasta fundi samþykkt og undirskrifuð af forseta. Þingmenn skulu eiga kost á að kynna sér gerðabók í skrifstofunni að minnsta kosti tveimur tímum áður en næsti fundur byrjar.

Forseta er heimilt að kveðja til tvo þingmenn til að telja saman atkvæði við atkvæðagreiðslur og kosningar.

Skrifstofustjóri skal ásamt forseta sjá um að samþykktir þingsins séu skrásettar og rita forsetinn og skrifstofustjórinn undir þær.

II. NEFNDIR

13. gr.

Á Alþingi starfa þessar fastanefndir:

1. Allsherjarnefnd.
2. Efnahags- og viðskiptanefnd.
3. Félagsmálanefnd.
4. Fjárlaganefnd.
5. Heilbrigðis- og trygginganefnd.
6. Iðnaðarnefnd.
7. Landbúnaðarnefnd.
8. Menntamálanefnd.
9. Samgöngunefnd.
10. Sjávarútvegsnefnd.
11. Umhverfisnefnd.
12. Utanríkismálanefnd.

Fastanefndir skal kjósa á fyrsta fundi hvers þings og skal kosið hlutbundinni kosningu, sbr. 68. gr. Kosning fastanefnda gildir til upphafs næsta þings.

14. gr.

Í hverja fastanefnd skulu kosnir níu þingmenn. Fastanefnd kýs sér formann og varaformann er gegnir störfum formanns í forföllum hans og skulu þeir kosnir á fyrsta fundi nefndarinnar er boða skal til innan viku frá kosningu hennar.

Sá kveður þingnefnd saman til fyrsta fundar er fyrstur var kosinn og lætur hann kjósa formann og varaformann nefndarinnar. Forseti skal tilkynna kjör þeirra á þingfundi.

Formanni og varaformanni nefndar er heimilt að leggja niður störf ef nefnd leyfir; svo getur og nefnd vikið formanni og varaformanni frá en þó þarf til þess samþykki tveggja þriðju hluta nefndarmanna.

15. gr.

Formaður, eða varaformaður í forföllum hans, boðar til fundar í nefnd og stýrir fundum hennar. Ef formaður og varaformaður eru forfallaðir, eða varaþingmenn sitja fyrir þá, felur nefnd öðrum að gegna formannsstörfum.

16. gr.

Heimilt er þingflokkum að hafa mannaskipti í nefndum. Ósk um slík mannaskipti skal lögð fyrir forseta er tilkynnir um hana á þingfundi. Sé óskað atkvæðagreiðslu um mannaskiptin skal forseti láta ganga til atkvæða um þau á þingfundi.

17. gr.

Um skyldu nefndarmanna til að sækja nefndarfund gilda almennar reglur um fundarsókn þingmanna, sbr. 53. gr. Forföll skulu tilkynnt formanni.

Varaþingmaður, sem tekur sæti á Alþingi í forföllum þingmanns, skal eiga sæti í þeim nefndum sem aðalmaður var kjörinn í.

Í forföllum nefndarmanns er þingflokki hans heimilt að tilnefna varamann um stundarsakir til setu í nefnd og skal tilkynna formanni nefndar um það. Staðgengill nýtur allra sömu réttinda og aðrir nefndarmenn.

Til utanríkismálanefndar skal kjósa níu varamenn.

18. gr.

Forseti ákveður í samráði við formenn fastanefnda fundatíma nefnda, starfsáætlun þeirra og starfshætti að svo miklu leyti sem ekki er kveðið á um þá í þingsköpum.

Forseti skal gera áætlun um afgreiðslu mála úr nefndum í samráði við formenn þeirra þannig að unnt sé að skipa málum niður á dagskrá þingsins í hagkvæmri tímaröð og dreifa þeim sem jafnast á þingtímann.

19. gr.

Fundir nefnda skulu lokaðir öðrum en nefndarmönnum og starfsmönnum þeirra nema nefnd ákveði annað.

20. gr.

Nefndarfundir skal ekki halda þegar þingfundur stendur yfir. Frá þessu má þó víkja

ef allir nefndarmenn samþykkja enda sé forseta tilkynnt um fundinn og hann hreyfir ekki andmælum.

21. gr.

Nefndir skulu halda gerðabók um það sem fram fer á fundum. Starfsmaður nefndar, nefndarritari, ritar fundargerð og skal fundargerðin undirrituð af formanni og nefndarritara. Forseti setur nánari reglur um frágang fundargerða nefnda.

22. gr.

Formanni er heimilt að setja nefndarfund ef til hans hefur verið boðað með dagskrá. Fundurinn er þó því aðeins ályktunarbær að meiri hluti nefndarmanna sé staddur á fundi.

23. gr.

Til fastanefnda getur þingið vísað þeim þingmálum sem lögð eru fram og þörf þykir að nefnd íhugi. Vísa skal frumvörpum, þingsályktunartillögum og skýrslum til nefnda eftir efni þeirra og hafa um það hliðsjón af skiptingu málefna í Stjórnarráðinu. Vísa má máli til nefndar á hverju stigi þess. Sé það gert áður en umræðu er lokið þá skal henni frestað.

Nefnd, sem fengið hefur mál til athugunar, skal heimilt að vísa því til annarrar fastanefndar telji hún við nánari athugun að málið eigi frekar heima í þeirri nefnd. Áður skal þó liggja fyrir samþykki þeirrar nefndar sem málinu er vísað til.

24. gr.

Utanríkismálanefnd skal vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um meiri háttar utanríkis- mál enda skal ríkisstjórnin ávallt bera undir hana slík mál jafnt á þingtíma sem í þinghléum. Nefndarmenn eru bundnir þagnarskyldu um þá vitneskju sem þeir fá í nefndinni ef formaður eða ráðherra kveður svo á.

25. gr.

Til fjárlaganefndar skal vísa frumvarpi til fjárlaga, fjáraukalaga, lánsfjárlaga og laga um samþykkt á ríkisreikningi.

Fjárlaganefnd skal að jafnaði vísa til fastanefnda þeim þáttum fjárlagafrumvarpsins sem fjalla um málefnasvið þeirra. Til efnahags- og viðskiptanefndar vísar fjárlaganefnd þeim köflum frumvarps til lánsfjárlaga er fjalla um skatta- og efnahagsmál og tekjuhlið fjárlagafrumvarps. Nefndirnar skulu áður en 2. umr. fer fram um frumvarpið skila fjárlaganefnd, ef þær svo kjósa, álit og tillögum er skal prenta með álit hennar þegar hún hefur lokið afgreiðslu frumvarpsins.

Fjárlaganefnd á rétt á að fá þær upplýsingar sem hún telur nauðsynlegar um rekstur og fjárhagsáætlanir fyrirtækja og stofnana sem óska eftir framlögum úr ríkissjóði. Enn fremur er þeim stofnunum ríkisins, er fást við efnahagsmál, skylt að veita nefndinni upplýsingar og aðstoð sem hún þarf á að halda við afgreiðslu þingmála.

26. gr.

Heimilt er nefnd að eigin frumkvæði að fjalla um önnur mál en þau sem þingið vísar til hennar. Um slík mál getur nefnd gefið þinginu skýrslu, sbr. 31. gr.

27. gr.

Þegar máli hefur verið vísað til nefndar til athugunar tekur hún ákvörðun um málsmeðferð og getur þá jafnframt falið einum nefndarmanni að vera framsögumaður málsins. Framsögumaður skal þá fyrir hönd nefndarinnar vinna að athugun málsins, gera tillögu um afgreiðslu þess og drög að nefndarálitum þegar hann hefur lokið athugun sinni.

28. gr.

Nefnd getur við umfjöllun máls óskað skriflegra umsagna um það frá aðilum utan þings. Á sama hátt geta þeir er mál varðar komið skriflegum athugasemdum sínum að eigin frumkvæði á framfæri við nefnd. Sömuleiðis getur nefnd samþykkt að taka við gestum og hlýða á mál þeirra.

Forseti setur nánari reglur um meðferð erinda og umsagna sem berast nefndum.

29. gr.

Þá er nefnd telur sig hafa lokið athugun máls lætur hún uppi álit sitt í nefndarálitum. Ef nefnd er ekki einhuga um afgreiðslu máls og hver hluti hennar skilar álitum skal hann nefna framsögumann.

Nefndarálit skal prenta og útbýta meðal þingmanna á fundi. Eigi má taka málið til umræðu fyrr en að minnsta kosti einni nóttu síðar en nefndarálitinu var útbýtt.

Fái nefnd mál til umfjöllunar á nýjan leik eftir útgáfu nefndarálits getur hún gefið út framhaldsnefndarálit.

30. gr.

Nefnd getur látið uppi álit á tveimur eða fleiri málum saman ef þau fjalla um skyld efni.

Forseti skal setja reglur um frágang nefndarálita, m.a. um hvað koma skuli fram í þeim, og um prentun fylgiskjala.

31. gr.

Nefnd getur með skýrslu gert þinginu grein fyrir athugun sinni á þingmáli sem hún hefur ekki lokið athugun á að fullu telji hún sérstaka ástæðu til þess. Á sama hátt getur nefnd enn fremur gefið þinginu skýrslu um störf sín.

32. gr.

Heimilt er að kjósa sérnefndir til að íhuga einstök mál. Um sérnefndir gilda sömu reglur og um fastanefndir eftir því sem við á.

33. gr.

Heimilt er þingnefnd að afla sér sérfræðilegrar aðstoðar við afgreiðslu þingmála frá stofnunum eða einstaklingum utan skrifstofu Alþingis. Forseti setur nánari reglur um þetta efni.

34. gr.

Hver fastanefnd skal hafa nefndarritara er ritar fundargerðir, aðstoðar við gerð nefndarálita og breytingartillagna, aflar upplýsinga, er nefnd óskar eftir, og hefur á hendi önnur þau verkefni sem nefnd ákveður.

35. gr.

Á Alþingi starfa þessar alþjóðanefndir:

1. Íslandsdeild Alþjóðaþingmannasambandsins.
2. Íslandsdeild Evrópuráðsþingsins.
3. Íslandsdeild þingmannanefndar Fríværslunarsamtaka Evrópu.
4. Íslandsdeild Norður-Atlantshafsþingsins.
5. Íslandsdeild Norðurlandaráðs.
6. Íslandsdeild Vestnorræna þingmannaráðsins.

Til hverrar alþjóðanefndar skal velja árlega samkvæmt starfsreglum sem um hana gilda. Þó er þingflokkum heimilt að tilnefna þingmenn í alþjóðanefndir ef um það er samkomulag milli þeirra. Tilnefningu skal þá lýst á þingfundi.

Hver alþjóðanefnd skal hafa ritara sem er nefndinni til aðstoðar.

Um aðrar alþjóðanefndir, er Alþingi kann að koma á fót, gilda ákvæði 2. og 3. mgr. Forseti setur almennar reglur um störf alþjóðanefnda þingmanna.

III. ÞINGMÁL

36. gr.

Lagafrumvörp skulu vera samin með lagasniði og skal prenta þau og útbýta þeim meðal þingmanna á fundi. Hverju frumvarpi skal fylgja greinargerð um tilgang þess yf-irleitt og skýring á höfuðákvæðum. Eigi má, nema með samþykki þingsins, taka frumvarp til umræðu fyrr en liðnar eru að minnsta kosti tvær nætur frá því er því var útbýtt.

Lagafrumvörp, sem útbýtt er sex mánuðum eftir þingsetningu, verða því aðeins tek-in á dagskrá að meiri hluti þingmanna samþykki það.

37. gr.

Ekki er lagafrumvarp samþykkt til fullnaðar fyrr en það hefur verið rætt við þrjár um-ræður.

38. gr.

Við fyrstu umræðu skal ræða frumvarpið í heild sinni. Þá er þeirri umræðu er lokið er leitað atkvæða um hvort það eigi að ganga til annarrar umræðu og nefndar.

39. gr.

Önnur umræða fer eigi fram fyrr en einni nóttu eftir fyrstu umræðu eða útbýtingu nefndarálits og skal þá ræða greinar frumvarpsins og breytingartillögur við þær. Síðan skal greiða atkvæði um hverja grein og breytingartillögur við hana, ef fram hafa kom-ið, og loks um það hvort frumvarpið eigi að ganga til þriðju umræðu.

Breytist frumvarp við aðra umræðu á annan hátt en þann er nefnd leggur til skal hún fjalla um það áður en þriðja umræða hefst ef einhver þingmaður eða ráðherra krefst þess.

40. gr.

Þriðja umræða má eigi fara fram fyrr en einni nóttu eftir aðra umræðu. Þá skal ræða breytingartillögur og greinar er þær eiga við, svo og frumvarpið í heild. Þá er umræð-um er lokið skal leita atkvæða um breytingartillögur og síðan um frumvarpið í heild sinni eins og það þá er orðið.

Sé þriðju umræðu frestað eftir atkvæðagreiðslu um breytingartillögur við frumvarp-

ið og því vísað á ný til nefndar er ráðherra, þingnefnd, sem haft hefur málið til athugunar, eða einstökum nefndarmönnum heimilt að leggja fram nýjar breytingartillögur við frumvarpið. Við framhald umræðunnar gilda ákvæði 55. gr. að nýju og þegar umræðum er lokið skal fyrst greiða atkvæði um breytingartillögur, ef fram hafa komið, og síðan um frumvarpið í heild eins og það þá er orðið.

41. gr.

Þá er frumvarp hefur þannig verið samþykkt við þrjár umræður sendir forseti það ríkisstjórninni sem lög frá Alþingi.

42. gr.

Lagafrumvarpi, er felur í sér tillögu um breytingu á stjórnarskránni eða viðauka við hana, skal vísa til sérnefndar skv. 32. gr. Í fyrirsögn skal það nefnt frumvarp til stjórnarskipunarlaga. Hafi það eigi þá fyrirsögn vísar forseti því frá.

Breytingartillögu, sem felur í sér tillögu um breytingu á stjórnarskránni eða viðauka við hana, má aðeins gera við frumvarp til stjórnarskipunarlaga. Sé hún gerð við annað frumvarp vísar forseti henni frá.

43. gr.

Lagafrumvarp, er hefur verið fellt, má eigi bera upp aftur á sama þingi.

44. gr.

Tillögur til þingsályktunar skulu vera í ályktunarformi. Skal prenta þær og útbýta þeim meðal þingmanna á þingfundi. Hverri tillögu til þingsályktunar skal fylgja greinargerð með skýringu á efni hennar. Umræða má eigi fara fram fyrr en í fyrsta lagi tveimur nóttum eftir að tillögunni var útbýtt.

Ekki er þingsályktunartillaga samþykkt til fullnaðar fyrr en hún hefur verið rædd við tvær umræður. Tillögur um vantraust og um frestun á fundum Alþingis skulu þó afgreiddar við eina umræðu.

Við fyrri umræðu má hver ræðumaður tala tvisvar, flutningsmaður allt að fimmtán mínútum og aðrir þingmenn og ráðherrar allt að átta mínútum í senn. Þá er þessari umræðu er lokið er leitað atkvæða um hvort tillagan eigi að ganga til síðari umræðu og nefndar. Forseti getur ákveðið frávik frá þessari málsmeðferð ef fyrir liggur rökstudd beiðni þingflokks þar að lútandi. Hver þingflokkur hefur rétt til að bera slíka beiðni fram við forseta einu sinni á hverju þingi.

Síðari umræða fer eigi fram fyrr en einni nóttu eftir fyrri umræðu eða útbýtingu nefndarálits. Skal þá ræða tillögugreinar og breytingartillögur við þær. Þá er umræðu er lokið skal greiða atkvæði um hverja tillögugrein og breytingartillögur við þær og loks tillöguna í heild sinni. Við umræðuna gilda ákvæði 55. gr.

Forseta er heimilt að láta ákvæði 55. gr. gilda við fyrri umræðu um þingsályktunartillögur, er fjalla um stjórnskipun, utanríkis- eða varnarmál, staðfestingu framkvæmda-áætlana, alþjóðasáttmála eða milliríkjasamninga, liggi fyrir ósk um það.

Þingsályktunartillögur, sem útbýtt er sex mánuðum eftir þingsetningu, verða því aðeins teknar á dagskrá að meiri hluti þings samþykki það.

45. gr.

Ef ráðherra óskar að gera grein fyrir opinberu málefni gerir hann það með skýrslu til Alþingis er skal prentuð og útbýtt meðal þingmanna á fundi.

Ef ráðherra óskar skal skýrslan tekin til umræðu. Sama gildir ef níu þingmenn óska þess. Ráðherrann gerir þá grein fyrir skýrslunni.

Ef ekki verður við komið að prenta og útbýta skýrslu skv. 1. mgr. eða ekki þykir ástæða til getur ráðherra gert grein fyrir opinberu málefni með munnlegri skýrslu til Alþingis. Fer þá um umræðu sem um skriflega skýrslu.

46. gr.

Níu þingmenn geta óskað skýrslu ráðherra um opinbert málefni. Skal beiðnin vera skrifleg og beint til forseta og má fylgja henni stutt greinargerð. Skal beiðnin prentuð og útbýtt meðal þingmanna á fundi. Á næsta þingfundi ber forseti það undir atkvæði umræðulaust hvort beiðnin skuli leyfð. Forseti tilkynnir hlutaðeigandi ráðherra um beiðni um skýrslu sem leyfð hefur verið.

Er ráðherra hefur lokið skýrslugerðinni skal skýrslan prentuð og útbýtt meðal þingmanna á fundi.

Ef ráðherra eða skýrslubeiðendur, einn eða fleiri, óska þess skal skýrslan tekin til umræðu. Ráðherra gerir þá grein fyrir henni.

47. gr.

Alþjóðanefnd getur lagt skýrslu fyrir þingið. Skýrslan skal tekin til umræðu ef nefndin óskar þess eða beiðni kemur um það frá þingmanni.

48. gr.

Við umræður um skýrslur skv. 45.–47. gr. mega þingmenn og ráðherrar tala tvisvar nema sá ráðherra er leggur skýrsluna fram, hann má tala svo oft sem honum þykir þurfa. Sama gildir um framsögumenn alþjóðanefnda, sbr. 47. gr.

Vísa má skýrslu til nefnda. Sé það gert skal fresta umræðunni og henni eigi fram haldið fyrr en einni nóttu eftir útbýtingu nefndarálits.

49. gr.

Óski alþingismaður upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni eða einstakt atriði þess gerir hann það með fyrirspurn er afhent skal forseta. Fyrirspurn skal vera skýr um afmörkuð atriði og mál sem ráðherra ber ábyrgð á og sé við það miðað að hægt sé að svara henni í stuttu máli. Alþingismaður segir til um það hvort hann óskar skriflegs eða munnlegs svars. Stutt greinargerð má fylgja fyrirspurn ef óskað er skriflegs svars.

Forseti ákveður svo fljótt sem hann telur sér unnt hvort fyrirspurn skuli leyfð eða ekki. Ef vafi er getur forseti þó borið málið umræðulaust undir atkvæði á þingfundi. Skal það einnig gert ef fyrirspyrjandi óskar þess er forseti synjar fyrirspurn.

Fyrirspurn skal prentuð og útbýtt meðal þingmanna á fundi. Fyrirspurn, sem leyfð hefur verið, skal send hlutaðeigandi ráðherra eða ráðherrum.

Á sérstökum þingfundi skal forseti taka á dagskrá fyrirspurnir er útbýtt hefur verið í síðasta lagi þremur virkum dögum fyrir fundinn. Fyrirspurn skal þó að jafnaði ekki tekin á dagskrá síðar en átta virkum dögum eftir að henni var útbýtt.

Fyrirspyrjandi eða framsögumaður fyrirspyrjenda mælir fyrir fyrirspurn. Ráðherra, er

hlut á að máli, svarar síðan fyrirspurn. Hvor um sig, fyrirspyrjandi og ráðherra, má ekki tala oftar en tvisvar, fyrirspyrjandi eigi lengur en þrjár mínútur og ráðherra eigi lengur en fimm mínútur í senn. Öðrum þingmönnum er heimilt að gera einu sinni stutta athugasemd, eina mínútu hverjum.

Ef óskað er skriflegs svars sendir ráðherra forseta það að jafnaði eigi síðar en tíu virkum dögum eftir að fyrirspurn var leyfð. Við það skal miða að skriflegt svar sé eigi lengra en svo að það rúmaðist innan reglna 5. mgr. ef munnlegt væri. Forseti sendir fyrirspyrjanda svarið og skal það prentað og útbýtt meðal þingmanna á fundi.

Í allt að hálf tíma á fyrir fram ákveðnum fundi getur forseti heimilað þingmönnum að bera fram munnlegar fyrirspurnir til ráðherra. Um ræðutíma gilda ákvæði 5. mgr.

Við umræður um fyrirspurnir má engar ályktanir gera.

50. gr.

Í allt að hálf tíma á venjulegum fundartíma geta þingmenn fengið tekið fyrir mál utan dagskrár, hvort heldur er í formi yfirlýsingar eða fyrirspurnar til ráðherra. Skal þá þingmaður bera fram við forseta ósk sína hér um eigi síðar en tveimur klukkustundum áður en þingfundur hefst. Í upphafi þingfundar skal forseti tilkynna hvaða mál fyrirhugað er að taka til umræðu utan dagskrár. Málshefjandi hvers máls má eigi tala lengur en þrjár mínútur og aðrir eigi lengur en tvær mínútur í senn. Enginn má tala oftar en tvisvar.

Forseti getur leyft að tekið sé fyrir mál utan dagskrár sem í senn er svo mikilvægt að ekki rúmast innan ramma 1. mgr. og svo aðkallandi að ekki geti beðið meðferðar formlegra þingmála. Málshefjandi og ráðherra, sem hlut á að máli, mega eigi tala lengur en þrjátíu mínútur og aðrir þingmenn og ráðherrar eigi lengur en fimmtán mínútur í senn. Enginn má tala oftar en tvisvar.

51. gr.

Breytingartillögur við lagafrumvörp og þingsályktunartillögur skulu vera prentaðar og þeim útbýtt ekki síðar en einni nóttu áður en þær koma til umræðu. Breytingartillögu má fylgja stutt greinargerð. Ráðherra og hver þingmaður má koma fram með breytingartillögur við hverja umræðu sem er.

Breytingartillögu við breytingartillögu má þingmaður bera upp við upphaf þess fundar er hún skal tekin til umræðu. Þó skal þá vera búið að útbýta henni. Nefnd getur einnig borið upp breytingartillögu við frumvarp eða þingsályktunartillögu með jafnstuttum fresti.

Breytingartillögu um atriði, sem búið er að fella, má eigi bera upp aftur á sama þingi. Forseti úrskurðar hvort það er sama atriði sem gerð er tillaga um og áður hefur verið fellt og er þingmönnum skylt að hlíta þeim úrskurði.

52. gr.

Þingmál, sem ekki hafa hlotið lokaafgreiðslu við þinglok, falla niður.

IV. FUNDARSKÖP

53. gr.

Skyllt er þingmönnum að sækja alla þingfundi nema nauðsyn banni. Forföll skal tilkynna forseta svo fljótt sem unnt er og metur hann nauðsynina. Ákvæði þessarar málsgreinar gilda þó ekki um fyrirspurnafundi.

Ef þingmaður forfallast svo að nauðsyn krefji að varamaður hans taki sæti hans á með-

an skal hann tilkynna forseta það bréfléga og jafnframt gera grein fyrir í hverju forföllin eru fólgin og hversu lengi þau muni vara. Forseti kynnir þinginu bréfið. Þegar varamaður tekur sæti í forföllum þingmanns skal hann ekki sitja skemur en tvær vikur nema þingið hafi áður verið rofið eða því frestað. Þingmaður nýtur ekki þingfararkaupts meðan varamaður hans situr á þingi nema fjarvist sé vegna veikinda eða þingmaður sé fjarverandi í opinberum erindum.

Þegar fundur er settur skal samþykkja gerðabók frá síðasta fundi, sbr. 12. gr. Þar næst skýrir forseti frá erindum þeim sem honum hafa borist eða þingskjölum sem útbýtt hefur verið. Þá er gengið til dagskrár.

54. gr.

Þingmaður, sem hefur óskað að taka til máls og fengið leyfi til þess, skal mæla úr ræðustól nema forseti heimili annað. Sama gildir um ráðherra. Ræðumaður skal jafnan víkja ræðu sinni til forseta eða fundarins en eigi ávarpa nokkurn einstakan þingmann. Kenna skal þingmann við kjördæmi hans eða nefna hann fullu nafni.

55. gr.

Framsögumaður meiri og minni hluta nefndar, svo og flutningsmaður máls, en eigi nema einn þótt fleiri flytji, mega við hverja umræðu um mál tala þrisvar. Ef tveir eða fleiri eru flutningsmenn skal sá er fyrstur stendur á skjalinu teljast framsögumaður nema annar sé tilnefndur. Aðrir mega ekki tala oft en tvisvar. Ráðherra, er hlut á að máli, má tala svo oft sem honum þykir þurfa.

Jafnan er heimilt að gera stutta athugasemd um atkvæðagreiðslu, um gæslu þingskapa og til þess að bera af sér sakir. Enginn má þó tala lengur en fimm mínútur í senn.

Þegar útvarpað er umræðum um þingmál skal farið eftir reglum VI. kafla.

56. gr.

Forseti gefur þingmönnum venjulega færi á að taka til máls í þeirri röð er þeir beiðast þess þá er dagskrármálið er tekið fyrir. Þó getur hann vikið frá þeirri reglu við ráðherra, sem hlut á að máli, og framsögumann, svo og til þess að ræður með og móti málefni skiptist á, eða til þess að þingmaður geti gert stutta leiðréttingu eða athugasemd er snertir sjálfan hann.

Forseti getur leyft þingmönnum að veita stutt andsvar við einstökum ræðum strax og þær hafa verið fluttar. Skal þá sá er vill svara bera fram ósk um það við forseta. Andsvari má einungis beina að máli ræðumanns en ekki öðru andsvari. Hvert andsvar má ekki taka lengri tíma en tvær mínútur og skal ræðumanni heimilt að svara því á tveimur mínútum. Heimilt er forseta að stytta ræðutíma hvers ræðumanns í þessum umræðum. Enginn má veita andsvar oft en tvisvar sinnum hverju sinni. Orðaskipti í andsvörum mega ekki standa lengur en í fimmtán mínútur í einu.

57. gr.

Ef umræður dragast úr hófi fram getur forseti úrskurðað að ræðutími hvers þingmanns skuli ekki fara fram úr ákveðinni tímalengd.

Forseti getur stungið upp á að umræðum sé hætt og einnig getur forseti lagt til, hvort heldur í byrjun umræðu eða síðar, að umræðum um mál skuli lokið að liðnum ákveðnum tíma. Eigi má þó, meðan nokkur þingmaður kveður sér hljóðs, takmarka ræðutíma við

nokkra umræðu svo að hún standi skemur en þrjár klukkustundir alls. Tillögur forseta skulu umræðulaust bornar undir atkvæði og ræður afl atkvæða úrslitum.

Sömuleiðis geta níu þingmenn krafist þess að greidd séu atkvæði um það umræðulaust hvort umræðu skuli lokið, umræðutími eða ræðutími hvers þingmanns takmarkaður. Nöfn þeirra þingmanna skulu lesin upp og rituð í gerðabókina.

Nú hefur verið samþykktur takmarkaður umræðutími eða ákveðinn ræðutími hvers þingmanns og skal þá forseti skipta umræðutímanum í heild sem jafnast á milli fylgismanna og andstæðinga máls þess sem er til umræðu, án þess að hann sé bundinn við í hvaða röð þingmenn hafa kvatt sér hljóðs, eða milli flokka ef hentara þykir.

Ákvæði þessarar greinar ná einnig til ræðutíma ráðherra.

58. gr.

Eigi má, nema með leyfi forseta, lesa upp prentað mál.

59. gr.

Skylt er þingmanni að lúta valdi forseta í hvívetna er að því lýtur að gætt sé góðrar reglu. Skyldi almenn óregla koma upp er það skylda forseta að gera hlé á fundinum um stundarsakir eða, ef nauðsyn ber til, slíta fundinum.

60. gr.

Frumvörp, hvort heldur eru frá ríkisstjórn eða þingmönnum, svo og tillögur til þingsályktunar og breytingartillögur, má kalla aftur á hverju stigi umræðu sem vill. En heimilt er hverjum þingmanni að taka það jafnskjótt upp aftur á sama fundi, sbr. þó 2. mgr. Fyrirspurn má og afturkalla.

Breytingartillögu, sem er á dagskrá við 2. umr. um lagafrumvarp, má flutningsmaður kalla aftur, að hluta eða í heild, til 3. umr. og kemur hún þá til afgreiðslu við þá umræðu.

61. gr.

Þyki eigi ástæða til að gera ályktun um eitthvert málefni sem á dagskrá er getur þingið vísað því til ríkisstjórnarinnar eða einstakra ráðherra.

62. gr.

Heimilt er þingmanni að krefjast þess að gengið sé til atkvæða um eitthvert þingmál umræðulaust, en það skal því aðeins gert að tveir þriðju hlutar fundarmanna séu því samþykkir.

Meðan á umræðum stendur má gera rökstudda tillögu um að taka skuli fyrir næsta mál á dagskránni og skal þá afhenda forseta tillöguna um það skrifaða. Slíka tillögu má og gera í prentuðu þingskjali.

63. gr.

Forseti ákveður dagskrá hvers fundar. Þó má ákveða dagskrá næsta fundar eftir ályktun þingsins.

Forseti getur breytt röðinni á þeim málum sem eru á dagskrá og einnig tekið mál út af dagskrá.

Forseti getur heimilað, ef ósk berst um það frá flutningsmanni eða flutningsmönnum

og enginn þingmaður andmælir því, að umræður fari fram um tvö eða fleiri dagskrármál í einu ef þau fjalla um skyld efni eða það þykir hagkvæmt af öðrum ástæðum.

64. gr.

Eigi má gera neina ályktun nema meira en helmingur þingmanna sé á fundi og taki þátt í atkvæðagreiðslunni, sbr. 53. gr. stjkskr. Þingmaður, sem er á fundi en greiðir ekki atkvæði við nafnakall, telst taka þátt í atkvæðagreiðslunni.

Engin ályktun er lögmæt nema meira en helmingur fundarmanna, þeirra sem atkvæði greiða, greiði atkvæði með henni.

Skylt er þingmanni að vera viðstaddur og taka þátt í atkvæðagreiðslu nema hann hafi lögmæt forföll eða fararleyfi.

Enginn þingmaður má greiða atkvæði með fjárveitingu til sjálfs sín.

65. gr.

Forseti ræður því hvernig atkvæðagreiðslu er skipt og hvernig hún fer fram. Þó getur þingið, ef níu þingmenn krefjast þess, breytt ákvörðun forseta.

66. gr.

Þá er forseti hefur ástæðu til að ætla að allir séu á einu máli má hann lýsa yfir því að gert sé út um atriði án atkvæðagreiðslu ef enginn þingmaður krefst þess að hún fari fram og skal þá sú yfirlýsing forseta koma í stað atkvæðagreiðslu. Um lagafrumvörp og þingsályktunartillögur verður forseti þó jafnan að hafa atkvæðagreiðslu við allar umræður, sbr. 20.–25. og 28. gr.

Atkvæðagreiðslan fer fram á þann hátt að hver þingmaður réttir upp hönd sína hvort sem hann greiðir atkvæði með eða móti máli. Teljarar telja atkvæðin en forseti skýrir frá úrslitum atkvæðagreiðslunnar eftir að atkvæða hefur verið leitað með og móti. Hafi atkvæðagreiðslan fallið þannig að málið sé hvorki samþykkt né fellt lætur forseti nafnakall fara fram. Sömuleiðis er forseta heimilt að láta atkvæðagreiðslu fara fram með nafnakalli annaðhvort þegar í stað eða ef atkvæðagreiðsla hefur áður farið fram en verið óglögg. Komi fram ósk um nafnakall skal við henni orðið.

Við nafnakall skal farið eftir tölusettri nafnaskrá í stafrófsröð og hluta um í hvert sinn á hverri raðtölunni skuli byrja nafnakallið.

Forseti skal jafnan greiða atkvæði síðastur.

Atkvæðagreiðsla með rafeindabúnaði, þar sem staðfest er hverjir taka þátt í henni og hvernig hver þingmaður greiðir atkvæði, jafngildir nafnakalli. Þó skal því aðeins skrásetja atkvæði hvers þingmanns í þingtíðindunum að einhver þingmaður óski þess.

67. gr.

Afl atkvæða ræður um úrslit mála og málsatriða nema öðruvísi sé ákveðið í stjórnarskránni eða þingsköpum.

68. gr.

Um kosningar fer eftir því sem fyrir er mælt í 3. gr. að því viðbættu að þegar kjósa á um tvo menn eða fleiri, hvort heldur er til starfa innan þings eða utan, skal forseti beita hlutfallskosningu með aðferð þeirri er kennd er við d'Hondt (listakosning). Aðferðin er þessi:

Þeir þingmenn, er komið hafa sér saman um að kjósa allir sömu menn í sömu röð, afhenda forseta, þegar til kosninga kemur, lista yfir þá í þeirri röð. Þegar hann hefur tekið við listunum merkir hann hvern þeirra bókstaf, A, B, C o.s.frv., eftir því sem sjálfur hann ákveður eða ákveðið hefur verið með samkomulagi eitt skipti fyrir öll þann þingtíma. Síðan les forseti upphátt stafnafn hvers lista og nöfn þau er á honum standa. Þá kjósa þingmenn þannig að hver ritar á kjörmiða aðeins stafnafn (A, B o.s.frv.) þess lista er hann vill kjósa eftir. Kjörmiðarnir eru afhentir forseta og nefnir hann upphátt bókstaf hvers miða en teljarar rita jafnóðum og telja saman hve mörg atkvæði hafa fallið á hvern lista, hve mörg á A, hve mörg á B o.s.frv. Tölu þeirri, sem hver listi fær þannig, er svo skipt, fyrst með 1, síðan 2, síðan með 3 o.s.frv. eftir því sem með þarf. Hlutatölur hvers lista eru ritaðar í röð, hver niður undan annarri, og yfir dálkinum er ritaður bókstafur þess lista.

Kosning fer eftir hlutatölunum þannig að sá listi fær fyrsta mann er hæsta á hlutatöluna, sá listi næsta mann er á næsthæsta hlutatölu o.s.frv. þar til fullskipað er. Ef jafnháar hlutatölur koma á tvo eða fleiri lista skal varpa hlutkesti um hvor eða hver listanna skuli koma að manni.

Af hverjum lista skulu menn hljóta kosningu í þeirri röð sem þeir standa á listanum.

Ef kjósa skal einnig varamenn skal listi, sem hlotið hefur mann eða menn, eiga rétt til jafnmargra varamanna í þeirri röð sem þeir standa á listanum.

69. gr.

Þingfundir skulu haldnir í heyranda hljóði. Þó getur forseti lagt til eða þingmaður óskað þess að öllum utanþingsmönnum sé vísað á braut og sker þá þingið úr því hvort svo skuli gert og umræður fara fram í heyranda hljóði eða fyrir luktum dyrum, sbr. 57. gr. stjkskr.

70. gr.

Forseti skipar fyrir um hvernig mönnum skuli gefinn kostur á að vera við fundi þá er haldnir eru í heyranda hljóði. Áheyrendur eru skyldir til að vera kyrrir og hljóðir. Brjóti nokkur móti þ ' getur forseti látið vísa honum á braut og, ef þörf er á, öllum áheyrendum.

V. ÞINGFLOKKAR OG ALMENNAR STJÓRNMÁLAUMRÆÐUR

71. gr.

Skipi þingmenn sér í þingflokka skulu þeir velja sér formann er komi fram fyrir þeirra hönd gagnvart forseta og öðrum þingflokkum og þingmönnum.

Í þingflokki skulu vera a.m.k. tveir þingmenn og má enginn þingmaður eiga aðild að fleiri en einum þingflokki.

72. gr.

Forseti skal hafa reglulega samráð við formenn þingflokka, eða fulltrúa þeirra, um skipulag þingstarfa og leggja fyrir þá til umfjöllunar starfsáætlun þingsins og áætlanir um þingstörf hveurrar viku.

Enn fremur skal forseti hafa samráð við formenn þingflokka um fyrirkomulag umræðna um mikilvæg mál ef ætla má að umræður verði miklar.

Forseti skal sjá um að þingflokkum og einstökum þingmönnum innan þeirra sé búin

starfsaðstaða og hafa um það samráð við formenn þingflokka. Sama gildir um þingmenn utan flokka.

73. gr.

Innan tíu daga frá setningu Alþingis skal forsætisráðherra flytja stefnuræðu fyrir hönd ríkisstjórnarinnar, en eftirrit af ræðunni skal afhent þingmönnum sem trúnaðarmál eigi síðar en viku áður en hún er flutt.

Útvarpa skal stefnuræðunni og umræðu um hana. Umferðir skulu vera tvær. Í fyrri umferð hefur forsætisráðherra til umráða allt að hálfri klukkustund og fulltrúar annarra þingflokka en forsætisráðherrans 20 mínútur hver. Í annarri umferð hefur hver flokkur 10 mínútur til umráða.

74. gr.

Á síðari hluta þings skal fara fram almenn stjórn málaumræða. Umræðunni skal útvarpað og fer um þessa umræðu eins og þegar útvarpað er umræðu um þingmál, sbr. 79. gr.

VI. ÚTVARP UMRÆÐU

75. gr.

Útvarpa skal frá þingsetningu.

76. gr.

Útvarpa skal umræðu um vantraust ef níu þingmenn krefjast þess.

77. gr.

