

Til: Skrifstofu Alþingis v/ sérnefndar um fjárreiður ríkisins  
Frá: Davíð Þór Björgvinssyni, prófessor

Alþingi  
Erindi nr. P 121 / 1009  
komudagur 6/13 1997

## Lögfræðialit um frumvarp um fjárreiður ríkisins

### 1.0

Með bréfi dags. 10. desember 1996 fór sérnefnd Alþingis um fjárreiður ríkisins þess á leit við undirritaðan að hann tæki saman lögfræðilegt álit um frumvarp til laga um fjárreiður ríkisins (sbr. mál nr. 100, þingskj.103 lagt fram á 121. löggjafarþingi). Nánar er óskað eftir álitum á þeim þáttum frumvarpsins sem lúta að stöðu Alþingis, m.a. hvort nauðsynlegt sé að setja sérstök ákvæði um stöðu þess. Jafnframt er óskað eftir því að fram komi beinar tillögur um breytingar á þeim ákvæðum frumvarpsins er að þessu álitafni lúta.

### 2.0

Frumvarp það sem hér um ræðir var upphaflega lagt fram á 120. löggjafarþingi, sem mál nr. 297, þingskjal 536. Á því þingi komu fram breytingatillögur frá sérnefnd sem falið var að fjalla um málið. Frumvarpið var síðan aftur lagt fyrir 121. löggjafarþing, sbr. mál nr. 100, þingskjal 103. Í síðara frumvarpinu hefur í mörgum atriðum verið tekið mið af þeim breytingatillögum sem fram komu, en ekki öllum. Vegna þess hefur forsætisnefnd Alþingis sent sérnefndinni athugasemdir sínar við frumvarpið. Meginefni þeirra lýtur að því að skilgreining á stjórnsýslulegu sjálfstæði Alþingis í frumvarpinu sé afar óljós. Er þeirri ósk beint til sérnefndarinnar að hún móti tillögur til breytinga á frumvarpinu, þar sem staða Alþingis innan ríkiskerfisins verði ákvörðuð með skýrum og ótvíræðum hætti. Bent er á að í greinargerð með frumvarpinu eins og það var endurflutt á yfirstandandi þingi hefur ekki í öllum atriðum verið tekið tillit til þeirra breytinga sem orðið hafa á frumvarpinu.

### 3.0

Áður en tekin er afstaða til einstakra ákvæða frumvarpsins er rétt að gefa yfirlit um þau ákvæði stjórnarskrár, almennra laga og reglugerða sem afmarka stöðu Alþingis í íslenskri stjórnskipun. Stöðu Alþingis í stjórnskipuninni frá lögfræðilegu sjónarmiði verður að meta út frá öllum þeim reglum sem kveða á um hlutverk Alþingis. Verður á grundvelli þessara ákvæða reynt að draga ályktanir um það stjórnsýslulega sjálfstæði sem Alþingi er ætlað að hafa og hvort það sé á einhvern hátt takmarkað og þá með hvaða hætti.

Hlutverk Alþingis eins og það er afmarkað í stjórnarskrá og almennum lögum er afar fjölbætt og má greina í nokkra þætti. Þótt fræðilega sé unnt að aðgreina þá, eru þó á milli þeirra ýmis bein og óbein tengsl. Af því leiðir að hafa verður öll þessi margvíslegu hlutverk í huga þegar metið er hvort og að hve miklu leyti lög gera ráð fyrir stjórnsýslulegu sjálfstæði Alþingis, einkum gagnvart framkvæmdarvaldinu. Stjórnsýsluleg staða Alþingis hlýtur að verulegu leyti að vera forsenda þess sjálfstæðis sem Alþingi er að öðru leyti ætlað að njóta í stjórnkerfinu. Þannig er í reynd ekki unnt að skilja afdráttarlaust að innri stjórnsýslu Alþingis sjálfs og starfsemi þess að öðru leyti, þótt slík aðgreining geti haft þýðingu í fræðilegri umfjöllun. Í greinargerð sem þessari er því heppilegt að gefa stutt yfirlit um þessa þætti í starfsemi Alþingis. Þar sem flest af þessu er vel kunnugt verður hér aðeins stiklað á stóru.

- a) Alþingi er valdamesta stofnunin í íslenskri stjórnskipan. Þetta kemur skýrast fram í *þingræðisreglunni*, sem er grundvallarregla í íslenskri stjórnskipan. Reglan er öðrum þræði reist á venjuhelgaðri skýringu á 1. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem segir að Ísland sé lýðveldi með þingbundinni stjórn. Reglan hefur, sem kunnugt er, verið skýrð svo að ríkisstjórn sem situr hverju sinni verði að njóta stuðnings meirihluta þingsins, eða a.m.k. að meirihluti þings sé reiðubúinn að verja hana vantrausti, ef tillaga um það yrði borin fram. Í reglunni felst í reynd að ríkisstjórn og einstakir ráðherrar hverju sinni sækja vald sitt til Alþingis.
- b) Í 2. gr. stjórnarskrárinnar segir: “Alþingi og forseti Íslands fara saman með *löggjafarvaldið*. Forseti og önnur stjórnvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari fara með framkvæmdarvaldið. Dómendur fara með dómvaldið.” Þótt stjórnarskráin geri ráð fyrir atbeina forseta við lagasetningu leiðir í reynd af þessari reglu að Alþingi er æðsta löggjafarstofnun í íslenskri stjórnskipan. Framkvæmdarvaldshafar geta því aðeins sett almenn stjórnsýslufyrirmæli að þau rúmist innan þeirra heimilda sem er að finna í almennum lögum frá Alþingi eða eigi beinlínis stoð í þeim. Þannig sækja framkvæmdarvaldshafar heimildir sínar til að setja almennar reglur í stjórnsýslufyrirmæli til Alþingis. Jafnframt undirstrikar það sérstöðu og vald Alþingis að mörgum málefnum verður ekki skipað nema með almennum lögum frá Alþingi. Þetta kemur fram í fjölmörgum ákvæðum stjórnarskrárinnar sem mæla fyrir um að almenn lög séu nauðsynleg.<sup>1</sup> Þegar þessum beinu fyrirmælum í stjórnarskrá

---

<sup>1</sup> Nefna má þessi ákvæði. Í 40. gr. stjkskr. segir að lög þurfi til að leggja á skatta, breyta þeim og afnema, sbr. og 77. gr. Í 41. gr. segir að ekkert gjald megi greiða úr ríkissjóði nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárákalogum. Þá segir enn fremur að ekki megi heldur taka lán, er skuldbindi ríkið, né selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum landsins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild. Af sama meidi eru fyrirmæli í 42. gr. um að fyrir hvert reglulegt Alþingi skuli leggja frumvarp til fjárlaga fyrir það fjárhagsár sem í hönd fer. Enn fremur má hér nefna 59. gr. um skipan dómvaldsins, 2. mgr. 62. gr. um kirkjuskipan, 1. og 2. mgr. 66. gr. um veitingu ríkisborgararéttar og réttindi útlendinga til að dvelja í landinu, 1. mgr. 67. gr. um frelsissviptingu, 2. mgr. 71. gr. um takmarkanir á friðhelgi einkalífs,

sleppir má orða það sem almennt sjónarmið að almenn lög frá Alþingi séu nauðsynleg þegar setja á almennar og nokkuð varanlegar réttarreglur. Í tengslum við lagasetningarhlutverk Alþingis ber einnig að nefna hlutverk Alþingis við breytingar eða viðauka á sjálfri stjórnarskránni. Þannig leikur enginn vafi á að stjórnarskráin og aðrar grundvallarreglur íslenskrar stjórnskipunar marka Alþingi stöðu sem æðstu og valdamestu stofnunar þjóðfélagsins.