Nú óskar þingflokkur að umræðu um þingmál verði útvarpað og beinir formaður þingflokksins tilmælum sínum til forseta. Skal forseti þegar tilkynna það formönnum annarra þingflokka en þeir leita samþykkis flokks síns svo fljótt sem auðið er. Útvarpa skal umræðu þegar samþykki allra flokka liggur fyrir. Sama gildir ef þingflokkur óskar að útvarpað verði umræðum á þingfundi eða hluta af þingfundi.

78. gr.

Nú næst ekki samkomulag milli þingflokka um útvarp umræðu og skal forseti þá tilkynna það þeim sem kröfuna átti. Ef þingflokkur ítrekar kröfu sína skal umræðunni útvarpað. Réttur til útvarps án samþykkis annarra þingflokka gildir þó aðeins um tvær umræður umfram þann flokk sem sjaldnast hefur neytt þess réttar.

79. gr.

Þegar útvarpað er umræðu um þingmál skulu þingflokkar hafa rétt til jafnlangar ræðutíma og forsetar gefa þingmönnum færi á að taka til máls þannig að flokkarnir skiptist á. Við útvarpsumræðu gilda ekki ákvæði 55. gr. um málfrelsi ráðherra. Rétt skal þingmönnum utan flokka að eiga þátt í útvarpsumræðum, þó þannig að enginn þeirra fái lengri tíma en helming þess er hver þingflokkur hefur til umráða og ekki skulu þingmenn utan flokka, ef fleiri eru en tveir, fá lengri tíma samanlagt við útvarpsumræðu en hver einstakur þingflokkur.

80. gr.

Þegar útvarpað er umræðu um þingmál fær hver þingflokkur til umræða þrjátíu mínútur. Forseti getur, með samþykki allra þingflokka, ákveðið að ræðutími skuli vera annar.

Þegar útvarpsumræðu um þingmál er lokið getur umræða haldið áfram eftir venjulegum reglum.

Forseti ákveður í samráði við þingflokka tölu umferða og ræðutíma í einstökum umferðum. Það er umferð þegar fulltrúar allra þingflokka hafa tekið til máls og þeir þingmenn utan flokka sem þátt taka í umræðum.

81. gr.

Óski útvarps- eða sjónvarpsstöð að útvarpa umræðu um þingmál beinir hún tilmælum sínum til forseta. Ef um er að ræða umræðu skv. 79. gr. ákveður forseti í samráði við þingflokkanana hvort orðið skuli við tilmælunum.

Ef útvarps- og sjónvarpsstöð óskar hins vegar að útvarpa venjubundinni umræðu eða hluta af umræðu ákveður forseti hvort það skuli leyft. Þegar útvarpað er umræðu á þennan hátt skal þess gætt að ræðutími skiptist sem jafnast milli flokka eða mismunandi sjónarmiða.

82. gr.

Dag og stund útvarpsumræðu skal tilkynna í útvarpi og á þingfundi svo fljótt sem unnt er.

83. gr.

Umræðum skal útvarpa í sömu röð og kröfur um útvarp bárust forseta enda sé að öðru leyti fullnægt ákvæðum þingskapa. Forseti getur þó vikið frá þessari röð ef sérstakar ástæður liggja til.

84. gr.

Formenn þingflokka eru réttir aðilar gagnvart forseta og þingmönnum flokksins um allt það er að útvarpi umræðu lýtur.

85. gr.

Forseti sker úr ágreiningi sem verður um skilning á reglum þessum um útvarp umræðu eða framkvæmd þeirra.

86. gr.

Í þessum kafla er orðið útvarp notað um hljóðvarp og enn fremur um sjónvarp eftir því sem við á.

Þar sem segir að útvarpa skuli, sbr. 73.–76. gr., er skyldan bundin við hljóðvarp.

VII. ÝMISLEG ÁKVÆÐI

87. gr.

Alþingi má ekki taka við neinu málefni nema einhver þingmannanna eða ráðherra taki það að sér til flutnings, sbr. 55. gr. stjkskr.

88. gr.

Umræður á Alþingi, ásamt þingskjöllum og atkvæðagreiðslum, skal prenta í Alþingistíðindum.

Í Alþingistíðindunum má ekkert undan fella það er þar á að standa og fram hefur komið í þinginu og gerðabækur þingsins og handrit af umræðum í þinginu bera með sér. Engar breytingar má gera á hvorugu þessu nema leiðrétt þurfi auðsæjar og sannanlegar villur. Engu má bæta inn í Alþingistíðindin, hvort sem það varðar menn eða málefni, nema þess sé óhjákvæmilega þörf eða í því felist sjálfsögð leiðrétting. Forseti getur sett nánari reglur um útgáfu Alþingistíðinda, frágang þingskjala o.fl.

89. gr.

Ef þingmaður talar óvirðulega um forseta Íslands eða ber þingið eða ráðherra eða einhvern þingmann brigslyrðum eða viku með öllu frá umtalsefninu skal forseti kalla til hans: „Þetta er vítavert“, og nefna þau ummæli sem hann vítir. Nú er þingmaður víttur tvisvar á sama fundi og má þá forseti, með samþykki fundarins, svipta þingmanninn málfrelsi á þeim fundi.

90. gr.

Eftir uppástungu forseta eða formanns þingflokks má bregða út af þingsköpum þessum ef tveir þriðju hlutar þeirra þingmanna, er um það greiða atkvæði, samþykkja.

91. gr.

Lög þessi öðlast gildi samtímis stjórnarskrárbreytingu þeirri sem samþykkt er á Alþingi sumarið 1991 og falla þá jafnframt úr gildi lög nr. 52 1985, um þingsköp Alþingis.

Greinargerð.

Frumvarp þetta til breytinga á þingsköpum Alþingis er flutt í tengslum við frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskránni. Frumvarpið er upphaflega samið af nefnd sem skipuð var formönnum þingflokka og komið var á fót á síðasta þingi að beiðni forseta Alþingis til að vinna að endurskoðun stjórnarskrárinnar og samhliða því nauðsynlegum breytingum á þingsköpum Alþingis.

Þegar nefndin lagði á síðasta þingi fram frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskránni fylgdu því sem fylgiskjal drög að frumvarpi til laga um þingsköp Alþingis. Um þau drög fjölluðu fulltrúar þingflokka frekar að loknum þingskosningum í apríl sl. og sendu síðan öllum þingmönnum bréf þar sem tiltekin voru ýmis álítamál varðandi endurskoðun þingskapalaganna. Núverandi og fráfarandi þingflokksformenn ásamt öðrum fulltrúum þingflokka unnu síðan að lokafrágangi frumvarpsins í samráði við þingflokka. Þeir eru: Ólafur G. Einarsson og Geir H. Haarde, Sjálfstæðisflokkur, Páll Pétursson, Framsóknarflokkur, Eiður Guðnason og Össur Skarphéðinsson, Alþýðuflokkur, Margrét Frímansdóttir og Svavar Gestsson, Alþýðubandalagi, og Anna Ólafsdóttir Björnsson og Kristín Einarsdóttir, Kvinnalista.

Samkomulag hefur orðið um að flytja frumvarpið í þeim búningi sem það nú liggur fyrir í og standa fulltrúar allra þingflokka að málinu. Þingflokkur Kvinnalistas hefur þó fyrirvara um tímamörk sem skulu gilda í umræðum utan dagskrár, sbr. 2. mgr. 50. gr. frumvarpsins.

Þær breytingar, sem Alþingi samþykkti á stjórnarskránni á síðasta þingi (113. þingi) og fólu m.a. í sér brottfall deildaskiptingar þingsins og að þingið sitji að formi allt árið, kalla á verulegar breytingar á þingsköpum Alþingis. Það var jafnframt mat þeirra er unnu að endurskoðun þingskapalaganna að heppilegt væri gera samhliða þessari endurskoðun nokkrar aðrar tímabærar breytingar á þingsköpunum, m.a. að setja ítarlegri ákvæði um fastanefndir en verið hafa.

Þær meginbreytingar, er felast í frumvarpinu, eru eftirfarandi:

I. Stjórn þingsins.

1. Kveðið er skýrt á um að forseti fari með æðstu stjórn þingsins.
2. Varaforsetar verða fjórir, kosnir listakosningu, og mynda ásamt aðalforseta forsætisnefnd þingsins.
3. Kveðið er á um samráð forseta og þingflokksformanna um skipulag þingstarfa.
4. Tekin eru upp ákvæði um þingflokka og skilgreiningu þeirra.
5. Mörkuð eru skýrari skil milli yfirstjórnar forseta og hinnar daglegu framkvæmdastjórnar sem verður á hendi skrifstofustjóra.

II. Nefndir.

1. Fastanefndir verði tólf og er gert ráð fyrir að verkaskipting þeirra verði í megindráttum hin sama og í Stjórnarráðinu.
2. Lagt er til að í öllum nefndum sitji níu þingmenn.
3. Fjárlaganefnd vísi að jafnaði til fastanefnda þeim þáttum fjárlagafrumvarpsins sem fjalla um málefnasvið þeirra og skulu nefndirnar, áður en 2. umr. fer fram um frumvarpið, skila fjárlaganefnd, ef þær svo kjósa, álit og tillögum er skal prenta með álit hennar þegar hún hefur lokið afgreiðslu frumvarpsins. Fjárlaganefnd fjalli jafnframt um lánsfjárlög.
4. Skýrari reglur eru settar um mannaskipti í nefndum og varamenn.
5. Kveðið er skýrt á um hvenær hægt er að setja nefndarfund og hvenær nefndarfundur er ályktunarbær.
6. Nefnd verði að eigin frumkvæði heimilt að fjalla um önnur mál en þau sem þingið vísar til hennar.
7. Gert er ráð fyrir að nefnd geti þegar, er máli hefur verið vísað til hennar, falið einum nefndarmanni (framsögumanni) að vinna sérstaklega að athugun málsins. Framsögumaðurinn geri síðan tillögu til nefndarinnar um afgreiðslu málsins og leggi fram drög að nefndarálit.
8. Nefnd geti látið uppi álit á tveimur eða fleirum málum saman ef þau fjalla um skyld efni.
9. Nefnd geti með skýrslu gert þinginu grein fyrir athugun sinni á þingmáli sem hún hefur ekki lokið athugun á að fullu.
10. Nefnd verði heimilt, samkvæmt sérstökum reglum, að afla sér aðkeyptrar sérfræðiaðstoðar.
11. Sérstök ákvæði eru sett um alþjóðanefndir þingmanna.

III. Umræður.

1. Heimilt verði að veita stutt andsvör við ræðum (replikker). Heildarræðutími verði þá 15 mínútur, andsvar hvers þingmanns allt að tveimur mínútum.
2. Ræðutími í þingskapaumræðu verði takmarkaðar við 5 mínútur.
3. Við umræður utan dagskrár verði ræðutími málshefjanda og ráðherra 30 mínútur en annarra 15 mínútur. Enginn megi tala oft en tvisvar.

4. Þátttaka annarra en fyrirspyrjenda og ráðherra í umræðum á fyrirspurnafundum verði nú leyfð formlega, ein mínúta einu sinni fyrir hvern þingmann.
5. Settar eru skýrari reglur um skráningu á mælendaskrá.
6. Lagt er til að heimilt verði að ræða tvö skyld þingmál í einu.

IV. Meðferð þingmála.

1. Skylt verði að vísa máli til nefndar ef það hefur breyst við 2. umr. á annan hátt en nefnd leggur til og einhver þingmaður eða ráðherra krefst slíks.
2. Sérstakt ákvæði verði um breytingartillögur á síðasta stigi við 3. umr. lagafrumvarpa.
3. Lögð eru til skýrari ákvæði um afturköllun breytingartillagna.
4. Settar verði reglur um atkvæðagreiðslur með rafeindabúnaði sem komi að mestu í stað staðinn fyrir nafnakall.
5. Lagðar eru til skýrari reglur um hvað sé ályktunarbær fundur.
6. Kveðið verði á um að óafgreidd mál falli niður við þinglok.
7. Krafist verður aukins meiri hluta til að veita afbrigði um öll þingmál.

V. Fyrirspurnir og skýrslur.

1. Settar eru skorður við lengd skriflegra svara við fyrirspurnum og gert ráð fyrir að ítarlegri upplýsinga sé aflað með beiðni um skýrslu.
2. Tekin verði inn ákvæði um skýrslur alþjóðanefnda.
3. Heimilt verði að vísa skýrslum til nefnda og álykta um þær.

VI. Fundarsókn og varaþingmenn.

1. Lagt er til að skylda til fundarsóknar í fyrirspurnatíma verði afnumin.
2. Regla um lágmarkssetu varamanna (tvær vikur) verði tekin í þingskapalög en slík ákvæði eru nú einvörðungu í kosningalögum.

VII. Þingsetning, skrifarar og varamenn.

1. Lagt er til að aldursforseti teljist sá þingmaður sem lengsta þingsetu hafi að baki.
2. Rannsókn kjörbréfa á þingsetningarfundi verði einfölduð. Útgefin bréf varamanna verði jafnframt rannsökuð þá þegar.
3. Eiðvinning falli brott.
4. Embætti skrifara falli niður. Í þeirra stað komi starfsmenn skrifstofu þingsins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um I. kafla.

Um 1. gr.

Í greininni eru lagðar til tvær meginbreytingar. Í fyrsta lagi skal nú sá þingmaður, sem hefur lengsta þingsetu að baki, stjórna umræðum á þingsetningarfundi þangað til forseti þingsins er kosinn, en áður var elsti þingmaðurinn kvaddur til þess. Hér er því lagt til að breytt verði skilgreiningu aldursforseta. Í öðru lagi er lagt til að þegar á þingsetningarfundi verði kosin sérstök kjörbréfanefnd sem rannsakar kjörbréf allra þingmanna.

Ákvæði þingskapalaga um þingsetningarfund hafa verið óbreytt frá 1875. Elsti þingmaðurinn hefur stjórnað umræðum og kosningu forseta á þingsetningarfundi í sameinuðu þingi og á fyrsta fundi deildanna. Þá hefur þingmönnum verið skipt upp í þrjár kjördeildir sem hver um sig rannsakar kjörbréf þingmanna sem sæti eiga í annarri kjördeild.

Ákvæðið um að elsti þingmaður skuli stjórna þingsetningarfundi er komið úr dönsku þingskapalögnum. Þessu ákvæði breyttu Danir 1953, þegar þingið þar hóf störf í einni málstofu, með því að skilgreina „aldursforseta“ sem þann þingmann sem lengsta þing-

setu hefur að baki. Skiptir þá ekki máli hvort hún er samfelld eða ekki en, ef tveir þingmenn hafa jafnlanga þingsetu, þá er talinn með sá tími þegar þeir sátu sem varamenn, ef því er að skipta, að öðrum kosti ræður aldur. Þetta verður að teljast eðlilegri skipan því að þá verða aldursforsetar aðeins þeir þingmenn sem hafa mikla reynslu af þingstörfum. Samkvæmt núverandi fyrirkomulagi er sá möguleiki fyrir hendi að elsti þingmaðurinn sé nýliði á þingi.

Rannsókn kjörbréfa á þingsetningarfundi er sömuleiðis eftir samsvarandi ákvæðum í dönsku þingskapalögum. Í Danmörku breyttist hins vegar skipan þessara mála upp úr 1920 og síðan þá hefur sérnefnd, kosin á þingsetningarfundi, annast rannsókn kjörbréfa og farið yfir skýrslu innanríkisráðuneytisins um kosningaúrslit. Með þessu móti hafa þingmenn (þ.e. þeir sem sæti eiga í sérnefndinni) tekið þátt í að rannsaka kjörbréf sjálfra sín, en það hefur ekki þótt koma að sök því að þingmenn hafa hvort eð er rétt til að fjalla um kjörbréf sín við afgreiðslu þeirra á þingfundi og greiða atkvæði um þau.

Núverandi skipan mála með skiptingu þingmanna í kjördeildir verður að teljast harla þunglamaleg og fyrirhafnarmikil miðað við þá afgreiðslu sem kjörbréf hafa yfirleitt fengið í þinginu. Því er lagt til að þegar á fyrsta fundi verði kosin kjörbréfanefnd sem rannsaki kjörbréf þingmanna og varaþingmanna og jafnframt er gert ráð fyrir því, gagnstætt því sem er í danska þinginu, að sú nefnd haldi áfram að starfa allt kjörtímabilið svipað og kjörbréfanefnd hefur gert fram að þessu.

Um 2. gr.

Þessi grein er efnislega samhljóða 47. gr. stjórnarskrárinnar. Fellt hefur verið brott ákvæði um eiddvinningu í samræmi við breytingu á stjórnarskrá.

Um 3. gr.

Í þessari grein eru lagðar til fimm meginbreytingar frá gildandi þingsköpum. Í fyrsta lagi er það nýmæli að forseti skuli kosinn samkvæmt tilnefningu en ekki óbundinni kosningu eins og verið hefur. Þá er jafnframt gert ráð fyrir að þeir einir séu í kjöri sem ekki hreyfa andmælum við tilnefningunni.

Í öðru lagi er gert ráð fyrir fjórum varaforsetum í stað tveggja áður. Fyrir þessari breytingu eru einkum tvær ástæður. Hin fyrri er sú að í einni málstofu starfa sömu forsetar alla fundadaga þingsins og forsetastarfið er því orðið umfangsmeira að því er lýtur að fundarstjórn. Er reiknað með að forseti og varaforsetar setji sér starfsreglur um hvernig þeir skipta með sér verkum við fundarstjórn. Síðari ástæðan er sú reynsla frá síðustu þingum að tæpast er nóg að hafa tvo varaforseta vegna þess að embættisskyldur forseta hafa aukist og þátttaka þingmanna í alþjóðlegu samstarfi hefur einnig farið vaxandi.

Í þriðja lagi er lagt til að embætti skrifara verði lagt af en starfsmenn skrifstofu þingsins sinni þeim störfum sem hvílt hafa á skrifurum fram til þessa, þ.e. að gera drög að fundargerð, færa málaskrár og telja atkvæði. Skrifarastörf þingmanna í nálægum þingum hafa alls staðar verið lögð niður og þau verkefni fengin starfsmönnum. Verður að telja óeðlilegt að alþingismenn séu bundnir við þess háttar störf á þingfundum. Í breytingunni felst jafnframt sá ávinningur fyrir forseta að geta haft sér við hlið starfsmann með sérstaka þekkingu á þingsköpum.

Í fjórða lagi er gert ráð fyrir því að varaforsetar verði kjörnir listakosningu. Er þessi skipan talin heppilegri en gildandi fyrirkomulag því að hún er einfaldari og tryggir einnig að forsætisnefndin (forseti og varaforsetar) sé skipuð í samræmi við þingstyrk flokk-

anna. Jafnframt er með þessu skipulagi svigrúm fyrir þingflokkana að semja um skiptingu varaforseta milli sín ef vilji er til þess, t.d. með því að skila einum lista. Eðlilegt er að halda þeirri hefð sem verið hefur frá 1971 að fyrsti varaforseti sé úr röðum stjórnarandstæðinga og jafnframt þykir æskilegt að sem flestir flokkar eigi aðild að forsætisnefnd.

Í fimmta lagi eru tekin upp í greinina ákvæði 7. gr. gildandi þingskapa um sætaskipun. Er ekki gert ráð fyrir að raska þeirri löngu hefð sem gilt hefur um hvernig þingmenn skipa sér til sætis.

Um 4. gr.

Samkvæmt 4. gr. gildandi þingskapa skal kjósa kjörbréfanefnd til að prófa kjörbréf er koma fram eftir þingsetningarfund, hefur verið frestað að taka gild og fjalla um kærur yfir kosningum eða kjörgengi er þegar hafa verið tekin gild. Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins er lagt til að kjörbréfadeildirnar verði lagðar niður og í stað þeirra komi kjörbréfanefnd. Ekki þykir ástæða til þess að kjósa nýja kjörbréfanefnd þegar á 2. þingfundi heldur er lagt til að sú kjörbréfanefnd, sem kosin er á þingsetningarfund, starfi allt kjörtímabilið, jafnvel þótt kosning hennar hafi farið fram áður en kjörbréf nefndarmanna hafa verið samþykkt. Í ljósi takmarkaðra verkefna nefndarinnar þykir hagkvæmast að hafa þetta fyrirkomulag. Þess ber jafnframt að geta að kjörbréfanefnd getur tæpast talist fastanefnd í skilningi þessara laga, sbr. 13. gr.

Um 5. gr.

Greinin er samhljóða 5. gr. gildandi laga.

Um 6. gr.

Greinin felur í sér þá breytingu frá ákvæðum 8. gr. gildandi þingskapa sem leiðir af þeim nýju ákvæðum stjórnarskrárinnar að Alþingi sitji allt árið. Kjör forseta og varaforseta gildir þar af leiðandi þar til nýtt þing er sett þó að þingfrestun sé rofin með því að kalla þing saman.

Jafnframt er breytt orðalagi síðari mgr. 8. gr. laganna um afsögn forseta í samræmi við aðrar breytingar á lögunum. Samkvæmt ákvæðinu skal kjósa í það embætti er losnar við afsögn forseta eða varaforseta en ekki gert ráð fyrir að sú kosning breyti röð áður kjörinna forseta, enda hefur svo verið í framkvæmd.

Um 7. gr.

Greinin er efnislega óbreytt frá 10. gr. gildandi laga.

Um 8. gr.

Greinin er efnislega óbreytt frá ákvæðum 1. og 2. mgr. 11. og 12. gr. gildandi laga.

Um 9. gr.

Grein þessi er nýmáli. Með henni er staðfest að forseti þingsins fer með ædstu stjórn þess í þeim málum er lúta að rekstri þess og stjórnsýslu (administration). Hins vegar skal skrifstofustjóri stjórna daglegum rekstri, framkvæmdum og fjármálum í umboði forseta.

Um 10. gr.

Samkvæmt greininni er lagt til að komið verði á fót forsætisnefnd sem verði skipuð forseta og varaforsetum. Jafnframt er gert ráð fyrir að forsætisnefndin geri starfsáætlun fyrir fram fyrir hvert þing, svo sem gert hefur verið nokkur undanfarin ár. Enn fremur eru sett ákvæði um að forsætisnefndin skipuleggi störf þingsins nánar, t.d. með vikuáætlunum, í samráði við formenn þingflokka.

Þá er forseta ætlað að bera undir nefndina þau mál sem hann telur ástæðu til að hún fjalli um, svo sem um rekstur þingsins, málefni þeirra stofnana sem undir Alþingi heyra og það alþjóðasamstarf sem Alþingi sem heild á þátt í. Jafnframt mun forsætisnefnd fjalla um þau málefni er varaforsetar óska að þar séu rædd.

Loks er forsætisnefndinni falið að fara með þau verkefni sem forsetum Alþingis hafa verið falin í öðrum lögum, svo sem að ráða ríkisendurskoðanda.

Um 11. gr.

Greinin fjallar um skrifstofustjóra Alþingis. Gert er ráð fyrir að forsætisnefnd ráði hann til sex ára í senn, svo sem nú er farið að tíðkast um æðstu embættismenn ríkisins.

Með greininni er reynt að marka skýrari skil milli yfirstjórnar forseta og hinnar daglegu framkvæmdastjórnar, þar á meðal starfsmannahalds, sem verður á hendi skrifstofustjóra.

Greinin skýrir sig að öðru leyti sjálf.

Um 12. gr.

Greinin er að mestu leyti samhljóða ákvæðum 13. gr. gildandi laga. Starfsmenn skrifstofu þingsins koma í stað skrifara og skulu sitja þingfundi, færa gerðabók, telja atkvæði og vera forseta til aðstoðar við fundarstjórn.

Um II. kafla.

Viðamestu breytingarnar á þingsköpunum varða nefndir þingsins. Ástæða þessa er þríþætt. Í fyrsta lagi verða óhjákvæmilega verulegar breytingar á nefndaskipuninni samhliða afnámi deildaskiptingar og mikilvægi nefndanna í þingstörfunum mun aukast við þá breytingu. Í öðru lagi hefur nefndakafli þingskapa verið afar stuttur og ekki verið tekið í honum á ýmsum atriðum sem þörf þykir að hafa skýr ákvæði um. Í þriðja lagi hafa flestöll ákvæði um nefndir verið í einni mjög langri lagagrein sem heppilegra þykir að skipta upp eftir efnisþáttum.

Um 13. gr.

Með því að ein málstofa kemur nú í stað þriggja áður, er hver hafði eigið nefndakerfi, fækkar fastanefndum úr 23 í 12. Af þessum 12 fastanefndum hafa 11 starfað áður, heiti tveggja er breytt, fjárhags- og viðskiptanefnd verður efnahags- og viðskiptanefnd og fjárveitinganefnd verður fjárlaganefnd, en ein er ný, þ.e. umhverfisnefnd. Gert ráð fyrir að fastanefndir þingsins samsvari í meginatriðum skiptingu Stjórnarráðsins í ráðuneyti.

Þá er lögð til sú breyting að kjör í nefndirnar fari fram á 1. fundi þingsins í stað 2. fundar áður. Þykir eðlilegast að ljúka kjöri í nefndir þegar á 1. fundi þar sem nefndakjör er einn þáttur þess að setja þingið á stofn.

Kveðið er á um að kosning fastanefnda gildi til upphafs næsta þings og er það í samræmi við breytt ákvæði 35. gr. stjórnarskrárinnar sem segir að reglulegt Alþingi standi frá 1. október til jafnlengdar næsta árs. Þetta ákvæði þýðir að fastanefndir geta komið saman til fundar þegar Alþingi er ekki að störfum án þess að þurfa til þess sérstaka heimild þingsins.

Um 14. gr.

Þar sem mikilvægi nefndarstarfsins mun aukast frá því sem áður var þykir rétt að fjölga í nefndunum og tryggja þar með að þingflokkar eigi fulltrúa í sem flestum nefndum þingsins. Því er lagt til að hver nefnd sé skipuð níu þingmönnum í stað sjö áður.

Gert er ráð fyrir að nefnd kjósi formann og varaformann til að stýra störfum nefndar, en embætti skrifara verði lagt niður enda er þeim verkefnum nú sinnt af sérstökum starfsmanni, nefndarritara. Varaformaður mun gegna störfum formanns í forföllum hans en láti formaður af störfum kys nefndin sér nýjan formann.

Lagt er til að formaður og varaformaður geti lagt niður störf ef nefnd leyfir og jafnframt að nefnd geti vikið þeim frá með samþykki tveggja þriðju hluta nefndarmanna. Sams konar ákvæði hefur verið í þingsköpum um forseta, varaforseta og skrifara þingsins og þykir rétt að það gildi einnig um formenn og varaformenn fastanefnda.

Um 15. gr.

Lagt er til að tekin séu af öll tvímæli um að ef formaður og varaformaður eru forfallaðir, eða varamenn sitja fyrir þá, skuli nefnd fela öðrum nefndarmanni að gegna formannsstörfum.

Um 16. gr.

Lagt er til að heimiluð verði varanleg mannaskipti í nefndum óski þingflokkur eftir slíku. Heimild til mannaskipta eru í 15. gr. gildandi þingskapa en rétt þykir að heimildin sé veitt að ósk þingflokks. Nauðsynlegt getur verið að koma slíkum mannaskiptum á t.d. ef þingflokkur klofnar eða hættir stuðningi við ríkisstjórn, auk þess sem sú staða getur komið upp að þingflokkur telji heppilegt að einhverjir þingmenn hans skiptist á sætum í nefndum.

Um 17. gr.

Lagt er til að þegar aðalmaður í nefnd er forfallaður sé þingflokki hans heimilt að tilnefna annan þingmann um stundarsakir til setu í nefnd í hans stað og skal formanni nefndar tilkynnt um það. Eðlilegt þykir að staðgengill njóti allra sömu réttinda og aðrir nefndarmenn. Löng hefð er fyrir því innan þingsins að nefndarmaður geti kallað til staðgengil úr hópi samflokksmanna vegna tímabundinna forfalla.

Þá er lagt til að tekið sé upp það ákvæði 130. gr. kosningalaga að varaþingmaður, sem tekur sæti á Alþingi í forföllum þingmanns, skuli eiga sæti í þeim nefndum sem aðalmaður var kjörinn í. Þykir eðlilegra að slíkt ákvæði sé í þingsköpum en kosningalögum.

Vegna sérstöðu utanríkismálanefndar, sem ráðgjafa fyrir ríkisstjórn um meiri háttar utanríkismál, er lagt til að nefndin hafi kjörna varamenn, jafnmarga og aðalmenn eru, líkt og verið hefur.

Í greininni er einnig kveðið á um skyldu nefndarmanna til að sækja nefndarfundi og að forföll skuli tilkynnt formanni nefndar.

Um 18. gr.

Efnislega svipuð ákvæði eru í 2. mgr. 11. gr. gildandi þingskapalaga. Gert er ráð fyrir að samráð forseta við nefndarformenn varði m.a. eftirfarandi þætti:

1. Ákvörðun um fundatíma nefnda.
2. Starfsáætlun fyrir nefndir. Forseti og nefndarformenn fjalli reglulega um áætlun um afgreiðslu mála úr nefndum þannig að unnt sé að skipa þeim niður á dagskrá þingsins í hagkvæmri tímaröð og dreifa þeim sem jafnast á þingtímann.
3. Setningu reglna um frágang nefndarálita sem og fundargerða.
4. Setningu reglna um meðferð erinda og umsagna sem nefndum berast.
5. Setningu reglna um aðkeypta sérfræðipjónustu fyrir nefndir.

Um 19. gr.

Lagt er til að tekin séu af öll tvímæli um að fundir nefnda séu lokaðir öðrum en nefndarmönnum og starfsmönnum þeirra nema nefnd ákveði annað.

Um 20. gr.

Samkvæmt greininni skal ekki halda nefndarfundir þegar þingfundur stendur yfir nema allir nefndarmenn samþykki og forseti hreyfi ekki andmælum við því. Um þetta hafa ekki gilt skýrar reglur og hefur það valdið deilum í nefndum. Með greininni eru tekin af öll tvímæli um þetta efni.

Um 21. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 22. gr.

Ekki hafa verið skýrar reglur um það hvenær formanni nefndar er heimilt að setja fund. Í greininni er lagt til að formaður geti sett fund ef til hans hefur verið boðað með dagskrá. Ekki er því tilskilinn neinn lágmarksfjöldi nefndarmanna þegar nefndarfundur er settur, aðeins að til fundarins hafi verið boðað með dagskrá. Jafnframt er þó í greininni kveðið skýrt á um að til þess að fundurinn sé ályktunarbær þurfi meiri hluti nefndarmanna að vera staddur á fundi. Það er hins vegar mikilvægt að formaður geti sett fund þó að ekki sé meiri hluti viðstaddur því að stundum skapast sú staða að gestir hafa verið boðaðir til fundar við nefndina en meiri hluti nefndarmanna fjarstaddur. Getur þá nefnd rætt við gesti þótt ekki yrðu teknar neinar ákvarðanir fyrr en tilskilinn fjöldi nefndarmanna er á fundi.

Efnislega er grein þessi í samræmi við þær reglur er gilda um þingfundi.

Um 23. gr.

Fyrri málsgrein felur í sér það nýmæli að auk frumvarpa og þingsályktunartillagna verði hægt að vísa til nefndar skýrslum ráðherra til umfjöllunar.

Í síðari málsgrein er lagt til að nefnd, sem fengið hefur mál til athugunar, geti með samþykki nefndarmanna vísað því til annarrar fastanefndar telji hún við nánari athugun að málið eigi frekar heima í þeirri nefnd. Þó er jafnframt talið rétt að áskilja samþykki þeirrar nefndar sem málinu er vísað til. Þessi breyting kemur til af því að þau tilvik hafa komið upp að til nefndar hefur verið vísað máli sem hún hefur talið eðlilegra að vísað hefði verið til annarrar nefndar. Hins vegar hafa ekki verið ákvæði um það í þingsköp-

um hvernig bregðast bæri við í slíkum tilvikum.

Um 24. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa, enda samhljóða gildandi ákvæðum um utanríkismálanefnd.

Um 25. gr.

Í 1. mgr. eru tilgreind þau mál er koma til umfjöllunar fjárlaganefndar, þ.e. frumvarp til fjárlaga, fjárukalaga, lánsfjárlaga og laga um samþykkt á ríkisreikningi.

Þá er í 2. mgr. lagt til það nýmæli að fjárlaganefnd skuli að jafnaði vísa til fastanefnda þeim þáttum fjárlagafrumvarpsins sem fjalla um málefnasvið þeirra. Til að taka af öll tvímæli er sérstaklega kveðið á um að til efnahags- og viðskiptanefndar vísi fjárlaganefndin þeim köflum lánsfjárlagafrumvarps er fjalla um skatta- og efnahagsmál og tekjuhlið fjárlagafrumvarps. Gert er ráð fyrir að fastanefndirnar geti tekið við þeim erindum og annast þau viðtöl sem fjárveitinganefnd hefur haft á sinni hendi. Jafnframt er gert ráð fyrir að áður en 2. umr. fer fram um fjárlagafrumvarpið skili fastanefndirnar, ef þær svo kjósa, fjárlaganefnd álit og tillögum er skuli prenta með álit hennar þegar hún hefur lokið afgreiðslu frumvarpsins fyrir 2. umr. Rétt er að taka fram að við athugun á fjárlagafrumvarpinu starfa fastanefndirnar í umboði fjárlaganefndar. Milli 2. og 3. umr. mun fjárlaganefndin fjalla ein um allt frumvarpið svo sem verið hefur.

Vegna þeirra breytinga á meðferð fjárlagafrumvarpsins, sem felast í þessu frumvarpi, er rétt að vekja athygli á að víða í öðrum þingum (t.d. norska, sænska og þýska) fjalla fagnefndir milli 1. og 2. umr. um þann þátt fjárlagafrumvarpsins sem snertir málefnasvið þeirra en fjárlaganefnd um heildarramma fjárlaga og það sem fellur ekki undir fagnefndir. Þá eru skattamál einnig víða hjá fjárlaganefnd þannig að hún fjallar í senn um tekjur og gjöld, skatta og fjárveitingar. Í þessu frumvarpi hefur þó verið gengið út frá því að skattamál verði áfram hjá sérstakri nefnd, efnahags- og viðskiptanefnd, sem jafnframt fjalli um tekjuhlið fjárlaga.

Þá eru í 3. mgr. settar reglur um upplýsingaskyldu þeirra fyrirtækja og stofnana sem fjárlaganefnd fjallar um við afgreiðslu fjárlaga. Enn fremur er ákvæði um að þeim stofnunum ríkisins, er einkum fást við efnahagsmál, svo sem fjármálaráðuneyti, Ríkisendurskoðun, Seðlabanka og Þjóðhagsstofnun, sé skylt að veita nefndinni upplýsingar og aðstoð við heildaryfirferð fjárlagafrumvarpsins. Með þessu er tryggt að fyrir nefndinni liggi ávallt greinargerðir um þau mál sem hún telur nauðsynlegt að fjalla um og svör við einstökum atriðum sem nefndarmenn óska eftir.

Um 26. gr.

Lagt er til að nefnd verði heimilt að eigin frumkvæði að fjalla um önnur mál en þau sem þingið vísar til hennar. Jafnframt er gert ráð fyrir að nefnd geti gefið þinginu skýrslu um slíka athugun, sbr. 31. gr. Hér er m.a. haft í huga að nefnd geti, þegar þing er ekki að störfum að sumri, unnið að athugun tiltekinna mála sem gæti verið vísir að eftirliti fagnefndar með þeim stofnunum framkvæmdarvaldsins sem heyra undir málefnasvið nefndarinnar.

Um 27. gr.

Lagt er til að þegar máli hefur verið vísað til nefndar þá geti hún strax í upphafi falið einum nefndarmanni að vinna sérstaklega að athugun málsins fyrir hönd nefndarinnar. Hann gerði síðan tillögu um afgreiðslu málsins og legði fyrir hana drög að nefndarálitum þegar hann hefur lokið athugun sinni. Þessi tilhögun gæti gert nefndarstarfið markvissara, umfjöllun um mál vandaðri og dreift vinnu í nefndinni betur niður á nefndarmenn en nú er.

Um 28. gr.

Samkvæmt greininni er staðfest sú hefð að nefnd sé heimilt að óska skriflegra umsagna um mál, sem og að aðilar utan þings geti komið skriflegum athugasemdum að eigin frumkvæði á framfæri við nefnd. Þá er sömuleiðis lagt til að lögfest verði sú hefð að nefnd geti samþykkt að taka við gestum og hlýða á mál þeirra.

Gert er ráð fyrir að forseti setji reglur um meðferð erinda og umsagna sem nefndum berast. Þar yrði m.a. kveðið á um aðgang annarra en nefndarmanna að þessum gögnum.

Um 29. gr.

Meginefni greinarinnar er samhljóða 10. mgr. 15. gr. og 2. mgr. 17. gr. gildandi þingskapalaga, nema í 3. mgr. er það nýmæli að kveðið er á um hvenær nefnd gefur út framhaldsnefndarálit.

Um 30. gr.

Í greininni er það nýmæli að nefnd er heimilt að láta uppi álit á tveimur eða fleiri málum saman ef þau fjalla um skyld efni. Hér er haft í huga að stundum fjalla nefndir samtímis um tvö eða fleiri mál, t.d. fylgifrumvörp með öðrum frumvörpum. Getur þá verið hagkvæmt að skila einu álitum um bæði eða öll málin saman.

Um 31. gr.

Lagt er til að nefnd geti með skýrslu gert þinginu grein fyrir athugun sinni á þingmáli sem hún hefur ekki lokið afgreiðslu á að fullu telji hún sérstaka ástæðu til þess. Heppilegt getur verið að nefnd hafi möguleika á að skila slíkri greinargerð til þingsins, t.d. þegar þrýst er á að afgreiða mál en meiri hluti nefndarmanna er þó andvígur því að skila formlega nefndarálitum. Eðlilegast er að slík skýrsla yrði lögð fram á þinginu en kæmi ekki á dagskrá.

Þá er lagt til að nefnd geti á sama hátt gefið þinginu skýrslu um störf sín, t.d. ef komið hefur fram alvarleg gagnrýni á störf hennar og hún telur ástæðu til að svara slíkum aðfinnslum á formlegan hátt.

Um 32. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa enda efnislega samhljóða 9. mgr. 15. gr. gildandi þingskapalaga um sérnefndir.

Um 33. gr.

Lagt er til að þingnefndir hafi almenna heimild til að afla sér aðkeyptrar sérfræðipjónustu við afgreiðslu þingmála frá stofnunum og einstaklingum utan skrifstofu þingsins. Gert er ráð fyrir að forseti setji nánari reglur um þetta efni. Þar sem hér getur ver-

ið um nokkurn kostnað að ræða þarf í slíkum reglum að tilgreina nákvæmlega þau tilvik þegar nefnd getur leitað slíkrar aðstoðar.

Um 34. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa enda eru ákvæði hennar í samræmi við gildandi fyrirkomulag um aðstoð við fastanefndir.

Um 35. gr.

Í greininni eru tilgreindar þær nefndir er sinna alþjóðasamstarfi þingmanna. Um leið er veitt almenn heimild fyrir þingið til að koma á fót öðrum alþjóðanefndum og munu þá ákvæði þessarar greinar einnig ná til þeirra. Kveðið er á um að til hverrar alþjóðanefndar skuli velja árlega samkvæmt starfsreglum sem um hana gilda. Alþingi hefur þegar samþykkt með þingsályktun starfsreglur fyrir Íslandsdeild Alþjóðaþingmannasambandsins. Jafnframt er kveðið á um að hver alþjóðanefnd skuli hafa ritara sem er nefndinni til aðstoðar eins og verið hefur.

Um III. kafla.

Um 36.–38. gr.

Greinarnar eru í meginatriðum efnislega óbreyttar frá 18.–20. gr. gildandi þingskapa-laga nema hvað í 36. gr. er nú kveðið á um að ekki megi taka frumvarp til umræðu fyrr en liðnar eru að minnsta kosti tvær nætur frá því er frumvarpinu var útbýtt. Áður var miðað við eina nótt. Þá er um að ræða orðalagsbreytingar er leiðir af þeirri breytingu sem verður á skipulagi þingsins.

Um 39. gr.

Fyrri mgr. er í efnislega samhljóða 21. gr. gildandi þingskapa-laga nema hvað orðalag er nákvæmara um það við hvað skuli miða þegar 2. umr. getur farið fram. Er þar farið eftir þeim hefðum sem skapast hafa um það efni.

Síðari mgr. er nýmæli. Tilgangur hennar er að tryggja sem vandaðasta málsmeðferð, nú þegar þingið starfar í einni málstofu. Samkvæmt greininni ber að vísa máli til nefndar hafi það breyst við 2. umr. á annan hátt en þann sem nefnd leggur til og einhver þingmaður eða ráðherra krefst slíks. Ákvæðið tryggir því að ef samþykktar eru breytingartillögur frá öðrum en nefndinni gefst henni tækifæri til að fara á ný yfir málið eftir þær breytingar sem á því hafa orðið við 2. umr.

Um 40. gr.

Fyrri mgr. er í efnislega samhljóða 22. gr. gildandi þingskapa-laga.

Síðari mgr. er nýmæli af sama tagi og síðari mgr. 39. gr. Samkvæmt henni er skapað sérstakt úrræði til þess að koma í veg fyrir vankanta á frumvarpi sem kunna að verða við samþykkt breytingartillögu á síðasta stigi afgreiðslu máls, þ.e. við 3. umr. um lagafrumvörp. Samkvæmt öðrum ákvæðum þingskapa er heimilt að fresta umræðu á hvaða stigi sem er, jafnvel í miðri atkvæðagreiðslu, og vísa málinu til nefndar, en samkvæmt þessari grein verður ráðherra og nefndinni einnig heimilt að leggja fram nýjar breytingartillögur við frumvarpið er það kemur á ný til umræðu. Er þá gert ráð fyrir að umræður um málið fari á ný fram samkvæmt reglum um 3. umr. lagafrumvarpa. Í raun er gert ráð fyrir sérstakri aukaumræðu um málið ef nýjar breytingartillögur koma fram.

Um 41. gr.

Nýtt orðalag greinarinnar, sem svarar til 3. mgr. 25. gr. gildandi þingskapalaga, leiðir af afnámi deildaskiptingarinnar.

Um 42. gr.

Greinin er að mestu óbreytt frá 26. gr. gildandi laga. Aðeins hefur verið bætt við því ákvæði að frumvörp til stjórnarskipunarlags skulu ætíð fara til sérnefndar.

Um 43. gr.

Greinin er efnislega óbreytt frá 27. gr. gildandi laga.

Um 44. gr.

Greinin er í meginráttum samhljóða 28. gr. gildandi laga. Breytingar eru tvenns konar. Annars vegar falla brott ákvæði sem ekki eiga lengur við eftir afnám deildaskiptingar og hins vegar eru sett ákvæði um sérstaka meðferð tillagna um vantraust og um frestun á fundum Alþingis sem eðli máls samkvæmt þykir ekki ástæða til að hafa tvær umræður um. Þá eru jafnframt nokkrar orðalagsbreytingar til að gera ákvæði greinarinnar skýrari. Í því sambandi er um tvennt að ræða. Hið fyrra er til þess að gera ótvíræðan rétt flutningsmanns þingsályktunartillögu til að tala tvisvar sinnum í 15 mínútur við fyrri umræðu. Hið síðara er að tímamörk falli því aðeins niður við fyrri umræðu um tiltekna veigamikla málaflokka að fyrir liggi skýr ósk um það, en forseta verði ekki skylt að ákveða það fyrir fram, svo sem nú er, hvort umræðan sé takmörkuð eða samkvæmt almennum reglum, þ.e. ótakmörkuð.

Um 45. gr.

Greinin er í meginatriðum samhljóða 29. gr. gildandi þingskapalaga. Aðalbreytingin er sú að síðasta málsgreinin, um að engar ályktanir megi gera um skýrslur, fellur brott. Er gert ráð fyrir að þingið hafi tækifæri til þess að lýsa efnislega afstöðu sinni til skýrslunnar með dagskrártillögu. Þá þykir ekki ástæða til að tiltaka í 2. mgr. að þingmenn megi taka þátt í umræðu um skýrsluna. Verður slíkt að teljast sjálfsagður réttur.

Um 46. gr.

Greinin er í meginatriðum efnislega samhljóða 30. gr. gildandi laga. Aðalbreytingarnar eru þær að tvær síðustu málsgreinarnar falla brott. Fjallar önnur þeirra um að eigi megi gera ályktanir um skýrslur (sjá athugasemd um 45. gr.) og hin um rétt þingmanna skv. 54. gr. stjórnarskrárinnar til að beiðast skýrslu ráðherra í þingdeildum. Þeirri grein stjórnarskrárinnar er nú verið að breyta. Þá þykir ekki ástæða til að tiltaka í 3. mgr. að þingmenn megi taka þátt í umræðu um skýrsluna. Verður slíkt að teljast sjálfsagður réttur.

Um 47. gr.

Grein þessi er nýmæli. Samkvæmt henni er alþjóðanefndum skv. 35. gr. skylt að gera þinginu grein fyrir störfum sínum árlega. Gert er ráð fyrir að sömu reglur gildi um skýrslur alþjóðanefnda og skýrslur frá ráðherrum, að þær séu því aðeins teknar á dagskrá að nefndin óski eftir því eða beiðni komi frá þingmönnum um það. Jafnframt gildi sömu reglur um ræðutíma.

Um 48. gr.

Í grein þessari eru tekin saman ákvæði um umræður um skýrslur sem áður voru í 29. og 30. gr. Gert er ráð fyrir að sams konar reglur gildi um umræðu um skýrslur alþjóðanefnda og um skýrslur ráðherra.

Um 49. gr.

Í greininni er reynt að setja þrengri mörk en gilt hafa um skrifleg svör ráðherra við fyrirspurnum. Hefur þótt brenna við að skrifleg svör væru svo löng og ítarleg að þau jöfnuðust á við skýrslur og er það í andstöðu við upprunalegan tilgang þessa fyrirkomulags. Samkvæmt greininni skal miða við að skrifleg svör séu ekki lengri en svo að þau mætti lesa á fimm til tíu mínútum. Hér er vitaskuld um viðmiðunarreglu að ræða sem undantekningar gætu orðið á. Enn fremur er lengdur sá frestur sem ráðherrum er veittur til þess að undirbúa svörin. Er það gert í ljósi fenginnar reynslu. Með þessum breytingum er ekki verið að stemma stigu við því að þingmenn geti aflað upplýsinga frá framkvæmdarvaldinu heldur reynt að finna því eðlilegri búning, þ.e. að þingmenn biðji um skýrslur um þau mál sem þeir vilja fá ítarlegar upplýsingar um. Með því móti hafa þeir rétt til umræðna um málið þegar skýrsla berst, gagnstætt því sem er um skrifleg svör.

Felldur er niður sá stutti frestur sem forseti hefur til þess að ákveða hvort hann leyfi fyrirspurnina eða ekki. Jafnframt er stytur sá tími sem líða þarf frá því að fyrirspurn er útbýtt og þar til henni er svarað. Samkvæmt reglunni á að svara í fyrirspurnatíma þeim fyrirspurnum sem fram hafa komið í vikunni á undan.

Réttur fyrirspyrjenda til að gera grein fyrir fyrirspurn er rýmkaður, úr tveimur mínútum í þrjár. Þá eru sett ákvæði um að öðrum þingmönnum en fyrirspyrjanda og ráðherra sé heimilt að gera stutta athugasemd einu sinni í eina mínútu. Er það nokkurn veginn í samræmi við þá framkvæmd sem verið hefur.

Loks er það nýmæli að forseti geti heimilað þingmönnum á fyrir fram ákveðnum fundi, sem ætlað er að halda sem næst vikulega yfir þingtímann, að beina til ráðherra munnlegum fyrirspurnum án nokkurs sérstaks fyrirvara. Ekki má þessi umræða standa lengur en í hálf tíma. Þetta fyrirspurnarform tíðkast víða annars staðar í þjóðþingum, þykir líflegt og hefur gefist vel.

Um 50. gr.

Samkvæmt greininni eru gerðar tillögur um að umræður utan dagskrár samkvæmt síðari mgr. þessarar greinar verði nú takmarkaðar þannig að málshefjandi og ráðherrar megi ekki tala lengur en í 30 mínútur, aðrir þingmenn ekki lengur en í 15 mínútur en allir megi tala tvisvar. Er þetta gert til þess að draga úr löngum umræðum utan dagskrár.

Ekki eru aðrar efnislegar breytingar á greininni frá 32. gr. gildandi laga.

Um 51. gr.

Greinin er efnislega óbreytt frá 33. gr. gildandi laga. Breytingar stafa annars vegar af afnámi deildaskiptingar og hins vegar af nýju og skýrara orðalagi varðandi framlagningu breytingartillagna.

Um 52. gr.

Grein þessi er nýmæli. Hún er hins vegar sett til þess að festa í lög þann skilning að þingmál, sem ekki hafa hlotið lokaafgreiðslu við þinglok, falli niður og að þau verði að

endurflytja eigi þau að koma til frekari meðferðar þingsins.

Um IV. kafla.

Um 53. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 34. gr. gildandi laga. Þó hefur verið bætt við í greinina ákvæðum um setu varamanna í forföllum þingmanna en þau ákvæði eru nú í lögum um kosningar til Alþingis. Þykir eðlilegra að þau ákvæði séu í þingskapalögum.

Reglur um rétt þingmanna og ráðherra til að taka inn varamenn þykja nú að ýmsu leyti gallaðar en ekki var samstaða um að gera breytingar á þeim að svo komnu máli. Hljóta þær þó að koma til endurskoðunar innan tíðar.

Um 54. gr.

Greinin samsvarar 35. gr. gildandi laga. Á henni hafa verið gerðar tvær breytingar. Fyrri breytingin er sú að heimilt verður jafnan að nefna þingmann fullu nafni en ekki skylt að kenna hann við kjördæmi hans. Er þetta í samræmi við þá þróun sem orðið hefur á undanförunum árum, m.a. með brottfalli landskjörs og fjölgun þingmanna í stórum kjördæmum. Hafa forsetar átölulaust leyft ræðumönnum að nefna þingmenn fullu nafni án þess að kenna þá við kjördæmi. Síðari breytingin er sú að forseta er veitt heimild til að víkja frá þeirri reglu að ræðumaður skuli mæla úr ræðustól. Hér er annars vegar haft í huga að fötlun þingmanns geti gert honum nauðsynlegt að flytja mál sitt úr sæti sínu og hins vegar er opnuð leið fyrir forseta til þess að bregða út af meginreglu ef hagkvæmt þykir.

Um 55. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 36. gr. gildandi laga. Þó verður sú breyting á að sett verða tímamörk á svokallaðar þingskapaumræður. Má enginn þingmaður tala lengur en fimm mínútur í senn um þingsköp. Enn fremur er hinn ótakmarkaði réttur réðherra til þátttöku í umræðum nú bundinn við þann ráðherra sem flytur mál eða ber ábyrgð á mála-flokki sem til umræðu er.

Um 56. gr.

Fyrri mgr. er efnislega samhljóða 37. gr. gildandi laga. Þó eru sett skýr ákvæði um það hvenær þingmenn geta skráð sig á mælendaskrá, þ.e. ekki fyrr en dagskrármálið er tekið fyrir á þingfundi.

Síðari mgr. er nýmæli. Eru fyrirmyndir að henni sóttar til þjóðþinga nágrannalanda okkar þar sem þetta umræðuform (replikker) hefur þótt gefa góða raun. Er megintilgangur þessarar breytingar sá að gera umræður líflegri, skoðanaskipti hraðari og jafnframt að stytta umræður. Hefur oft borið við að þingmenn hafi ekki komið að andsvörum sínum við ræðum annarra þingmanna eða ráðherra fyrr en mörgum klukkustundum eftir að þær voru fluttar; hefur þá jafnframt þótt brenna við að menn flyttu lengra mál en í upphafi var ætlað. Samkvæmt ákvæðinu geta þingmenn með leyfi forseta veitt stutt andsvör, í allt að tvær mínútur, við ræðu strax og hún hefur verið flutt. Andsvari má einungis beina að máli ræðumanns en ekki öðru andsvari til að tryggja sé að þetta form umræðu njóti sín en ekki komi til orðaskipta milli annarra þingmanna en ræðumanns og þess sem veitir andsvarið. Ræðumaður hefur tvær mínútur til að svara andsvari. Orðaskipti í andsvörum skulu ekki standa lengur en 15 mínútur í einu. Forseta er heimilt samkvæmt greininni að

stytta ræðutíma hvers þingmanns ef margir biðja um orðið til andsvara.

Um 57.–59. gr.

Greinarnar eru óbreyttar frá 38.–40. gr. gildandi laga að því undanskildu að í 38. gr. eru nokkrar orðalagsbreytingar vegna afnáms deildaskiptingar.

Um 60. gr.

Fyrri mgr. er samhljóða 41. gr. gildandi laga. Í síðari mgr. er fest í lög sú venja sem ríkt hefur á undanförunum þingum, eftir forsetaúrskurð þar um, að flutningsmanni breytingartillögu sé heimilt við 2. umr. að kalla aftur tillögu sína til 3. umr. og óheimilt sé öðrum þingmönnum að taka hana þá upp aftur við 2. umr. Samkvæmt þessari málsgrein hefur tillögumaður forræði yfir tillögu sinni fram að 3. umr. Við þá umræðu er hins vegar heimilt að taka breytingartillögu upp aftur hafi tillögumaður afturkallað hana.

Um 61. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 42. gr. gildandi laga. Þó er til samræmis við venju orðalagi breytt á þann veg að þinginu sé heimilt að vísa dagskrármáli til ríkisstjórnarinnar en ekki einvörðungu einstakra ráðherra eins og nú er.

Um 62. gr.

Greinin er óbreytt frá 43. gr. gildandi laga. Í fyrri mgr. er gamalt ákvæði um að unnt sé að ganga til atkvæða um þingmál án þess að um það fari fram nokkur umræða. Tilgangurinn var að koma í veg fyrir umræður sem gætu verið meiðandi fyrir einstaklinga utan þingsins sem ættu aðild að máli. Ekki hefur reynt á þetta ákvæði í samræmi við upphaflegan tilgang í mjög langan tíma, en ekki þykir ástæða til að fella það brott.

Síðari mgr. fjallar um rökstuddar dagskrártillögur. Ekki er ástæða til að breyta orðalagi málsgreinarinnar þótt það eigi ekki við að öllu leyti lengur því að skapast hefur sú venja að taka ekki slíkar tillögur til afgreiðslu fyrr en umræðum er lokið. Ákvæði þessarar málsgreinar hefur því ekki verið beitt áratugum saman til að stöðva umræður um mál.

Um 63. gr.

Greinin er að mestu leyti samhljóða 44. gr. gildandi laga. Felldur er brott síðari málsli. síðari mgr. um að unnt sé, með afbrigðum, að taka mál fyrir sem eigi er á dagskrá. Framkvæmdin hefur verið sú að boðað hefur verið til nýs fundar með nýrri dagskrá ef þurft hefur að flýta meðferð máls.

Í 3. mgr. er lagt til að forseti geti heimilað umræður um tvö eða fleiri dagskrármál ef þau fjalla um skyld efni. Hefur nokkuð borið á því á síðari árum að þingmenn eða ráðherrar hafi óskað eftir því að ræða í einu um tvö eða fleiri dagskrármál og hafa forsetar jafnan orðið við því.

Um 64. gr.

Greinin svarar til 45. gr. gildandi þingskapa. Á greininni eru gerðar þær breytingar sem leiðir af brottfalli deildaskiptingar Alþingis auk breytts orðalags til samræmis við væntanlegt ákvæði 53. gr. stjórnarskrárinnar.

Í 1. og 2. mgr. er fjallað um lögmati atkvæðagreiðslu. Í fyrsta lagi þarf meiri hluti þingmanna að vera á fundi og taka þátt í atkvæðagreiðslu og eru þá þar taldir með þing-

menn sem greiða ekki atkvæði við nafnakall, enda er hverjum þingmanni skylt skv. 3. mgr. að taka þátt í atkvæðagreiðslu. Í öðru lagi þarf samþykkt Alþingis að hljóta með-atkvæði meiri hluta þeirra sem atkvæði greiða til að vera lögmæt.

Þessar breytingar á greininni eru til samræmis við þá venju sem skapast hefur um skilning á henni og framkvæmd atkvæðagreiðslna. Við nafnakall er þá skylt að meira en helmingur þingmanna svari því, þ.e. að minnsta kosti 33 þingmenn samtals segi „já“, „nei“ eða „greiði ekki atkvæði“, til þess að atkvæðagreiðslan sé lögmæt. Úrslit atkvæðagreiðslunnar veltur svo á því hvort fleiri segja „já“ eða „nei“. Er þessi skilningur einnig í samræmi við framkvæmd atkvæðagreiðslu er kjörnir eru forsetar þingsins skv. 2. mgr. 3. gr. Auður seðill við þá kosningu jafngildir því að greiða ekki atkvæði svo að rétt kjörinn forseti skv. 3. gr. er sá sem hefur fengið fleiri atkvæði en samtals eru greidd öðrum þingmönnum, að því tilskildu að borist hafi a.m.k. 33 seðlar.

Orðalag 45. gr. núgildandi þingskapa eru leifar frá gömlum tíma er þingmönnum var óheimilt að víkja sér undan því að greiða atkvæði (að viðlögðum missi þingfararkausps) nema fyrir því væru „lögmætar ástæður“. Er nú orðin löng hefð fyrir því að þingmenn „sitji hjá“ við atkvæðagreiðslur án þess að færa fram skýringar á því. Er sú þróun og í samræmi við það sem gerst hefur annars staðar þar sem hliðstæð ákvæði eru í þingsköpum.

Ástæða þykir til að gera nú þessa breytingu á 45. gr. gildandi þingskapa vegna þess að orðalag hennar hefur valdið misskilningi enda framkvæmd hennar ekki nákvæmlega eftir orðanna hljóðan.

Um 65. gr.

Greinin er efnislega óbreytt frá 46. gr. gildandi laga.

Um 66. gr.

1.–4. mgr. greinarinnar eru efnislega samhljóða 1.–2. og 4.–5. mgr. 47. gr. gildandi laga.

Í 5. mgr. eru ný og ítarlegri ákvæði um atkvæðagreiðslu með rafeindabúnaði. Í greininni segir að slík atkvæðagreiðsla jafngildi nafnakalli, þannig að þeir þingmenn, sem ekki greiða atkvæði, teljast taka þátt í atkvæðagreiðslunni. Jafnframt eru ákvæði um að ekki sé skylt að skrá í þingtíðindum hvernig hver þingmaður greiðir atkvæði nema fram komi ósk um það. Eru þessi ákvæði í samræmi við hliðstæðar reglur í nágrennaþingum þar sem komið hefur verið upp svokölluðu atkvæðagreiðslukerfi. Gert er ráð fyrir að upplýsingar um hvernig hver þingmaður greiðir atkvæði, sem ekki eru birtar í þingtíðindum, verði aðgengilegar í skjalasafni þingsins.

Um 67.–70. gr.

Greinarnar eru efnislega samhljóða 48.–51. gr. gildandi laga að öðru leyti en því sem leiðir af afnámi deildaskiptingar og öðrum breytingum samkvæmt þessu frumvarpi.

Um V. kafla.

Um 71. gr.

Þótt þingflokkar hafi í marga áratugi gegnt veigamiklu hlutverki í störfum Alþingis hafa ekki verið bein ákvæði um þá í þingsköpum að undanskilinni einni grein í kaflanum um útvarp umræðu. Samkvæmt greininni skulu þingmenn, er skipa sér í þingflokk,

velja sér formann er komi fram fyrir þeirra hönd gagnvart forseta þingsins og öðrum þingflokkum og þingmönnum. Jafnframt er kveðið á um að í hverjum þingflokki skuli vera tveir þingmenn hið minnsta og að enginn þingmaður megi eiga aðild að fleiri en einum þingflokki.

Um 72. gr.

Um langt skeið hefur það verið venja að forsetar hafi samráð við formenn þingflokka um skipulag þingstarfanna. Rétt þykir að þetta samráð sé formlega bundið í þingskapa­lögum.

Þá eru sett ákvæði um að forseti hafi samráð við þingflokksformenn um fyrirkomu­lag umræðna um meiri háttar mál, lengd umræðunnar og skiptingu hennar í umferðir.

Loks er ákvæði í 3. mgr. um að forseti sjái um að þingflokkum og einstökum þing­mönnum sé búin viðunandi starfsaðstaða að því er varðar húsnaði, tæki og þjónustu.

Um 73. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 52. gr. gildandi þingskapalaga nema að því leyti að lagt er til að stefnuræðu forsætisráðherra verði flýtt þannig að hún verði flutt innan tíu daga frá setningu Alþingis í stað þess að fara fram allt að tveimur vikum frá þingsetningu eins og nú er. Hefur sýnt sig að þörf er á að fram fari þegar við upphaf þings almenn um­ræða um stjórnarstefnuna. Er það oft gert nú með umræðu utan dagskrár.

Um 74. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 54. gr. gildandi þingskapalaga.

Um VI. kafla.

Um 75. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 52. gr. gildandi þingskapalaga en felld hafa verið brott ákvæði um að útvarpa skuli frá þinglausnum því þær falla niður samkvæmt stjórnar­skrárbreytingu.

Um 76.–86. gr.

Greinarnar eru í meginatriðum samhljóða 55.–65. gr. gildandi þingskapalaga nema hvað gerðar eru tvær efnisbreytingar á 60. gr. Fyrri breytingin er sú að útvarps- og sjón­varpsstöðvar, en ekki einungis Ríkisútvarpið eins og nú er, geti óskað eftir að útvarpa umræðu um þingmál. Síðari breytingin lýtur að því að ef útvarps- eða sjónvarpsstöð ósk­ar eftir að útvarpa umræðu eða hluta af umræðu ákveði forseti hvort það skuli leyft. Í gildandi þingskapalögum er gert ráð fyrir því að forseti taki slík tilmæli á dagskrá og þingið ákveði hvort fallist verði á þau. Reynslan hefur sýnt að það fyrirkomulag er of þunglamalegt. Aðrar breytingar á greinum þessum eru smávægilegar.

Um VII. kafla.

Um 87. gr.

Greinin er efnislega óbreytt frá 66. gr. gildandi þingskapalaga nema að því leyti sem leiðir af afnámi deildaskiptingar.

Um 88. gr.

Greinin er efnislega óbreytt frá 67. gr. gildandi þingskapalaga. Við greinina hefur þó verið bætt því ákvæði að forseti setji nánari reglur um útgáfu þingtíðinda, skjala o.fl.

Um 89. gr.

Greinin er samhljóða 68. gr. gildandi þingskapalaga.

Um 90. gr.

Í 69. gr. gildandi þingskapalaga er ákvæði um afbrigði frá þingsköpum. Þar er gert ráð fyrir að tillögu um slíkt geti forseti gert eða tiltekinn hópur þingmanna. Samkvæmt greininni er nú lagt til að slíka uppástungu geti forseti gert (eins og áður) og formenn þingflokka. Er þessi breyting gerð til að einfalda framkvæmd þessa ákvæðis. Þá er gert ráð fyrir að sama regla gildi um afbrigði fyrir stjórnarfrumvörpum og þingmannafrumvörpum og að jafnan þurfi samþykki tveggja þriðju hluta þingmanna til að bregða út af þingsköpum. Í gildandi þingskapalögum þurfti einungis einfaldan meiri hluta um stjórnarfrumvörp en samþykki þriggja fjórðu hluta þingmanna um önnur mál.

Um 91. gr.

Samkvæmt frumvarpinu skulu ný þingsköp öðlast gildi samtímis stjórnarskrárbreytingu þeirri sem samþykkt var á síðasta þingi og staðfesta á á því þingi sem nú situr, enda er endurskoðun þeirra reist á þeirri breytingu.

Sp.**3. Skýrsla****[3. mál]**

fjármálaráðherra um ríkisfjármál árið 1991.

(Lögð fyrir Alþingi á 114. löggjafarþingi 1991.)

STAÐA–HORFUR–AÐGERÐIR**Formáli**

Ný ríkisstjórn tók við völdum 30. apríl sl. Eitt fyrsta verkefni hennar var að óska eftir því við fjármálaráðherra að lögð yrði fyrir Alþingi skýrsla um stöðu ríkisfjármála.

Nú liggja fyrir niðurstöður um stöðu ríkissjóðs við stjórnarskipti, horfur út árið og fyrstu aðgerðir nýrrar stjórnar. Í þessari skýrslu eru dregnir saman helstu þættir ríkisfjármálanna og gerð grein fyrir breyttum aðstæðum í efnahagsmálum frá því fjárlög voru afgreidd um sl. áramót. Útlitið í efnahagsmálunum hefur fremur dökknað heldur en hitt. Misvægið í þjóðarbúskapnum birtist meðal annars í vaxandi viðskiptahalla við útlönd, auknum útlánum bankakerfisins og minnkandi sparnaði. Jafnframt hafa ýmsar ákvarðanir, sem fyrrverandi ríkisstjórn tók undir lok starfstíma síns, veikt stöðu ríkisfjármálanna. Þessar aðstæður kalla á samstilltar aðhaldsaðgerðir í ríkisfjármálum og peningamálum.

Við stjórnarskiptin stefndi í um 10 milljarða króna meiri lánsfjárbörf ríkissjóðs, húsnæðislánakerfisins og annarra opinberra aðila en áformað var við afgreiðslu fjárlaga. Aukin lánsfjárbörf hins opinbera verður fyrst og fremst rakin til þess að þegar dró nær kosningum slaknaði á því takmarkaða aðhaldi sem fyrrverandi ríkisstjórn hafði haft í ríkisfjármálum. Þannig gaf hún fyrirheit um aukin útgjöld til ýmissa verkefna, skuldbatt ríkissjóð um háar fjárhæðir á komandi árum og aðhafðist ekkert í vaxtamálum.

Samtímis því sem lánsfjárbörf hins opinbera stórvókst, benda áætlanir Seðlabanka til þess að innlendir sparnaður verði 10-12 milljörðum króna minni heldur en spáð var um sl. áramót. Nú er svo komið að lánsfjárbörf allra opinberra aðila, þ.e. ríkissjóðs, húsnæðislánasjóðanna og annarra opinberra stofnana og sjóða, er áætluð 33-34 milljarðar króna á sama tíma og spáð er að allur innlendir sparnaður nemi aðeins um 26-27 milljörðum króna.

Við þær aðstæður sem hér er lýst er fyrirsjáanlegt að mjög erfitt mun reynast að mæta lánsfjárbörf hins opinbera á innlendum lánamarkaði jafnvel þó hækkun raunvaxta komi til. Einnig verður að telja varhugavert að hið opinbera reyni svo á innlenda lánsfjármarkaðinn að atvinnufyrirtækjum verði í stórum stíl ýtt á erlendan lánamarkað.

Ýmsar veilur hafa komið fram í áætlunum um afkomu A-hluta ríkissjóðs. Þannig er nú talið að rekstrarhalli geti orðið rúmir 9 milljarðar króna verði ekkert að gert, í stað um 4 milljarða króna í samþykktum fjárlögum. Fyrrverandi ríkisstjórn hafði uppi áform um nýjar skattaálgömur og lækkun útgjalda, hvorugt kom þó til framkvæmda. Að auki hefur komið í ljós að framlög t.d. til almannatrygginga og Lánasjóðs íslenskra námsmanna eru allt of lág miðað við núgildandi starfsreglur.

Með tilliti til þeirra aðstæðna sem hér er lýst og þeirrar áherslu sem ríkisstjórnin leggur á stöðugleika í efnahagsmálum hefur hún ákveðið þrjúættaðgerðir.

Í fyrsta lagi að hækka vexti á verðbréfum ríkissjóðs um 1,5-1,9% svo takast megi að fjármagna halla ársins í einhverjum mæli innanlands. Þá hefur verið ákveðið að hækka vexti á útlánum Byggingarsjóðs ríkisins í 4,9% en það er nauðsynlegt til þess að fjárhagsstaða sjóðsins rými ekki enn frekar.

Í öðru lagi verður eftirlit með innheimtu tekna og útgjöldum ríkissjóðs hert. Með hertum aðhaldsaðgerðum er talið að draga megi úr lánsfjárförf ríkissjóðs um á annan milljarð króna.

Loks hefur ríkisstjórnin ákveðið að lækka útgjöld og falla frá ýmsum lántökuáformum sem fyrrverandi ríkisstjórn beitti sér fyrir. Hér er einkum um að ræða fyrirgreiðslu við atvinnuvegi, sem eðlilegt er að banka- og sjóðakerfið leysi, lækkun á framlögum til framkvæmda sem ekki eru bráðnauðsynlegar og markvissum aðgerðum til lækkunar á útgjöldum almannatrygginga o.fl.

Áhrif þeirra aðgerða sem ríkisstjórnin hefur ákveðið eru talin draga úr lánsfjárförf-inni um 5-6 milljarða króna strax á þessu ári. Ríkisstjórnin væntir þess að aðgerðirnar verði til þess að á ný náist stöðugleiki í verðlags- og kjaramálum.

Friðrik Sophusson
fjármálaráðherra

1 Heildaryfirlit

Fjárlög 1991. Við afgreiðslu fjárlaga í lok síðasta árs voru ýmsar forsendur þeirra óvissar. Þannig voru mikilvægir þættir efnahagsmála óráðnir og lánsfjárlög óafgreidd. Niðurstaða fjárlaga var að lánsfjárhalli ríkissjóðs, þ.e. hrein lánsfjárbörf, yrði tæplega 5,9 milljarðar króna en halli á rekstrarreikningi 4,1 milljarður. Áformað var að brúa lánsfjárhalla ríkissjóðs að öllu leyti með innlendum lánum og gott betur því jafnframt var fyrirhugað að verja tæplega 1,5 milljörðum króna til að greiða niður erlendar skuldir.

Upphafleg lántökuáform. Áætlanir Seðlabanka frá því um síðustu áramót gerðu ráð fyrir að innlendum sparnaður myndi aukast um 38 milljarða króna á þessu ári. Auk lánsfjárhalla ríkissjóðs var talið að aðrir opinberir aðilar, einkum húsnæðiskerfið, þyrftu að taka tæplega 18 milljarða króna að láni til þess að fjármagna starfsemi sína. Heildar-lánsfjárbörf opinberra aðila, þ.e. ríkissjóðs, húsnæðislánasjóðanna og annarra opinberra stofnana og sjóða, var því áætluð 24 milljarðar króna og var áformað að taka tæplega 23 milljarða að láni innanlands.

Þannig var að því stefnt að beina rúmlega 60% af nýjum sparnaði til opinberra aðila. Þetta er svipað hlutfall og árið 1990. Árið 1989 var hlutfallið hins vegar 38%. Hér þarf þó að hafa í huga að árið 1990 var um margt einstakt hvað snertir þróun peningamála þar sem nýr sparnaður jókst verulega.

Aukin þensla - minni sparnaður. Á síðustu mánuðum hefur komið fram misvægi í þjóðarbúskapnum sem meðal annars birtist í aukinni innlendri eftirspurn, auknum útlánnum og minnkandi sparnaði. Samkvæmt nýrri spá Seðlabanka er nýr sparnaður að óbreyttu talinn verða mun minni á þessu ári en áður var áætlað, eða um 26 milljarðar króna í stað 38 milljarða.

Jafnvel þótt miðað væri við lántökuáform fjárlaga sem gerðu ráð fyrir að opinberir aðilar tækju 23 milljarða króna að láni innanlands jafngilti það því að tæplega 90% nýs sparnaðar rynnu til hins opinbera. Það verður að teljast óæskilegt að opinberir aðilar seilist svo langt í innlendri lánsfjáröflun þar sem það stuðlar að hækkun raunvaxta og ýtir atvinnufyrirtækjum út í erlenda lántöku með tilheyrandi þensluáhrifum.

Endurskoðuð áætlun um halla ríkissjóðs. Nú liggja fyrir upplýsingar um framvindu ríkisfjármála fyrstu fjóra mánuði ársins. Jafnframt hafa lánsfjárlög verið afgreidd. Þetta gefur færi á að endurmeta fyrri áætlanir um horfur í ríkisfjármálum á þessu ári. Þá hafa ýmsir þættir ríkisfjármálanna verið í sérstakri skoðun að undanförmu í samvinnu fjármálaráðuneytisins og annarra ráðuneyta sem hefur dregið fram veikleika á nokkrum sviðum umfram það sem áður var reiknað með.

Samkvæmt þessu endurmati stefnir í mun meiri halla á ríkissjóði en gert var ráð fyrir á fjárlögum. Þannig er talið að lánsfjárhallinn geti orðið 13,1 milljarður króna og halli á rekstrarreikningi 9,1 milljarður. Þetta eru nokkuð hærri tölur en í mati ráðuneytisins frá því í lok apríl. Útgjöldin hafa hækkað um 1,5 milljarða króna vegna aukinnar fjárþarfar almannatryggingakerfisins annars vegar og Lánasjóðs íslenskra námsmanna hins vegar. Á móti vegur 300 m.kr. hækkun á tekjuhlið vegna meiri innheimtu í apríl en reiknað var með.

Fyrirvarar við mat á lánsfjárhalla. Áætlanir um halla ríkissjóðs og lánsfjárþörf eru varkárar. Þannig má nefna að ekki er gert ráð fyrir sérstökum áföllum á útgjaldahlið umfram það sem þegar er vitað um. Þá eru ýmsir óvissuþættir á tekjuhlið sem gætu haft í för með sér frekari lækkun tekna en hér er reiknað með. Á móti vegur að verði veltubreytingar meiri í þjóðarþúskapnum en gert var ráð fyrir í forsendum fjárlaganna skilar það sér í auknum tekjum.

Skuldbindingar ríkissjóðs til næstu ára. Að undanförmu hafa orðið nokkrar umræður um fjárhagsskuldbindingar ríkissjóðs og áhrif þeirra á ríkisfjármálin. Þessi umræða er hluti af stærra máli sem snýst um það hvernig eigi að bókfæra skuldbindingar í ríkisreikningi. Þær tölur sem birtast í fjárlögum sýna raunverulegt greiðslustreymi í og úr ríkissjóði innan ársins. Í þessu felst að skuldbindingar sem ríkissjóður gengst undir eru gjaldfærðar þegar greiðsla fer fram en ekki við undirskrift samnings. Jafnhliða áætlun fjárlaga er þó mikilvægt að fyrir liggi á hverjum tíma yfirlit yfir skuldbindingar ríkissjóðs svo meta megi horfumar fram í tímann.

Á fyrstu fjórum mánuðum þessa árs var stofnað til ýmissa skuldbindinga, ýmist með beinni heimild Alþingis eða fyrirvara um samþykki þess.¹ Heildarfjárhæð þessara skuldbindinga er áætluð rúmlega 12 milljarðar króna. Þar af er talið að rúmlega 2 milljarðar króna komi til greiðslu á þessu ári ýmist í formi beinna útgjalda eða lána, en það sem eftir stendur kemur til greiðslu á næstu 6-10 árum.

Áætlun Ríkisendurskoðunar. Í nýlegri áætlun frá Ríkisendurskoðun er gert ráð fyrir að lánsfjárhalli ríkissjóðs verði 14,6 milljarðar króna og rekstrarhallinn 12,2 milljarðar.

¹ Sjá nánar fylgiskjal 6 um samninga og skuldbindingar fyrrverandi ríkisstjórnar.