Um þriggri greiningu ríkisvaldsins og þær stjórnsmálahugmyndir sem þar búa að baki mætti hafa langt mál. Sem kunnugt er hafa þó ætíð verið mikil tengsl milli einstakra þátta ríkisvaldsins í íslenskri stjórnskipan. Þetta kemur t.d. skýrt fram í sjálfri þingsræðisreglunni, en þetta endurspeglast einnig skýrlega í ýmsum öðrum ákvæðum stjórnarskrár og almennra laga og í stjórnarframkvæmdinni sjálfri eins og hún hefur þróast hér á landi. Um þetta eru ekki efni til fjalla ítarlega. Þó má benda á að hin síðustu ár má kenna ýmis konar viðleitni til að skerpa aðgreiningu einstakra þátta ríkisvaldsins. Má sem dæmi nefna viðamiklar breytingar á réttarfarslöggjöf landsins á árinu 1992. Einn megintilgangur þeirra var skýrari aðgreining framkvæmdarvalds og dómsvalds. Í ýmsum dómum Hæstaréttar hefur enn frekar verið leitast við að skerpa þessa aðgreiningu. Leggja má áherslu á að þetta á ekki aðeins við um aðgreiningu framkvæmdarvalds og dómsvalds, heldur einnig aðgreiningu löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Má nefna að á síðustu mánuðum hafa verið kveðnir upp nokkrir dómur í Hæstarétti sem varða framsal löggjafans á valdi til framkvæmdarvaldshafa. Er þróunin ótvírætt í þá átt að setja slíku framsali ríkari skorður en verið hefur. Þótt þessir dómur varði ekki beint það álitafni sem greinargerðin fjallar fyrst og fremst um skiptir máli að hafa þessa þróun í huga þegar tekin er afstaða til þess.

- c) Alþingi hefur að sjálfsögðu lykilhlutverki að gegna við *pólitíska stefnumótun*. Þetta hlutverk birtist í mörgum myndum, bæði formlegum og óformlegum. Í þessu sambandi gegna t.d. þingsályktanir mikilvægu hlutverki, sbr. 38. gr. stjkskr. og 44. gr. þingskapalaga nr. 55/1991.
- d) Í stjórnarskrá og almennum lögum er víða að finna ákvæði sem kveða á um *eftirlitshlutverk* Alþingis, einkum með framkvæmdarvaldinu. Í 43. gr. stjkskr. segir að endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja skuli fara fram á vegum Alþingis og í umboði þess eftir nánari fyrirmælum í

---

heimilis og fjölskyldu, 1. og 2. mgr. 72. gr. um takmarkanir á eignarétti, 2. mgr. 73. gr. um takmarkanir á tjáningarfrælsi, 2. mgr. 74. gr. um skylduaðild að félögum og 1. og 2. mgr. 75. gr. um takmarkanir á atvinnuréttindum og rétt til að semja um starfskjör. Þá er að finna fyrirmæli um lagasetningu í 14. gr. um ráðherraábyrgð, 76. gr. um skyldu til að setja í lög fyrirmæli um aðstoð við sjúka, öryrkja, aldraða, atvinnulausa o.s.frv. og 78. gr. um sjálfstæði sveitarfélaga. Þá eru þar ýmis ákvæði sem varða Alþingi sjálft, svo sem um að þingsköp Alþingis skuli sett í lög, sbr. 58. gr., ennfremur um kosningarétt til Alþingis, samkomudag þingsins o.fl.

lögum. Í samræmi við þetta heyrir Ríkisendurskoðun undir Alþingi, sbr. lög nr. 12/1986. Þá má nefna að Umboðsmaður Alþingis starfar í umboði þess, sbr. lög nr. 13/1987. Segja má að hann hafi, í umboði þingsins, eins konar réttargæsluhlutverk fyrir almenning í landinu gagnvart framkvæmdarvaldinu og sé þar af leiðandi liður í eftirliti þingsins með því. Samkvæmt 39. gr. stjkskr. getur Alþingi skipað rannsóknarnefndir til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða. Þótt slíkar nefndir hafi ekki verið skipaðar er ljóst að þetta gæti verið tæki í höndum þingsins við eftirlit með framkvæmdarvaldinu. Í 54. gr. stjkskr. er kveðið á um heimild þingmanna, með leyfi Alþingis, til að óska upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni með því að bera fram fyrirspurn um málið á Alþingi eða beiðast um það skýrslu. Í 14. gr. stjkskr. kemur fram að Alþingi geti kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra.<sup>2</sup> Ákvæði af þessu tagi undirstrika það sjálfstæði sem Alþingis er ætlað að hafa gagnvart framkvæmdarvaldinu.

- e) Víða í lögum er að finna ákvæði sem mæla fyrir um beina eða óbeina aðild Alþingis að framkvæmdarvaldinu í landinu. Þetta kemur einkum fram í fyrirmælum laga um atbeina Alþingis við kosningu manna í stjórnir, ráð og nefndir stofnana ríkisins eða fyrirtækja þess. Þessi ákvæði eru fjölmörg og óþarft að tíunda einstök dæmi. Í mörgum tilvikum kýs þingið þingmenn til að fara með þennan starfa. Það má heita álitamál hversu vel slík lagaákvæði samrýmast ákvæði 2. gr. stjórnarskrárinnar og hvort þau geti talist eðlileg í ljósi hennar. Um það verður að öðru leyti ekki fjallað. Öðrum þræði undirstrika slík ákvæði þó sterka stöðu þingsins í stjórnskipuninni lögum samkvæmt.
- f) Í ákvæðum stjórnarskrár og almennra laga er að finna fyrirmæli um *innri starfsemi* þingsins. Mörg þeirra undirstrika með skýrum hætti sérstöðu og sjálfstæði Alþingis sem stofnunar í íslenska stjórnkerfinu.
- Fyrst má hér nefna reglur um *meðferð þingmála*. Samkvæmt 58. gr. stjkskr. skulu þingsköp Alþingis sett með lögum. Í samræmi við þetta setur Alþingi sér sjálf reglur um þessi efni í formi almennra laga. Um þetta gilda nú þingskapalög nr. 55/1991. Verður sérstaklega vikið að einstökum ákvæðum þeirra hér á eftir. Ákvæði 53. gr. stjkskr. snýr einnig að meðferð þingmála, en þar kemur fram að Alþingi megi ekki taka við neinu málefni nema einhver þingmanna eða ráðherra flytji það.
  - Í öðru lagi má hér nefna reglur sem beinlínis lúta að *innri stjórnsýslu Alþingis*, aðrar en þær sem varða meðferð einstakra þingmála. Samkvæmt 52. gr. stjkskr. kýs Alþingi sér forseta og stýrir hann störfum þingsins. Samkvæmt þessu er forseti Alþingis í störfum sínum aðeins ábyrgur gagnvart Alþingi sjálfu. Þetta ákvæði er nánar útfært í þingskapalögum. Þar segir í 8. gr. að forseti stjórnri umræðum og skuli sjá um að allt fari fram með góðri