Munurinn á áætlunum fjármálaráðuneytisins og Ríkisendurskoðunar er tvíþættur. Í áætlun ráðuneytisins er ekki reiknað með fjárskuldbindingu ríkissjóðs vegna búvörusamnings upp á tvo milljarða króna þar sem hún hefur ekki í för með sér greiðslur úr ríkissjóði á þessu ári. Þá er í áætlun ráðuneytisins ekki reiknað með að sérstök lánveiting til Húsnæðisstofnunar gjaldfalli á ríkissjóð heldur er hún bókuð sem lán.

Hér eru því engin áhöld um skuldbindingarnar sem slíkar heldur eingöngu um bókfærsluna og samanburð við fjárlög. Nú um nokkurt skeið hefur reyndar verið unnið að því að samræma þessi bókfærsluatriði í samvinnu helstu stofnana á þessu sviði og verður því verki lokið innan tíðar.

Heildarlánsfjárförf opinberra aðila. Samkvæmt endurskoðaðri áætlun fjármálaráðuneytisins er lánsfjárhalli ríkissjóðs og annarra opinberra aðila nú talinn stefna mun hærra en áður var áætlað, eða í rúmlega 34 milljarða króna á árinu miðað við þegar teknar ákvarðanir og áform. Þetta er tæplega 11 milljörðum króna meira en gert var ráð fyrir um síðustu áramót. Þar af má rekja rúmlega 7 milljarða til A-hluta ríkissjóðs.

Aðhaldsaðgerðir. Sú þróun sem hér hefur verið lýst bendir til þess að slaknað hafi á stjórn efnahagsmála að undanfögnu. Það er alveg ljóst að innlendi peningamarkaðurinn ber engan veginn lánsfjárförf hins opinbera hvort sem miðað er við upphafleg áform eða endurskoðaða áætlun. Jafnframt mun aukin erlend lántaka eða yfirdráttur í Seðlabanka leiða til þenslu og stefna markmiðum um jafnvægi í efnahagslífinu í tvísýnu.

Ríkisstjórnin hefur því ákveðið að grípa til sérstakra viðnámsaðgerða með tvíþættu markmiði. Annars vegar að skapa skilyrði til aukins innlands sparnaðar og þar með minnka þenslu innanlands. Hins vegar að skera niður útgjöld og lánveitingar ríkissjóðs og annarra opinberra aðila og draga þannig úr lánsfjárförfinni.

Aðgerðirnar eru í aðalatriðum þrjúþættar. Í fyrsta lagi á sviði vaxtamála. Hér er bæði um að ræða tímabundna vaxtahækkun á ríkisverðbréfum og samræmingu á vöxtum í húsnæðiskerfinu. Jafnframt verður unnið að því að gera vaxtaákvörðun á ríkisverðbréfum sveigjanlegri. Þá er stefnt að því að takmarka heimildir ríkissjóðs til yfirdráttar í Seðlabanka. Í öðru lagi verður beitt mun meira aðhaldi í ríkisbúskapnum en verið hefur, bæði með því að herða eftirlit með innheimtu tekna og útgjöldum ríkissjóðs. Í þriðja lagi hefur ríkisstjórnin ákveðið að lækka útgjöld og falla frá ýmsum lántökuáformum sem blöstu við þegar hún tók við völdum.

Talið er að þessar aðgerðir geti dregið úr lánsfjárförfinni um allt að 6 milljörðum króna þegar á þessu ári. Þar með er dregið úr hættunni á áframhaldandi óstöðugleika í efnahagslífinu.

2 Framvindan fyrstu fjóra mánuðina

1. Afkoman

Aukinn halli ríkissjóðs. Afkoma ríkissjóðs var talsvert lakari fyrstu fjóra mánuði þessa árs en á sama tíma í fyrra. Frávikin frá síðasta ári eru tvenns konar. Annars vegar meiri lánsfjárhalli ríkissjóðs, hins vegar aukinn yfirdráttur í Seðlabanka. Eins og fram kemur í meðfylgjandi töflu er lánsfjárhalli ríkissjóðs rúmlega 2 milljörðum króna meiri nú í apríllok en á sama tíma í fyrra. Þetta stafar fyrst og fremst af 1,5 milljarða króna lánaufyrirgreiðslu ríkissjóðs við Byggingarsjóð ríkisins í upphafi þessa árs.

Í fyrra tókst að brúa lánsfjárbörf fyrstu mánuðina að verulegu leyti með sölu ríkisvixla og spariskírteina. Á þessu ári hefur sala ríkisvixla og spariskírteina hins vegar gengið treglega og innlausn verið langt umfram sölu nýrra. Þannig nam sala ríkisvixla og spariskírteina í fyrra 3,8 milljörðum króna umfram innlausn, en í ár hefur dæmið snúist við þannig að nú er 2,8 milljarða króna innlausn umfram sölu á nýjum bréfum. Viðsnúningur frá fyrra ári er um 6,6 milljarðar króna. Greiðsluafkoma ríkissjóðs var því mun lakari nú í lok apríl en á sama tíma í fyrra. Frá síðustu áramótum hefur greiðsluafkoman versnað um 9,2 milljarða króna og hefur ríkissjóður orðið að mæta lánsfjárbörfinni með yfirdrætti í Seðlabanka.

Afkoma ríkissjóðs janúar-apríl 1990 og 1991

Greiðslugrunnur	1990	1991	Breyting 1990 - 1991	
	m.kr.	m.kr.	m.kr.	%
Tekjur	27.446	29.829	2.383	8,7
Gjöld	30.271	35.353	5.082	16,8
Rekstrarhalli	-2.825	-5.524	-2.699	.
Lánveitingar, nettó	-3.235	-2.564	671	.
Lánsfjárhalli, þ.e. hrein lánsfjárbörf	-6.060	-8.088	-2.028	.
Lántökur alls, nettó	3.150	-1.151	-4.301	.
þar af ríkisvixlar	3.605	-2.626	-6.231	.
-- spariskírteini	158	-182	-340	.
-- önnur lán	-613	1.657	2.270	.
Greiðsluafkoma	-2.910	-9.239	-6.329	.
þar af staðan gagnvart Seðlabanka	-3.085	-9.050	-5.965	.

2. Tekjur ríkissjóðs

Fyrstu fjóra mánuði ársins námu innheimtar tekjur ríkissjóðs 29,8 milljörðum króna samanborið við 27,4 milljarða króna árið 1990. Hækkunin milli ára er 8,7%, en á sama tíma hefur verðlag hækkað um 6-7%. Samkvæmt því hafa innheimtar tekjur ríkissjóðs aukist um 2% að raungildi frá fyrra ári, heldur meira en reiknað var með.

Innheimta beinna skatta jókst um 3,7% frá fyrra ári. Þetta er svipað og búist var við. Óbeinir skattar hækkuðu mun meira milli ára, eða um 10,4%. Aukningin kemur fyrst og fremst fram í meiri tekjum af innflutningi, einkum bifreiða. Á fyrstu fjórum mánuðum þessa árs voru fluttir inn rúmlega 3.600 bílar samanborið við 2.200 bíla í sömu mánuðum 1990. Þetta er langt umfram það sem gert var ráð fyrir í tekjuáætlun fjárlaga. Aukningar gætir einnig í innheimtu annarra innflutningsgjalda. Þessi þróun endurspeglar aukna innflutningseftirspurn á fyrstu mánuðum ársins sem gæti numið allt að 20% að raungildi samanborið við síðasta ár.

Innheimtar tekjur janúar-apríl 1990 og 1991

Greiðslugrunnur	1990 m.kr.	1991 m.kr.	Breyting %
Tekju- og eignarskattar	5.575	5.783	3,7
Einstaklingar	4.461	4.653	4,3
Fyrirtæki	1.114	1.130	1,4
Óbeinir skattar	20.307	22.412	10,4
Innflutningsgjöld	2.253	2.790	23,8
Virðisaukaskattur	11.328	12.045	6,3
Hagnaður ÁTVR	1.500	1.650	10,0
Launa- og tryggingagjöld	2.411	2.575	6,8
Bifreiðagjöld	1.561	2.011	28,8
Aðrir skattar	1.254	1.341	6,9
Aðrar tekjur	1.564	1.634	4,5
Vaxtatekjur	1.389	1.197	- 13,8
Arðgreiðslur o.fl.	175	437	149,7
Heildartekjur ríkissjóðs	27.446	29.829	8,7

Það sem af er ári hefur innheimta virðisaukaskatts verið svipuð og búist var við þegar á heildina er litið. Þetta segir þó ekki alla söguna. Þannig var innheimta virðisaukaskatts í tolli mun meiri fyrstu fjóra mánuði ársins en reiknað var með. Tölur fyrir fyrri hluta maímánaðar benda til svipaðrar þróunar. Þetta er í takt við þær vísbendingar sem innheimta almennra innflutningsgjalda gefur. Á móti vegur að innheimtur virðisaukaskattur af almennri veltu var minni en áætlað var þrátt fyrir greinileg merki um aukin umsvif í þjóðarþúskapnum undanfarna mánuði. Meginskýringin er sú að frádráttur vegna innskatts, þ.e. endurgreidds virðisaukaskatts af aðföngum og fjárfestingum í

atvinnurekstri, virðist hafa aukist mun meira en útskattur, þ.e. endanlegur virðisauka-skattur af eiginlegri veltu. Þetta gæti bent til vaxandi fjárfestinga í atvinnulífinu sem meðal annars birtist í auknum innflutningi atvinnubifreiða.

Innheimta bifreiðagjalda hefur aukist talsvert milli ára. Ástæðan er fyrst og fremst ákvörðun stjórnvalda í tengslum við febrúarsamningana á síðasta ári að fresta gjalddaga bifreiðagjalds um þrjá mánuði. Við það urðu tekjur ríkissjóðs af bifreiðagjöldum á fyrri hluta árs 1990 minni en áætlað var sem var síðan unnið upp á síðari hluta ársins. Þá hefur innheimta bensíngjalds og þungaskatts, en það eru markaðir tekjustofnar til vegagerðar, verið heldur betri undanfarna mánuði en áætlað hafði verið.

Eins og búist var við hafa tekjur af vöxtum dregist talsvert saman frá fyrra ári vegna lækkandi vaxtastigs, eða um fimmting að raungildi. Á móti vegur bókfærður hagnaður af sölu fasteigna að fjárhæð rúmlega 300 m.kr. Hér er um að ræða eignir sem gengu upp í kaup á Listahúsi við Laugarnes fyrir 430 m.kr. en sú fjárhæð er færð til gjalda.

3. Útgjöld ríkissjóðs

Fyrstu fjóra mánuði ársins námu útgjöld ríkissjóðs 35,4 milljörðum króna samanborið við 30,3 milljarða árið 1990. Hækkunin milli ára er 16,8%. Þetta jafngildir um 9% hækkun að raungildi, eða sem nemur 3 milljörðum króna. Þessi hækkun á sér nokkrar skýringar.

Almenn rekstrargjöld námu 12,1 milljarði króna fyrstu fjóra mánuði ársins, en voru á sama tíma í fyrra 10,8 milljarðar. Þetta er tæplega 13% hækkun, eða tvöfalt meira en nemur verðlagshækkunum milli ára. Hækkunin kemur að mestu fram í útgjöldum menntamálaráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis.

Rekstrartilfærslur námu alls 15,7 milljörðum króna í ár, en 13,4 milljörðum í fyrra. Hækkunin skýrist að langstærstum hluta af framlagi til Lánasjóðs íslenskra námsmanna sem kom fyrir til greiðslu nú en í fyrra vegna seinkunar á afgreiðslu lánsfjárlaga. Aukning annarra rekstrartilfærslna skýrist af sérstökum bótagreiðslum vegna óveðurstjóns síðastliðinn vetur og yfirtöku lána Rafveitu Siglufjarðar sem í raun er yfirtekin skuldbinding en ekki greiðsla gjalda. Þá voru greiðslur uppbóta á lífeyri hærri nú en á síðasta ári.

Vaxtagreiðslur ríkissjóðs voru 3,2 milljarðar króna, eða svipuð fjárhæð og á síðasta ári. Mestu munar um minni vaxtagreiðslur af ríkisvíxlum og yfirdráttarskuld við Seðlabanka á þessu ári vegna lægra vaxtastigs. Hins vegar voru vaxtagreiðslur af spariskírteinum meiri á þessu ári vegna aukinnar innlausnar.

Viðhalds- og stofnkostnaður hækkaði talsvert milli ára. Það skýrist að mestu leyti af kaupum á tveimur fasteignum, Dómhúsi við Lækjartorg og Listahúsi við Laugarnes, sem eru að fullu gjaldfærð í bókhaldi. Kaupverð þessara eigna var 630 m.kr. og útborgun 50 m.kr. Á móti kaupunum er fært á teknahlið söluverð 10 eigna að andvirði

300 m.kr. Þessi fasteignakaup hafa þannig óveruleg áhrif á greiðsluafkomu ríkissjóðs á þessu ári.

Útgjöld ríkissjóðs janúar-apríl 1990 og 1991

Greiðslugrunnur	1990 m.kr.	1991 m.kr.	Breyting %
Almenn rekstrargjöld	10.757	12.123	12,7
Rekstrartilfærslur	13.376	15.751	17,8
Lífeyristryggingar	4.160	4.580	10,1
Sjúkratryggingar	3.237	3.286	1,5
Atvinnuleysistryggingar	440	536	21,8
Niðurgreiðslur	1.892	1.961	3,6
Útflutningsuppbætur	1.059	1.065	0,6
LÍN	631	1.702	169,7
Jöfnunarsjóður	420	453	7,9
Annað	1.537	2.168	41,1
Vextir	3.161	3.182	0,7
Viðhald og stofnkostnaður	2.980	4.297	44,2
Vegagerð	1.147	1.228	7,1
Húsnæðisstofnun	193	339	75,6
Annað	1.640	2.730	66,5
Heildarútgjöld ríkissjóðs	30.274	35.353	16,8

4. Lánahreyfingar

Lánsfjárhalli, þ.e. hrein lánsfjárbörf, A-hluta ríkissjóðs var 8,1 milljarður króna fyrstu fjóra mánuði ársins samanborið við 6,1 milljarð árið 1990. Mismunurinn skýrist í aðalatriðum af sérstakri lánveitingu til Húsnæðisstofnunar vegna greiðsluferfiðleika hennar svo og verri rekstrarafkomu eins og fram kemur í meðfylgjandi töflu.

Lánveitingar ríkissjóðs voru tæplega 700 m.kr. minni á fyrstu fjórum mánuðum þessa árs en í fyrra. Hér þarf að nefna þrennt. Í fyrsta lagi er sú töl sem varð á afgreiðslu lánsfjárlaga í vor sem leiddi til minna útstreymis en ella. Í öðru lagi var gjaldfrestur á greiðslu virðisaukaskatts í tolli stytur úr tveimur mánuðum í einn um mitt síðasta ár og útstreymi á þeim lið því minna. Á móti vegur sérstök lánveiting til Húsnæðisstofnunar á árinu.

Lántökur ríkissjóðs námu 1,1 milljarði króna fyrstu fjóra mánuði ársins samanborið við 5 milljarða á síðasta ári. Þar munar mestu að í ár gekk sala ríkisvixla afar treglega og nam fjárhæð innleysta ríkisvixla umfram sölu 2,6 milljörðum króna. Í fyrra var þessu öfugt farið og var sala umfram innlausn upp á 3,6 milljarða króna. Í ár hafa spariskírteini selst fyrir 1,6 milljarða, en innlausn er á sama tíma 1,8 milljarður. Árið 1990 voru seld spariskírteini fyrstu fjóra mánuðina fyrir 1,4 milljarða króna en innlausn

nam 1,2 milljörðum. Í mars 1991 var auk þess tekið lán hjá Framkvæmdasjóði að fjárhæð 1,4 milljarðar króna.

Afleiðingin er mun lakari greiðsluafkoma ríkissjóðs á fyrstu fjórum mánuðum ársins en á sama tímabili í fyrra sem hefur verið mætt með yfirdrætti í Seðlabanka. Þannig versnaði greiðsluafkoma ríkissjóðs um 9,2 milljarða króna fyrstu fjóra mánuði þessa árs samanborið við 2,9 milljarða í fyrra.

Lánahreyfingar ríkissjóðs janúar-apríl 1990 og 1991

	1990 m.kr.	1991 m.kr.	Breyting m.kr.
Rekstrarhalli	-2.825	-5.524	-2.699
Lánveitingar, nettó	-3.235	-2.564	671
Vcitt lán, nettó	-1.389	-703	686
Stofnfjárframlög	-73	-19	54
Viðskiptareikningar	-1.773	-342	1.431
Lán til Húsnæðisstofnunar	-	-1.500	-1.500
Lánsfjárhalli, þ.e. hrein lánsfjárbörf	-6.060	-8.088	-2.028
Afborganir lána	-1.886	-2.284	-398
Lántökur	5.036	1.133	-3.903
Greiðsluafkoma	-2.910	-9.239	-6.329

3 Horfur allt árið án viðnámsaðgerða

1. Framvinda efnahagsmála

Forsendur fjárlaga. Við afgreiðslu fjárlaga um síðustu áramót var gert ráð fyrir að hagvöxtur myndi heldur glæðast á þessu ári eftir samdrátt undanfarinna ára. Jafnframt var búist við að kaupmáttur launa ykist um 1-2% á mann og vöxtur þjóðarútgjalda yrði svipaður. Viðskiptahallinn var talinn geta orðið ívið meiri en á síðasta ári, eða 9-10 milljarðar króna, einkum vegna samdráttar í loðnuveiðum. Loks voru verðlagshækkunar taldar geta orðið á bilinu 6-7% á árinu. Spá Þjóðhagsstofnunar frá því í aprílbyrjun var í stórum dráttum samhljóða þessum forsendum.

Breyttar efnahagshorfur. Að undanförunu hafa komið fram ýmis merki um vaxandi misvægi í þjóðarbúskapnum. Þetta birtist meðal annars í aukinni innlendri eftirspurn, auknum útlánum bankakerfisins og minnkandi sparnaði. Gjaldeyrisstaða Seðlabankans hefur jafnframt versnað verulega frá áramótum, öfugt við það sem gerðist á sama tíma í fyrra.

Nærtækustu vísbendingar um almenna eftirspurn í hagkerfinu eru tölur um innheimtu ríkissjóðstekna. Á þessum grundvelli má ætla að almennur innflutningur hafi aukist um allt að 20% að raungildi á fyrstu fjórum mánuðum ársins frá sama tímabili í fyrra. Þetta er mun meiri aukning en síðustu spár gerðu ráð fyrir. Til samanburðar má nefna að fyrstu fjóra mánuðina í fyrra dróst innflutningur saman um 5% og allt árið um 1,5% að raungildi. Sem dæmi má nefna að bílannflutningur hefur aukist um tæplega 70% á þessu tímabili. Einnig hefur innflutningur á almennum neysluvörum, til dæmis heimilistækjum, verið mikill það sem af er árinu. Sömu sögu er reyndar að segja af innflutningi á rekstrar- og fjárfestingarvörum. Fyrstu vísbendingar um innflutning í maí gefa svipaða niðurstöðu.

Verðþensla fremur en aukin verðmætasköpun. Í ljósi mikils innflutnings á fyrstu mánuðum ársins hafa horfur um viðskiptajöfnuð á árinu öllu óhjákvæmilega versnað. Ef ekkert verður að gert gæti viðskiptahallinn orðið að minnsta kosti tvöfalt meiri en áður var spáð, eða 16-18 milljarðar í stað 8-9 milljarða samkvæmt síðustu spám.² Þetta svarar til 4,5% af landsframleiðslu, samanborið við 2,7% árið 1990 og 1,6% árið 1989.

² Sjá nánar fylgiskjal 1 frá Þjóðhagsstofnun.

Margt bendir til þess að uppspretta mikillar eftirspurnar á fyrstu mánuðum ársins sé ekki nema að litlu leyti aukin verðmætasköpun í efnahagslífinu heldur fremur aukin peningapensla. Þannig hafa almenn útlán bankakerfisins farið vaxandi á undanförunum mánuðum á sama tíma og innlán hafa staðið í stað og jafnvel heldur minnkað. Nýr sparnaður er því minni en áður og svigrúm til lántöku á peningamarkaðnum þrengist að sama skapi.³ Samkvæmt síðustu áætlunum Seðlabanka er talið að nýr sparnaður verði fjórðungi minni á þessu ári en í fyrra, eða 26 milljarðar króna í stað 38 milljarða.

Hér þarf þó að hafa í huga að árið 1990 var á margan hátt óvenjulegt hvað varðar þróun peningamála. Lengst af árinu var lánsfjárefstirspurn fyrirtækja með minnsta móti, bæði vegna lítillar fjárfestingar og eins þess að fyrirtæki virtust nota batnandi afkomu til að greiða niður skuldir við lánastofnanir. Þetta gaf opinberum aðilum færi á miklum lántökum innanlands.

Orsakir minnkandi sparnaðar. Það eru vafalaust ýmsar skýringar á því að dregið hefur úr nýjum sparnaði. Að einhverju leyti má rekja það til almennra væntinga um uppsveiflu í þjóðarþúskapnum og óvissu í vaxtamálum á síðasta ári. Þá ríkti á tímabili óvissa um framtíð verðtryggingar, en henni hefur reyndar verið eytt með ákvörðun stjórnvalda frá síðustu áramótum.

Síðastliðið haust urðu ákveðin þáttaskil á peningamarkaðnum þegar aukning innlána nánast stöðvaðist en útlán héldu áfram að vaxa. Hér gætti vafalaust að einhverju leyti áhrifa aukinna væntinga um skattalækkanir og launahækkanir í aðdraganda kosninga á þessu ári. Verulegur hluti útlánaaukningarinnar skýrist af auknum lánum til einstaklinga. Til viðbótar má nefna áhrif vaxtalækkunar á haustdögum án þess að verðlagsþróunin gæfi tilefni til. Afleiðingin varð sú að raunvextir lækkuðu verulega á síðustu mánuðum ársins.

Það rennir ákveðnum stöðum undir þessa skýringu að almennir vextir hafa verið að hækka að undanförunu. Nafnvextir almennra skuldabréfa hafa til dæmis hækkað úr 13,5% um síðustu áramót í 15,5%. Einnig hefur ávöxtunarkrafa húsbrefa á sama tíma farið úr 7,3% í 8,4%. Vextir á ríkisbréfum hafa hins vegar verið óbreyttir um nokkurt skeið sem hefur orðið til þess að ekki hefur tekist að fjármagna hallarekstur ríkissjóðs á fyrstu mánuðum þessa árs með sölu innlendra verðbréfa. Þetta hefur leitt til verulegs yfirdráttar ríkissjóðs í Seðlabanka.

2. Horfur á tekjuhlöð

Í áætlun fjárlaga 1991 var reiknað með að tekjur ríkissjóðs yrðu 101,7 milljarðar króna. Þessi áætlun var í meginatriðum byggð á forsendum þjóðhagsáætlunar sem lögð

³ Sjá nánar fylgiskjal 2 frá Seðlabanka þar sem fjallað er um vaxta- og peningamál.

var fram í þingbyrjun að teknu tilliti til frávíka, til dæmis fyrirsjáanlegs samdráttar í loðnuveiðum.

Samkvæmt endurskoðaðri áætlun er gert ráð fyrir að aukin innlend eftirspurn á fyrstu mánuðum ársins skili sér í meiri tekjum hjá ríkissjóði. Á móti vegur að upphafleg tekjuöflunaráform stjórnvalda hafa breyst sem leiðir til tekjulækkunar.

Tekjur A–hluta ríkissjóðs 1990 - 1991

Greiðslugrunnur	Útkoma 1990 m.kr.	Fjárlög 1991 m.kr.	Endurmat 1991 m.kr.	Frávik frá fjárlögum m.kr.	Breyting 1990-1991 %
Tekju- og eignarskattar	17.690	20.167	19.767	-400	11,7
Einstaklingar	13.677	14.865	14.465	-400	5,8
Fyrirtæki	4.013	5.302	5.302	-	32,1
Óbeinir skattar	68.448	75.228	75.228	-	9,9
Innflutningsgjöld	8.354	8.718	9.018	300	7,9
Virðisaukaskattur	37.086	41.550	41.550	-	12,0
Hagnaður ÁTVR	5.920	6.700	6.400	-300	8,1
Launa- og tryggingagjöld	7.327	8.380	8.380	-	14,3
Bifreiðagjöld	5.471	6.030	6.030	-	10,2
Aðrir skattar	4.290	3.850	3.850	-	- 10,3
Aðrar tekjur	6.315	6.303	5.903	-400	- 6,5
Vaxtatekjur	4.096	3.700	3.700	-	- 9,7
Arðgreiðslur o.fl.	2.219	2.603	2.203	-400	- 0,7
Heildartekjur ríkissjóðs	92.453	101.698	100.898	-800	9,1
Heildartekjur sem % af VLF	27,5	28,0	27,7	-0,3	0,2

Í fyrsta lagi var á fjárlögum gert ráð fyrir 500 m.kr. sérstakri tekjuöflun sem ríkisstjórnin hafði ákveðið að ráðast í á fyrstu mánuðum ársins. Annars vegar með nýjum jöfnunartolli á innfluttar matvörur og hins vegar með hækkun á verði áfengis og tóbaks umfram almennt verðlag. Ólíklegt er að þessi tekjuöflun náist á árinu þó svo að gripið verði til aðgerða á næstunni.

Í öðru lagi var gert ráð fyrir að Íslenskir aðalverktakar skiluðu 400 m.kr. greiðslu í ríkissjóð á þessu ári vegna breytinga á eignarhaldi fyrirtækisins. Ákveðið var að innheimta fjárhæðina fyrir síðustu áramót og draga þannig úr rekstrarhalla ríkissjóðs árið 1990.

Í þriðja lagi má nefna áhrif skattafsláttar einstaklinga vegna hlutabréfakaupa. Á fjárlögum var reiknað með um það bil helmingis hækkun á þessum afslætti milli ára, en nú bendir allt til þess að hækkunin verði þreföld eða jafnvel fjórföld. Þetta gæti leitt til um 400 m.kr. lækkunar á tekjum ríkissjóðs frá því sem gert var ráð fyrir í fjárlögum.

Loks má nefna breytingar á lögum um tekjuskatt fyrirtækja sem voru samþykktar rétt fyrir þinglok í vor, en þær fela í sér 300-500 m.kr. tekjulækkun frá áformum fjárlaga. Á móti vegur að álagning tekjuskatts á fyrirtæki gæti orðið umfram fyrri áætlanir, en margt bendir til þess að afkoma fyrirtækja hafi verið talsvert betri á síðasta ári en áður var talið. Tekjur af innflutningsgjöldum voru á hinn bóginn talsvert meiri á fyrstu mánuðum ársins en búist hafði verið við, en það gæti skilað ríkissjóði nálægt 500 m.kr. viðbótartekjum.

Í endurskoðaðri áætlun fyrir árið í heild er því gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs verði 100,9 milljarðar króna, eða 800 m.kr. lægri en áformað var á fjárlögum.

3. Endurmat á útgjaldahlið

Fyrri áætlanir. Á fjárlögum ársins 1991 voru áætluð útgjöld A-hluta ríkissjóðs 105,8 milljarðar króna og við afgreiðslu lánsfjárlaga í mars voru útgjaldaheimildir síðan hækkaðar um einn milljarð króna.⁴

Í mati fjármálaráðuneytisins frá því í apríllok var talið að útgjöld A-hluta ríkissjóðs á yfirstandandi ári stefndu að óbreyttu 2,8 milljarða króna umfram samþykktir fjárlaga, eða í 108,6 milljarða króna. Helstu hækkunartilefnin voru sem hér segir:

Á fjárlögum var gert ráð fyrir að ná fram sparnaði með breytingum á lögum um almannatryggingar og breyttu skipulagi í innflutningi og dreifingu lyfja, samtals að fjárhæð um 400 m.kr. Nauðsynlegar lagabreytingar hafa enn ekki náð fram.

Stjórnvöld hafa gefið fyrirheit um að leitað verði heimilda í fjárukalögum fyrir fjárveitingum að fjárhæð 550 m.kr.⁵ Þar vegur þyngst allt að 250 m.kr. framlag vegna framkvæmda við endurbyggingu Þjóðleikhúss, 129 m.kr. framlag til ríkisspítala vegna rekstraruppgjörs fyrir árið 1990 og 70 m.kr. framlag til aðstoðar við flóttafólk í Írak.

Að mati forsvarsmanna Lánasjóðs íslenskra námsmanna var fjárþörf sjóðsins á þessu ári talin verða um 4-500 m.kr. umfram áætlun fjárlaga. Skýringin er meðal annars halli frá fyrra ári, kostnaður vegna lántöku í lok síðasta árs, hækkun á gengi Bandaríkjadals og meiri fjölgun lánþega en áætlað var.

Fjárþörf vegna útflutningsuppbóta á landbúnaðarafurðum var talin nema um 250 m.kr. umfram forsendur fjárlaga, einkum vegna meiri mjólkurframleiðslu á síðasta ári en áætlað hafði verið.

Loks má nefna að við afgreiðslu lánsfjárlaga úr efri deild Alþingis í lok desember var heimiluð lánveiting til Hafnabótasjóðs vegna framkvæmda við Hornafjarðarós. Framkvæmdirnar eru taldar kosta um 120 m.kr. og verða greiddar úr ríkissjóði.

⁴ Sjá nánar fylgiskjal 3 um lántökur og skuldbindingar hins opinbera samkvæmt lánsfjárlögum 1991.

⁵ Sjá nánari sundurliðun í fylgiskjali 4.

Frekari útgjaldatilefni. Í viðræðum milli fjármálaráðuneytis og annarra ráðuneyta að undanförunu hafa komið fram upplýsingar um enn frekari aukningu útgjalda en áður var reiknað með. Þar má meðal annars nefna eftirfarandi þrjú atriði:

Heilbrigðisráðuneytið hefur nú endurmetið fjárbörf almannatryggingakerfisins og sjúkrahúsa. Við endurmatið var meðal annars byggt á bráðabirgðauppgjöri fyrra árs, útgreiðslum fyrstu fjóra mánuði þessa árs og áætluðum hækkunum á bótagreiðslum. Samkvæmt endurmatinu eru útgjöld til þessara málaflokka talin geta farið 1,7 milljarða króna fram úr fjárlögum. Það er 1,3 milljörðum umfram það sem fjármálaráðuneytið hafði áður reiknað með.

Af einstökum liðum má nefna að útgjöld sjúkratrygginga eru talin geta farið einn milljarð fram úr fjárlögum. Þar vegur þýngst þátttaka ríkissjóðs í lyfjakostnaði sem gæti orðið um 600 m.kr. umfram fjárlög að óbreyttu og greiðslur vegna læknskostnaðar sem stefna um 200 m.kr. umfram. Þá eru útgjöld til lífeyristrygginga talin fara 400 m.kr. fram úr fjárlögum og aðrir tryggingaliðir um 100 m.kr. Loks stefna rekstrarútgjöld sjúkrastofnana allt að 200 m.kr. fram úr fjárlögum.

Fjárbörf Lánasjóðs íslenskra námsmanna er að óbreyttu talin nema um 700 m.kr. umfram áætlun fjárlaga og hefur hækkað um 200 m.kr. frá fyrri áætlun ráðuneytisins. Að endingu má nefna aukinn stofnkostnað, en það skýrist fyrst og fremst af miklum fasteignakaupum á fyrstu mánuðum ársins eins og áður var komið fram.

Að öllu samanlögðu eru því útgjöld A-hluta ríkissjóðs á yfirstandandi ári talin stefna í 110 milljarða króna, eða 4,2 milljarða króna umfram samþykktir fjárlaga, verði ekkert að gert.

Útgjöld A-hluta ríkissjóðs 1990 - 1991

Greiðslugrunnur	Útkoma	Fjárlög	Endurmat	Frávik	Breyting
	1990 m.kr.	1991 m.kr.	1991 m.kr.	frá fjárlögum m.kr.	1990-1991 %
Rekstrargjöld	37.307	41.416	41.746	330	11,9
Rekstrartilfærslur	39.630	41.774	44.293	2.519	11,8
Lífeyristryggingar	12.640	13.895	14.295	400	13,1
Sjúkratryggingar	9.756	10.060	11.060	1.000	13,4
LÍN	2.174	1.730	2.430	700	11,8
Útflutningsuppbætur	1.421	2.103	2.353	250	65,6
Annað	13.639	13.986	14.155	169	3,8
Vextir	8.274	9.400	9.500	100	14,8
Viðhald	2.362	2.534	2.534	-	7,3
Stofnkostnaður	9.326	10.643	11.903	1.260	27,6
Heildarútgjöld ríkissjóðs	96.899	105.767	109.976	4.209	13,5
Heildarútgjöld sem % af VLF	28,9	29,1	30,1	1,0	1,2

4. Hrein lánsfjárbörf opinberra aðila

Lánsfjárhalli ríkissjóðs. Á fjárlögum fyrir árið 1991 var gert ráð fyrir að auk 4,1 milljarðs króna halla á rekstrarreikningi þyrfti að afla 1,8 milljarða viðbótarlánsfjár vegna lánveitinga ríkissjóðs og útstreymis á viðskiptareikningum. Hreinn lánsfjárhalli A-hluta ríkissjóðs árið 1991 var því áætlaður 5,9 milljarðar króna, eða sem svarar til 1,6% af landsframleiðslu.

Samkvæmt endurskoðaðri áætlun fyrir árið 1991 er nú talið að lánsfjárhallinn geti orðið rúmlega tvöfalt meiri, eða 13,1 milljarður króna sem er um 3,6% af landsframleiðslu. Frávik frá fjárlögum stafar að tveimur þriðju hlutum af meiri halla á rekstrarreikningi, en þriðjungur skýrist af auknum lánveitingum og er þá meðtalin 1,5 milljarða króna lánveiting til Byggingarsjóðs ríkisins. Ef þessi spá gengur eftir, verður lánsfjárhalli ríkissjóðs meiri en á árinu 1988, en þá var hann í hámarki.

Eins og áður er komið fram var lánsfjárhallinn fyrstu fjóra mánuði ársins 8,1 milljarður króna. Þar að auki var sala á nýjum ríkisvixlum og spariskírteinum minni en nam innlausn eldri bréfa þannig að það þurfti að grípa til yfirdráttar í Seðlabanka sem nam 9,1 milljarði króna á fyrstu fjórum mánuðunum. Til þess að brúa 13,1 milljarðs króna lánsfjárhalla á árinu öllu án yfirdráttar í Seðlabanka þarf því að selja spariskírteini og ríkisvíxla fyrir um 14 milljarða króna umfram innlausn eldri bréfa það sem eftir er ársins. Til samanburðar má nefna að árinu 1990 nam innlend lántaka ríkissjóðs 7,2 milljörðum króna, eða helmingi lægri fjárhæð.

Lánsfjárbörf A-hluta ríkissjóðs 1990-1991

Greiðslugrunnur	Útkoma	Fjárlög	Endurmat	Frávik
	1990 m.kr.	1991 m.kr.	1991 m.kr.	frá fjárlögum m.kr.
Tekjur	92.453	101.698	100.898	-800
Gjöld	96.899	105.767	109.976	4.209
Rekstrarhalli	-4.446	-4.069	-9.078	-5.009
Hlutfall af landsframleiðslu, %	- 1,3	- 1,1	- 2,5	- 1,4
Veitt lán, nettó	-522	-1.040	-1.775	-735
Eignfærð framlög	-123	-270	-270	-
Viðskiptareikningar	-2.079	-500	-2.000	-1.500
Lánsfjárhalli, þ.e. hrein lánsfjárbörf	-7.170	-5.879	-13.123	-7.244
Hlutfall af landsframleiðslu, %	2,1	1,6	3,6	2,0
Afborganir af teknum lánnum	-6.189	-7.700	-7.900	-200
Verg lánsfjárbörf ríkissjóðs	-13.359	-13.579	-21.023	-7.444

Lánsfjárbörf opinberra aðila í heild. Lántökuáform annarra opinberra aðila og lánastofnana en ríkissjóðs á árinu 1991 stefna í um 21 milljarð króna, nettó, þ.e. að frádregnum afborgunum af eldri lánnum. Þetta eru heldur hærrí tölur en áður var áætlað sem skýrist fyrst og fremst af auknum umsvifum húsbrefakerfisins á lánamarkaði.

Að öllu samanlögðu stefnir þannig í að lánsfjárbörf ríkissjóðs og annarra opinberra aðila verði rúmlega 34 milljarðar króna á þessu ári, eða 11 milljarða umfram forsendur fjárlaga. Þetta svarar til 9,4% af landsframleiðslu.

Lánsfjárbörf opinberra aðila 1986-1991

Fjárhæðir í milljörðum króna	1986	1988	1990	Fjárlög 1991	Áætlun 1991
Hrein lánsfjárbörf:					
1. A-hluti ríkissjóðs	2,7	8,3	7,2	5,9	13,1
2. Húsnæðiskerfið	2,1	6,1	14,5	18,3	20,3
3. Aðrir opinberir aðilar	1,5	2,7	4,9	-0,6	0,9
Hrein lánsfjárbörf alls	6,3	17,1	26,6	23,6	34,3
Hlutfall af landsframleiðslu,	4,0%	6,9%	7,9%	6,4%	9,4%
þar af aflagð innanlands	3,9	7,0	21,1	22,9	.
Til samanburðar:					
Aukning peningalegs sparnaðar	16,3	18,3	36,0	38,0	26,4
Verg lánsfjárbörf opinberra aðila	14,9	26,0	41,8	42,5	53,2

Það er áhyggjuefni að lánsfjárbörf opinberra aðila hefur aukist verulega á undanförunum árum. Árið 1986 nam hrein lánsfjárbörf um 4% af landsframleiðslu, árið 1988 var hlutfallið komið í tæplega 7%, árið 1990 í 8% og samkvæmt áætlun fyrir árið 1991 stefnir hlutfallið í 9,4%. Lánsfjárhalli ríkissjóðs og annarra opinberra aðila hefur því meira en tvöfaldast síðustu fimm ár, úr tæplega 15 milljörðum árið 1986 (reiknað á verðlagi 1991) í 34 milljarða árið 1991 að öðru óbreyttu. Tvo þriðju hluta þessarar aukningar má rekja til húsnæðislánakerfisins, en fjárbörf þess hefur farið úr tæplega 5 milljörðum króna árið 1986 í meira en 20 milljarða samkvæmt áætlun fyrir 1991, reiknað á föstu verðlagi. Jafnvel þótt framlag úr ríkissjóði til byggingarsjóðanna hafi lækkað á þessum tíma úr 3,6 milljörðum króna 1986 í tæplega 1 milljarð samkvæmt fjárlögum 1991 miðað við verðlag þessa árs og auknar lántökur hins opinbera húsnæðislánakerfis komi að nokkru leyti fram í minni lántökum húsbýggjenda á almennum lánamarkaði er aukningin til húsnæðislánakerfisins veruleg.