<sup>2</sup> Sbr. nánar lög um Landsdóm nr. 3/1963.

reglu. Forseti tekur við öllum erindum til Alþingis og annast 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. Forseti hefur umsjón með starfi þingnefnda. Í 9. gr. er að finna mikilvægt ákvæði þar sem segir að forseti beri ábyrgð á rekstri Alþingis og hafi æðsta vald í stjórnslu þess. Í 10. gr. er kveðið á um skipan forsætisnefndar Alþingis og hlutverk hennar. Undir forsætisnefnd heyrir skipulagning þinghaldsins og umsjón með alþjóðasamstarfi. Hún fjallar um fjárhagsáætlanir þingsins og stofnana sem undir það heyra. Hún setur almennar reglur um rekstur þingsins og stjórnslu. Þá fer forsætisnefndin með verkefni sem forsetum Alþingis hafa verið falin í öðrum lögum. Í 11. gr. kemur fram að forsætisnefnd ráði skrifstofustjóra og þar er einnig mælt fyrir um hlutverk hans, sbr. og 12. gr. Þá er mælt fyrir um ýmis verkefni stjórnslu Alþingis í öðrum lögum, sbr. t.d. lög nr. 88/1995 um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað. Ákvæði þessi treysta sjálfstæði innri stjórnslu þingsins og eru samofin hlutverki þess í stjórnskipuninni að öðru leyti.

- Í þriðja lagi má nefna ýmis lagaboð sem undirstrika sérstöðu og sjálfstæði Alþingis sem stofnunar í íslenskrí stjórnskipan. Fyrst má nefna að í 36. gr. stjkskr. segir að Alþingi sé friðheilagt og enginn megi raska friði þess né frelsi. Af sama meidi er 55. gr. stjkskr., þar sem segir að Alþingi megi ekki taka við neinu málefni nema einhver þingmanni eða ráðherra flytji það, sbr. og 38. gr. Alþingi sker sjálfst úr um hvort þingmenn séu rétt kjörnir, sbr. 46. gr. Þetta er nánar útfært í lögum um alþingiskosningar og alþingismenn nr. 80/1987, sbr. t.d. 128. og 129. gr. Sérhver nýr þingmaður vinnur drengskaparheit að stjórnarskránni, sbr. 47. gr. Þá kemur fram í 48. gr. stjkskr. að alþingismenn séu eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum. Í 49. gr. er kveðið á um friðhelgi þingmanna, sbr. nánar 100. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991. Þá má segja að þetta komi einnig fram í því að grunnreglur um kjördæmaskipan, kjörgengi alþingismanna, samkomudag Alþingis, kosningarétt til Alþingis o.fl. eru settar í stjórnarskrá, sbr. einkum 31., 33. og 34. gr. Samkomudagur Alþingis er ákvarðaður í stjórnarskránni. Af stöðu þessara reglna í stjórnarskrá leiðir að sjálfsögðu að þeim verður ekki breytt nema með atbeina stjórnarskrárgjafans sjálfs. Ýmis önnur ákvæði um hlutverk Alþingis undirstrika sérstöðu þess og sjálfstæði gagnvart öðrum þáttum ríkisvaldsins. Þannig verður forseti lýðveldisins ekki sóttur til refsingar eða leystur frá störfum nema með samþykki eða atbeina Alþingis, sbr. 2. og 3. mgr. 11. gr. stjkskr. Sjálfstæði Alþingis endurspeglar einnig með beinum eða óbeinum hætti í fjölmörgum ákvæðum laga. Sem dæmi má nefna: að Kjaradómur ákveður þingfararkaup skv. 2. gr. laga um Kjaradóm og kjaranefnd nr. 120/1992. Þá eru sérstök lög um eftirlaun alþingismanna, sbr. lög nr. 46/1965, og sérreglur um lifeyrisrétt og eftirlaun. Ennfremur lög um sérfræðilega aðstoð við þingflokka, sbr. lög nr. 56/1971. Í lögum um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað nr. 88/1995, er einnig að finna sérreglur um laun og önnur starfsréttindi þingmanna. Lög in í heild

afmarka sérstöðu þingmanna að þessu leyti og greina þá frá öðrum starfsmönnum ríkisins. Rökin að baki þessum reglum vísa til sjálfstæðis Alþingis og sérstöðu í ríkiskerfinu og stjórnskipuninni. Þá má að lokum nefna að ákvarðanir um laun annarra starfsmanna Alþingis og þeirra stofnana sem undir það heyra og starfsmannamál þeirra almennt lúta sérstökum reglum. Fleiri ákvæði laga mætti nefna sem mæla fyrir um sérstaka stöðu Alþingis í ríkiskerfinu og sjálfstæði þess, þótt það verði ekki gert hér.

#### 4.0

Af yfirlitinu hér að framan, sem ekki er tæmandi, er ljóst að stjórnarskráin og almenn lög fela Alþingi margháttuð verkefni. Þá marka þau hvert með sínum hætti og öll saman sérstöðu Alþingis í stjórnskipuninni. Ennfremur leikur tæpast vafi á að ein af forsendum þess að Alþingis fái notið þessarar sérstöðu og sjálfstæðis er sú að það njóti sjálfstæðis um sín innri málefni, þ.m.t. innri stjórnsýslu sína. Við túlkun einstakra ákvæða lagafyrirmæla sem lúta að stjórnsýslu Alþingis verður því að hafa þetta meginsjónarmið í huga ásamt þeim ákvæðum stjórnarskrár og almennra laga sem að framan eru rakin og þær grundvallarhugmyndir um stöðu Alþingis, sem æðstu valdastofnunar íslensks þjóðfélags og sjálfstæði þess, sem þau eru augljóslega reist á. Verður nú nánar vikið að einstökum ákvæðum sem telja má að mestu máli skipti að því er varðar innri stjórnsýslu Alþingis.

Í erindi forsætisnefndar Alþingis til sérnefndar um fjárreiður ríkisins dags. 6. desember 1996 og fylgiskjali með því sem fylgdi þeim gögnum sem undirritaður hefur fengið send frá skrifstofu Alþingis, er m.a. vikið að ákvæðum 9. gr. þingskapalaga og ákvæði 4. tl. 2. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands (hér eftir nefnd stjórnarráðsreglugerð).<sup>3</sup>

Ákvæði 9. gr. þingskapalaga er svohljóðandi:

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

Ákvæði stjórnarráðsreglugerðarinnar er svohljóðandi:

Forsætisráðuneyti fer með mál, er varða

...

4. Alþingi.

Spurningin sem einkum vaknar í þessu sambandi er hvernig túlka beri tilvitnað ákvæði stjórnarráðsreglugerðarinnar í ljósi 9. gr. þingskapalaga og annarra þeirra ákvæða stjórnarskrár og almennra laga sem fjalla um stöðu Alþingis í stjórnkerfinu og vitnað er til hér að framan.

---

<sup>3</sup> Sbr. auglýsingu um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 31/1969.

Ákvæði 9. gr. þingskapalaga var nýmæli í lögnum frá 1991. Í Alþingistíðindum verður ekki sé að miklar umræður hafi orðið um þetta ákvæði þegar frumvarp til laganna var til meðferðar í þinginu. Í greinargerð með frumvarpinu segir ekki annað en þetta:

Grein þessi er nýmæli. Með henni er staðfest að forseti þingsins fer með æðstu 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.

Í umræðum um frumvarpið er ekki að finna athugasemdir sem að haldi geta komið við frekari skýringu á ákvæðinu. Í ræðu formanns nefndar sem fjallaði um frumvarpið, Geirs Haarde, er þó tekið fram að með ákvæðinu sé forseta falið að fara með æðsta vald í stjórnsýslu þingsins og rekstri þess.

Frumvarp til þingskapalaga, sem síðar varð að lögum nr. 55/1991, var flutt í tengslum við frumvarp til stjórnskipunarlaga sem lagt hafði verið fram og síðar varð að stjórnskipunarlögum nr. 100/1991. Breytingar sem gerðar voru á stjórnarskránni vörðuðu einkum stöðu Alþingis og starfsemi þess. Frumvarpið bendir að nokkru til þess að þar að baki hafi einnig búið það sjónarmið að efla sjálfstæði Alþingis í stjórnkerfi ríkisins, einkum gagnvart framkvæmdarvaldinu

Skýring á 4. tl. 2. gr. stjórnarráðsreglugerðarinnar verður að taka mið af þessu ákvæði 9. gr. þingskapalaga og öðrum ákvæðum stjórnarskrár og almennra laga sem fjalla um stöðu Alþingis og hlutverk. Samkvæmt því verður ákvæði stjórnarráðsreglugerðarinnar ekki skýrt svo að í því felist sjálfstæð heimild forsætisráðuneyti til handa til íhlutunar um innri málefni Alþingis og stjórnsýslu þess. Slík skýring er ósamrýmanleg tilvitnaðri 9. gr. þingskapalaga og þeim meginsjónarmiðum um stöðu Alþingis í stjórnkerfinu og sjálfstæði þess sem fram koma í stjórnarskrá og öðrum lögum. Þannig verður að telja að forseti þingsins og forsætisnefnd hafi fullt forræði á innri málefnum þingsins, þ.m.t. stjórnsýslu þess, og það takmarkist ekki af tilvitnuðu ákvæði stjórnarráðsreglugerðarinnar. Þessi niðurstaða er í bestu samræmi við þá þriggreiningu ríkisvaldsins sem 2. gr. stjórnarskrárinnar er reist á, almenn sjónarmið í íslenskum rétti um réttihæð réttarheimilda og viðurkennd lögskýringarsjónarmið.

Í framhaldi af þessu er eðlilegt að sú spurning vakni hver sé þá merking 4. tl. 2. gr. stjórnarráðsreglugerðarinnar Fjöldi ráðuneyta er ákvarðaður í lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969, sbr. 4. gr. Meginefni stjórnarráðsreglugerðarinnar er að mæla nánar fyrir um verkaskiptingu einstakra ráðuneyta og stofnana ríkisins. Í fyrirmælum reglugerðarinnar má segja að almennt felist tvennt. Í fyrsta lagi að einstök málefni eða einstakar stofnanir ríkisins eigi stjórnsýslulega undir tiltekið ráðuneyti og í öðru lagi að frumkvæði að pólitískri stefnumótun í tilteknum málaflokki eða í störfum tiltekinnar

stofnunar eigi undir tiltekið ráðuneyti. Af þessu virðist sem draga mætti þá ályktun að 4. tl. 2. gr. merki þá að stjórnarsýsla Alþingis eigi undir forsætisráðuneytið. Slík skýring er aftur á móti ekki samrýmanleg ákvæðum stjórnarskrár og almennra laga sem kveða á um stöðu Alþingis. Þá er erfitt að samræma slíka skýringu gildissviði reglugerðarinnar, sem fjallar um stjórnarráðið. Á hitt er að líta að eðli málsins samkvæmt þarf ríkisstjórn á hverjum tíma að eiga margháttuð samskipti við Alþingi vegna starfsemi þess og innri stjórnarsýslu. Getur nefnt ákvæði stjórnarráðsreglugerðarinnar þá ekki merkt annað en, að það sé í verkahring forsætisráðuneytisins að annast þau samskipti, að svo miklu leyti sem þau kalla á formlega meðferð og afgreiðslu innan stjórnarráðsins. Þá má segja að í ákvæði stjórnarráðsreglugerðarinnar geti falist að frumkvæði að pólitískri stefnumótun ríkisstjórnar á hverjum tíma gagnvart Alþingi eigi undir forsætisráðuneytið, að því marki sem slíkt gæti samrýmst stöðu Alþingis í stjórnskipuninni.

## 5.0

Verður nú fjallað um áður nefnt frumvarp um fjárreiður ríkisins í ljósi þeirra meginsjónarmiða um stöðu Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu sem rakin hafa verið.

### 5.1 Almennt um frumvarpið.

Meginmarkmið frumvarpsins er að settar verði í lög almennar reglur um fjárreiður ríkisins. Felur frumvarpið annars vegar í sér endurskoðun á gildandi lögum, einkum lögum nr. 52/1966 um ríkisbókhalð, gerð ríkisreikninga og fjárlaga og hins vegar er í frumvarpinu að finna ákvæði um framkvæmd fjárlaga, sem að sumu leyti koma í stað eldri ákvæða, sbr. t.d. lög nr. 103/1974, um lántökur ríkissjóðs og ríkisfyrirtækja, sem lagt er til að falli niður. Að öðru leyti er um nýmæli að ræða. Þá er leitast við að skilgreina ríkisaðila, ríkistekjur og ríkisútgjöld í samræmi við alþjóðastaðla. Ýmis nýmæli eru önnur í frumvarpinu sem ástæðulaust er að tíunda hér.

Það er einkum tvennt í frumvarpinu sem skiptir máli í ljósi þeirra sjónarmiða sem rakin eru hér að framan um stjórnarsýslu Alþingis og stöðu hennar gagnvart framkvæmdarvaldinu. Fyrri atriðið varðar meðferð ráðherra (fjármálaráðherra) á fjárlagatillögum forsætisnefndar Alþingis og hið síðara varðar eftirlit með fjárreiðum Alþingis og meðferð þess á fjárlagaheimildum.

Áður en vikið verður að þessum tveimur atriðum sérstaklega er rétt að fara nokkrum almennum orðum um stöðu Alþingis samkvæmt frumvarpinu. Í frumvarpinu er Alþingi hvergi nefnt sérstaklega, en ljóst er að almennt er gert ráð fyrir að þær reglur sem þar er að finna eigi við um fjárreiður Alþingis, eins og annarra stofnana. Þannig fellur Alþingi undir skilgreiningu þá sem er að finna í 2. gr. um ríkisaðila. Þá vísa einstök ákvæði frumvarpsins til þess sem nefnt er æðsta stjórn ríkisins, sbr. 3., 13. og 24. gr. (1. og 2. mgr.). Þess ber að geta að þessum orðum var bætt við síðar á grundvelli tillögu sérnefndar um



fjárreiður ríkisins. Í frumvarpinu endurfluttu hefur flutningsmaður tekið tillit til þessara breytingatillagna að hluta, en ekki að öllu leyti. Markmið breytinganna er að afmarka stöðu æðstu stjórnar ríkisins. Þótt orðunum “æðsta stjórn ríkisins” sé bætt inn í einstök ákvæði frumvarpsins verður á hinn bóginn í reynd litið af því ráðið um þá sérstöðu sem æðstu stjórn ríkisins, og þar með töldu Alþingi, er ætlað að hafa í samanburði við aðrar stofnanir. Verður ekki annað séð en að það eigi um öll atriði að lúta sömu reglum og aðrar stofnanir ríkisins.