Á fjárlögum var gert ráð fyrir að lánsfjárbörf hins opinbera yrði að mestu leyti mætt á innlendum markaði. Samkvæmt nýrri áætlun Seðlabanka er sparnaður á árinu talinn

verða minni en áður var búist við, eða um 26 milljarðar króna í stað 38 milljarða samkvæmt fyrri spá. Af þessu tvennu, þ.e. stóráukinni lánsfjárförf opinberra aðila og minni sparnaði, má ráða að það er óhjákvæmilegt að endurskoða fyrri áform stjórnvalda um útgjöld og lántökur.

Skuldbindingar ríkissjóðs til næstu ára. Margt bendir til þess að ríkisútgjöld fari vaxandi á næstu árum nema gripið verði til sérstakra aðhaldsaðgerða. Fyrr í þessari skýrslu var greint frá nýjum skuldbindingum ríkissjóðs sem gerðar hafa verið að undanförmu og munu auka útgjöld ríkissjóðs á næstu árum. Þessu til viðbótar má nefna skuldbindingar vegna greiðslu lífeyris opinberra starfsmanna. Samkvæmt nýlegri athugun er talið að greiðslur í lífeyrissjóð þyrftu að vera mun hærra hlutfall af dagvinnulaunum en nú er til að standa undir framtíðarskuldbindingum. Þá hefur verið áætlað að árlegt framlag til Lánaþjóðs íslenskra námsmanna þyrfti að vera 60% af fjárförf hans til að standa undir rekstri og greiðslu vaxta af lántökum sjóðsins. Loks má nefna lánveitingar ýmissa opinberra sjóða sem ríkissjóður stendur í ábyrgð fyrir þar sem líkur á útlánatöpum eru verulegar eða vextir á útlánum eru lægri en vextir á inneignum. Hér má nefna byggingarsjóðina, Atvinnutryggingarsjóð útflutningsgreina, Hlutfjárþjóð, Ábyrgðadeild fiskeldislána, Bygðastofnun og Framkvæmdasjóð Íslands.

Enda þótt mat á þessum skuldbindingum sé afar erfitt má ætla að þær geti haft í för með sér allt að 4-6 milljarða króna árlegan útgjaldaauka fyrir ríkissjóð á næstu árum. Það er því mikilvægt að farið verði að huga að þessum atriðum þegar við undirbúning fjárlaga fyrir árið 1992 og framkvæmd stefnunnar í ríkisfjármálum fyrir næstu ár.

4 Viðnámsaðgerðir og áhrif þeirra

Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á mikilvægi stöðugleika í efnahagsmálum og aðhaldssamrar efnahagsstjórnar. Vegna vaxandi innlendrar eftirspurnar, aukins viðskiptahalla og jafnvægisleysis í opinberum fjármálum og á innlendum lánsfjármarkaði er brýnt að grípa nú þegar til sérstakra aðhaldsaðgerða í peninga- og ríkisfjármálum. Að öðrum kosti er hætt við að forsendur áframhaldandi stöðugleika í verðlags- og kjaramálum raskist. Jafnframt er mikilvægt að aðgerðirnar grundvallist á almennri efnahagsstjórn fremur en takmarkana á sérgreindum sviðum.

Aðgerðirnar sem ríkisstjórnin hefur nú ákveðið að grípa til eru í aðalatriðum þrjúþættar. Í fyrsta lagi verða ýmsar aðgerðir á sviði vaxtamála. Í öðru lagi verður beitt mun meira aðhaldi í ríkisbúskapnum en verið hefur, bæði með því að herða eftirlit með innheimtu tekna og útgjöldum ríkissjóðs. Í þriðja lagi hefur ríkisstjórnin ákveðið að lækka útgjöld og falla frá ýmsum lántökuáformum sem blöstu við þegar hún tók við völdum.

1. Aðgerðir í vaxtamálum

Tímabundin vaxtahækkun á ríkisverðbréfum. Sem fyrr segir stefnir lánsfjárförf opinberra aðila hærra á þessu ári en æskilegt er frá sjónarhóli stöðugleika í efnahagsmálum, verði ekkert að gert. Samkvæmt fyrirbyggjandi spám verður lánsfjárförfinni ekki mætt á innlendum lánamarkaði án hækkunar raunvaxta. Að óbreyttu stefnir því í stórfelldar erlendar lántökur og yfirdrátt í Seðlabanka. Því hefur ríkisstjórnin ákveðið eftirfarandi aðgerðir í vaxta- og lánsfjármálum:

- ◆ Hækkun vaxta á spariskírteinum ríkissjóðs í 7,9% sem Seðlabanki og fjármála-ráðuneyti meta nauðsynlegt meðan unnið er að frekari aðgerðum sem gera mögulegt að lækka vexti á nýjan leik.
- ◆ Ríkisvixlavextir verði 14,5%. Þessi ákvörðun hefur þegar komið til framkvæmda. Markaðurinn hefur tekið vel við hækkuninni og hafa víxlar selst fyrir um 3,5 milljarða króna það sem af er þessum mánuði.

Að undanfögnu hafa vextir banka og verðbréfafyrirtækja farið hækkandi og því ætti vaxtahækkun ríkissjóðs ekki að leiða til almennrar vaxtahækkunar nema að takmörkuðu leyti. Þessi vaxtahækkun er nauðsynleg af tveimur meginástæðum. Annars vegar til þess að brúa fjárhörf opinberra aðila sem allra mest á innlendum lánsfjármarkaði og draga þannig úr erlendum lántökum og yfirdrætti ríkissjóðs í Seðlabanka. Hins vegar til að draga úr innlendri eftirspurn, minnka viðskiptahalla og auka sparnað. Jafnframt er þó ljóst að eitt af mikilvægustu verkefnum hagstjórnar á næstunni er að skapa forsendur fyrir lægri raunvöxtum þannig að vaxtahækkunin nú verði einungis tímabundin.

Frekari aðgerðir. Á næstunni verður unnið að undirbúningi frekari aðgerða í því skyni að auka aðhald í opinberum rekstri og skapa betra samræmi í stjórn peninga-, gengis- og ríkisfjármála. Meðal annars verður unnið að því að laga kjör á ríkisverðbréfum að því sem gengur og gerist á almennum markaði og gera vaxtaákvæðanir sveigjanlegri en verið hefur. Þá er stefnt að því að reisa skorður við yfirdrætti ríkissjóðs í Seðlabanka, en mikil notkun yfirdrattarheimilda hefur tvímælalaust grafið undan nauðsynlegu aðhaldi í ríkisfjármálum. Fulltrúum fjármálaráðuneytis og Seðlabanka hefur verið falið að vinna að framgangi þessa máls. Loks verður það vandlega skoðað hvort ekki sé tímabært að tengja íslensku krónuna við aðrar Evrópumyntir.

Fjárhörf húsnæðiskerfisins minnkuð. Eins og áður var komið fram stefnir fjárhörf húsnæðislánakerfisins að óbreyttu í rúmlega 20 milljarða króna nettó á þessu ári. Þar af er fjárhörf byggingarsjóðanna 9-10 milljarðar króna, en eftirspurn eftir húsbrefum er talin geta orðið um 12 milljarðar. Lánsfjárhörf sjóðanna tekur mið af gefnum lánsfjárlöforðum sem koma til greiðslu á árinu, auk 1,5 milljarða króna skammtímaláns úr ríkissjóði.

Fullvíst má telja að þessari fjárhörf verði ekki mætt á innlendum lánamarkaði án vaxtahækkunar. Hækkun vaxta á lánum sem tekin eru til þess að fjármagna húsnæðiskerfið kallar óhjákvæmilega á endurskoðun á útlánsvöxtum, ef ekki á enn frekar að auka vaxtamun tekinn og veittra lána. Ríkisstjórnin hefur því ákveðið eftirfarandi aðgerðir í húsnæðislánakerfinu:

- ◆ Vextir á lánum Byggingarsjóðs ríkisins sem veitt voru frá og með 1. júlí 1984 hækki í 4,9%. Ákvörðun þessi gildir frá 1. júlí næstkomandi. Með þessari hækkun útlánsvaxta dregur úr greiðsluhalla sjóðsins og frekari rýrnun eiginfjárstöðu hans.
- ◆ Útlánareglur í húsnæðislánakerfinu frá 1986 samkvæmt bráðabirgðaákvæðum í lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins frá 20. mars 1991 verði endurskoðaðar og útlánun hætt.

Með þeim aðgerðum sem hér er lýst er talið að fjárþörf húsnæðislánakerfisins frá 1986 minnki um 3-400 m.kr. strax á þessu ári sem auðveldar stofnuninni að greiða upp viðskiptaskuldir sínar við ríkissjóð. Í þessari ákvörðun um vaxtahækkun er gengið út frá því að vextir á lánum lífeyrissjóðanna til sjóðsins verði ekki hærri en 6,5% á næstu árum. Að öðrum kosti þarf að hækka vexti á útlánum sjóðsins enn frekar til að tryggja eiginfjárstöðu hans. Vaxtahækkun útlána eykur greiðslubyrði lánþega, en á móti veга auknar vaxtabætur sem koma til útgreiðslu á næsta ári. Hjá efnaminna og tekjulægra fólki veга vaxtabætur alfarið upp aukna greiðslubyrði.⁶

Eftirspurn eftir húsbrefum hefur verið mjög mikil það sem af er árinu. Fyrstu fjóra mánuði ársins voru húsbref afgreidd fyrir um 5 milljarða króna auk þess sem óafgreidd loforð voru upp á 1,3 milljarða króna. Hér þarf þó að hafa í huga að lán í húsbrefakerfinu eru ekki hrein viðbót á lánamarkaði heldur koma að talsverðu leyti í stað annarra lána. Félagsmálaráðherra hefur skipað nefnd til þess að skoða og gera tillögur um hvernig megi koma á jafnvægi á húsbrefamarkaði. Gert er ráð fyrir að nefndin skili álit fyrir júnílok.

2. Almennar aðhaldsaðgerðir í ríkisfjármálum

Nú er talið að lánsfjárhalli ríkissjóðs stefni í 13 milljarða króna á þessu ári, verði ekkert að gert. Það er hins vegar ljóst að svigrúm til aðgerða er að mörgu leyti takmarkað á þessu ári. Bæði er fjárlagaárið nærri hálfnað sem torveldar umfangsmiklar aðhaldsaðgerðir hvort sem er á gjalda-, lána- eða tekjuhlið. Þá hafa stjórnvöld gengist undir ákveðnar skuldbindingar í tengslum við gildandi kjarasamninga hvað snertir breytingar á opinberum gjöldum og um þróun verðlags innan ársins. Þrátt fyrir takmarkað svigrúm hefur ríkisstjórnin ákveðið að herða eftirlit með framkvæmd fjárlaga og þannig draga úr lánsfjárhalla ríkissjóðs um einn milljarð króna með eftirfarandi aðgerðum:

- ◆ Ráðstafanir verða gerðar til að innheimta eftirstöðvar af eldri skattskuldum. Hér má nefna álagningu launatengdra gjalda, tekju- og eignaskatta. Lauslega áætlað nema útistandandi skattskuldir 10-12 milljörðum króna. Nokkur hluti þessara skulda eru væntanlega tapaðar vegna gjaldþrota, en með sérstöku átaki er stefnt að því að innheimta 3-500 milljónir króna umfram það sem áætlað var í fjárlögum. Unnið er að samræmingu þessara aðgerða og mun þeim hrundið í framkvæmd svo fljótt sem kostur er.
- ◆ Eins árs reynsla er nú fengin af virðisaukaskattskerfinu. Um flest virðist hafa tekist vel til. Þó sýnist ástæða til þess að gera átak til að styrkja eftirlit með innskatti

⁶ Sjá nánar fylgiskjal 5.

virðisaukaskattsins, þ.e. endurgreiðslur til atvinnufyrirtækja, en þar hafa orðið nokkur afföll miðað við áætlanir.

- ◆ Ráðuneytin hafa að undanfögnu endurmetið fjárhagsstöðu einstakra stofnana og málaflokka. Fyrir liggur að útgjöld stefna umfram það sem ákveðið var í fjárlögum einkum á sviði almannatrygginga og hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna. Þrátt fyrir þetta hafa ráðuneytin leitað leiða til lækkunar útgjalda. Ríkisstjórnin hefur einsett sér að lækka útgjöld um 3-500 m.kr. á þessu ári og er nú unnið að úrvinnslu þess máls. Framkvæmdum verður frestað, fallið verður frá ráðningu í nýjar stöður og aðhaldi beitt að öllum útgjaldaliðum. Alþingi mun gerð grein fyrir einstökum tillögum til niðurskurðar í fjárukalagafrumvarpi síðar á árinu.

3. Sérstakar aðgerðir

Þriðji þáttur aðgerða ríkisstjórnarinnar felst í sérstökum aðgerðum til að draga úr lánsfjárförf hins opinbera. Aðgerðirnar snerta breytingar á fjárlögum og lánsfjárlögum, auk áforma fyrrverandi ríkisstjórnar. Ríkisstjórnin hefur komið sér saman um eftirfarandi aðgerðir:

- ◆ Lántökuheimildir ríkissjóðs lækki um 300 m.kr. Hætt verður við 100 m.kr. hafnarframkvæmdir vegna loðnubrests. Þá verður tekin ákvörðun um kaup á björgunarbýrly þegar fyrir liggur frekari athugun á öllum þáttum er varða notkun og aðstöðu fyrir flugrekstur Landhelgisgæslunnar. Loks lækkar framlag til tjónabóta vegna óveðurs um 100 m.kr.
- ◆ Ákveðið er að breyta útlánareglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna þannig að viðbótarfjárförf sjóðsins lækki um 300 m.kr., þ.e. úr 700 m.kr. samkvæmt endurskoðaðri áætlun í 400 m.kr. Menntamálaráðherra hefur falið nýskipaðri stjórn sjóðsins að gera tillögur um nauðsynlegar aðgerðir til þess að þessu marki verði náð.
- ◆ Framlag til vegamála á árinu 1991 lækkar um 350 m.kr. Lækkunin kemur jöfnum höndum niður á viðhalds- og framkvæmdafé. Vetrarviðhald hefur t.d. verið minna en spáð var og tilboð í framkvæmdir hafa reynst hagstæð.
- ◆ Lögbundin fjárförf lífeyris- og sjúkratrygginga og rekstrarútgjöld sjúkrastofnana stefna í að verða 1700 m.kr. umfram fjárlög. Heilbrigðisráðherra leitar nú leiða til þess að ná fram sparnaði strax á þessu ári sem nemur um 500 m.kr. einkum með aðgerðum til að draga úr lyfjakostnaði og kostnaði við sérfræðiþjónustu.

Þá er þess að geta að við afgreiðslu lánsfjárlaga í vor var ríkissjóði heimilað að taka lán og endlána eða veita ríkisábyrgðir á lántöku til nokkurra tiltekinna verkefna. Fjármálaráðherra hefur í samráði við ríkisstjórnina ákveðið að falla frá eftirfarandi heimildum:

- ◆ Alþingi heimilaði 900 m.kr. lántöku til að leysa úr fjárhagsvanda loðnu-, rækju- og síldarverksmiðja. Ákveðið er að falla frá 200 m.kr. lántöku sem ætluð var til úreldingar loðnuverksmiðja. Jafnframt verður leitað til viðskiptabanka um að tryggja umræddum atvinnufyrirtækjum nauðsynlegt fjármagn áður en kemur að notkun heimildar ríkissjóðs til ábyrgðar á lánnum.
- ◆ Fyrirhuguð lántaka Byggðastofnunar um 900 m.kr. lækkar um 300 m.kr. og tengist þetta yfirtöku ríkissjóðs á 1200 m.kr. skuldum stofnunarinnar.
- ◆ Landsvirkjun var veitt heimild til 400 m.kr. lántöku vegna gjaldskrárhækkunar sem fallið var frá. Ákveðið er að falla frá lántökunni og að fyrirtækið beri fjárþörfina að hluta með gjaldskrárhækkun og að hluta úr eigin rekstri.

4. Áhrif aðgerðanna á lánsfjárþörf ríkissjóðs og annarra opinberra aðila

Aðgerðunum sem hér er lýst er annars vegar ætlað að örva innlendan sparnað og hins vegar að draga úr eftirspurn. Án aðgerða er talið að rekstrarhali ríkissjóðs stefni í rúmlega 9 milljarða króna á þessu ári, lánsfjárhallinn í 13 milljarða og lánsfjárþörf allra opinberra aðila í allt að 34 milljarða króna.

Með viðnámsaðgerðunum er stefnt að því að minnka lánsfjárhalla hins opinbera í heild um 6 milljarða sem næst með auknu aðhaldi í ríkisfjármálum, takmörkun á nýtingu lánsfjárheimilda, hækkun útlánsvaxta húsnæðislánakerfisins og aðgerðum í húsbréfakerfinu. Með þessum aðgerðum er dregið úr hættunni á áframhaldandi þenslu og jafnvægisleysi í þjóðarbúskapnum.

Rétt er að hafa í huga að hér eru stigin fyrstu skref í átt til þess að minnka halla ríkissjóðs og stuðla að stöðugleika í efnahagslífinu. Við undirbúning fjárlaga fyrir árið 1992 þarf að móta stefnuna í ríkisfjármálum í ljósi þeirra miklu skuldbindinga sem ríkissjóður hefur gengist undir og koma til greiðslu á næstu árum.

Fylgiskjal 1

ÞJÓÐHAGSSTOFNUN

6. maí 1991

Vinnuskjal

Horfur í viðskiptum við önnur lönd

Skemmst er frá því að segja að horfur um viðskiptajöfnuð við útlönd hafa breyst til hins verra. Áætlanir um innflutning það sem af er þessu ári benda til þess að innflutningurinn hafi verið nálægt 10% meiri að raungildi en á sama tíma í fyrra. Til samanburðar var reiknað með að almennur innflutningur ykist um rúmlega 2½% milli ára 1990 og 1991 í síðustu spá Þjóðhagsstofnunar. Þessar áætlanir eru að visu óvissar því takmarkaðar upplýsingar liggja fyrir um innflutninginn vegna tafa við frágang á innflutningsskýrslum. Álagður virðisaukaskattur á innflutning gefur hins vegar nokkuð góðar vísbendingar um innflutningsþróunina og engum blöðum er um það að fletta að aukningin er veruleg.

Aukinn bilainnflutningur skýrir að hluta þessa þróun. Á fyrstu þremur mánuðum ársins voru 2 200 nýir bílar skráðir samanborið við um 1 600 í fyrra. Þetta er um 35% raunaukning. Erfitt er að meta hversu góðar vísbendingar felast í þessum tölum fyrir árið í heild en telja má þó líklegt að allt að ellefu til tólf þúsund bílar verði fluttir inn á þessu ári sem er ríflega 30% aukning frá því í fyrra. Annar almennur innflutningur virðist einnig hafa aukist meira en gert var ráð fyrir.

Ástæðurnar fyrir þessari aukningu eru vafalaust margar. Mestu máli skiptir þó líklega aukin bjartsýni almennings á bætt kjör, meðal annars vegna umræðna um þau mál í aðdraganda kosninganna. Á sama tíma hefur skort aðhald í peninga- og ríkisfjármálum.

Þjóðhagsstofnun mun endurskoða innflutningsspá sína þegar endanlegar tölur um innflutning liggja fyrir síðar í þessum mánuði. Engu að síður er mikilvægt að reyna að átta sig á því hvað gæti gerst í þessu efni. Í því skyni hefur Þjóðhagsstofnun reiknað tvö dæmi þar sem gengið er út frá mismunandi forsendum um þróun innflutnings á árinu. Að svo stöddu er spá stofnunarinnar um útflutning á árinu óbreytt.

Dæmi 1 er í aðalatriðum byggt á því að innflutningur á árinu 1991 í heild verði í samræmi við þær vísbendingar sem liggja fyrir um fyrsta ársfjórðunginn. Þannig er reiknað með að almennur innflutningur (án bíla) aukist um 10% milli ára 1990 og 1991 og bilainnflutningur aukist um 30%. Aðrar forsendur eru óbreyttar frá aprílspá

stofnunarinnar. Viðskiptahallinn yrði samkvæmt þessu dæmi 16 til 17 milljarðar króna, eða um 4% af landsframleiðslu. Til samanburðar var reiknað með 2,4% halla á viðskiptum við önnur lönd í síðustu spá Þjóðhagsstofnunar.

Dæmi 2 byggir á því að verulega dragi úr aukningu innflutnings á síðari hluta ársins. Miðað er við að almennur vöruinnflutningur aukist um 5% milli ára 1990 og 1991 og bílannflutningur um 15%. Í þessu dæmi felst að viðskiptahallinn verði 3,4% af landsframleiðslu.

Þessi dæmi sýna að við ríkjandi aðstæður er afar mikilvægt að auka aðhaldið að þjóðarútgjöldum.

Tvö dæmi um bróun utanríkisviðskipta

	Spá ÞHS			
		i apríl	Dæmi 1	Dæmi 2
	1990	1991	1991	1991
Vöruútflutningur alls	92.452	95.850	95.850	95.850
Vöruinnflutningur alls	87.652	90.150	98.000	93.800
Almennur vöruinnflutningur	73.607	77.850	85.700	81.500
- Olía	8.343	7.700	7.700	7.700
- Bílar	5.238	-	7.000	6.000
- Annað	60.026	70.150	71.000	67.800
Sérstakur vöruinnflutningur	14.045	12.300	12.300	12.300
Vöruskiptajöfnuður	4.800	5.700	-2.150	2.050
Þjónustujöfnuður án vaxta	591	-300	-300	-300
Vaxtajöfnuður	-14.610	-14.200	-14.200	-14.200
Viðskiptajöfnuður	-9.219	-8.800	-16.650	-12.450
- hlutf. af landsframleiðslu	-2,7%	-2,4%	-4,6%	-3,4%

Forsendur:

Dæmi 1: Almennur innflutningur eykst um 10% og bilainnflutningur um 30%.

Dæmi 2: Almennur innflutningur eykst um 5% og bilainnflutningur um 15%.

Seðlabanki Íslands
Peningamáladeild

4. maí 1991

Um vaxtamál

Hér verða í stuttu máli reifaðar horfur í vaxtamálum, og fjallað um nokkrar tillögur sem verið hafa til umfjöllunar í Seðlabankanum að undanfögnu.

Vextir að undanfögnu

Um nokkurt skeið hafa vextir staðið í stað á frummarkaði. Á það við um vexti ríkisvixla og spariskirteina og vexti hjá bönkum og sparisjóðum. Hinsvegar hafa vextir á eftirmarkaði verið að hækka, svo sem húsbref og spariskirteini á Verðbrefaþingi. Um áramót var ávöxtun húsbrefa, skv. hæsta kaupverði á þinginu, 7,3% en 8,4% í byrjun þessarar viku. Hæstu kauptilboð í spariskirteini fólu í sér 7,1-7,3% ávöxtun um áramótin, en 7,85-8,05% núna.

Vaxtabróun framundan

Segja má að vaxtahækkun hafi "verið í pípunum" um nokkurt skeið. Vöxtum opinberra verðbrefa hefur verið haldið á óeðlilega lágu stigi og bankar hafa einnig verið beittir þrýstingi til að halda vöxtum tiltölulega lágum. Umræðan um vaxtamál hefur líklega dregið úr tausti á markaðnum. Margt bendir hinsvegar til þess að vextir muni hækka á næstunni og skulu nefndar nokkrar ástæður:

- a. Sparnaður hefur minnkað, eða m.ö.o hefur almenn eftirspurn aukist að undanfögnu, þ.á.m. innflutningur.
- b. Lánsfjárbörf ríkisins er afar mikil
- c. "Þarfir" húsnæðiskrefisins virðast vera miklar og mæða þær mjög á lánamarkaðinum.
- d. Sala spariskirteina umfram innlausn hefur verið -213 m.kr. það sem af er árinu, þ.e. til 20. apríl.
- e. Útistandandi ríkisvixlar hafa einnig lækkað verulega. Þeir voru 8,1 mrð. kr. um áramót, en 5,3 mrð. kr. í lok apríl. Hæstu stóðu náðu ríkisvixlarnir í lok september sl., 12,3 mrð. kr.

Lánsfjárbörfin

Eins og fram hefur komið í umfjöllum um efnahagsmál að undanfögnu er brynt að draga úr hinni miklu lánsfjárbörf hins opinbera, en það tekur að sjálfsögðu nokkurn tíma. Fyrst og fremst er um að ræða halla ríkissjóðs sjálfs en einnig er rétt að gaumgæfa hvort ekki megi ýmislegt betur fara í húsnæðislánakerfinu. Um hið síðarnefnda er fjallað stuttlega hér

í fylgiskjali.

Vextir spariskirteina

Huga þarf að vöxtum spariskirteina í frumsölu hið fyrsta. Nú eru nafnvextirnir 6% en kjör til stórkaupenda og áskrifenda eru 6,6%.

Með hliðsjón af vöxtum á eftirmarkaði sýnist þurfa að hækka vexti spariskirteina í a.m.k. 8% svo að salan taki við sér. Viðbótarávöxtun áskrifenda o.fl. ætti hinsvegar ekki að þurfa að vera svo mikil sem nú er og raunar spurning hvort hún á að vera nokkur, nema því aðeins að áskrifendur skuldbindi sig í langan tíma til að kaupa skirteini. Áskrifendum er veitt mikil þjónusta t.d. við innheimtu og varðveislu bréfa.

Í framtíðinni þarf að huga að breyttum aðferðum við sölu spariskirteina. Í stað þess sem nú er að fjármálaráðuneytið ákveður vexti og bíður þess sem verða vill varðandi magn, þarf að setja ákveðið markmið um magn sem selja þarf og fela síðan verðbréfafyrirtækjum eða öðrum að selja það magn við þá vexti sem ráðast á markaðnum. Síðastliðið ár var að nokkru farið inn á þessa braut, með tilboðum til stórkaupenda. Sá galli var á aðferðinni að vaxtamyndunin var ógagnsæ, þar eð það fréttist seint hverjir þeir vextir voru sem um samdist í viðskiptunum. Æskilegt er að úr þessu verði bætt þannig að vextir verði skráðir og birtir með skipulegum hætti.

Ríkisvixlar

Fjárhæð útistandandi ríkisvixla hefur lækkað stórleg og á það sinn þátt í því hve yfirdráttur ríkissjóðs við Seðlabankann er mikill. Sýnist nauðsynlegt að hækka vexti þeirra, en þeir eru nú 11-12% (forvextir). Lægri talan gildir í almennri sölu, en stórkaupendum bjóðast hærri vextir. Með hliðsjón af því að auðvelt er breyta vöxtum ríkisvixla fyrirvaralaust er óhætt að leggja til að vextirnir fari t.d. í 14% í almennri sölu nú fyrst í stað, en verði svo lækkaðir þegar og ef heildarfjárhæð vixlanna kemst í viðunandi horf, t.d. 10 mrð. kr.

Mjög mikilvægt er að hyggja að sölu ríkisvixla í framtíðinni með uppboðsaðferð. Þannig kæmi skýrt fram hverjir markaðs-vextirnir væru hverju sinni.

Opinber skammtimaverðbréf

Sl. vetur var talsvert fjallað um það hvernig draga mætti úr notkun verðtryggingar á markaðnum hér á landi. Var á það bent að óvarkært væri að draga verulega úr notkun verðtryggingar án þess að nokkur reynsla sé komin á markaðshæfni óverðtryggðra verðbréfa. Því var lagt til að ríkissjóður stuðlaði að þróun verðbréfamarkaðarins með því að hefja sölu óverðtryggðra ríkisverðbréfa við hlið spariskirteina. Í því sambandi var bent á að mikilvægt væri að gefa slík bréf út í markaðshæfum flokkum, svo að myndast geti endursölumarkaður fyrir þau, en slíkur markaður getur gefið gagnlegar

viðbendingar um markaðsvexti.

Þessi hugmynd er ekki enn komin í framkvæmd, en mikilvægt er að Seðlabankinn og fjármálaráðuneytið vinni að henni á næstunni í samvinnu. Nú eru boðin "klæðskerasaumuð" ríkisbréf, þ.e. bréf með fjárhæð og lánstíma að vali kaupenda, en slík bréf henta ekki eftirmarkaði. Þau bera breytilega vexti, en fastir vextir væru æskilegri, því þannig yrði vaxtamyndun á skammtíma markaðinum augljósari en nú er.

SEÐLABANKI ÍSLANDS
Peningamáladeild

21. maí 1991

HORFUR UM INNLENDAN SPARNAÐ OG LÁNAMARKAÐ 1991

1. Við gerð lánsfjáráætlunar síðastliðið haust var við það miðað að nýr peningalegur sparnaður innanlands yrði á þessu ári svipaður og áætlun gerði ráð fyrir að hann yrði á árinu 1990. Þetta þýddi að nýr innlendur sparnaður yrði um 36 - 38 milljarðar króna eða tæp 11% af landsframleiðslu. Við þessa áætlun var byggt á horfum um rekstrarhalla ríkissjóðs, viðskiptajöfnuð, verðlag og raunvexti á lánamarkaði auk annarra þjóðhagsforsendna.

2. Hreinar innlendar lántökur opinberra aðila voru við gerð lánsfjáráætlunar áætlaðar um 20,2 mrð.kr. á árinu 1991 samanborið við áætlaða 17,3 mrð.kr. á árinu 1990. Af hálfu Seðlabankans var bent á að framgangur innlendrar fjáröflunar opinberra aðila á árinu 1990 hefði ekki hvað síst byggst á því að eftirspurn eftir lánsfé af hálfu einkageirans og þá sérstaklega fyrirtækja hefði verið með allra minnsta móti á árinu 1990. Við því mætti búast að eftirspurn frá atvinnu-fyrirtækjum færi vaxandi á árinu 1991. Tvísýnt væri því hvort áform opinberra aðila á árinu 1991 gætu náð fram að ganga án vaxtahækkana.

3. Í meðförum Alþingis var hlaðið verulega á innlenda lánamarkaðinn til viðbótar. Þannig varð samkvæmt endanlegum lánsfjárlögum að því stefnt að opinberir aðilar tækju 24 mrð.kr., nettó, að láni á innlendum markaði. Þessi fjárhæð næmi um 63% af nýjum innlendum sparnaði samkvæmt þeirri áætlun sem lögð var fram með lánsfjáráætlun.

4. Endurskoðun fjármálaráðuneytis á afkomuhorfum ríkissjóðs gefa til kynna að halli á rekstri ríkissjóðs verði um 4 mrð.kr. meiri en áður hafði verið reiknað með. Þar sem ekki eru til staðar heimildir til erlendrar lántöku til að mæta þessari auknu lánsfjárbörf verður að miða við að henni verði mætt með innlendri lántöku. Innlendar lántökur opinberra aðila yrðu þá 27,9 mrð.kr.

5. Frá því að ofangreind áætlun um innlendan sparnað á árinu 1991 var lögð fram hafa aðstæður snúist til hins verra með margvíslegum hætti. Dregið hefur úr innlendum sparnaði, viðskiptahalli hefur farið vaxandi og lánsfjárefতিরspurn einkageirans virðist hafa aukist, ekki síst atvinnufyrirtækja. Þannig er vöxtur innlána og verðbréfaútgáfu innlánsstofnana um 2% lægri á fyrstu fjórum mánuðum ársins en á sama tíma í

fyrri, eða 5,2% samborið við 7,3% í fyrri. Minni vöxtur er einnig í úgáfu hlutdeildarskírteina verðbréfasjóða á fyrsta ársfjórðungi þessa árs en í fyrri. Þá var aukningin 26% en er nú 8,4%. Í heild er sparnaður hjá þessum stofnunum, innlánsstofnunum og verðbréfasjóðum, um 4 - 5 mrð.kr. minni á fyrsta ársfjórðungi nú en á sama tíma í fyrri.

Ofangreind áætlun hefur verið endurskoðuð með tilliti til þessa og hefur þar sérstaklega verið byggt á þróun peninga- og lánamála á fyrsta fjórðungi ársins, þar sem endurskoðaðar þjóðhagshorfur liggja ekki fyrir. Rétt er að undirstrika að við þessa endurskoðun er byggt á veikum grunni en eigi að síður gefur hún vísbendingu um hvert stefnir miðað við þróun undanfarinna mánaða.

6. Endurskoðuð áætlun bendir til að peningalegur sparnaður innanlands verði um 26,4 mrð.kr. eða um 11 - 12 mrð.kr. lægri en áætlað hafði verið í við gerð lánsfjáráætlunar. Ástæða er til að ítreka fyrirvara sem settir voru að ofan um traustleika þessarar áætlunar. Rétt er að undirstrika að tiltölulegar litlar skekkjur í áætlun stöðutalna um sparnað í árslok valda verulegum frávikum í þessari áætlun.

Samkvæmt þessu væru hrein innlend áform eða hrein lánsfjárþörf opinberra aðila meiri en nýr innlendir sparnaður og því ekkert svigrúm fyrir einkageirann á innlendum fjármagnsmarkaði.

7. Afar ólíklegt er að vaxtahækkarnir einar sér muni nægja til að draga úr lánsfjárefiterspurn og örva sparnað í þeim mæli sem þarf til að jafnvægi náist við þessar aðstæður. Til þess að jafnvægi getið komist á virðist þurfa að draga úr lántökum opinberra aðila með niðurskurði, frestun áforma eða tekjuöflun. Að öðrum kosti þarf að mæta hluta innlendrar lánsfjárefiterspurnar með erlendum lánnum.

SEÐLABANKI ÍSLANDS

5. MAÍ 1991

ADGERÐIR TIL AÐ DRAGA ÚR LÁNSFJÁRÞÖRF
HÚSNÆDISLÁNAKERFISINS

1. Húsnæðislánakerfið frá 1986 veldur vanda um þessar mundir, þar sem fast er sótt í fé lífeyrissjóðanna til að mæta þörfum þess. Byggingarsjóður ríkisins er bundinn af lánsloforðum til ársloka en útlán sjóðsins fara þó verulega minnkandi á næstu mánuðum þar sem meirihluti lánsloforða var bundinn við fyrri hluta árs. Engin frekari lánsloforð hafa enn verið gefin vegna ársins 1992.

2. Á Alþingi nú á vormánuðum voru samþykktar breytingar á húsnæðislöggjöfinni sem fela það í sér að ákvæði laganna sem tengjast lánakerfinu frá 1986 voru felld úr gildi. Þó er heimilt, samkvæmt ákvæði til bráðabirgða, að veita lán á næstu árum til þeirra sem þá voru í biðröðinni, alls um 4600 umsækjendur, fram til 1. mars 1994. Kostnaður við að mæta þessum lánveitingum er um 12 - 15 mrð.kr. auk þess vaxtahalla sem þær leiða af sér fyrir sjóðinn að óbreyttum vöxtum. Óvíst er á þessari stundu hvort hægt verður að tryggja lánsfé til að fjármagna þessar lánveitingar. Enginn vafi leikur á að verulegur vandi fylgir því að hafa tvö lánakerfi í gangi á sama tíma. Allar aðstæður mæla því með því að ofangreint ákvæði verði felld úr gildi hið fyrsta, áður en til veitinga lánsloforða á grundvelli þess kemur.

3. Vextir á útlánum Byggingarsjóðs ríkisins eru nú á bilinu 2,25% til 4,5%. Vextir lána frá 1979 til 1. júlí 1984 eru 2,25%, vextir lána frá 1. júlí 1984 til 6. desember 1989 eru 3,5% og vextir frá 6. desember 4,5%. Frá því 1. júlí 1984 hafa verið ákvæði í lögum sem heimila breytingar vaxta. Sjóðurinn er nú rekinn með miklum halla og stefnir í óefni á næstu árum. Mikilvægt er því að gripa nú þegar til ráðstafana til að rétta við rekstur sjóðsins og leggur Seðlabankinn til að vextir eldri lána verði þegar í stað hækkaðir í 5,5% - 6%.

4. Húsbréfakerfið virðist vaxta hröðum skrefum. Á fyrstu fjórum mánuðum ársins hafa verið gefin út húsbréf fyrir um 4 mrð.kr. en áætlað hafði verið að heildarútgáfa húsbréfa, að frátöldum húsbréfum vegna greiðsluerfiðleika, yrði um 10 mrð.kr. á árinu. Þetta gæti bent til þess að útgáfa húsbréfa yrði meiri en áætlað hafði verið. Á það er hins vegar að líta að árstíðasveifla er nokkur í fasteignaviðskiptum og líklegt að vormánuðir séu mikilir

viðskiptamánuðir. Líklegt má telja að nokkuð dragi úr útgáfu húsbréfa með hækkandi sól. Hugsanlegt er einnig að hækkandi ávöxtunarkrafa húsbréfa muni draga úr fasteignaviðskiptum og þar með útgáfu húsbréfa.