Telja má eðlilegt að frumvarp, sem hefur að geyma almennar reglur um fjárreiður ríkisins, taki að meginstefnu til einnig til Alþingis. Meðferð þess á almannafé á að sjálfsögðu að lúta sambærilegum reglum og gilda um aðrar stofnanir ríkisins. Þetta getur tæpast verið álitamál. Af þessu leiðir að það má telja eðlilega skipan og í samræmi við 42. gr. stjkskr. að Alþingi sé markaður tekju- og útgjaldarammi í fjárlagafrumvarpi. Eðlilegt er að fjármál Alþingis séu hluti af þeirri almennu stefnu sem hverju sinni er mörkuð í fjármálum ríkisins.

Verður nú fjallað um þau tvö atriði sem að framan eru nefnd.

a) Hið fyrra varðar meðferð fjármálaráðherra á fjárlagatillögum forsætisnefndar Alþingis. Meginspurningin í þessu sambandi er sú hvort fjármálaráðherra eigi, að því er varðar fjárlagatillögur forsætisnefndar, að hafa sama svigrúm til að breyta þeim og aðlaga að frumvarpinu í heild og þegar um er að ræða fjárlagatillögur frá öðrum stofnunum ríkisins, eða hvort hann er á einhvern hátt bundinn við að fella þær óbreyttar inn í frumvarpið.<sup>4</sup>

Í 42. gr. stjórnarskrárinnar segir:

Fyrir hvert reglulegt Alþingi skal, þegar það er saman komið, leggja frumvarp til fjárlaga fyrir það fjárhagsár sem í hönd fer, og skal í frumvarpinu fólgin greinargerð um tekjur ríkisins og gjöld.

Samkvæmt ákvæðinu hefur frumvarp til fjárlaga og fjárlögin sjálf all nokkra sérstöðu séu þau borin saman við önnur lagafrumvörp og lög almennt. Í fyrsta lagi er skylt að leggja fram frumvarp til fjárlaga á hverju reglulegu Alþingi og lögnum er afmarkað efni og gildistími. Að öðru leyti sætir frumvarp til fjárlaga sömu meðferð innan þingsins og önnur lagafrumvörp. Í 5. gr. stjórnarráðsreglugerðarinnar er kveðið á um að fjármálaráðuneytið fari með fjármál ríkisins, að því leyti sem þau eru ekki falin öðrum aðilum, sbr. 5. gr. I. 1. tl. Þá kemur fram að Fjárlaga- og hagsýslustofnun, sem heyrir undir fjármálaráðuneytið, skuli annast undirbúning og samningu fjárlaga, sbr. 5. gr. III. 1. tl. Í samræmi við þetta kemur í hlut fjármálaráðherra að leggja fyrir hvert

---

<sup>4</sup> Ýmsar aðrar leiðir má hugsa sér í þessu sambandi, t.d. þá að fjárlagatillögur forsætisnefndar Alþingis fari ekki um hendur fjármálaráðherra. Þess í stað fari þær beint til meðferðar á þinginu, sem tillaga um breytingu á frumvarpi fjármálaráðherra. Um þetta verður ekki fjallað frekar í greinargerðinni.

reglulegt Alþingi frumvarp til fjárlaga. Þá kemur það einnig í hlut fjármálaráðherra, í samráði við ríkisstjórnina í heild, að marka þá pólitísku stefnu um fjármál ríkisins, sem frumvarpið byggir á hverju sinni. Felur það í sér að almennt verður að gera ráð fyrir að fjármálaráðherra hafi svigrúm til að leggja mat á fjárlagatillögur einstakra stofnana ríkisins, breyta þeim og aðlagja þær og fella að þeirri stefnu sem hann hefur hverju sinni mótað um fjármál ríkisins, nema lög kveði skýrlega á um annað og setji honum skorður í því efni.

Í lögum er ekki að finna sérstakar reglur meðferð fjármálaráðherra á fjárlagatillögum forsætisnefndar Alþingis. Meðan engum slíkum sérreglum er til að dreifa verður að gera ráð fyrir að fjármálaráðherra hafi í meginatriðum áþekkar heimildir um meðferð þeirra og tillögur annarra stofnana ríkisins. Á hitt ber þó að líta að Alþingi hefur, eins og sýnt hefur verið, mikla sérstöðu í stjórnkerfinu. Við meðferð þessara heimilda hlýtur fjármálaráðherra því að vera bundinn að því að virða fyrirmæli stjórnarskrár og almennra laga sem marka sérstöðu og sjálfstæði Alþingis í stjórnskipuninni. Þetta merkir að við meðferð og breytingar á fjárlagatillögum forsætisnefndar Alþingis beri honum að forðast að ganga svo langt að það verði hægt að túlka sem afskipti hans af innri málefnum þingsins og stjórnsýslu þess. Þannig eiga þessi sjónarmið t.d. að leiða til þess að fjármálaráðherra beri að gæta hófs í því að breyta tillögum forsætisnefndar um skiptingu fjár milli einstakra viðfangsefna sem eru á verksviði Alþingis og freista þess þar með að hafa áhrif á þær áherslur í innra starfi þingsins sem forsætisnefnd hefur mótað. Aftur á móti verður, að óbreyttum reglum, að játa honum svigrúm til að leggja t.d. til flatan niðurskurð á heildarfjárveitingum til starfsemi Alþingis, enda séu tillögur hans í samræmi við þau almennu pólitísku markmið sem fjármálaráðherra og ríkisstjórn hafa í sameiningu mótað um fjármál ríkisins og fjárlagafrumvarpið er reist á og í samræmi við þann niðurskurð sem öðrum stofnunum ríkisins yrði gert að sæta. Þessi sjónarmið ættu að leiða til þess að fjármálaráðherra séu í reynd settar nokkrar skorður við meðferð fjárlagatillagna forsætisnefndar. Telja verður að heimild fjármálaráðherra í þessu efni, með þeim takmörkunum sem leiða af fyrrgreindum sjónarmiðum, sé samrýmanleg ákvæðum stjórnarskrár og laga sem mæla fyrir um stöðu Alþingis í stjórnkerfinu, enda hefur Alþingi sjálft við afgreiðslu frumvarpsins síðasta orðið í þessu efni. Þá getur slík heimild fjármálaráðherra samrýmst hugmyndum um þriggreiningu ríkisvalds sem íslensk stjórnskipan er reist á, enda er það hluti af þeim hugmyndum að einstakir þættir ríkisvalds hafi eftirlit hver með öðrum. Styður það þessa niðurstöðu að heimild fjármálaráðherra er einnig studd við venjuhelgað verklag við undirbúning fjárlaga. Taka má fram að þau sjónarmið sem rakin voru eiga einnig við um frumvarp til fjárlaganna.