5. Eigi að síður virðist ástæða til að stinga við fæti og gaumgæfa leiðir til að draga úr framboði húsbréfa tímabundið, meðan verið að ljúka lánveitingum úr lánakerfinu frá 1986. Þrír kostir koma einkum til greina í þessu sambandi. Í fyrsta lagi að fresta áformuðum útvíkkunum kerfisins. Hér er um að ræða hækkanir á lánshlutföllum í 75% fyrir þá sem kaupa eða byggja í fyrsta sinn og fyrirhugaðri upptöku lána til meiriháttar viðgerða og endurbóta, sem hefjast eiga í september næstkomandi. Í öðru lagi kemur til álita að lækka tímabundið lánshlutföll vegna notaðra íbúða. Í þriðja lagi kemur til greina að hleypa af stokkunum nýjum flokki húsbréfa, samhliða núverandi flokki, með styttri lánstíma.

6. Halda þarf áfram að kynna húsbrefakerfið. Vafalaust er hægt að auka eftirspurn eftir þessum bréfum með góðri kynningu. En einnig er nauðsynlegt að auka skilning þeirra, sem nota kerfið til öflunar íbúðahúsnæðis, á áhrifum afallanna. Margt af því sem sagt hefur verið í fjölmiðlum er villandi, ef ekki beinlínis rangt. T.d. er því haldið fram að kaupendur húsnæðis, sem greiða hluta verðsins með húsbrefum, verði ekki fyrir afföllum, þar eð bréfin séu metin á uppreiknuðu verði í viðskiptunum. Þetta passar ekki við þær upplýsingar að við staðgreiðslu sé gefinn 10-15% afsláttur af uppgefnu verði íbúðar, en enginn sé greitt með húsbrefum. Verði kaupendur ekki fyrir afföllunum þegar ávöxtunarkrafa hækkar á markaðinum, má spyrja hversvegna nafnvextir bréfanna séu ekki bara hafðir 0%. Villandi upplýsingar um þessi mál tefja fyrir því að framboð og eftirspurn húsbréfa jafnist við vaxtabreytingar á markaðinum. Þess má geta kaupendur íbúða hefðu hag af því að í kaupsamningi væru tilgreind afföll bréfanna, því þau yrðu grundvöllur vaxtabóta.

FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Fylgiskjal 3

Lánsfjárlög 1991

Lántökuheimild fjármálaráðherra	15.535 m.kr.
<i>p.a. endurlán:</i>	5.105 "
Lánasjóður ísl. námsmanna	3.000 "
Alþjóðaflugþjónustan	500 "
Atvinnutryggingasjóður útflutningsgreina	550 "
Hafnabótasjóður	320 "
Fiskveiðasjóður Íslands - úrelding loðnuverksmiðja	200 "
Síldarverksmiðjur ríkisins	300 "
Byggðastofnun - vandi rækjuverksmiðja	200 "
Lánasjóður sveitarfélaga - umhverfisbætandi framkv.	35 "
 Heimildir til veitingar ríkisábyrgða	 7.649 m.kr.
Landsvirkjun	3.400 "
Landsvirkjun, undirbúningur v/stóriðju	800 "
Hitaveitur sveitarfélaga	155 "
Hríseyjarhreppur v/ferju	23 "
Herjólfur hf.	500 "
Flóabáturinn Baldur hf.	15 "
Skallagrímur hf.	11 "
Hitaveita Suðurnesja	200 "
Byggðastofnun	900 "
Iðnþróunarsjóður	400 "
Iðnalánasjóður	950 "
Útflutningslánasjóður	50 "
Djúpbáturinn	45 "
Skuldbreytingar loðnuverksmiðja	200 "
 Fjárskuldbindingar - yfirtaka lána	 2.900 m.kr.
Búvörusamningur	1.700 "
Byggðastofnun - yfirtaka lána	1.200 "

Lánsfjárlög 1991

Aukin útgjöld og ábyrgðir ríkissjóðs frá fjárlögum 1991.

Aukin rekstrarútgjöld A-hluta, skv. 1. gr.	989 m.kr.
Framkvæmdasjóður aldraðra	130 "
Framkvæmdasjóður fatlaðra	35 "
Þjargráðasjóður	65 "
Kvikmyndasjóður	14 "
Meðferðarstöðin að Fitjum	20 "
Tjónabætur til ríkisfyrirtækja vegna óveðurs	350 "
Til framkvæmda vegna loðnubrests o.fl.	100 "
Ríkisspítalar - endurnýjun tölvubúnaðar	50 "
Fraktflutningar	25 "
Vaxtagreiðslur ríkissjóðs vegna yfirtöku á lánnum Byggðastofnunar	100 "
Útborgun vegna kaupa á þyrlu	100 "
Aukin endurlán ríkissjóðs, skv. 1. gr.	735 m.kr.
Fiskveiðasjóður Íslands - úrelding loðnuverksmiðja	200 "
Síldarverksmiðjur ríkisins	300 "
Byggðastofnun - vandi rækjuverksmiðja	200 "
Lánasjóður sveitarfélaga - umhverfisbætandi framkv.	35 "
Auknar ríkisábyrgðir, skv. I kafla (3.-18. gr.)	1.445 m.kr.
Landsvirkjun, lægri gjaldskrárhækkanir	400 "
Landsvirkjun, undirbúningur v/stóriðju	800 "
Djúpbáturinn	45 "
Skuldbreytingar loðnuverksmiðja	200 "
Fjárskuldbindingar - yfirtaka lána	2.900 m.kr.
Búvörusamningur	1.700 "
Byggðastofnun - yfirtaka lána	1.200 "

FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Fylgiskjal 4

Yfirlit yfir fyrirheit stjórnvalda um aukafjárveitingar 1991

1.	* Ósonsjóður Sameinuðu þjóðanna	1,1 m.kr.
2.	* Viðbótarbúnaður fyrir vélahermi Stýrimannaskóla Íslands	10,0 m.kr.
3.	* Styrkur til loðdýrafóðurframleiðenda	10,0 m.kr.
4.	** Þjóðminjasafn, viðgerðir og viðhald	20,0 m.kr.
5.	** Aðstoð við flóttafólk í Írak	70,0 m.kr.
6.	** Framhaldsskólinn á Húsavík, framkvæmdir	5,0 m.kr.
7.	** Menntaskólinn á Egilsstöðum, framkvæmdir	5,0 m.kr.
8.	** Verkmenntaskólinn á Akureyri, framkvæmdir	10,0 m.kr.
9.	** Kynning á landafundum Leifs Eiríkssonar	25,0 m.kr.
10.	** Þjóðleikhúsið vegna framkvæmdakostnaðar	250,0 m.kr.
11.	*** Ríkisspítalar vegna rekstraruppgjörs fyrir árið 1990	129,0 m.kr.
12.	*** Menntaskólinn á Ísafirði, íþróttahús	10,0 m.kr.
13.	*** Hitaveita Seyluhrepps	2,5 m.kr.

Samtals 547,6 m.kr.

- * Ríkisstjórnin hefur samþykkt að leggja fram fé af sameiginlegu ráðstöfunarfé sínu fyrirfram til þessarra verkefna, samtals 21,1 m.kr.
- ** Ríkisstjórnin stendur að baki samþykktum um að leitað verði heimilda í fjárukalögum fyrir þessum fjárveitingum síðar á árinu.
- *** Fjármálaráðherra og / eða fjárveitinganefnd hafa gefið fyrirheit um að þessar fjárveitingar verði teknar inn í frumvarp til fjárukalaga síðar á árinu.

Áhrif vaxtahækkana á greiðslubyrði lána

Eftirfarandi tafla gefur yfirlit um greiðslur af húsnæðislánum miðað við mismunandi vexti.

Greiðslubyrði af 1. m.kr. jafngreiðsluláni til 40 ára 2 fyrstu árin afborgunarlaus

Vextir	Á ári	Á ársfjórð.	Áhrif hækkunar vaxta úr .. á ári	
			3,5%	4,5%
3,5%	47.648	11.912	0	-
4,5%	55.052	13.763	7.404	0
5,0%	58.916	14.729	11.268	3.864
5,5%	62.888	15.722	15.240	7.836
6,0%	66.966	16.741	19.318	11.914

Algennt lán í lánakerfinu frá 1986 er nú uppreiknað um 3 m.kr. en lán á tímabilinu 1984 til 1986 voru mun lægri. Vaxtahækkun, um 0,5% á láni með 3 m.kr. eftirstöðvar hefur í för með sér um 11 þús.kr. hækkun á endurgreiðslu á ári. Vaxtahækkun um 1,5% hefur í för með sér um 34 þús.kr. hækkun á endurgreiðslu á sams konar láni.

Á móti hærri vaxtagreiðslum vega auknar vaxtabætur. Talið er að í heild standi auknar vaxtabætur undir allt að því þriðjungi af vaxtahækkuninni. Ákvörðun vaxtabóta ræðst af þremur þáttum, þ.e. vaxtagreiðslum, tekjum og eignum. Þannig er fjölskyldu ætlað að bera að lágmarki 6% af frádráttarbærum vöxtum, en eigi hún eignir umfram ákveðin mörk (2,8 m.kr. hjá einstaklingum og einstæðum foreldrum, 4,7 hjá hjónum) hækkar þetta hlutfall. Það ræðst því í raun af skuldsetningu og vaxtabyrði viðkomandi fjölskyldu í hve miklu mæli hækkun vaxta á lánum Húsnæðisstofnunar verður bætt upp með greiðslum vaxtabóta.

Meðfylgjandi eru nokkur dæmi, sem sýna viðbótargreiðslur vaxtabóta á móti hækkun vaxta miðað við mismunandi tekjustig. Til einföldunar er gengið út frá því að lán, sem tekið var hjá Húsnæðisstofnun ríkisins árið 1986, eða 3 m.kr. að núvirði, samsvari heildarskuldum viðkomandi fjölskyldna. Þetta lán ber 3,5% vexti.

Í þús.króna	Mánaðar- laun 1990	ÁRSTÖLUR					
		Vaxtagjöld			Vaxtabætur		
		3,5%	5,0%	Viðbót	3,5%	5,0%	Viðbót
A	75	100	134	34	46	80	34
B	100	100	134	34	28	62	34
C	150	100	134	34	0	26	26
D	175	100	134	34	0	8	8
E	200	100	134	34	0	0	0

Samkvæmt framangreindum dæmum njóta aðeins fjölskyldur A og B vaxtabóta miðað við óbreytt vaxtastig á umræddu láni Húsnæðisstofnunar. Hækki vextir hins vegar úr 3,5% í 5% munu frádráttarbærar vaxtagreiðslur þessara fjölskyldna hækka um 34 þús. krónur á ári. Hækkunin yrði að fullu bætt í tilvik A og B, að þremur fjórðu hlutum í tilviki C, að fjórðungi í tilviki D en fjölskylda E yrði hins vegar að bera þessa vaxtahækkun.

Rétt er að áréttu að skuldsetning/vaxtabyrði fjölskyldna ræður því alfarið hvort umrædd hækkun er bætt í hærri vaxtabótum. Væru vaxtagreiðslur fjölskyldna D og E í ofangreindu dæmi til dæmis helmingi hærri, þ.e. 200 þús. kr. í stað 100 þús. kr., fengju þær einnig vaxtahækkunina bætt.

Í meðfylgjandi töflu eru birtar upplýsingar um fjölda þeirra sem nutu vaxtabóta á árinu 1990 og greiðslur vaxtabóta eftir fjölskyldugerð. Miðaða er við frumálagningartölur, þ.e. 1.420 m.kr.

Eins og fram kemur í töflunni nutu tæplega 16 þús. aðilar vaxtabóta á árinu 1990 og standa þær greiðslur að jafnaði undir tæplega þriðjungi af frádráttarbærum vaxtagjöldum, eins og þau eru skilgreind í tekjuskattslögunum. Samkvæmt tölunum fá einhleypit um 32% vaxtagjalda endurgreiddan, einstæðir foreldrar um 40% og hjónafólk um 30%. Einnig sýna tölurnar að greiðslur vaxtabóta eru hlutfallslega meiri hjá lágtekjuhópunum en þeim sem hærri hafa tekjurnar. Þannig fá aðilar með skattskyldar tekjur undir 100 þús. kr. á mánuði árið 1989 um og yfir 40% af frádráttarbærum vaxtagjöldum endurgreiddan, en séu tekjurnar hærri en 200 þús. á mánuði er hlutfallið nálægt 25%.

FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Tafla

Greiðslur vaxtabóta á árinu 1990

Mánaðarlaun 1989	Einhleypir		Einstæðir foreldrar		Hjón		Allir		Vaxtabætur sem hlutfall af vaxtagreiðslum %
	Fjöldi	m.kr.	Fjöldi	m.kr.	Fjöldi	m.kr.	Fjöldi	m.kr.	
Undir 70 þús.kr.	1.409	73	548	43	320	28	2.277	144	41½
70 - 100 þús. kr.	1.092	67	562	45	719	68	2.373	180	37½
100 - 150 þús. kr.	920	61	371	31	2.686	256	3.977	348	34
150 - 200 þús. kr.	264	18	57	6	3.131	317	3.452	341	30
Yfir 200 þús. kr.	117	9	13	1	3.551	397	3.681	407	25
SAMTALS	3.802	228	1.551	126	10.407	1.066	15.760	1.420	31½
Vaxtabætur sem hlutfall af vaxtagreiðslum, %		32,0		40,0		30,0		31½	

**Samningar og skuldbindingar fyrrverandi ríkisstjórnar,
sem stofnað var til á tímabilinu janúar-apríl 1991.**

Í meðfylgjandi töflu er yfirlit yfir skuldbindingar ríkisstjórnar frá ofangreindu tímabili. Nánari skýringar eru eftirfarandi:

1. Með heimild Alþingis:

- Byggðastofnun, yfirtaka lána: Yfirtaka ríkissjóðs á skuld Byggðastofnunar hjá Framkvæmdasjóði Íslands að fjárhæð allt að 1.200 m.kr. er heimiluð í 39. gr. lánsfjárlaga. Málinu var ekki lokið tæknilega fyrir ríkisstjórnarskipti.
- SS-hús fyrir listaskóla: Húsið var keypt skv. heimild í 44. gr. lánsfjárlaga. Kaupverð hússins var 430 m.kr. en eignir að verðmæti 300 m.kr. gengu upp í kaupin. Innréttingakostnaður er á þessu stigi áætlaður um 450 m.kr.
- Dómhús í Reykjavík: Húsið var keypt skv. heimild 5.6 í 6. gr. fjárlaga, að fengnu samþykki fjárveitinganefndar Alþingis. Kaupverð hússins var um 200 m.kr. og innréttingakostnaður er áætlaður 120 m.kr.
- Vestfjarðagöng: Ákvörðun skv. ályktun Alþingis um að flýta framkvæmdum við jarðgöng á Vestfjörðum og taka til þess lán allt að 1.300 m.kr. á árunum 1991-1994, sem endurgreiðist síðan af vegafé skv. vegaaætlun. Ekki liggur fyrir nákvæm áætlun um fjárstreymi til verksins, en það ræðst af væntanlegum verksamningi sem verður gerður á næstu vikum.
- Herjólfur h.f.: Samningur um smíði ferju hefur verið undirritaður. Í lánsfjárlögum fyrir árin 1990 og 1991 er heimild til lántöku með ríkisábyrgð að upphæð samtals 1.000 m.kr. Lántakandi er Herjólfur h.f., en fyrirsjáanlegt er að rekstur ferjunnar stendur ekki undir endurgreiðslum lána. Áður en ferjan hefur siglingar þarf að gera endurbætur á hafnaraðstöðu. Ekki er hér gerð áætlun um kostnað ríkissjóðs vegna þeirra framkvæmda.
- Djúpbáturinn h.f.: Heimild er í 7. gr. lánsfjárlaga til lántöku allt að 45 m.kr. vegna ferjukaupa.
- Flugskýli á Ísafirði: Flugskýlið var keypt í febrúar 1991, skv. heimild 5.23 í 6. gr. fjárlaga 1990, að fengnu samþykki fjárveitinganefndar. Kaupverð var 46 m.kr.

- Reykjavíkurborg, vegafé: Undirritað var samkomulag við Reykjavíkurborg um uppgjör á 1.025 m.kr. skuld ríkissjóðs vegna þjóðvegagerðar í þéttbýli. Á árunum 1992-1994 verða greiddar 370 m.kr., sem er um 50 m.kr. umfram vegaáætlun 1991-1994. Eftirstöðvar verða greiddar á árunum 1995-1998.
- Hitav. og rafv. Siglufjarðar: Samkomulag hefur verið gert um yfirtöku skulda samtals að upphæð 100 m.kr. skv. heimild í 40. gr. lánsfjárlaga, og heimild 6.22 í 6. gr. fjárlaga.
- Flugskýli í Keflavík: Gefin hefur verið út yfirlýsing þess efnis að opinber gjöld vegna byggingar flugskýlis Flugleiða verði felld niður, skv. heimild í 43. gr. lánsfjárlaga. Áætlað tekjutap ríkissjóðs er um 200 m.kr.

2. Með fyrirvara um samþykki Alþingis:

- Framhaldsskólar: Fjármála- og menntamálaráðherrar undirrituðu samninga um fjárframlög úr ríkissjóði vegna nýbygginga og viðbygginga við fjóra framhaldsskóla. Samtals er um að ræða framlög að upphæð 1.012 m.kr. á næstu 10 árum.
- Að auki voru undirritaðar yfirlýsingar um kostnaðarþáttöku ríkissjóðs vegna framkvæmda við skóla Menningar- og fræðslusambands alþýðu í Reykholti, Borgarfirði og við Verkmenntaskóla Austurlands á Neskaupstað. Áætlað framkvæmdafé úr ríkissjóði við skóla MFA gæti orðið 140 m.kr., sem greiðist á árunum 1991-1994. Í yfirlýsingu vegna Verkmenntaskóla Austurlands er ekki tilgreint fjárframlag úr ríkissjóði.
- Búvörusamningur: Nýgerður búvörusamningur kveður á um tæplega 5 milljarða króna framlag úr ríkissjóði á árunum 1992-1997, vegna uppkaupa á framleiðslurétti og aðlögun að innanlandsmarkaði. Auk þess er gert ráð fyrir beinum greiðslum úr ríkissjóði til sauðfjárframleiðslu (9.646 m.kr.) og niðurgreiðslum á ull og vaxta- og geymslugjaldi (2.486 m.kr.). Kostnaður vegna samningsins er samtals áætlaður um 17 milljarðar króna á samningstímanum 1992-1997.
- Annað, fjárukalög 1991: Fyrirheit stjórnvalda um aukafjárveitingar 1991, samtals að fjárhæð 548 m.kr., sbr. fylgiskjal 4.

**Yfirlit um samninga og skuldbindingar,
sem stofnað var til af fyrrverandi ríkisstjórn
á tímabilinu 1. janúar 1991 - 30. apríl 1991**

Heildar- skuldbinding	Skipting greiðslna (m.kr.)				
	1991	1992	1993	1994	
1. Með heimild Alþingis:					
Byggðastofnun, yfirtaka lána	1.200	304	274	256	192
SS-hús, fyrir listaskóla	580	50	72	172	164
Dómhús í Reykjavík	320	22	142	22	22
Vestfjarðagöng	1.350	350	200	400	400
Herjólfur h.f.	1.250	1.000	250	-	-
Djúpbáturinn h.f.	45	45	-	-	-
Flugskýli á Ísafirði	45	45	-	-	-
Reykjavíkurborg, vegafé	1.025	-	124	123	123
Hita- og rafveitur Siglufjarðar	100	36	32	13	7
Flugskýli, Keflavíkurlflugvelli	?	?	?	-	-
2. Með fyrirvara um samb. Alþingis:					
Menntaskóli í Kópavogi	466	15	45	45	45
Fjölbrautaskóli Suðurnesja	180	-	36	36	36
Fjölbrautaskóli á Sauðárkróki	173	28	32	32	32
Fjölbrautaskóli Suðurlands	193	-	-	39	39
Búvörusamningur	4.896	-	1.464	908	754
Annað, fjárukalög 1991	548	548	-	-	-
Samtals	12.371	2.443	2.671	2.046	1.814

Ed. 4. Nefndarálit [1. mál]

um frv. til stjórnarskipunarlaga um breyt. á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.

Frá stjórnskipunar- og þingskapanefnd.

Nefndin hefur fjallað um frumvarpið sem flutt er til staðfestingar á stjórnarskrárbreytingu sem samþykkt var á síðasta þingi. Fullur einhugur er í nefndinni um samþykkt þessa frumvarps. Á fundum nefndarinnar, m.a. sameiginlegum fundum með stjórnskipunar- og þingskapanefnd neðri deildar, var jafnframt rætt um frumvarp til nýrra þingskapa sem flutt er í tengslum við þetta frumvarp. Verður gerð nánari grein fyrir því þegar það mál kemur formlega til nefndarinnar að lokinni afgreiðslu þess í neðri deild.

Alþingi, 27. maí 1991.

Halldór Ásgrímsson,
form., frsm.

Svavar Gestsson,
fundaskr.

Björn Bjarnason.

Salome Þorkelsdóttir.

Karl Steinar Guðnason.

Eiður Guðnason.

Kristín Einarsdóttir.

Jón Helgason.

Egill Jónsson.

Nd. 5. Nefndarálit [2. mál]

um frv. til l. um þingsköp Alþingis.

Frá stjórnskipunar- og þingskapanefnd.

Frumvarp þetta felur í sér heildarendurskoðun á þingsköpum Alþingis. Frumvarpið er flutt í tengslum við frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskránni sem nú er til meðferðar í efri deild. Þær breytingar, sem Alþingi samþykkti á stjórnarskránni á síðasta þingi og fólu m.a. í sér brottfall deildaskiptingar þingsins, kalla á verulegar breytingar á þingsköpum Alþingis. Það var jafnframt mat þeirra er unnu að endurskoðun þingskapalaga að heppilegt væri að gera samhliða þeirri endurskoðun ýmsar aðrar tímabærar breytingar á þingsköpunum, m.a. að setja fyllri ákvæði um fastanefndir en verið hefur.

Nefndin fjallaði um frumvarpið á nokkrum fundum. Auk þess voru haldnir sameiginlegir fundir með stjórnskipunar- og þingskapanefnd efri deildar. Nefndin er í meginatriðum sammála efni frumvarpsins og leggur til að það verði samþykkt með breytingum sem gerðar eru tillögur um á sérstöku þingskjali. Þessar breytingartillögur eru unnar í samráði við efrideildarnefndina.

Meginbreytingarnar felast í eftirfarandi atriðum:

- a. Nánari reglur um kosningu varaforseta og verkefni forsætisnefndar.
- b. Ný ákvæði um meðferð fjárlagafrumvarpsins.
- c. Heimild til að nefnd athugi þingmál áður en það kemur til 1. umr.
- d. Kostnaðaráætlun skal fylgja áliti ef nefnd mælir með samþykkt máls.
- e. Bráðabirgðaákvæði um með hvaða hætti breytingin frá deildaskiptu þingi í eina málstofu fer fram á þessu löggjafarþingi.

Hér verður gerð grein fyrir einstökum breytingartillögum sem nefndin flytur:

1. Við 3. gr. eru tvær breytingartillögur:
 - a. Breytingin á 2. mgr. er til að taka af öll tvímæli um að þó að aðeins ein tilnefning berist í embætti forseta Alþingis skuli kosning eigi að síður fara fram.
 - b. Breytingin á 3. mgr. lýtur að kjöri varaforseta þingsins. Kveðið er á um að forseti skuli gangast fyrir kosningu fjögurra varaforseta samkvæmt reglum um listakosningu. Ef ekki er samkomulag milli þingflokka um einn lista skal kosning fara eftir reglum 5. mgr. 68. gr. Þar sem æskilegt er talið að sem flestir flokkar eigi aðild að forsætisnefndinni (sem skipuð er forseta og varaforsetum) þykir eðlilegast að þingflokkarnir reyni að ná samkomulagi, áður en til listakosningar kemur, um hverjir skuli skipa embætti varaforseta.
2. Við 5. gr. Í stað orðsins „það“ í upphafi síðari málsl. 5. mgr. komi orðin „kjörbréf þingmanns“. Ekki er um efnisbreytingu að ræða heldur miðar breytingin að því að gera orðalag greinarinnar skýrara.
3. Við 6. gr. Í stað orðsins „samatkvæði“ í fyrri másl. síðari mgr. komi orðið „samþykki“. Þykir það heppilegra orð í þessu samhengi.
4. Við 10. gr. Ákvæði frumvarpsins um verkefni forsætisnefndar er gert fyllra. Kveðið er á um að varaforsetar starfi með forseta og myndi ásamt honum forsætisnefnd. Í greininni eru tilgreind helstu viðfangsefni nefndarinnar en jafnframt gert ráð fyrir að forseti geti borið undir hana þau mál sem hann telur þörf á að hún fjalli um. Er leitast við að fela forsætisnefnd þau verkefni sem forsetar deilda og sameinaðs þings hafa haft á hendi sameiginlega fram að þessu, svo sem skipulagningu þinghaldsins, alþjóðasamstarf þingsins, fjárhagsáætlanir o.fl. Hins vegar er forseta nú falið að fara með æðsta vald í stjórnslu þingsins og rekstri skv. 9. gr.; því er svo kveðið á í greininni að hann skeri úr ef ágreiningur verður í nefndinni.
5. Við 14. gr. Tvær breytingartillögur eru gerðar við greinina:
 - a. Eðlilegra þykir að hafa ákvæði 4. mgr. 17. gr. um varamenn í utanríkismálanefnd í 14. gr.
 - b. Bætt er við ákvæði þess efnis að þingflokkki, sem ekki á fulltrúa í fastanefnd, sé heimilt, með samþykki nefndarinnar, að tilnefna áheyrnarfulltrúa til setu á fundum hennar. Er talið að þessi tilhögun stuðli að greiðari afgreiðslu mála í þinginu.
6. Við 17. gr. Á greininni verða tvær breytingar:
 - a. Hin fyrri lýtur að staðgengli nefndarmanns. Lagt er til að í stað orðanna „heimilt að tilnefna varamann“ í fyrri másl. 3. mgr. komi orðin „heimilt að tilnefna annan þingmann sem varamann“. Hér er ekki um efnisbreytingu að ræða heldur er verið að kveða skýrara að orði.

- b. Fellt er brott ákvæði 4. mgr. um varamenn í utanríkismálanefnd og ákvæðið flutt í 14. gr. skv. 5. lið hér að framan.
7. Við 20. gr. Samkvæmt breytingunni er nægilegt að samþykki meiri hluta nefndar liggja fyrir ákveði nefnd að halda fund meðan þingfundur stendur yfir enda hafi forseti þá ekki hreyft andmælum við því. Telja verður fullstrangt að áskilja samþykki allra nefndarmanna. Hér er um undantekningarreglu að ræða sem ekki má beita nema brýn nauðsyn krefji.
8. Við 23. gr. Tvær breytingartillögur eru gerðar við greinina:
- a. Þar sem allsherjarnefnd, ólíkt öðrum fastanefndum, á sér enga samsvörun í Stjórnarráðinu þykir heppilegt að tilgreina hvaða málum skuli vísa til hennar. Kveðið er á um að til nefndarinnar skuli vísa dómsmálum, kirkjumálum, byggðamálum og öðrum þeim málum sem þingið ákveður.
- b. Sett er inn ákvæði er heimilar að áður en 1. umr. fer fram um stjórnarfrumvörp eða fyrri umr. um tillögur frá ríkisstjórninni geti forseti heimilað, ef ósk berst um það frá níu þingmönnum, að nefnd athugi mál. Forseti ákveður hvaða tíma nefndin fær til þessarar athugunar. Þessi athugun á ekki að hafa nein áhrif á það hvort málinu verði vísað með formlegum hætti til nefndar að lokinni 1. umr. eins og venja hefur verið. Rökin fyrir þessu ákvæði eru þau að við 1. umr. um ýmis meiri háttar stjórnarfrumvörp eða fyrri umr. um tillögur frá ríkisstjórninni hefur komið í ljós að þingmenn eru stundum vanbúnir að standa í miklum umræðum vegna þess að þá skortir upplýsingar og skýringar á efni þeirra. Til að bæta úr þessu, og einnig til þess að þingmenn séu ekki að eyða ræðutíma sínum í fyrirspurnir um einstök efnisatriði málanna, er talið heppilegt að tiltekinn hópur þingmanna eigi færi á að afla sér upplýsinga og skýringa frá embættismönnum eða hagsmunaaðilum áður en 1. umr. hefst eða strax eftir að framsögu fyrir málinu er lokið. Til þess að þessi nefndarumfjöllun tefji ekki mál er forseta falið að ákveða hvenær málið kemur á dagskrá.
9. Við 25. gr. Þrjár breytingartillögur eru gerðar við greinina:
- a. Í 1. mgr. er kveðið á um að frumvarpi til fjárlaga skuli að nýju vísað til fjárlaganefndar að lokinni 2. umr. Reynslan er sú að nefndin hefur haft frumvarpið til meðferðar milli 2. og 3. umr. Þótt því hafi ekki verið vísað formlega til hennar á ný að lokinni 2. umr.
- b. Samkvæmt breytingu á 2. mgr. er fjárlaganefnd ekki gert skylt að vísa til annarra fastanefnda þeim þáttum fjárlagafrumvarpsins sem fjalla um málefnasvið þeirra. Í staðinn er nefndinni veitt heimild til slíks og jafnframt kveðið á um að aðrar fastanefndir geti, að eigin frumkvæði, ákveðið að fjalla um einstaka þætti fjárlagafrumvarpsins. Það er skoðun nefndarinnar að of stórt skref væri stigið með því að skylda fjárlaganefnd til að vísa einstökum þáttum fjárlagafrumvarpsins til annarra fastanefnda. Jafnframt er það skoðun nefndarinnar að meginreglan hljóti að verða sú að fjárlaganefndin óski eftir því að fagnefndirnar fjalli um einstaka þætti frumvarpsins en heppilegast sé að sú þróun gerist ekki of skyndilega og því eðlilegast að heimildin sé fyrir hendi en ekki lögð skylda á neinn aðila í þessu máli. Reynslan af þessu nýja fyrirkomulagi verði svo að segja til um framhaldið.

- c. Kveðið er á um að fjárlaganefnd vísi lánsfjárlagafrumvarpinu til efnahags- og viðskiptanefndar en ekki eingöngu þeim köflum þess er fjalla um skatta- og efnahagsmál.
 - d. Fjárlaganefnd er falið að tilgreina fyrir hvaða tíma fagnefndirnar skili nefndinni álitinu svo að hún hafi nægilega rúman tíma til þess að taka afstöðu til tillagna fagnefndanna áður en hún gengur endanlega frá málinu til 2. umr.
 - e. Loks er lagt til að 3. umr. fjárlagafrumvarps hefjist eigi síðar en 15. desember. Er þetta gert til að koma í veg fyrir að lokaafgreiðsla fjárlaga dragist fram undir jól eins og stundum hefur gerst. Þessi breyting er gerð með hliðsjón af því að þing-ið kemur nú saman tíu dögum fyrr á haustin en áður var. Ekki þótti ráðlegt að binda 2. umr. fjárlaga við ákveðinn tíma og var talið eðlilegra að forsetar og fjárlaganefnd komi sér saman um hagkvæma tímasetningu 2. umr.
10. Við 29. gr. Ekki er um efnisbreytingar að ræða heldur er með orðalagsbreytingu verið að taka af öll tvímæli um val á framsögumönnum. Þeir eru ýmist valdir í upp-hafi nefndarumfjöllunar eða við lokaafgreiðslu máls í nefndinni. Jafnframt er stað-fest sú þingvenja að heimilt sé að taka mál á dagskrá einni nóttu eftir að álitu meiri hluta nefndar hefur verið útbýtt.
11. Við 30. gr. Tvær breytingartillögur eru gerðar við greinina:
- a. Bætt er við nýrri málsgrein er kveður á um að ef nefnd mælir með samþykkt lagafrumvarps eða þingsályktunartillögu skuli hún láta prenta með álitinu áætlun um þann kostnað sem hún telur ný lög eða ályktun hafa í för með sér fyrir ríkissjóð. Er þetta nýmæli, en oft hefur þessari hugmynd verið hreyft áður og nokkur dæmi eru þess að nefndir hafi skilað slíkum kostnaðaráætlunum. Telur nefndin þetta bæði sjálfsagða og eðlilega breytingu. Skyldan hvílir á nefndinni en ekki flutningsmönnum mála, enda er oft örðugt fyrir þá að afla nauðsynlegra gagna um fjárhagshlið frumvarpa og tillagna.
 - b. Í stað orðanna „forseti skal setja reglur um frágang nefndarálita“ í síðari málsli. 1. mgr. komi „forseti skal setja nánari reglur um frágang nefndarálita“. Orðinu „nánari“ er skotið inn þar sem í nýrri málsgrein (sbr. a-lið) er kveðið að nokkru leyti á um frágang nefndarálita.
12. Við 35. gr. Orðið „árlega“ í 1. másl. 2. mgr. falli brott. Eðlilegra er talið að kjör-tími manna í alþjóðanefndir sé ákveðinn í starfsreglum einstakra nefnda. Venja hef-ur verið að kjör í alþjóðanefndir gilti allt kjörtímabilið.
13. Við 39. gr. Í stað orðsins „krefst“ komi orðið „óskar“. Hér er ekki um efnisbreyt-ingu að ræða heldur viðkunnanlegra orðalag.
14. Við 40. gr. Grein þessi fjallar um umræður sem leyfðar verða eftir afgreiðslu breyt-ingartillagna við 3. umr. í sérstökum tilfellum. Gerðar eru nokkrar orðalagsbreyt-ingar til að gera ákvæði greinarinnar skýrara. Samkvæmt henni verður heimilt að leggja fram nýjar breytingartillögur við 3. umr. þótt umræðum sé lokið og atkvæða-greiðsla hafin. Er þetta fyrst og fremst hugsað sem viðurlagaákvæði til að gefa þing-inu færi á að laga frumvörp sem hafa breyst á síðasta stigi í meðförum þingsins. Svo getur farið að þingið samþykki við 3. umr. breytingar á frumvarpi án þess að séð verði fyrir hvaða afleiðingar breytingarnar hafa á efni þess eða frágang. Nauðsyn-legt er að gefa þinginu svigrúm til að koma að þeim breytingum sem gera þarf á frumvarpi við þessar aðstæður.

15. Við 44. gr. Í gildandi lögum eru ekki ákvæði um greinargerðir með þingsályktunartillögum. Í frumvarpið var því sett ákvæði um að hverri tillögu skyldi fylgja greinargerð. Það ákvæði er of fortakslaust því venja hefur verið t.d. að tillögum um vantraust og frestun á fundum Alþingis fylgi engin sérstök greinargerð.
16. Við 45. gr. Bætt er við greinina tilvísun til 48. gr. til að gera ákvæði greinarinnar skýrara.
17. Við 48. gr. Réttara þykir að veita framsögumönnum nefnda, sem flytja skýrslur, almennt þann rétt að mega tala svo oft sem þeim þykir þurfa um skýrslurnar en að sá réttur sé ekki bundinn við framsögumenn alþjóðanefnda einvörðungu eins og ákvæðið hljóðar nú.
18. Við 49. gr. Fellt er brott ákvæði 2. másl. 6. mgr. er lýtur að viðmiðun um lengd skriflegra svara ráðherra við fyrirspurn. Talið er að fullnægjandi viðmiðun sé í 1. mgr. greinarinnar.
19. Við 50. gr. Í breytingunni felst að ósk um lengri utandagskrárumræðu skuli borin fram við forseta eigi síðar en tveimur klukkustundum áður en þingfundur hefst og jafnframt að forseti skuli í upphafi þingfundar tilkynna hvaða mál fyrirhugað er að taka til umræðu utan dagskrár. Sams konar ákvæði eru fyrir í þingsköpum um styttri utandagskrárumræður.
20. Við 54. gr. Með breytingunni eru tekin af öll tvímæli um að þingmaður skuli mæla úr ræðustól og að það sé aðeins í undantekningartilvikum sem forseti leyfir að frá slíku sé vikið.
21. Við 55. gr. Tvær breytingar eru gerðar á greininni:
 - a. Sú fyrri felst aðeins í því að bæta við 1. másl. 1. mgr. tilvísun til 3. mgr. 44. gr. Er þetta gert til að vekja athygli á þeirri undantekningu frá meginreglunni í 55. gr. að flutningsmenn þingsályktunartillagna mega aðeins tala tvisvar.
 - b. Síðari breytingin felst í því að rýmka rétt ráðherra til að taka þátt í umræðum. Í frumvarpinu segir að sá ráðherra, er hlut á að máli, megi tala svo oft sem honum þykir þurfa. Þetta álitur nefndin vera of þröng ákvæði og vill að þessi réttur sé hjá þeim ráðherrum sem með einhverjum hætti tengjast málinu. Þannig verður að líta á að forsætisráðherra hafi þennan rétt ævinlega og aðrir ráðherrar en sá sem flytur málið ef þeir á einhvern hátt koma inn í umræðuna, t.d. vegna fyrirspurna frá þingmönnum eða ef þeir þurfa að lýsa afstöðu síns flokks til málsins.
22. Við 66. gr. Tvær breytingar eru gerðar á greininni:
 - a. Lagfærðar eru millivísanir í lagagreinum.
 - b. Breytt er ákvæði um skráningu atkvæða. Kveðið er á um að atkvæði hvers þingmanns við lokaafgreiðslu lagafrumvarpa og þingsályktunartillagna skuli skrásetja í þingtíðindum. Sama gildi um aðrar atkvæðagreiðslur ef einhver þingmaður óskar þess. Er gert ráð fyrir að hann beri þá ósk fram við forseta þegar atkvæðagreiðslan stendur yfir.
23. Við 68. gr. Þrjár breytingar eru gerðar á greininni:
 - a. Sett er nánari tilvísun til 3. gr. frumvarpsins í fyrri másl. 1. mgr.
 - b. Gerð er orðalagsbreyting í lok 1. mgr. er lýtur að vísun til d'Hondt-kosningareglunnar.
 - c. Sett er ný málsgrein er lýtur að kjöri varaforseta þingsins ef ekki er samkomulag um einn lista.