Hér hefur verið lýst þeim heimildum sem fjármálaráðherra hefur, að óbreyttum lögum, til breytinga og aðlögun fjárlagatillagna forsætisnefndar Alþingis, þegar hann fellir þær inn í fjárlagafrumvarp sitt eða frumvarp til fjárlaganna. Kemur þá til álita, ef talið verður að sjálfstæði Alþingis sé ekki nægilega tryggt með þessum hætti, hvort unnt er að breyta þessum reglum og svipta fjármálaráðherra

þessum rétti eða takmarka hann. Gegn því að það sé unnt mætti hugsanlega tefla fram þeim rökum að heimild fjármálaráðherra að þessu leyti styðjist við stjórnskipunarvenju sem ekki verði breytt nema með breytingu á stjórnarskrá. Um myndun stjórnskipunarvenju sem nýtur stjórnarskrárverndar mætti hafa langt mál. Skiptir þar máli að meta aldur venjunnar, hversu vel og nákvæmlega henni hefur verið framfylgt, hvort hún sé haganleg og skynsamleg, afstöðu til venjunnar og hvort um hana ríki friður. Hið síðastnefnda er sérstaklega mikilvægt þegar um stjórnskipunarvenjur er að ræða. Um samskipti Alþingis og framkvæmdarvaldsins hefur lengi verið deilt og ýmis sjónarmið komið fram. Þá hafa lengi verið skiptar skoðanir um hvort og að hvaða marki fjármálaráðherra eigi að hafa slíka heimild og hvernig henni skuli beitt. Þar sem sérstaklega ríkar kröfur verður að gera um mótun stjórnskipunarvenju sem eigi að njóta verndar stjórnarskrár verður tæplega á það fallist að um þetta hafi mótast slík venja að heimildir fjármálaráðherra að þessu leyti verði ekki takmarkaðar í almennum lögum frá Alþingi. Í samræmi við það verður að telja að Alþingi geti í almennum lögum sett sérstakar reglur um meðferð fjármálaráðherra á fjárlagatillögum forsætisnefndar við undirbúning fjárlaga.

Reglur sem kynnu að verða settar í almenn lög um þetta efni geta gengið misjafnlega langt. Í fyrsta lagi væri unnt að takmarka heimildir fjármálaráðherra með almennum reglum um að honum beri að gæta hófs við beitingu þeirra þegar fjárlagatillögur forsætisnefndar Alþingis eiga í hlut, t.d. út frá þeim sjónarmiðum sem rakin eru að framan. Í öðru lagi gætu slíkar reglur gengið lengra og beinlínis falið í sér að honum verði gert skylt að fella þær óbreyttar inn í frumvarpið, enda verði hann að öðru leyti ekki dreginn til ábyrgðar fyrir þær. Í þriðja lagi gætu slíkar reglur falið í sér að hann gæti gert tillögur um breytingar til forsætisnefndar og leitað samþykkis hennar fyrir þeim eða eftir atvikum að breytingar yrðu aðeins gerðar í samráði við forsætisnefnd. Slíkar reglur mætti eftir atvikum fella inn í þingskapalög eða inn í frumvarp (lög) um fjárreiður ríkisins. Ekki er tilefni til þess hér að gera upp á milli þessara valkosta, enda gætu þeir frá lögfræðilegu sjónarmiði allir samrýmst ákvæðum stjórnarskrár og laga um stöðu Alþingis í stjórnskipuninni. Val milli þessara möguleika er af pólitískum toga fremur en lögfræðilegum og ræðst af þeim markmiðum um aðgreiningu framkvæmdarvalds og löggjafarvalds sem löggjafinn kann að setja sér.

Áður en skilið er við þessi álitamál um meðferð fjármálaráðherra á fjárlagatillögum Alþingis er til fróðleiks rétt að gera grein fyrir því hvernig þessum málum er hagað í Danmörku. Íslensk stjórnskipan á sér fyrst og fremst danska fyrirmynd og því eðlilegt að skoða hvernig þessum málum er hagað þar í landi. Um þetta er fjallað í 47. gr. dönsku þingskapalaganna. Í 1. mgr. segir svo:

Forslag til Folketingets *budget*, hvori indgår de fra statsrevisorerne, rigsrevisor, Folketingets ombudsmand og Nordisk Råds danske delegation modtagne budgetforslag, der i fornødent omfang skal redegøre for de ønskede personalemæssige

rammer, behandles af præsiediet, som senest 10. maj afgiver indstilling til Udvalget for Forretningsordene, der senest 31. maj afslutter behandlingen af budgetforslagets størrelse og sammensætning. Det af Udvalget for Forretningsordenen vedtagne budgetforslag tilstilles statsministeren til brug ved udarbejdelsen af forslag til finanslov for det kommende finansår med instilling om, at det samlede beløb vedrørende Folketinget optages i finanslovsforslagets tekst, medens sammensætningen af budgettet optages i finanslovsforslagets anmærkninger.

Þá er í 2. mgr. 47. gr. dönsku laganna gert ráð fyrir að samsvarandi háttur sé hafður á að því er varðar undirbúning frumvarps til fjáráukalaga. Verði sá kostur valinn að fara svipaða leið hér á landi gefur þetta tilefni til að kanna frekar hinar dönsku reglur og þau sjónarmið sem þær eru reistar á.

b) Síðara atriðið sem til skoðunar er varðar eftirlit framkvæmdarvaldsins (fjármálaráðherra) með fjárreiðum ríkisins og eftir atvikum einstakra ráðherra með þeim stofnunum sem undir þá heyra. Við mat stöðu Alþingis sérstaklega verður að hafa í huga að fjármálum Alþingis er markaður rammi í fjárlögum, eins og annarra ríkisstofnana. Þar er ákvörðuð heildarfjárhæð tekna og gjalda vegna starfsemi Alþingis og skipting þeirra á einstök viðfangsefni. Við meðferð fjárveitinga er yfirstjórn Alþingis að sjálfsögðu bundin af fjárlögum og þeim ramma sem þau marka hverju sinni, rétt eins og aðrar stofnanir ríkisins. Í 5. gr. I. 1. tl. stjórnarráðsreglugerðarinnar er tekið fram að fjármál ríkisins, að svo miklu leyti sem þau eru ekki fengin öðrum aðiljum, eigi undir fjármálaráðuneytið. Ekki verður séð að fjármál Alþingis og meðferð yfirstjórnar þess á fjárveitingum sé sérstaklega tekin undan fjármálaráðuneytinu. Verður því að líta svo á að um það gildi í meginatriðum sömu reglur og gilda um aðrar ríkisstofnanir, að svo miklu leyti sem lög setja fjármálaráðuneytinu ekki aðrar skorður í þessu efni þegar Alþingi á í hlut, en leiða af sjálfstæði Alþingis og stöðu þess í stjórnskipuninni. Aftur á móti verður ekki talið að í 4. tl. 2. gr. stjórnarráðsreglugerðarinnar felst heimild fyrir forsætisráðuneytið til að hafa eftirlit eða afskipti af fjárreiðum þingsins.

Taka má fram að niðurstaða í málsgreininni hér á undan miðast við gildandi reglur. Þetta merkir ekki að Alþingi geti ekki með lögum gert sérstaka skipan á eftirliti með fjárreiðum Alþingis og sett um það reglur. Er t.d. bent á að stjórnarráðsreglugerðin virðist beinlínis gera ráð fyrir að mál sem varða fjármál ríkisins sé hægt að fela öðrum aðilum. Leikur tæpast vafi á að Alþingi getur í almennum lögum komið á annarri skipan að því er varðar eftirlit með fjárreiðum Alþingis en stjórnarráðsreglugerðin gerir ráð fyrir.

Til fróðleiks skal í þessu sambandi bent á að samkvæmt 48. gr. dönsku þingskapalaganna setur forseti danska þjóðþingsins reglur (instrukser) um fjárreiður reikninga þingsins og endurskoðun þeirra. Sé vilji til þess að fara svipaða leið hér á landi gefur það tilefni til að skoðað verði hvernig þessum málum er komið fyrir í Danmörku.

## 5.2. Einstök ákvæði frumvarps til laga um fjárreiður ríkisins.

Verður nú vikið að einstökum ákvæðum í frumvarpi til laga um fjárreiður ríkisins.

Í 1. mgr. 20. gr. frumvarpsins segir:

Allar stofnanir A-hluta skulu gera ársreikninga og eignaskrár innan tveggja mánaða frá lokum reikningsárs og senda til ríkisbókhalds, viðkomandi ráðuneytis og ríkisendurskoðunar.

Ákvæði þetta, eins og það er orðað í frumvarpinu, tekur m.a. til Alþingis. Það felur því í sér ráðagerð um að yfirstjórn Alþingis verði gert skylt að senda ársreikninga og eignaskrár til “viðkomandi ráðuneytis”. Ekki er ljóst hvað þarna er átt við, enda heyrir Alþingi ekki undir neitt ráðuneyti í þeim skilningi sem eðlilegt er að leggja í þessi orð. Vísast í því efni til þess sem segir um ákvæði 4. t. 2. gr. stjórnarráðsreglugerðarinnar hér að framan. Þannig geta orðin “viðkomandi ráðuneyti” ekki átt við þegar Alþingi á í hlut. Samkvæmt því er eðlilegt að skýra þetta ákvæði frumvarpsins svo að Alþingi þurfi aðeins að senda ársreikninga og eignaskrár til ríkisbókhalds og ríkisendurskoðunar. Bent er einnig á í þessu sambandi að spyrja má hvort rétt sé að gera ráð fyrir að Alþingi verði gert skylt að senda upplýsingar þær sem ákvæðið kveður á um til ríkisendurskoðunar, þar sem ríkisendurskoðun er stofnun sem heyrir undir Alþingi. Þessar athugasemdir gefa tilefni til þess að hugað verði að því hvort ekki færi betur á að setja sérstakt ákvæði um Alþingi, þannig að því yrði t.d. aðeins skylt að senda sína ársreikninga og eignaskrár til ríkisbókhalds. Þetta er raunar í samræmi við tillögur þær til breytinga á frumvarpi því sem lagt var fram á síðasta þingi.

Í 21. gr. frumvarpsins segir m.a.:

Þegar er Alþingi kemur saman að hausti skal fjármálaráðherra leggja fram frumvarp til fjárlaga sem nái yfir fjárreiður aðila í A-, B- og C-hluta á næsta fjárlagaári. ...

Frumvarp til fjárlaga skal samið með hliðsjón af þjóðhagsáætlun ríkisstjórnarinnar. Skulu áætlanir um tekjur og gjöld í frumvarpinu gerðar á sömu meginforsendum og þjóðhagsáætlun.

Þessar reglur og raunar einnig reglur 22. gr. frumvarpsins taka m.a. til Alþingis. Þar er bersýnilega gert ráð fyrir að í fjárlagafrumvarpi hverju sinni skuli fjármálaráðherra m.a. gera tillögur um tekjur og gjöld Alþingis. Enga sérstaka ráðagerð er þar að finna um að fjárlagatillögur forsætisnefndar Alþingis skuli sæta annarri meðferð en fjárlagatillögur annarra stofnana ríkisins eða um þær eigi að gilda önnur sérstök sjónarmið. Það væri í samræmi við ákvæði stjórnarskrár og lagaákvæða sem kveða á um stöðu Alþingis í stjórnkerfinu, að setja slíkar reglur, hvort sem það væri í þingskapalögum eða lögum um

fjárreiður ríkisins. Visast að öðru leyti til þess sem að framan segir um þetta efni. Sömu athugasemdir eiga við að breyttum breytanda um frumvarp til fjáráukalaga og frumvarp til lokafárlaga til staðfestingar á ríkisreikningi.

Í 23. gr. frumvarpsins segir:

Breytingar á mörkuðum tekjustofnum eða lögbundnum framlögum skal gera í fjárlögum eða fjáráukalögum. Í frumvarpi til fjárlaga skal vera sérstakt yfirlit um stöðu og ráðstöfun markaðra tekna og lögbundinna framlaga.

Ákvæðið virðist fela í sér ráðagerð um að ákvæðum í almennum lögum, sem mæla fyrir um markaða tekjustofna eða lögundin framlög, skuli breytt með fjárlögum. Í þessu sambandi er vísað til þess sem að framan segir um sérstöðu fjárlaga. Skiptir þar mestu að þeim er afmarkað efni í stjórnarskrá, sbr. 42. gr. og eins er þeim afmarkaður gildistími. Þótt frumvörp til fjárlaga sæti nú sömu meðferð og hver önnur lagafrumvörp leiða þessi sjónarmið til þess að almennum lögum verður að öllu jöfnu ekki breytt með fjárlögum á sama hátt og fjárlögum verður ekki breytt með almennum lögum. Verður að telja æskilegt vegna sérstöðu fjárlaga, að haldið verði í skýra aðgreiningu þeirra og almennra laga. Er það í samræmi við fræðileg viðhorf í lögfræði. Ákvæði 23. gr. frumvarpsins samrýmist ekki þessum sjónarmiðum. Þar sem þetta ákvæði snertir ekki sérstaklega stjórnsýslulega stöðu Alþingis er ekki tilefni til fjalla frekar um það.

Í 30. gr. frumvarpsins segir:

Einstökum ráðherrum er heimilt með samþykki fjármálaráðherra að gera verkamninga og samninga um rekstrarverkefni til lengri tíma en eins árs við aðra ríkisstofnun en sinnt hefur verkefninu, sveitarfélög eða einkaaðila, enda sé áætlað fyrir verkefninu í fjárlögum. Slíkir samningar skulu í engu breyta réttarstöðu þeirra sem þjónustan beinist að.

Í samningi um verkefni skv. 1. mgr. skal m.a. skilgreina þá þjónustu sem ríkissjóður kaupir, greiðslur ríkissjóðs, eftirlit með samningnum og meðferð ágreiningsmála.

Fjármálaráðherra skal með reglugerð setja nánari reglur um undirbúning, gerð og eftirlit með samningum samkvæmt þessari grein og um þær almennu kröfur sem gera skal til samningsaðila, svo sem um fjárhagslegt bolmagn, faglega þekkingu og aðstöðu.