24. Við 86. gr. Síðari mgr. greinarinnar er breytt til að taka af öll tvímæli um að skyldan til að útvarpa frá Alþingi samkvæmt þingsköpum er bundin við Ríkisútvarpið, hljóðvarp, svo sem verið hefur fram að þessu.
25. Við 91. gr. Úr kosningalögum hafa verið tekin í þetta frumvarp ákvæði um setu varamanna á þingi í forföllum aðalmanna og jafnframt ákvæði um í hvaða nefndum varáþingmenn skulu sitja. Því þykir óþarft að þessi ákvæði, sem eru að auki úrelt að hluta, standi lengur í kosningalögum.
26. Í frumvarpið er bætt bráðabirgðaákvæði um með hvaða hætti breytingin frá deildaskiptu þingi í eina málstofu verður á þessu löggjafarþingi. Í ákvæðinu segir að þegar þingskapalögin hafa öðlast gildi, ásamt nýjum stjórnarskipunarlögum, skuli umboð forseta, varaforseta, skrifara og þingnefnda falla niður. Skuli þá aldursforseti Alþingis boða til þingfundar og standa fyrir kosningu kjörbréfanefndar og forseta Alþingis sem gengst síðan fyrir kosningu varaforseta og fastanefnda samkvæmt ákvæðum nýrra þingskapalaga. Þannig er gert ráð fyrir að fyrsti fundur þingsins í einni málstofu hafi þau verkefni sem fyrsti fundur nýs þings hefði. Hins vegar er talið óþarft að slíta þessu þingi og setja nýtt, heldur er gert ráð fyrir að þetta þing starfi áfram og því verði frestað til hausts þegar það hefur lokið störfum innan skamms.

Auk þeirra breytingartillagna, sem hér hefur verið gerð grein fyrir, ræddi nefndin ýmis fleiri atriði er varða þingsköp. Um þau varð ekki samkomulag eða þau voru þess eðlis að ekki þótti ástæða til að breyta þeim að sinni. Nefndin telur hins vegar rétt að lýsa afstöðu sinni til nokkurra atriða sem rædd voru á fundum hennar:

1. Nefndin telur að túlka beri 19. gr. þannig að heimilt verði samkvæmt henni að halda opna nefndarfundi ef nefndir telja sérstakar ástæður til að veita fjölmiðlum og almenningi aðgang að fundunum.
2. Nefndin telur mikilvægt að tryggð verði betri skil til þingmanna á upplýsingum úr starfi þeirra nefnda þingsins sem sinna utanríkis- og alþjóðamálum. Jafnframt telur nefndin eðlilegt að utanríkismálanefnd fjalli um skýrslur alþjóðanefnda og hún fái skýrslur um einstakar ferðir eða fundi nefndanna.
3. Nefndin ræddi nokkuð hugmyndir, sem fram hafa komið, um að stjórn og stjórnarandstaða skipti með sér formannsembættum í fastanefndum. Slíkt er algengt í nágrannalögum. Ekki er samstaða um að setja ákvæði um þetta í þingskapalög. Hins vegar er ekkert sem hindrar að þessi skipan komist á síðar ef um það verður samkomulag milli þingflokka.
4. Nefndinni barst bréf frá Hjörleifi Guttormssyni þar sem fram kemur tillaga um að setja þrengri skorður við því en nú er hvað teljast megi lögmæt ályktun Alþingis skv. 64. gr. Nefndin getur ekki fallist á þetta sjónarmið.
5. Nefndin ræddi hugmynd um að koma á fót fastanefnd er hefði á hendi samskipti Alþingis við Ríkisendurskoðun og sinni ýmsum þeirra verkefna er forsetar Alþingis annast nú, m.a. að taka ákvörðun um beiðnir þingmanna um skýrslur frá Ríkisendurskoðun og mæla fyrir starfsskýrslu hennar. Ekki var samstaða um þessa hugmynd og telur nefndin að breytingar á tengslum Ríkisendurskoðunar við Alþingi eigi að taka upp í haust, hugsanlega með breytingu á lögum um Ríkisendurskoðun.

6. Nefndin beinir því til forsætisnefndar að hún gangist fyrir endurskoðun þingskapa-
laganna að loknu næsta þingi í ljósi þeirrar reynslu sem þá hefur fengist af fram-
kvæmd þeirra.

Alþingi, 27. maí 1991.

Geir H. Haarde, form., frsm.	Össur Skarphéðinsson, fundaskr.	Páll Pétursson.
Anna Ólafsdóttir Björnsson, með fyrirvara.	Pálmi Jónsson.	Guðrún Helgadóttir.
Guðmundur Bjarnason.	Gunnlaugur Stefánsson.	Sólveig Pétursdóttir.

Nd. **6. Breytingartillögur** [2. mál]

við frv. til 1. um þingsköp Alþingis.

Frá stjórnskipunar- og þingskapanefnd.

1. Við 3. gr.
 - a. Við 2. mgr. bætist: Berist aðeins ein tilnefning skv. 1. mgr. skal kosning eigi að síður fara fram um þann sem tilnefndur er.
 - b. 3. mgr. orðist svo:

Forseti gengst fyrir kosningu fjögurra varaforseta skv. 68. gr. Ef ekki er samkomulag milli þingflokka um einn lista skal kosning fara eftir reglum 5. mgr. þeirrar greinar.
2. Við 5. gr. Í stað orðanna „En fresti þingið úrskurði um það“ í síðari málsl. 5. mgr. komi: En fresti þingið úrskurði um kjörbréf þingmanns.
3. Við 6. gr. Í stað orðsins „samatkvæði“ í fyrri málsl. síðari mgr. komi: samþykki.
4. Við 10. gr. Greinin orðist svo:

Með forseta starfa varaforsetar og mynda ásamt honum forsætisnefnd. Forseti stjórnar fundum hennar.

Forsætisnefnd skipuleggur þinghaldið og hefur umsjón með alþjóðasamstarfi sem Alþingi á aðild að. Hún fjallar um fjárhagsáætlanir þingsins og stofnana sem undir Alþingi heyra. Nefndin setur almennar reglur um rekstur þingsins og stjórnsýslu. Auk þess fjallar forsætisnefnd um þau mál sem forseti leggur fyrir hana eða varaforsetar óska að ræða. Verði ágreiningur í nefndinni sker forseti úr.

Forsætisnefnd fer með þau verkefni sem forsetum Alþingis hafa verið falin í öðrum lögum.
5. Við 14. gr. Í stað 1. mgr. komi tvær nýjar málsgreinar er hljóði svo:

Í hverja fastanefnd skulu kosnir níu þingmenn. Til utanríkismálanefndar skal að auki kjósa níu varamenn. Þingflokkur, sem ekki á fulltrúa í fastanefnd skv. 13. gr., er heimilt, með samþykki nefndarinnar, að tilnefna áheyrnarfulltrúa til setu á fundum hennar.

Fastanefnd kýs sér formann og varaformann er gegnir störfum formanns í forföllum hans. Skulu þeir kosnir á fyrsta fundi nefndarinnar er boða skal til innan viku frá kosningu hennar.

6. Við 17. gr.
 - a. Í stað orðanna „heimilt að tilnefna varamann“ í fyrri másl. 3. mgr. komi: heimilt að tilnefna annan þingmann sem varamann.
 - b. Síðasta mgr. falli brott.
7. Við 20. gr. Síðari másl. orðist svo: Frá þessu má þó víkja ef nefndarmenn samþykkja og forseti hreyfir ekki andmælum.
8. Við 23. gr.
 - a. Á eftir 2. másl. 1. mgr. komi nýr másl. svohljóðandi: Til allsherjarnefndar skal vísa dómsmálum, kirkjumálum, byggðamálum og öðrum þeim málum sem þingið ákveður.
 - b. Á eftir fyrri mgr. komi ný málsgrein svohljóðandi:
 Áður en 1. umr. fer fram um stjórnarfrumvörp eða fyrri umræða um tillögur frá ríkisstjórninni getur forseti heimilað, ef ósk berst um það frá níu þingmönnum, að nefnd athugi mál í því skyni að afla frekari upplýsinga um það eða skýringa á efni þess. Slíkt er og heimilt að gera að lokinni framsöguræðu um málið. Forseti ákveður hve lengi athugun nefndarinnar má standa.
9. Við 25. gr.
 - a. 1. mgr. orðist svo:
 Til fjárlaganefndar skal m.a. vísa frumvarpi til fjárlaga, fjáraukalaga, lánsfjárlaga og laga um samþykkt á ríkisreikningi er 1. umr. um þau er lokið. Frumvarpi til fjárlaga skal að nýju vísað til fjárlaganefndar að lokinni 2. umr.
 - b. 2. mgr. orðist svo:
 Fjárlaganefnd getur vísað til annarra fastanefnda þeim þáttum fjárlagafrumvarpsins sem fjalla um málefnasvið þeirra. Með sama hætti geta aðrar fastanefndir ákveðið að fjalla um einstaka þætti fjárlagafrumvarpsins. Til efnahags- og viðskiptanefndar vísar fjárlaganefnd frumvarpi til lánsfjárlaga og tekjugrein fjárlagafrumvarps. Nefndirnar skila fjárlaganefnd álit og tillögum svo tímanlega fyrir 2. umr. fjárlaga sem fjárlaganefnd ákveður. Efnahags- og viðskiptanefnd skal gera grein fyrir áhrifum skattalagabreytinga á tekjur ríkissjóðs fyrir 3. umr. Álit og tillögur nefndanna skal prenta sem fylgiskjöl með nefndarálit fjárlaganefndar eða meiri hluta hennar. 3. umr. um frumvarp til fjárlaga skal hefjast eigi síðar en 15. desember.
10. Við 29. gr. Í stað 1. og 2. mgr. komi ný málsgrein er orðist svo:
 Þá er nefnd hefur lokið athugun máls og kosið framsögumann fyrir það, sbr. þó fyrri másl. 27. gr., lætur hún uppi álit sitt er skal prentað og útbýtt meðal þingmanna á fundi. Ef nefnd er ekki einhuga um afgreiðslu máls og hver hluti hennar skilar álit skal hann tilnefna framsögumann. Eigi má taka málið til umræðu fyrr en að minnsta kosti einni nóttu síðar en álit nefndar eða meiri hluta hennar var útbýtt.
11. Við 30. gr.
 - a. Á eftir fyrri mgr. komi ný málsgrein svohljóðandi:
 Mæli nefnd með samþykkt lagafrumvarps eða þingsályktunartillögu skal hún láta prenta með álit sínu áætlun um þann kostnað sem hún telur ný lög eða ályktun hafa í för með sér fyrir ríkissjóð.

- b. Í stað orðanna „Forseti skal setja reglur“ í upphafi síðari mgr. komi: Forseti skal setja nánari reglur.
12. Við 35. gr. Orðið „árlega“ í 1. málsl. 2. mgr. falli brott.
13. Við 39. gr. Í stað orðanna „eða ráðherra krefst þess“ í lok 2. mgr. komi: eða ráðherra óskar þess.
14. Við 40. gr. Síðari mgr. orðist svo:
 Hafi breytingartillaga verið samþykkt við 3. umr. en umræðunni verið frestað áður en atkvæðagreiðsla fór fram um frumvarpið í heild og því vísað á ný til nefndar. sbr. 23. gr., er ráðherra, þingnefnd, sem haft hefur málið til athugunar, eða einstökum nefndarmönnum heimilt að leggja fram nýjar breytingartillögur við frumvarpið. Við framhald umræðunnar gilda ákvæði 55. gr. að nýju ef breytingartillögur hafa komið fram. Þegar umræðum er lokið skal fyrst greiða atkvæði um breytingartillögurnar og síðan frumvarpið í heild eins og það þá er orðið.
15. Við 44. gr. 3. málsl. 1. mgr. orðist svo: Tillögu til þingsályktunar skal að jafnaði fylgja greinargerð með skýringu á efni hennar.
16. Við 45. gr. Við greinina bætist: sbr. 48. gr.
17. Við 48. gr. Í stað síðari málsl. fyrri mgr. komi: Sama gildir um framsögumenn nefnda sem flytja skýrslur.
18. Við 49. gr. 2. málsl. 6. mgr. falli brott.
19. Við 50. gr. Við greinina bætist: 2. og 3. málsl. fyrri mgr. gilda einnig um umræður samkvæmt þessari málsgrein.
20. Við 54. gr. Í stað 1. málsl. komi eftirfarandi tveir málsliðir: Þingmaður, sem hefur óskað að taka til máls og fengið leyfi til þess, skal mæla úr ræðustól. Þó getur forseti heimilað ræðumanni að tala úr sæti sínu ef nauðsyn krefur.
21. Við 55. gr.
 a. Við 1. málsl. 1. mgr. bætist: sbr. þó 3. mgr. 44. gr.
 b. Síðasti málsliður fyrri mgr. orðist svo: Ráðherrar, er hlut eiga að máli, mega tala svo oft sem þeim þykir þurfa.
22. Við 66. gr.
 a. Í stað „20.–25. og 28. gr.“ í niðurlagi 1. mgr. komi: 38.–40. og 44. gr.
 b. Í stað síðari málsl. 5. mgr. komi: Atkvæði hvers þingmanns við lokaafgreiðslu lagafrumvarpa og þingsályktunartillagna skal skrásetja í þingtíðindunum. Sama gildir við aðrar atkvæðagreiðslur ef einhver þingmaður óskar þess á fundinum.
23. Við 68. gr.
 a. Í stað orðanna „Um kosningar fer eftir því sem fyrir er mælt í 3. gr.“ í fyrri málsl. 1. mgr. komi: Um kosningar fer eftir því sem fyrir er mælt í 2. mgr. 3. gr.
 b. Í stað orðanna „Aðferðin er þessi“ í lok 1. mgr. komi: Aðferðin er svo sem greinir í 2.–4. mgr.
 c. Á eftir 4. mgr. komi ný málsgrein svohljóðandi:
 Þegar kosnir eru varaforsetar samkvæmt síðari málsl. 3. mgr. 3. gr. skal fella niður hæstu hlutatólu þess lista sem þingflokkur forsetans á aðild að. Að öðru leyti gilda ákvæði 3. og 4. mgr. um kjör varaforseta og röð þeirra.
24. Við 86. gr. Síðari mgr. orðist svo:
 Þar sem segir að útvarpa skuli, sbr. 73.–78. gr., er skyldan bundin við Ríkisútvarpið, hljóðvarp.

25. Við 91. gr. Við greinina bætist nýr málslíður svohljóðandi: Enn fremur falla úr gildi 3. og 4. mgr. 130. gr. laga um kosningar til Alþingis, nr. 80/1987.
26. Við frumvarpið bætist svohljóðandi ákvæði til bráðabirgða:
Þegar lög þessi, ásamt stjórnarskipunarlögum um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum, hafa öðlast gildi fellur niður umboð embættismanna þingsins og þingnefnda. Skal þá aldursforseti Alþingis boða til þingfundar og standa fyrir kosningu kjörbréfanefndar og forseta Alþingis sem gengst síðan fyrir kosningu varaforseta og fastanefnda samkvæmt ákvæðum laga þessara.

Nd. **7. Breytingartillögur** [2. mál]

við frv. til l. um þingsköp Alþingis.

Frá Inga Birni Albertssyni.

1. Við 51. gr. bætist ný málsgrein er orðist svo:
Nefndum er skylt að fjalla um breytingartillögur sem fluttar eru um mál sem til þeirra hefur verið vísað og fram koma áður en afgreiðslu málsins lýkur í nefndinni. Komi breytingartillögur fram síðar, en þó áður en 3. umr. um lagafrumvörp eða síðari umr. um þingsályktunartillögur fer fram, skal nefndin koma saman að nýju og fjalla um breytingartillögurnar.
2. Við 57. gr. Í stað orðanna „þrjár klukkustundir“ í 2. másl. 2. mgr. komi: fjórar og hálf klukkustund.

Nd. **8. Breytingartillaga** [2. mál]

við frv. til l. um þingsköp Alþingis.

Frá Hjörleifi Guttormssyni.

Við 64. gr. Við 2. mgr. bætist: Jafnframt skal a.m.k. helmingur þeirra þingmanna, sem hið fæsta þurfa að taka þátt í atkvæðagreiðslu, greiða henni atkvæði.

Nd.**9. Frumvarp til laga****[2. mál]**

um þingsköp Alþingis.

(Eftir 2. umr. í Nd., 28. mál.)

I. ÞINGSKIPUN**1. gr.**

Þegar Alþingi kemur saman við þingsetningu skal sá þingmaður, sem hefur lengsta fasta þingsetu að baki, stjórna umræðunum þangað til forseti þingsins er kosinn og standa fyrir kosningu hans. Hafi tveir þingmenn eða fleiri setið jafnlengi á þingi skal sá teljast aldursforseti sem eldri er.

Á fyrsta fundi þingsins eftir kosningar til Alþingis skal kjósa níu þingmenn í nefnd eftir reglum 68. gr. til þess að prófa kjörbréf og kosningu nýkjörinna þingmanna og varaþingmanna. Nefndin kys sér formann og framsögumann og gerir tillögu til þingsins um hvort kosning og kjörgengi þingmanns skuli talin gild. Tillögurnar má bera upp munnlega, án nokkurs fyrirvara, og ræður afl atkvæða um gildi kosninga og kjörgengi, svo og hvort fresta skuli úrskurði þar um, sbr. 46. gr. stjkskr.

Umræður á þingsetningarfundum fara fram eftir fyrirmælum 55. gr.

2. gr.

Sérhver nýr þingmaður skal vinna drengskaparheit að stjórnarskránni undir eins og búið er að viðurkenna að kosning hans sé gild skv. 47. gr. stjkskr.

3. gr.

Þá skal kjósa forseta Alþingis. Í kjöri eru þeir einir sem tilnefndir eru og eigi hreyfa andmælum við því.

Rétt kjörinn forseti er sá er hefur meira en helming greiddra atkvæða. Verði þeim atkvæðafjölda eigi náð við fyrstu kosningu skal kosið að nýju um þá tvo þingmenn er flest fengu atkvæði; hafi við þá kosningu fleiri fengið jafnmörg atkvæði ræður hlutkesti um hverja tvo skuli kjósa. Ef þeir fá báðir jafnmörg atkvæði ræður hlutkesti hvor þeirra verður forseti. Berist aðeins ein tilnefning skv. 1. mgr. skal kosning eigi að síður fara fram um þann sem tilnefndur er.

Forseti gengst fyrir kosningu fjögurra varaforseta skv. 68. gr. Ef ekki er samkomulag milli þingflokka um einn lista skal kosning fara eftir reglum 5. mgr. þeirrar greinar.

Þegar þessum kosningum er lokið skal hluta um sæti þingmanna.

4. gr.

Kjörbréfanefnd skv. 1. gr. skal einnig prófa kjörbréf er síðar koma fram, svo og rannsaka kosningar og kjörgengi, er þingið hefur frestað að taka gild, og kærur yfir kosningum eða kjörgengi er þegar eru tekin gild.

Ef nefnd þessi lætur uppi skriflega tillögu eða ef hún leggur til að kosning skuli teljast ógild skulu tillögur hennar ræddar eftir reglunum um 2. umr. lagafrumvarpa skv. 1. mgr. 39. gr. Ella fer um tillögur nefndarinnar eftir því sem ákveðið er um tillögur hennar í 1. gr.

5. gr.

Þingið getur við rannsókn þá, er ræðir um í 1. gr., úrskurðað kosningu ógilda þótt eigi hafi hún kærð verið og einnig frestað að taka kosningu gilda til þess að fá skýrslur. Svo er og um kosningu þingmanns er eigi er kominn, eða kjörbréf hans, þá er þing er sett.

Sama er um kjörgengi.

Að öðru leyti tekur þingið eigi upp hjá sjálfu sér að rannsaka kosningar eða kjörgengi en gerir það því aðeins að kært sé yfir þeim.

Kæru yfir kosningu þingmanns eða kjörgengi skal því aðeins taka til greina að hún sé komin til Alþingis í byrjun þings næst á eftir kosningu eða áður en kosning þingmanns er tekin gild á Alþingi.

Við prófun kosninga og kjörgengis hefur sérhver þingmaður fullan þingmannsrétt. En fresti þingið úrskurði um kjörbréf þingmanns þá tekur hann engan þátt í störfum þingsins uns það mál er útkljáð og kosning hans og kjörgengi viðurkennd.

6. gr.

Kosning forseta og varaforseta gildir þangað til nýtt þing er sett. Kosning kjörbréfanefndar er fyrir allt kjörtímabilið.

Þó er hverjum forseta þingsins heimilt að leggja niður störf ef meiri hluti leyfir; svo getur og Alþingi vikið forseta frá en þó þarf til þess samþykki tveggja þriðju hluta þingmanna. Skal þá þegar kjósa nýjan forseta í sæti það er losnaði.

7. gr.

Aldursforseti, sbr. 1. gr., hefur, meðan hann skipar forsetasæti, allan sama rétt og skyldur sem forseti.

8. gr.

Forseti stjórnar umræðum og sér um að allt fari fram með góðri reglu. Forseti tekur við öllum erindum til Alþingis og annast um afgreiðslu þeirra mála er frá þinginu eiga að fara. Forseti skýrir á fundi frá erindum sem send eru þinginu og því sem útbýtt er á þingfundi.

Nú vill forseti taka þátt í umræðum frekar en forsetastaða hans krefur og víkur hann þá á þingmannabekk en varaforseti tekur forsetasæti á meðan.

Forseti hefur umsjón með starfi þingnefnda, sbr. II. kafla.

Í forföllum forseta ganga varaforsetar að öllu leyti í hans stað.

9. gr.

Forseti ber ábyrgð á rekstri Alþingis og hefur æðsta vald í stjórnsýslu þess.

10. gr.

Með forseta starfa varaforsetar og mynda ásamt honum forsætisnefnd. Forseti stjórnar fundum hennar.

Forsætisnefnd skipuleggur þinghaldið og hefur umsjón með alþjóðasamstarfi sem Alþingi á aðild að. Hún fjallar um fjárhagsáætlanir þingsins og stofnana sem undir Alþingi heyra. Nefndin setur almennar reglur um rekstur þingsins og stjórnsýslu. Auk þess fjall-

ar forsætisnefnd um þau mál sem forseti leggur fyrir hana eða varaforsetar óska að ræða. Verði ágreiningur í nefndinni sker forseti úr.

Forsætisnefnd fer með þau verkefni sem forsetum Alþingis hafa verið falin í öðrum lögum.

11. gr.

Forsætisnefnd ræður skrifstofustjóra til sex ára í senn. Hann stjórnar skrifstofu Alþingis og framkvæmdum á vegum þingsins, hefur umsjón með fjárreiðum þess og eignum í umboði forseta.

Skrifstofustjóri situr fundi forsætisnefndar og er forseta og nefndinni til aðstoðar í öllu er varðar stjórn þingsins.

Skrifstofustjóri gerir tillögur til forseta um ráðningu annarra starfsmanna þingsins.

12. gr.

Skrifstofustjóri, eða fulltrúi hans, situr þingfundi og heldur gerðabók, undir umsjón forsetans, og getur í henni mála þeirra, er rædd eru á fundum, og úrslita þeirra.

Í byrjun fundar skal gerðabók frá síðasta fundi samþykkt og undirskrifuð af forseta. Þingmenn skulu eiga kost á að kynna sér gerðabók í skrifstofunni að minnsta kosti tveimur tímum áður en næsti fundur byrjar.

Forseta er heimilt að kveðja til tvo þingmenn til að telja saman atkvæði við atkvæðagreiðslur og kosningar.

Skrifstofustjóri skal ásamt forseta sjá um að samþykktir þingsins séu skrásettar og rita forsetinn og skrifstofustjórinn undir þær.

II. NEFNDIR

13. gr.

Á Alþingi starfa þessar fastanefndir:

1. Allsherjarnefnd.
2. Efnahags- og viðskiptanefnd.
3. Félagsmálanefnd.
4. Fjárlaganefnd.
5. Heilbrigðis- og trygginganefnd.
6. Iðnaðarnefnd.
7. Landbúnaðarnefnd.
8. Menntamálanefnd.
9. Samgöngunefnd.
10. Sjávarútvegsnefnd.
11. Umhverfisnefnd.
12. Utanríkismálanefnd.

Fastanefndir skal kjósa á fyrsta fundi hvers þings og skal kosið hlutbundinni kosningu, sbr. 68. gr. Kosning fastanefnda gildir til upphafs næsta þings.

14. gr.

Í hverja fastanefnd skulu kosnir níu þingmenn. Til utanríkismálanefndar skal að auki kjósa níu varamenn. Þingflokkur, sem ekki á fulltrúa í fastanefnd skv. 13. gr., er heimilt, með samþykki nefndarinnar, að tilnefna áheyrnarfulltrúa til setu á fundum hennar.

Fastanefnd kýs sér formann og varaformann er gegnir störfum formanns í forföllum hans. Skulu þeir kosnir á fyrsta fundi nefndarinnar er boða skal til innan viku frá kosningu hennar.

Sá kveður þingnefnd saman til fyrsta fundar er fyrstur var kosinn og lætur hann kjósa formann og varaformann nefndarinnar. Forseti skal tilkynna kjör þeirra á þingfundi.

Formanni og varaformanni nefndar er heimilt að leggja niður störf ef nefnd leyfir; svo getur og nefnd vikið formanni og varaformanni frá en þó þarf til þess samþykki tveggja þriðju hluta nefndarmanna.

15. gr.

Formaður, eða varaformaður í forföllum hans, boðar til fundar í nefnd og stýrir fundum hennar. Ef formaður og varaformaður eru forfallaðir, eða varapingmenn sitja fyrir þá, felur nefnd öðrum að gegna formannsstörfum.

16. gr.

Heimilt er þingflokki að hafa mannaskipti í nefndum. Ósk um slík mannaskipti skal lögð fyrir forseta er tilkynnir um hana á þingfundi. Sé óskað atkvæðagreiðslu um mannaskiptin skal forseti láta ganga til atkvæða um þau á þingfundi.

17. gr.

Um skyldu nefndarmanna til að sækja nefndarfund gilda almennar reglur um fundarsókn þingmanna, sbr. 53. gr. Forföll skulu tilkynnt formanni.

Varapingmaður, sem tekur sæti á Alþingi í forföllum þingmanns, skal eiga sæti í þeim nefndum sem aðalmaður var kjörinn í.

Í forföllum nefndarmanns er þingflokkur hans heimilt að tilnefna annan þingmann sem varamann um stundarsakir til setu í nefnd og skal tilkynna formanni nefndar um það. Staðgengill nýtur allra sömu réttinda og aðrir nefndarmenn.

18. gr.

Forseti ákveður í samráði við formenn fastanefnda fundatíma nefnda, starfsáætlun þeirra og starfshætti að svo miklu leyti sem ekki er kveðið á um þá í þingsköpum.

Forseti skal gera áætlun um afgreiðslu mála úr nefndum í samráði við formenn þeirra þannig að unnt sé að skipa málum niður á dagskrá þingsins í hagkvæmri tímaröð og dreifa þeim sem jafnast á þingtímann.

19. gr.

Fundir nefnda skulu lokaðir öðrum en nefndarmönnum og starfsmönnum þeirra nema nefnd ákveði annað.

20. gr.

Nefndarfundi skal ekki halda þegar þingfundur stendur yfir. Frá þessu má þó víkja ef nefndarmenn samþykkja og forseti hreyfir ekki andmælum.

21. gr.

Nefndir skulu halda gerðabók um það sem fram fer á fundum. Starfsmaður nefndar, nefndarritari, ritar fundargerð og skal fundargerðin undirrituð af formanni og nefndar-

ritara. Forseti setur nánari reglur um frágang fundargerða nefnda.

22. gr.

Formanni er heimilt að setja nefndarfund ef til hans hefur verið boðað með dagskrá. Fundurinn er þó því aðeins ályktunarbær að meiri hluti nefndarmanna sé staddur á fundi.

23. gr.

Til fastanefnda getur þingið vísað þeim þingmálum sem lögð eru fram og þörf þykir að nefnd íhugi. Vísa skal frumvörpum, þingsályktunartillögum og skýrslum til nefnda eftir efni þeirra og hafa um það hliðsjón af skiptingu málefna í Stjórnarráðinu. Til allsherjarnefndar skal vísa dómsmálum, kirkjumálum, byggðamálum og öðrum þeim málum sem þingið ákveður. Vísa má máli til nefndar á hverju stigi þess. Sé það gert áður en umræðu er lokið þá skal henni frestað.

Áður en 1. umr. fer fram um stjórnarfrumvörp eða fyrri umræða um tillögur frá ríkisstjórninni getur forseti heimilað, ef ósk berst um það frá níu þingmönnum, að nefnd athugi mál í því skyni að afla frekari upplýsinga um það eða skýringa á efni þess. Slíkt er og heimilt að gera að lokinni framsöguræðu um málið. Forseti ákveður hve lengi athugun nefndarinnar má standa.

Nefnd, sem fengið hefur mál til athugunar, skal heimilt að vísa því til annarrar fastanefndar telji hún við nánari athugun að málið eigi frekar heima í þeirri nefnd. Áður skal þó liggja fyrir samþykki þeirrar nefndar sem málinu er vísað til.

24. gr.

Utanríkismálanefnd skal vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um meiri háttar utanríkis- mál enda skal ríkisstjórnin ávallt bera undir hana slík mál jafnt á þingtíma sem í þinghléum. Nefndarmenn eru bundnir þagnarskyldu um þá vitneskju sem þeir fá í nefndinni ef formaður eða ráðherra kveður svo á.

25. gr.

Til fjárlaganefndar skal m.a. vísa frumvarpi til fjárlaga, fjárlagala, lánsfjárlaga og laga um samþykkt á ríkisreikningi er 1. umr. um þau er lokið. Frumvarpi til fjárlaga skal að nýju vísað til fjárlaganefndar að lokinni 2. umr.

Fjárlaganefnd getur vísað til annarra fastanefnda þeim þáttum fjárlagafrumvarpsins sem fjalla um málefnaþætti þeirra. Með sama hætti geta aðrar fastanefndir ákveðið að fjalla um einstaka þætti fjárlagafrumvarpsins. Til efnahags- og viðskiptanefndar vísar fjárlaganefnd frumvarpi til lánsfjárlaga og tekjugrein fjárlagafrumvarps. Nefndirnar skila fjárlaganefnd álit og tillögum svo tímanlega fyrir 2. umr. fjárlaga sem fjárlaganefnd ákveður. Efnahags- og viðskiptanefnd skal gera grein fyrir áhrifum skattalagabreytinga á tekjuríkissjóðs fyrir 3. umr. Álit og tillögur nefndanna skal prenta sem fylgiskjöl með nefndarálini fjárlaganefndar eða meiri hluta hennar. 3. umr. um frumvarp til fjárlaga skal hefjast eigi síðar en 15. desember.

Fjárlaganefnd á rétt á að fá þær upplýsingar sem hún telur nauðsynlegar um rekstur og fjárhagsáætlanir fyrirtækja og stofnana sem óska eftir framlögum úr ríkissjóði. Enn fremur er þeim stofnunum ríkisins, er fást við efnahagsmál, skylt að veita nefndinni upplýsingar og aðstoð sem hún þarf á að halda við afgreiðslu þingmála.

26. gr.

Heimilt er nefnd að eigin frumkvæði að fjalla um önnur mál en þau sem þingið vísar til hennar. Um slík mál getur nefnd gefið þinginu skýrslu, sbr. 31. gr.

27. gr.

Þegar máli hefur verið vísað til nefndar til athugunar tekur hún ákvörðun um málsmeðferð og getur þá jafnframt falið einum nefndarmanni að vera framsögumaður málsins. Framsögumaður skal þá fyrir hönd nefndarinnar vinna að athugun málsins, gera tillögu um afgreiðslu þess og drög að nefndarálitum þegar hann hefur lokið athugun sinni.

28. gr.

Nefnd getur við umfjöllun máls óskað skriflegra umsagna um það frá aðilum utan þings. Á sama hátt geta þeir er mál varðar komið skriflegum athugasemdum sínum að eigin frumkvæði á framfæri við nefnd. Sömuleiðis getur nefnd samþykkt að taka við gestum og hlýða á mál þeirra.

Forseti setur nánari reglur um meðferð erinda og umsagna sem berast nefndum.

29. gr.

Þá er nefnd hefur lokið athugun máls og kosið framsögumann fyrir það, sbr. þó fyrri málsl. 27. gr., lætur hún uppi álit sitt er skal prentað og útbýtt meðal þingmanna á fundi. Ef nefnd er ekki einhuga um afgreiðslu máls og hver hluti hennar skilar álitum skal hann tilnefna framsögumann. Eigi má taka málið til umræðu fyrr en að minnsta kosti einni nóttu síðar en álitum nefndar eða meiri hluta hennar var útbýtt.

Fái nefnd mál til umfjöllunar á nýjan leik eftir útgáfu nefndarálits getur hún gefið út framhaldsnefndarálit.

30. gr.

Nefnd getur látið uppi álit á tveimur eða fleiri málum saman ef þau fjalla um skyld efni.

Mæli nefnd með samþykkt lagafrumvarps eða þingsályktunartillögu skal hún láta prenta með álitum sínu áætlun um þann kostnað sem hún telur ný lög eða ályktun hafa í för með sér fyrir ríkissjóð.

Forseti skal setja nánari reglur um frágang nefndarálita, m.a. um hvað koma skuli fram í þeim, og um prentun fylgiskjala.

31. gr.

Nefnd getur með skýrslu gert þinginu grein fyrir athugun sinni á þingmáli sem hún hefur ekki lokið athugun á að fullu telji hún sérstaka ástæðu til þess. Á sama hátt getur nefnd enn fremur gefið þinginu skýrslu um störf sín.

32. gr.

Heimilt er að kjósa sérnefndir til að íhuga einstök mál. Um sérnefndir gilda sömu reglur og um fastanefndir eftir því sem við á.

33. gr.

Heimilt er þingnefnd að afla sér sérfræðilegrar aðstoðar við afgreiðslu þingmála frá stofnunum eða einstaklingum utan skrifstofu Alþingis. Forseti setur nánari reglur um þetta efni.

34. gr.

Hver fastanefnd skal hafa nefndarritara er ritar fundargerðir, aðstoðar við gerð nefndarálita og breytingartillagna, aflar upplýsinga, er nefnd óskar eftir, og hefur á hendi önnur þau verkefni sem nefnd ákveður.

35. gr.

Á Alþingi starfa þessar alþjóðanefndir:

1. Íslandsdeild Alþjóðáþingmannasambandsins.
2. Íslandsdeild Evrópuráðsþingsins.
3. Íslandsdeild þingmannanefndar Fríverslunarsamtaka Evrópu.
4. Íslandsdeild Norður-Atlantshafsþingsins.
5. Íslandsdeild Norðurlandaráðs.
6. Íslandsdeild Vestnorræna þingmannaráðsins.

Til hvernar alþjóðanefndar skal velja samkvæmt starfsreglum sem um hana gilda. Þó er þingflokkum heimilt að tilnefna þingmenn í alþjóðanefndir ef um það er samkomulag milli þeirra. Tilnefningu skal þá lýst á þingfundi.

Hver alþjóðanefnd skal hafa ritara sem er nefndinni til aðstoðar.

Um aðrar alþjóðanefndir, er Alþingi kann að koma á fót, gilda ákvæði 2. og 3. mgr. Forseti setur almennar reglur um störf alþjóðanefnda þingmanna.

III. ÞINGMÁL

36. gr.

Lagafrumvörp skulu vera samin með lagasniði og skal prenta þau og útbýta þeim meðal þingmanna á fundi. Hverju frumvarpi skal fylgja greinargerð um tilgang þess yfirlétt og skýring á höfuðákvæðum. Eigi má, nema með samþykki þingsins, taka frumvarp til umræðu fyrr en liðnar eru að minnsta kosti tvær nætur frá því er því var útbýtt.

Lagafrumvörp, sem útbýtt er sex mánuðum eftir þingsetningu, verða því aðeins tekin á dagskrá að meiri hluti þingmanna samþykki það.

37. gr.

Ekki er lagafrumvarp samþykkt til fullnaðar fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður.

38. gr.

Við fyrstu umræðu skal ræða frumvarpið í heild sinni. Þá er þeirri umræðu er lokið er leitað atkvæða um hvort það eigi að ganga til annarrar umræðu og nefndar.

39. gr.

Önnur umræða fer eigi fram fyrr en einni nóttu eftir fyrstu umræðu eða útbýtingu nefndarálits og skal þá ræða greinar frumvarpsins og breytingartillögur við þær. Síðan skal greiða atkvæði um hverja grein og breytingartillögur við hana, ef fram hafa kom-

ið, og loks um það hvort frumvarpið eigi að ganga til þriðju umræðu.

Breytist frumvarp við aðra umræðu á annan hátt en þann er nefnd leggur til skal hún fjalla um það áður en þriðja umræða hefst ef einhver þingmaður eða ráðherra óskar þess.

40. gr.

Þriðja umræða má eigi fara fram fyrr en einni nóttu eftir aðra umræðu. Þá skal ræða breytingartillögur og greinar er þær eiga við, svo og frumvarpið í heild. Þá er umræðum er lokið skal leita atkvæða um breytingartillögur og síðan um frumvarpið í heild sinni eins og það þá er orðið.

Hafi breytingartillaga verið samþykkt við 3. umr. en umræðunni verið frestað áður en atkvæðagreiðsla fór fram um frumvarpið í heild og því vísað á ný til nefndar, sbr. 23. gr., er ráðherra, þingnefnd, sem haft hefur málið til athugunar, eða einstökum nefndarmönnum heimilt að leggja fram nýjar breytingartillögur við frumvarpið. Við framhald umræðunnar gilda ákvæði 55. gr. að nýju ef breytingartillögur hafa komið fram. Þegar umræðum er lokið skal fyrst greiða atkvæði um breytingartillögurnar og síðan frumvarpið í heild eins og það þá er orðið.

41. gr.

Þá er frumvarp hefur þannig verið samþykkt við þrjár umræður sendir forseti það ríkisstjórninni sem lög frá Alþingi.

42. gr.

Lagafrumvarpi, er felur í sér tillögu um breytingu á stjórnarskránni eða viðauka við hana, skal vísa til sérnefndar skv. 32. gr. Í fyrirsögn skal það nefnt frumvarp til stjórnarskipunarlaganna. Hafi það eigi þá fyrirsögn vísar forseti því frá.

Breytingartillögu, sem felur í sér tillögu um breytingu á stjórnarskránni eða viðauka við hana, má aðeins gera við frumvarp til stjórnarskipunarlaganna. Sé hún gerð við annað frumvarp vísar forseti henni frá.

43. gr.

Lagafrumvarp, er hefur verið fellt, má eigi bera upp aftur á sama þingi.

44. gr.

Tillögur til þingsályktunar skulu vera í ályktunarformi. Skal prenta þær og útbýta þeim meðal þingmanna á þingfundi. Tillögu til þingsályktunar skal að jafnaði fylgja greinargerð með skýringu á efni hennar. Umræða má eigi fara fram fyrr en í fyrsta lagi tveimur nóttum eftir að tillögunni var útbýtt.

Ekki er þingsályktunartillaga samþykkt til fullnaðar fyrr en hún hefur verið rædd við tvær umræður. Tillögur um vantraust og um frestun á fundum Alþingis skulu þó afgreiddar við eina umræðu.

Við fyrri umræðu má hver ræðumaður tala tvisvar, flutningsmaður allt að fimmtán mínútum og aðrir þingmenn og ráðherrar allt að átta mínútum í senn. Þá er þessari umræðu er lokið er leitað atkvæða um hvort tillagan eigi að ganga til síðari umræðu og nefndar. Forseti getur ákveðið frávik frá þessari málsmeðferð ef fyrir liggur rökstudd beiðni þingflokks þar að lútandi. Hver þingflokkur hefur rétt til að bera slíka beiðni fram við forseta einu sinni á hverju þingi.

Síðari umræða fer eigi fram fyrr en einni nóttu eftir fyrri umræðu eða útbýtingu nefndarálits. Skal þá ræða tillögugreinar og breytingartillögur við þær. Þá er umræðu er lokið skal greiða atkvæði um hverja tillögugrein og breytingartillögur við þær og loks tillöguna í heild sinni. Við umræðuna gilda ákvæði 55. gr.

Forseta er heimilt að láta ákvæði 55. gr. gilda við fyrri umræðu um þingsályktunartillögur, er fjalla um stjórnskipun, utanríkis- eða varnarmál, staðfestingu framkvæmda-áætlana, alþjóðasáttmála eða milliríkjasamninga, liggi fyrir ósk um það.

Þingsályktunartillögur, sem útbýtt er sex mánuðum eftir þingsetningu, verða því aðeins teknar á dagskrá að meiri hluti þings samþykki það.

45. gr.

Ef ráðherra óskar að gera grein fyrir opinberu málefni gerir hann það með skýrslu til Alþingis er skal prentuð og útbýtt meðal þingmanna á fundi.

Ef ráðherra óskar skal skýrslan tekin til umræðu. Sama gildir ef níu þingmenn óska þess. Ráðherrann gerir þá grein fyrir skýrslunni.

Ef ekki verður við komið að prenta og útbýta skýrslu skv. 1. mgr. eða ekki þykir ástæða til getur ráðherra gert grein fyrir opinberu málefni með munnlegri skýrslu til Alþingis. Fer þá um umræðu sem um skriflega skýrslu, sbr. 48. gr.

46. gr.

Níu þingmenn geta óskað skýrslu ráðherra um opinbert málefni. Skal beiðnin vera skrifleg og beint til forseta og má fylgja henni stutt greinargerð. Skal beiðnin prentuð og útbýtt meðal þingmanna á fundi. Á næsta þingfundi ber forseti það undir atkvæði umræðulaust hvort beiðnin skuli leyfð. Forseti tilkynnir hlutaðeigandi ráðherra um beiðni um skýrslu sem leyfð hefur verið.

Er ráðherra hefur lokið skýrslugerðinni skal skýrslan prentuð og útbýtt meðal þingmanna á fundi.

Ef ráðherra eða skýrslubeiðendur, einn eða fleiri, óska þess skal skýrslan tekin til umræðu. Ráðherra gerir þá grein fyrir henni.

47. gr.

Alþjóðanefnd getur lagt skýrslu fyrir þingið. Skýrslan skal tekin til umræðu ef nefndin óskar þess eða beiðni kemur um það frá þingmanni.

48. gr.

Við umræður um skýrslur skv. 45.–47. gr. mega þingmenn og ráðherrar tala tvisvar nema sá ráðherra er leggur skýrsluna fram, hann má tala svo oft sem honum þykir þurfa. Sama gildir um framsögumenn nefnda sem flytja skýrslur.

Vísa má skýrslu til nefndar. Sé það gert skal fresta umræðunni og henni eigi fram haldið fyrr en einni nóttu eftir útbýtingu nefndarálits.

49. gr.

Óski alþingismaður upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni eða einstakt atriði þess gerir hann það með fyrirspurn er afhent skal forseta. Fyrirspurn skal vera skýr, um afmörkuð atriði og mál sem ráðherra ber ábyrgð á og sé við það miðað að hægt sé að svara henni í stuttu máli. Alþingismaður segir til um það hvort hann óskar skriflegs

eða munnlegs svars. Stutt greinargerð má fylgja fyrirspurn ef óskað er skriflegs svars.

Forseti ákveður svo fljótt sem hann telur sér unnt hvort fyrirspurn skuli leyfð eða ekki. Ef vafi er getur forseti þó borið málið umræðulaust undir atkvæði á þingfundi. Skal það einnig gert ef fyrirspyrjandi óskar þess er forseti synjar fyrirspurn.

Fyrirspurn skal prentuð og útbýtt meðal þingmanna á fundi. Fyrirspurn, sem leyfð hefur verið, skal send hlutaðeigandi ráðherra eða ráðherrum.

Á sérstökum þingfundi skal forseti taka á dagskrá fyrirspurnir er útbýtt hefur verið í síðasta lagi þremur virkum dögum fyrir fundinn. Fyrirspurn skal þó að jafnaði ekki tekin á dagskrá síðar en átta virkum dögum eftir að henni var útbýtt.

Fyrirspyrjandi eða framsögumaður fyrirspyrjenda mælir fyrir fyrirspurn. Ráðherra, er hlut á að máli, svarar síðan fyrirspurn. Hvor um sig, fyrirspyrjandi og ráðherra, má ekki tala oftari en tvisvar, fyrirspyrjandi eigi lengur en þrjár mínútur og ráðherra eigi lengur en fimm mínútur í senn. Öðrum þingmönnum er heimilt að gera einu sinni stutta athugasemd, eina mínútu hverjum.

Ef óskað er skriflegs svars sendir ráðherra forseta það að jafnaði eigi síðar en tíu virkum dögum eftir að fyrirspurn var leyfð. Forseti sendir fyrirspyrjanda svarið og skal það prentað og útbýtt meðal þingmanna á fundi.

Í allt að hálf tíma á fyrir fram ákveðnum fundi getur forseti heimilað þingmönnum að bera fram munnlegar fyrirspurnir til ráðherra. Um ræðutíma gilda ákvæði 5. mgr.

Við umræður um fyrirspurnir má engar ályktanir gera.

50. gr.

Í allt að hálf tíma á venjulegum fundartíma geta þingmenn fengið tekið fyrir mál utan dagskrár, hvort heldur er í formi yfirlýsingar eða fyrirspurnar til ráðherra. Skal þá þingmaður bera fram við forseta ósk sína hér um eigi síðar en tveimur klukkustundum áður en þingfundur hefst. Í upphafi þingfundar skal forseti tilkynna hvaða mál fyrirhugað er að taka til umræðu utan dagskrár. Málshefjandi hvers máls má eigi tala lengur en þrjár mínútur og aðrir eigi lengur en tvær mínútur í senn. Enginn má tala oftari en tvisvar.

Forseti getur leyft að tekið sé fyrir mál utan dagskrár sem í senn er svo mikilvægt að ekki rúmast innan ramma 1. mgr. og svo aðkallandi að ekki geti beðið meðferðar formlegra þingmála. Málshefjandi og ráðherra, sem hlut á að máli, mega eigi tala lengur en þrjátíu mínútur og aðrir þingmenn og ráðherrar eigi lengur en fimmtán mínútur í senn. Enginn má tala oftari en tvisvar. 2. og 3. málsl. fyrri mgr. gilda einnig um umræður samkvæmt þessari málsgrein.

51. gr.

Breytingartillögur við lagafrumvörp og þingsályktunartillögur skulu vera prentaðar og þeim útbýtt ekki síðar en einni nóttu áður en þær koma til umræðu. Breytingartillögu má fylgja stutt greinargerð. Ráðherra og hver þingmaður má koma fram með breytingartillögur við hverja umræðu sem er.

Breytingartillögu við breytingartillögu má þingmaður bera upp við upphaf þess fundar er hún skal tekin til umræðu. Þó skal þá vera búið að útbýta henni. Nefnd getur einnig borið upp breytingartillögu við frumvarp eða þingsályktunartillögu með jafnstuttum fresti.

Breytingartillögu um atriði, sem búið er að fella, má eigi bera upp aftur á sama þingi. Forseti úrskurðar hvort það er sama atriði sem gerð er tillaga um og áður hefur verið fellt og er þingmönnum skylt að hlíta þeim úrskurði.

52. gr.

Þingmál, sem ekki hafa hlotið lokaafgreiðslu við þinglok, falla niður.

IV. FUNDARSKÖP

53. gr.

Skylt er þingmönnum að sækja alla þingfundi nema nauðsyn banni. Forföll skal tilkynna forseta svo fljótt sem unnt er og metur hann nauðsynina. Ákvæði þessarar málsgreinar gilda þó ekki um fyrirspurnafundi.

Ef þingmaður forfallast svo að nauðsyn krefji að varamaður hans taki sæti hans á meðan skal hann tilkynna forseta það bréflega og jafnframt gera grein fyrir í hverju forföllum in eru fólgin og hversu lengi þau muni vara. Forseti kynnir þinginu bréfið. Þegar varamaður tekur sæti í forföllum þingmanns skal hann ekki sitja skemur en tvær vikur nema þingið hafi áður verið rofið eða því frestað. Þingmaður nýtur ekki þingfararkaups meðan varamaður hans situr á þingi nema fjarvist sé vegna veikinda eða þingmaður sé fjarverandi í opinberum erindum.

Þegar fundur er settur skal samþykkja gerðabók frá síðasta fundi, sbr. 12. gr. Þar næst skýrir forseti frá erindum þeim sem honum hafa borist eða þingskjölum sem útbýtt hefur verið. Þá er gengið til dagskrár.

54. gr.

Þingmaður, sem hefur óskað að taka til máls og fengið leyfi til þess, skal mæla úr ræðustól. Þó getur forseti heimilað ræðumanni að tala úr sæti sínu ef nauðsyn krefur. Sama gildir um ráðherra. Ræðumaður skal jafnan vika ræðu sinni til forseta eða fundarins en eigi ávarpa nokkurn einstakan þingmann. Kenna skal þingmann við kjördæmi hans eða nefna hann fullu nafni.

55. gr.

Framsögumaður meiri og minni hluta nefndar, svo og flutningsmaður máls, en eigi nema einn þótt fleiri flytji, mega við hverja umræðu um mál tala þrisvar, sbr. þó 3. mgr. 44. gr. Ef tveir eða fleiri eru flutningsmenn skal sá er fyrstur stendur á skjalinu teljast framsögumaður nema annar sé tilnefndur. Aðrir mega ekki tala oft en tvisvar. Ráðherrar, er hlut eiga að máli, mega tala svo oft sem þeim þykir þurfa.

Jafnan er heimilt að gera stutta athugasemd um atkvæðagreiðslu, um gæslu þingskapa og til þess að bera af sér sakir. Enginn má þó tala lengur en fimm mínútur í senn.

Þegar útvarpað er umræðum um þingmál skal farið eftir reglum VI. kafla.

56. gr.

Forseti gefur þingmönnum venjulega færi á að taka til máls í þeirri röð er þeir beiðast þess þá er dagskrármálið er tekið fyrir. Þó getur hann vikið frá þeirri reglu við ráðherra, sem hlut á að máli, og framsögumann, svo og til þess að ræður með og móti málefni skiptist á, eða til þess að þingmaður geti gert stutta leiðréttingu eða athugasemd er snertir sjálfan hann.

Forseti getur leyft þingmönnum að veita stutt andsvar við einstökum ræðum strax og þær hafa verið fluttar. Skal þá sá er vill svara bera fram ósk um það við forseta. Andsvari má einungis beina að máli ræðumanns en ekki öðru andsvari. Hvert andsvar má ekki taka lengri tíma en tvær mínútur og skal ræðumanni heimilt að svara því á tveimur mín-

útum. Heimilt er forseta að stytta ræðutíma hvers ræðumanns í þessum umræðum. Enginn má veita andsvar oftár en tvisvar sinnum hverju sinni. Orðaskipti í andsvörum mega ekki standa lengur en í fimmtán mínútur í einu.

57. gr.

Ef umræður dragast úr hófi fram getur forseti úrskurðað að ræðutími hvers þingmanns skuli ekki fara fram úr ákveðinni tímalengd.

Forseti getur stungið upp á að umræðum sé hætt og einnig getur forseti lagt til, hvort heldur í byrjun umræðu eða síðar, að umræðum um mál skuli lokið að liðnum ákveðnum tíma. Eigi má þó, meðan nokkur þingmaður kveður sér hljóðs, takmarka ræðutíma við nokkra umræðu svo að hún standi skemur en þrjár klukkustundir alls. Tillögur forseta skulu umræðulaust bornar undir atkvæði og ræður afl atkvæða úrslitum.

Sömuleiðis geta níu þingmenn krafist þess að greidd séu atkvæði um það umræðulaust hvort umræðu skuli lokið, umræðutími eða ræðutími hvers þingmanns takmarkaður. Nöfn þeirra þingmanna skulu lesin upp og rituð í gerðabókina.

Nú hefur verið samþykktur takmarkaður umræðutími eða ákveðinn ræðutími hvers þingmanns og skal þá forseti skipta umræðutímanum í heild sem jafnast á milli fylgismanna og andstæðinga máls þess sem er til umræðu, án þess að hann sé bundinn við í hvaða röð þingmenn háfa kvatt sér hljóðs, eða milli flokka ef hentara þykir.

Ákvæði þessarar greinar ná einnig til ræðutíma ráðherra.

58. gr.

Eigi má, nema með leyfi forseta, lesa upp prentað mál.

59. gr.

Skylt er þingmanni að lúta valdi forseta í hvívetna er að því lýtur að gætt sé góðrar reglu. Skyldi almenn óregla koma upp er það skylda forseta að gera hlé á fundinum um stundarsakir eða, ef nauðsyn ber til, slíta fundinum.

60. gr.

Frumvörp, hvort heldur eru frá ríkisstjórn eða þingmönnum, svo og tillögur til þingsályktunar og breytingartillögur, má kalla aftur á hverju stigi umræðu sem vill. En heimilt er hverjum þingmanni að taka það jafnskjótt upp aftur á sama fundi, sbr. þó 2. mgr. Fyrirspurn má og afturkalla.

Breytingartillögu, sem er á dagskrá við 2. umr. um lagafrumvarp, má flutningsmaður kalla aftur, að hluta eða í heild, til 3. umr. og kemur hún þá til afgreiðslu við þá umræðu.

61. gr.

Þyki eigi ástæða til að gera ályktun um eitthvert málefni sem á dagskrá er getur þingið vísað því til ríkisstjórnarinnar eða einstakra ráðherra.

62. gr.

Heimilt er þingmanni að krefjast þess að gengið sé til atkvæða um eitthvert þingmál umræðulaust, en það skal því aðeins gert að tveir þriðju hlutar fundarmanna séu því samþykkir.

Meðan á umræðum stendur má gera rökstudda tillögu um að taka skuli fyrir næsta mál á dagskránni og skal þá afhenda forseta tillöguna um það skrifaða. Slíka tillögu má og gera í prentuðu þingskjali.

63. gr.

Forseti ákveður dagskrá hvers fundar. Þó má ákveða dagskrá næsta fundar eftir ályktun þingsins.

Forseti getur breytt röðinni á þeim málum sem eru á dagskrá og einnig tekið mál út af dagskrá.

Forseti getur heimilað, ef ósk berst um það frá flutningsmanni eða flutningsmönnum og enginn þingmaður andmælir því, að umræður fari fram um tvö eða fleiri dagskrármál í einu ef þau fjalla um skyld efni eða það þykir hagkvæmt af öðrum ástæðum.

64. gr.

Eigi má gera neina ályktun nema meira en helmingur þingmanna sé á fundi og taki þátt í atkvæðagreiðslunni, sbr. 53. gr. stjkskr. Þingmaður, sem er á fundi en greiðir ekki atkvæði við nafnakall, telst taka þátt í atkvæðagreiðslunni.

Engin ályktun er lögmæt nema meira en helmingur fundarmanna, þeirra sem atkvæði greiða, greiði atkvæði með henni.

Skylt er þingmanni að vera viðstaddur og taka þátt í atkvæðagreiðslu nema hann hafi lögmæt forföll eða fararleyfi.

Enginn þingmaður má greiða atkvæði með fjárveitingu til sjálfs sín.

65. gr.

Forseti ræður því hvernig atkvæðagreiðslu er skipt og hvernig hún fer fram. Þó getur þingið, ef níu þingmenn krefjast þess, breytt ákvörðun forseta.

66. gr.

Þá er forseti hefur ástæðu til að ætla að allir séu á einu máli má hann lýsa yfir því að gert sé út um atriði án atkvæðagreiðslu ef enginn þingmaður krefst þess að hún fari fram og skal þá sú yfirlýsing forseta koma í stað atkvæðagreiðslu. Um lagafrumvörp og þingsályktunartillögur verður forseti þó jafnan að hafa atkvæðagreiðslu við allar umræður, sbr. 38.–40. og 44. gr.

Atkvæðagreiðslan fer fram á þann hátt að hver þingmaður réttir upp hönd hvort sem hann greiðir atkvæði með eða móti máli. Teljarar telja atkvæðin en forseti skýrir frá úrslitum atkvæðagreiðslunnar eftir að atkvæða hefur verið leitað með og móti. Hafi atkvæðagreiðslan fallið þannig að málið sé hvorki samþykkt né fellt lætur forseti nafnakall fara fram. Sömuleiðis er forseta heimilt að láta atkvæðagreiðslu fara fram með nafnakalli annaðhvort þegar í stað eða ef atkvæðagreiðsla hefur áður farið fram en verið óglögg. Komi fram ósk um nafnakall skal við henni orðið.

Við nafnakall skal farið eftir tölusettri nafnaskrá í stafrófsröð og hluta um í hvert sinn á hverri raðtölunni skuli byrja nafnakallið.

Forseti skal jafnan greiða atkvæði síðastur.

Atkvæðagreiðsla með rafeindabúnaði, þar sem staðfest er hverjir taka þátt í henni og hvernig hver þingmaður greiðir atkvæði, jafngildir nafnakalli. Atkvæði hvers þingmanns við lokaafgreiðslu lagafrumvarpa og þingsályktunartillagna skal skrásetja í þingtíðind-

unum. Sama gildir við aðrar atkvæðagreiðslur ef einhver þingmaður óskar þess á fundinum.

67. gr.

Afl atkvæða ræður um úrslit mála og málsatriða nema öðruvísi sé ákveðið í stjórnarskránni eða þingsköpum.

68. gr.

Um kosningar fer eftir því sem fyrir er mælt í 2. mgr. 3. gr. að því viðbættu að þegar kjósa á um tvo menn eða fleiri, hvort heldur er til starfa innan þings eða utan, skal forseti beita hlutfallskosningu með aðferð þeirri er kennd er við d'Hondt (listakosning). Aðferðin er svo sem greinir í 2.–4. mgr.

Þeir þingmenn, er komið hafa sér saman um að kjósa allir sömu menn í sömu röð, afhenda forseta, þegar til kosninga kemur, lista yfir þá í þeirri röð. Þegar hann hefur tekið við listunum merkir hann hvern þeirra bókstaf, A, B, C o.s.frv., eftir því sem sjálfur hann ákveður eða ákveðið hefur verið með samkomulagi eitt skipti fyrir öll þann þingtíma. Síðan les forseti upphátt stafnafn hvers lista og nöfn þau er á honum standa. Þá kjósa þingmenn þannig að hver ritar á kjörmiða aðeins stafnafn (A, B o.s.frv.) þess lista er hann vill kjósa eftir. Kjörmiðarnir eru afhentir forseta og nefnir hann upphátt bókstaf hvers miða en teljarar rita jafnóðum og telja saman hve mörg atkvæði hafa fallið á hvern lista, hve mörg á A, hve mörg á B o.s.frv. Tölu þeirri, sem hver listi fær þannig, er svo skipt, fyrst með 1, síðan 2, síðan með 3 o.s.frv. eftir því sem með þarf. Hlutatölur hvers lista eru ritaðar í röð, hver niður undan annarri, og yfir dálkinum er ritaður bókstafur þess lista.

Kosning fer eftir hlutatölunum þannig að sá listi fær fyrsta mann er hæsta á hlutatöluna, sá listi næsta mann er á næsthæsta hlutatölu o.s.frv. þar til fullskipað er. Ef jafnháar hlutatölur koma á tvo eða fleiri lista skal varpa hlutkesti um hvor eða hver listanna skuli koma að manni.

Af hverjum lista skulu menn hljóta kosningu í þeirri röð sem þeir standa á listanum.

Þegar kosnir eru varaforsetar samkvæmt síðari másl. 3. mgr. 3. gr. skal fella niður hæstu hlutatölu þess lista sem þingflokkur forsetans á aðild að. Að öðru leyti gilda ákvæði 3. og 4. mgr. um kjör varaforseta og röð þeirra.

Ef kjósa skal einnig varamenn skal listi, sem hlotið hefur mann eða menn, eiga rétt til jafnmargra varamanna í þeirri röð sem þeir standa á listanum.

69. gr.

Þingfundir skulu haldnir í heyranda hljóði. Þó getur forseti lagt til eða þingmaður óskað þess að öllum utanþingsmönnum sé vísað á braut og sker þá þingið úr því hvort svo skuli gert og umræður fara fram í heyranda hljóði eða fyrir luktum dyrum, sbr. 57. gr. stjkskr.

70. gr.

Forseti skipar fyrir um hvernig mönnum skuli gefinn kostur á að vera við fundi þá er haldnir eru í heyranda hljóði. Áheyrendur eru skyldir til að vera kyrrir og hljóðir. Brjóti nokkur móti því getur forseti látið vísa honum á braut og, ef þörf er á, öllum áheyrendum.

V. ÞINGFLOKKAR OG ALMENNAR STJÓRN MÁLAUMRÆÐUR

71. gr.

Skipi þingmenn sér í þingflokka skulu þeir velja sér formann er komi fram fyrir þeirra hönd gagnvart forseta og öðrum þingflokkum og þingmönnum.

Í þingflokki skulu vera a.m.k. tveir þingmenn og má enginn þingmaður eiga aðild að fleiri en einum þingflokki.

72. gr.

Forseti skal hafa reglulega samráð við formenn þingflokka, eða fulltrúa þeirra, um skipulag þingstarfa og leggja fyrir þá til umfjöllunar starfsáætlun þingsins og áætlanir um þingstörf hvefarr viku.

Enn fremur skal forseti hafa samráð við formenn þingflokka um fyrirkomulag umræðna um mikilvæg mál ef ætla má að umræður verði miklar.

Forseti skal sjá um að þingflokkum og einstökum þingmönnum innan þeirra sé búin starfsaðstaða og hafa um það samráð við formenn þingflokka. Sama gildir um þingmenn utan flokka.

73. gr.

Innan tíu daga frá setningu Alþingis skal forsætisráðherra flytja stefnuræðu fyrir hönd ríkisstjórnarinnar, en eftirrit af ræðunni skal afhent þingmönnum sem trúnaðarmál eigi síðar en viku áður en hún er flutt.

Útvarpa skal stefnuræðunni og umræðu um hana. Umferðir skulu vera tvær. Í fyrri umferð hefur forsætisráðherra til umræða allt að hálfri klukkustund og fulltrúar annarra þingflokka en forsætisráðherrans 20 mínútur hver. Í annarri umferð hefur hver flokkur 10 mínútur til umræða.

74. gr.

Á síðari hluta þings skal fara fram almenn stjórn málaumræða. Umræðunni skal útvarpað og fer um þessa umræðu eins og þegar útvarpað er umræðu um þingmál, sbr. 79. gr.

VI. ÚTVARP UMRÆÐU

75. gr.

Útvarpa skal frá þingsetningu.

76. gr.

Útvarpa skal umræðu um vantraust ef níu þingmenn krefjast þess.

77. gr.

Nú óskar þingflokkur að umræðu um þingmál verði útvarpað og beinir formaður þingflokksins tilmælum sínum til forseta. Skal forseti þegar tilkynna það formönnum annarra þingflokka en þeir leita samþykkis flokks síns svo fljótt sem auðið er. Útvarpa skal umræðu þegar samþykki allra flokka liggur fyrir. Sama gildir ef þingflokkur óskar að útvarpað verði umræðum á þingfundi eða hluta af þingfundi.

78. gr.

Nú næst ekki samkomulag milli þingflokka um útvarp umræðu og skal forseti þá tilkynna það þeim sem kröfuna átti. Ef þingflokkur ítrekar kröfu sína skal umræðunni útvarpað. Réttur til útvarps án samþykkis annarra þingflokka gildir þó aðeins um tvær umræður umfram þann flokk sem sjaldnast hefur neytt þess réttar.

79. gr.

Þegar útvarpað er umræðu um þingmál skulu þingflokkar hafa rétt til jafnlangs ræðutíma og forsetar gefa þingmönnum færi á að taka til máls þannig að flokkarnir skiptist á. Við útvarpsumræðu gilda ekki ákvæði 55. gr. um málfrelsi ráðherra. Rétt skal þingmönnum utan flokka að eiga þátt í útvarpsumræðum, þó þannig að enginn þeirra fái lengri tíma en helming þess er hver þingflokkur hefur til umráða og ekki skulu þingmenn utan flokka, ef fleiri eru en tveir, fá lengri tíma samanlagt við útvarpsumræðu en hver einstakur þingflokkur.

80. gr.

Þegar útvarpað er umræðu um þingmál fær hver þingflokkur til umráða þrjátíu mínútur. Forseti getur, með samþykki allra þingflokka, ákveðið að ræðutími skuli vera annar.

Þegar útvarpsumræðu um þingmál er lokið getur umræða haldið áfram eftir venjulegum reglum.

Forseti ákveður í samráði við þingflokka tölu umferða og ræðutíma í einstökum umferðum. Það er umferð þegar fulltrúar allra þingflokka hafa tekið til máls og þeir þingmenn utan flokka sem þátt taka í umræðum.

81. gr.

Óski útvarps- eða sjónvarpsstöð að útvarpa umræðu um þingmál beinir hún tilmælum sínum til forseta. Ef um er að ræða umræðu skv. 79. gr. ákveður forseti í samráði við þingflokkanana hvort orðið skuli við tilmælunum.

Ef útvarps- og sjónvarpsstöð óskar hins vegar að útvarpa venjubundinni umræðu eða hluta af umræðu ákveður forseti hvort það skuli leyft. Þegar útvarpað er umræðu á þennan hátt skal þess gætt að ræðutími skiptist sem jafnast milli flokka eða mismunandi sjónarmiða.

82. gr.

Dag og stund útvarpsumræðu skal tilkynna í útvarpi og á þingfundi svo fljótt sem unnt er.

83. gr.

Umræðum skal útvarpa í sömu röð og kröfur um útvarp bárust forseta enda sé að öðru leyti fullnægt ákvæðum þingskapa. Forseti getur þó vikið frá þessari röð ef sérstakar ástæður liggja til.

84. gr.

Formenn þingflokka eru réttir aðilar gagnvart forseta og þingmönnum flokksins um allt það er að útvarpi umræðu lýtur.

85. gr.

Forseti sker úr ágreiningi sem verður um skilning á reglum þessum um útvarp umræðu eða framkvæmd þeirra.

86. gr.

Í þessum kafla er orðið útvarp notað um hljóðvarp og enn fremur um sjónvarp eftir því sem við á.

Þar sem segir að útvarpa skuli, sbr. 73.–78. gr., er skyldan bundin við Ríkisútvarpið, hljóðvarp.

VII. ÝMISLEG ÁKVÆÐI

87. gr.

Alþingi má ekki taka við neinu málefni nema einhver þingmannanna eða ráðherra taki það að sér til flutnings, sbr. 55. gr. stjkskr.

88. gr.

Umræður á Alþingi, ásamt þingskjölum og atkvæðagreiðslum, skal prenta í Alþingistíðindum.

Í Alþingistíðindunum má ekkert undan fella það er þar á að standa og fram hefur komið í þinginu og gerðabækur þingsins og handrit af umræðum í þinginu bera með sér. Engar breytingar má gera á hvorugu þessu nema leiðrétta þurfi auðsæjar og sannanlegar villur. Engu má bæta inn í Alþingistíðindin, hvort sem það varðar menn eða málefni, nema þess sé óhjákvæmilega þörf eða í því felist sjálfsögð leiðrétting. Forseti getur sett nánari reglur um útgáfu Alþingistíðinda, frágang þingskjala o.fl.

89. gr.

Ef þingmaður talar óvirðulega um forseta Íslands eða ber þingið eða ráðherra eða einhvern þingmann brigslyrðum eða víkur með öllu frá umtalsefninu skal forseti kalla til hans: „Þetta er vítavert“, og nefna þau ummæli sem hann vítir. Nú er þingmaður víttur tvisvar á sama fundi og má þá forseti, með samþykki fundarins, svipta þingmanninn málfrelsi á þeim fundi.

90. gr.

Eftir uppástungu forseta eða formanns þingflokks má bregða út af þingsköpum þessum ef tveir þriðju hlutar þeirra þingmannanna, er um það greiða atkvæði, samþykkja.

91. gr.

Lög þessi öðlast gildi samtímis stjórnarskrárbreytingu þeirri sem samþykkt er á Alþingi sumarið 1991 og falla þá jafnframt úr gildi lög nr. 52 1985, um þingsköp Alþingis. Enn fremur falla úr gildi 3. og 4. mgr. 130. gr. laga um kosningar til Alþingis, nr. 80/1987.

Ákvæði til bráðabirgða.

Þegar lög þessi, ásamt stjórnarskipunarlögum um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum, hafa öðlast gildi fellur niður umboð embættismanna þingsins og þingnefnda. Skal þá aldursforseti Alþingis boða til þingfundar og

standa fyrir kosningu kjörbréfanefndar og forseta Alþingis sem gengst síðan fyrir kosningu varaforseta og fastanefnda samkvæmt ákvæðum laga þessara.

Nd. **10. Breytingartillaga** [2. mál]

við frv. til l. um þingsköp Alþingis.

Frá Rannveigu Guðmundsdóttur og Sigríði A. Þórðardóttur.

Við 14. gr. 1. másl. 1. mgr. orðist svo: Í fjárlaganefnd skulu kosnir ellefu þingmenn en í aðrar fastanefndir níu þingmenn.

Ed. **11. Frumvarp til laga** [2. mál]

um þingsköp Alþingis.

(Eftir 3. umr. í Nd., 28. maí.)

Samhljóða þskj. 9 með þessari breytingu:

14. gr. hljóðar svo:

Í fjárlaganefnd skulu kosnir ellefu þingmenn en í aðrar fastanefndir níu þingmenn. Til utanríkismálanefndar skal að auki kjósa níu varamenn. Þingflokki, sem ekki á fulltrúa í fastanefnd skv. 13. gr., er heimilt, með samþykki nefndarinnar, að tilnefna áheyrnarfulltrúa til setu á fundum hennar.

Fastanefnd kýs sér formann og varaformann er gegnir störfum formanns í forföllum hans. Skulu þeir kosnir á fyrsta fundi nefndarinnar er boða skal til innan viku frá kosningu hennar.

Sá kveður þingnefnd saman til fyrsta fundar er fyrstur var kosinn og lætur hann kjósa formann og varaformann nefndarinnar. Forseti skal tilkynna kjör þeirra á þingfundi.

Formanni og varaformanni nefndar er heimilt að leggja niður störf ef nefnd leyfir; svo getur og nefnd vikið formanni og varaformanni frá en þó þarf til þess samþykki tveggja þriðju hluta nefndarmanna.

Nd. **12. Nefndarálit** [1. mál]

um frv. til stjórnarskipunarlaga um breyt. á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.

Frá stjórnarskipunar- og þingskapanefnd.

Nefndin hefur fjallað um frumvarpið sem flutt er til staðfestingar á stjórnarskrárbreyt-

ingu sem samþykkt var á síðasta þingi. Fullur einhugur er í nefndinni um að mæla með samþykkt þessa frumvarps.

Sólveig Pétursdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 29. maí 1991.

Geir H. Haarde, form., frsm.	Össur Skarphéðinsson, fundaskr.	Páll Pétursson.
Anna Ólafsdóttir Björnsson. Guðrún Helgadóttir.	Guðmundur Bjarnason.	Pálmi Jónsson. Gunnlaugur Stefánsson.

Ed. [2. mál] 13. Nefndarálit

um frv. til l. um þingsköp Alþingis.

Frá stjórnskipunar- og þingskapanefnd.

Nefndin hefur fjallað um frumvarpið og er sammála um að það verði afgreitt óbreytt frá deildinni eins og það liggur fyrir á þskj. 11. Nefndin hélt sameiginlega fundi með neðrideildarnefndinni og ræddi þá efnisatriði frumvarpsins og hafði samþykkt fyrir sitt leyti þær breytingar sem neðrideildarnefndin flutti á þskj. 6.

Nefndin ræddi einnig ýmis önnur atriði þinghaldsins sem ekki varða þingsköpin sérstaklega og vill gjarnan koma þeim atriðum á framfæri í þessu nefndaráliti.

1. *Stöðugt útvarp frá Alþingi.* Nefndin leggur til að forsætisnefnd láti kanna sem fyrst tæknilega möguleika og kostnað við að útvarpa stöðugt á sérstakri rás umræðum á Alþingi. Bendir nefndin á að slíkt verður auðveldara þegar Alþingi er komið í eina málstofu.
2. *Fundatímar þingsins.* Nefndin beinir þeim tilmælum til forsætisnefndar að hún kanni hvort unnt verði að breyta fundatíma þingsins í haust þannig að þeir hefjist eitthvað fyrr en nú er.
3. *Meðferð fjárlagafrumvarpsins.* Nefndin hvetur til þess að fjárlaganefnd, þeir sem unnið hafa undirbúningi þingskapalagafrumvarpsins og þeir sem starfað hafa fyrir fjárveitinganefnd á undanförunum árum, þ.e. starfsmenn fjármálaráðuneytis, Fjárlaga- og hagsýslustofunar og Ríkisendurskoðunar, ásamt starfsmönnum þingsins, ræði nú í sumar um hið nýja fyrirkomulag á afgreiðslu fjárlagafrumvarpsins, sem gert er ráð fyrir í þessu frumvarpi, og móti framkvæmd þessarar nýjungar í einstökum atriðum áður en þingstörf hefjast að nýju í haust.
4. *Störf fastanefnda.* Nefndin hvetur til þess að fastanefndir komi saman í sumar eftir því sem þykir henta til að undirbúa störf fyrir haustið í ljósi breyttra verkefna nefndanna.

5. *Húsnæðismál Alþingis*. Nefndin beinir því til forsætisnefndar að hún hraði athugun á húsnæðismálum Alþingis í því skyni að fá niðurstöðu um þau mál.

Alþingi, 29. maí 1991.

Halldór Ásgrímsson,
form., með fyrirvara.

Björn Bjarnason,
frsm.

Svavar Gestsson,
fundaskr.

Kristín Einarsdóttir,
með fyrirvara.

Salome Þorkelsdóttir.

Karl Steinar Guðnason.

Jón Helgason,
með fyrirvara.

Egill Jónsson.

Eiður Guðnason.

Ed.

14. Lög

[2. mál]

um þingsköp Alþingis.

(Afgreidd frá Ed. 31. maí.)

Samhljóða þskj. 11 (sbr. 9).

Nd.

15. Stjórnarskipunarlög

[1. mál]

um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.

(Afgreidd frá Nd. 31. maí.)

Samhljóða þskj. 1.

16. Tillaga til þingsályktunar

[4. mál]

um samþykki til frestunar á fundum Alþingis skv. 23. gr. stjórnarskrárinnar.

Frá forsætisráðherra.

Alþingi ályktar að veita samþykki til þess að fundum þingsins verði frestað frá 31. maí 1991 og standi sú frestun til septemberloka nema kveðja þurfi það saman skv. 23. gr. stjórnarskrárinnar.

17. Þingsályktun

[4. mál]

um samþykki til frestunar á fundum Alþingis skv. 23. gr. stjórnarskrárinnar.

(Afgreidd 31. maí.)

Samhljóða þskj. 16.