Í ákvæðinu er einstökum ráðherrum, að fengnu samþykki fjármálaráðherra, heimilað að gera samninga sem bundnir eru til lengri tíma en fjárlagaársins. Tilskiilið er að áætlað sé fyrir verkefninu í fjárlögum. Ákvæði þetta er fremur óljóst og erfitt er að gera sér grein fyrir hvernig það gæti komið út í framkvæmd. Eins og það er orðað virðist sem það gæti í fyrsta lagi falið í sér viðtækt framsal á valdi til framkvæmdarvaldsins til að skuldbinda ríkissjóð um lengri tíma, án skýrra heimilda í fjárlögum, sem erfitt yrði að samræma 41. gr. stjkskr. Þetta ræðst þó nokkuð af því hvernig fyrirvarinn um áætlun í fjárlögum

verður túlkaður. Þá má ennfremur benda á að það gæti samræmst betur tilvitnuðu ákvæði stjórnarskrárinnar að samráð yrði haft við fjárlaganefnd Alþingis þegar um viðamikla og fjárfreka samninga er að ræða, þótt það sé álitamál hvort það er nægilegt þar sem fjárveitingavaldið er í reynd hjá Alþingi. Augljós hagkvæmnisrök mæla þó með því að heimilt sé að gera slíka samninga að einhverju marki, án þess að leita þurfi sérstakrar lagaheimildar í hvert skipti. Í öðru lagi má af ákvæðinu sjálfu, og þá sérstaklega af athugasemdum í greinargerð með 30. gr., ráða að slíkir þjónustusamningar geti að einhverju marki falið í sér að opinbert vald sé framselt til sveitarfélaga eða einkaaðila á grundvelli þeirra. Í lokamálslið 1. mgr. 30. gr. er settur sá almenni fyrirvari að slíkir samningar skuli í engu breyta réttarstöðu þeirra sem þjónustan beinist að. Virðist sem ákvæðið geti að þessu leyti falið í sér nokkuð rúma heimild til handa framkvæmdarvaldshöfnum til að framselja opinbert vald til þeirra þjónustuaðila sem samningar kynnu að verða gerðir við. Óvíst er hvort fyrirvarinn um að slíkt framsal eigi ekki að breyta neinu um rétt þeirra sem þjónustunnar eiga að njóta sé nægilegur í þessu efni. Má færa fyrir því rök að heppilegt sé að kveða á um heimildir einstakra stofnana ríkisins til að gera slíka þjónustusamninga í lögum um þær og afmarka þar skýrlega hvort og að hvaða marki slíkt framsal á opinberu valdi til sveitarfélaga eða einkaaðila er heimilt og að fjárframlög til að standa straum af kostnaði við slíka samninga verði ákvörðuð í fjárlögum hverju sinni fyrir hverja stofnun fyrir sig, enda eru þarfir stofnana að þessu leyti afar mismunandi og tilvikin margvísleg og ólík. Þessar almennu athugasemdir um 30. gr. snerta ekki stjórnsýslulega stöðu Alþingis sérstaklega og því ekki tilefni til að fjalla nánar um þær hér. Að því er Alþingi varðar má þó telja eðlilegt að kveðið sé sérstaklega á um heimildir Alþingis til að gera slíka þjónustusamninga, enda mælir ákvæðið eins og það er orðað aðeins fyrir um heimildir einstakra ráðherra, að fengnu samþykki fjármálaráðherra.

Í 33. gr. frumvarpsins segir:

Valdi ófyrirséð atvik því að greiða þarf úr ríkissjóði án heimildar í fjárlögum er fjármálaráðherra að höfðu samráði við hlutaðeigandi ráðherra heimilt að inna greiðsluna af hendi enda þoli hún ekki bið. Fjármálaráðherra er skylt að gera grein fyrir slíkum ófyrirséðum greiðslum og leita heimilda til þeirra með frumvarpi til fjárukalaga.

Ákvæðið styðst við augljós hagkvæmnisrök. Þrátt fyrir það verður að telja að það myndi samræmast betur grundvallarreglunni um að fjárveitingavaldið sé hjá Alþingi, að fjármálaráðherra hefði einnig samráð við fjárlaganefnd Alþingis áður en slíkar greiðslu væru inntar af hendi. Þá ennfremur benat á að orðin “hlutaðeigandi ráðherra” ekki átt við þegar Alþingi á í hlut.

Í 39. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að einstökum ríkisstofnunum sé heimilt, með samþykki fjármálaráðherra og með þeim skilyrðum sem hann setur, að halda eigin bankareikninga. Ákvæðið eins og það er orðað tekur til Alþingis. Sé gengið út frá þeim sjónarmiðum um sérstöðu og sjálfstæði Alþingis í

stjórnkerfinu sem að framan eru rakin má spyrja hvort það geti talist eðlilegt að Alþingi þurfi sérstaka heimild fjármálaráðherra til þess að halda sína eigin bankareikninga og hvort heppilegra sé að kveðið sé sérstaklega á um slíka heimild Alþingi til handa í lögnum. Sömu athugasemdir eiga að sínu leyti við um samþykki fjármálaráðherra samkvæmt 37. gr. frumvarpsins. Þar er sérstaklega bent á að orðin “hlutaðeigandi ráðherra” í 2. mgr. greinarinnare geta ekki átt við um Alþingi.

Í 50. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild fjármálaráðherra til handa til að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laganna. Vakin er athygli á að ákvæðið eins og það er orðað tekur einnig til Alþingis. Ákvæðið gæti því, ef að lögum yrði, falið í sér heimild fyrir fjármálaráðherra til að setja Alþingi nánari fyrirhæli um fjárreiður þess. Vekur þetta þá spurningu hvort ástæða sé til að afmarka heimildina frekar að þessu leyti, þar sem hún getur verið ósamrýmanleg þeim sjónarmiðum sem fyrir eru rakin um stöðu og sjálfstæði Alþingis í stjórnskipuninni. Þetta veltur þó á því hvernig slíkar reglur yrðu úr garði gerðar. Sömu athugasemdir eiga að sínu leyti við um heimildir þær sem fjármálaráðherra er ætlað að hafa samkvæmt 2. ml. 32. gr. frumvarpsins.

Að lokum er vakin athygli á að breyta þarf gildistökudegi væntanlegra laga, sbr. 51. gr. frumvarpsins.

## 6.0

Í greinargerð þessari hafa verið rakin þau lögfræðilegu sjónarmið um sérstöðu og sjálfstæði Alþingis sem til skoðunar koma við athugun á frumvarpi því sem nú liggur fyrir Alþingi um fjárreiður ríkisins. Bent hefur verið á ýmis atriði sem þarfnast sérstakrar athugunar í því efni og aðlaga mætti betur að þeirri sérstöðu og sjálfstæði Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu sem stjórnarskrá og lög mæla fyrir um. Sum þessara atriða þarfnast frekari skoðunar, en ítarlegri umfjöllun um þau rúmast ekki innan þess tímaramma sem greinargerðinni er markaður. Reglur þær sem raktar hafa verið veita talsvert svigrúm til túlkunar og geta rúmað mismunandi sjónarmið og verklag. Í mörgum tilvikum er það pólitískt viðfangsefni frekar en lögfræðilegt að skilgreina nánar stöðu stjórnarsýslu Alþingis í stjórnkerfinu og tengsl þess við framkvæmdarvaldið innan þess ramma sem stjórnarskráin og lög setja um það efni. Vegna þess er ekki tímabært að gera nákvæmar tillögur um lögfræðilega og tæknilega útfærslu á þeim breytingum á frumvarpinu sem vilji kann að standa til að gerðar verði.

Lögbergi, 4. mars 1997

