

Til sérnefndar um
fjárreiður ríkisins.



Alþingi
Erindi nr. 5 121 1345
komudagur 6/12 1996

Frumvarp til laga um fjárreiður ríkisins.

Á fundi forsætisnefndar Alþingis 2. desember s.l. var svohljóðandi samþykkt gerð:

Frumvarp til laga um fjárreiður ríkisins var lagt fram á síðasta þingi en varð ekki útrætt. Frumvarpið var lagt fram að nýju á haustdögum og fjallaði forsætisnefnd Alþingis um frumvarpið á fundi sínum 25. nóvember sl. Þótt nokkur bragarbót hafi verið gerð á frumvarpinu frá upprunalegu horfi blasir það enn við að skilgreining á stjórnsýslulegu sjálfstæði Alþingis sem stofnunar er afar óljós og lítur forsætisnefnd svo á að heitið “æðsta stjórn”, sem bætt hefur verið inn í frumvarpið á stöku stað, breyti litlu þar um. Upptalning á ríkisaðilum í ýmsum greinum frumvarpsins gefur líka til kynna að Alþingi sé sett skör lægra en framkvæmdarvaldið (ráðuneyti), eins og rakið verður hér á eftir, en slík skipan mála fær ekki staðist stjórnskipulega. Beinir forsætisnefnd þeirri ósk til sérnefndarinnar að hún móti tillögur til breytinga á frumvarpinu þar sem staða Alþingis innan ríkiskerfisins verði ákvörðuð með skýrum og ótvíræðum hætti — í samræmi við ákvæði stjórnarskrár og almenn lög. Þess er jafnframt óskað að frumvarpið verði yfirfarið með sérstöku tilliti til þess sem skilgreiningin á sérstöðu Alþingis kann að gefa tilefni til.

Greinargerð :

Eftir að frumvarpið um fjárreiður ríkisins var lagt fram í fyrra sinn hafa verið gerðar á því nokkrar breytingar en hvergi í upptalningu á ríkisaðilum er nafn Alþingis nefnt á nafn. Í 2.

gr. frv. er að finna endurorðaða skilgreiningu á ríkisaðila (“Ríkisaðilar eru þeir sem fara með ríkisvald og þær stofnanir og fyrirtæki sem eru að hálfu eða meirihluta í eigu ríkisins.”) og á stöku stað hefur „æðsta stjórn“ verið felld inn í upptalningu á ríkisaðilum, eins og áður segir. Með því að bæta „æðstu stjórn“ inn í upptalninguna hefur verið leitast við að koma til móts við tillögur sérnefndarinnar, sem hafði málið til meðferðar á síðasta þingi, en í rauninni breytir þetta litlu því að „æðsta stjórn“ er ekki hugtak sem markar með skýrum hætti sérstöðu Alþingis innan ríkiskerfisins.

Lýsandi dæmi um þetta er að finna í 20. gr. frumvarpsins: 1)

1. mgr. „Allar stofnanir A-hluta skulu gera ársreikning og eignaskrá innan tveggja mánaða frá lokum reikningsárs og senda til ríkisbókhalds, viðkomandi ráðuneytis og Ríkisendurskoðunar.“

Hér hafði sérnefndin lagt til svohljóðandi breytingu á orðalagi málgreinarinnar:

„Allar stofnanir A-hluta skulu gera ársreikning og eignaskrá innan tveggja mánaða frá lokum reikningsárs. *Alþingi og stofnanir þess skulu senda þessar upplýsingar til ríkisbókhalds en aðrar stofnanir A-hluta til ríkisbókhalds, viðkomandi ráðuneytis og Ríkisendurskoðunar.*“

Þessi breytingartillaga var ekki tekin inn í frumvarpið við endurflutning þess en hefði verið til bóta.

Ennfremur:

4. mgr. „Hverju ráðuneyti ber að sjá til þess að stofnanir, sem undir það hevra, skv. stjórnarráðslögum og reglugerð, uppfylli ákvæði laga um skilafrest ársreikninga.“

Tilvitnuð ákvæði vekja spurningar um það hvað lesa eigi úr þeim. Er Alþingi samkvæmt þessu stofnun sem heyrir undir ráðuneyti *samkvæmt stjórnarráðslögum og reglugerð?*

1) Sjá ennfremur.13. gr. 4. tl., 29. gr. 2. mgr. , 30. gr. 1.mgr. og 35. gr. frv. um fjárreiður ríkisins.

Hér er skírskotað til reglugerðar nr. 96/1969 um Stjórnarráð Íslands en þau viðhorf að Alþingi eigi undir forsætisráðuneytið (framkvæmdarvaldið) að sækja í málefnum er varða stjórnsýslu og rekstur þingsins, mun einmitt mega rekja til túlkunar á 4. tl. 2. gr. þessarar reglugerðar þar sem segir að *“forsætisráðuneyti fari með mál er varða Alþingi”*. Slík túlkun á reglugerðarákvæðinu fær ekki staðist, því að hún gengur í berhögg við þau grundvallarrök sem búa að baki 2. gr. stjórnarskrárinnar um aðgreiningu ríkisvaldsins og á sér heldur ekki efnislega stoð í lögum nr. 73/1969 um stjórnarráð Íslands.

Með reglugerð verður ekki haggð við stöðu Alþingis svo sem hún er ákvörðuð í stjórnarskrá sem og almennum lögum sem kveða á um starfsemi þingsins og hver fari með æðsta vald og ábyrgð í stjórnsýslu þess. Nægir í því sambandi að vísa til 9. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis þar sem segir:

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

Ekki verður skýrar að orði kveðið.

Reglugerð um Stjórnarráð Íslands verður því að túlka með hliðsjón af stjórnarskrá og almennri löggjöf - og að auki með tilliti til eðlis málefna - hvort þau lúta að stjórnsýslu eða einungis formlegri framkvæmd verka og afgreiðslu mála.

Hvað merkir það þá að forsætisráðuneyti fari með málefni sem varða Alþingi eins og mælt er fyrir í 4. tl. 2. gr. reglugerðar nr. 96/1969 um Stjórnarráð Íslands?

Ljóst er af framansögðu að forsætisráðuneytið getur ekki í krafti þessa reglugerðarákvæðis tekið sér vald sem gefur því rétt til íhlutunar um innri málefni Alþingis - eins og viljað hefur brenna við. Það gefur hins vegar auga leið að ýmis konar málefni sem varða Alþingi með formlegum hætti hljóta eðli máls samkvæmt að koma til kasta framkvæmdarvaldsins. Alþingi starfar í tengslum við aðrar stjórnarstofnanir og

eðlilegt er að ýmislegt komi upp á í þeim samskiptum sem taka þarf til formlegrar meðferðar og afgreiðslu innan stjórnkerfisins. Eitthvert ráðuneytanna þarf að annast þetta og í títtnefndu reglugerðarákvæði er þessi umsýsla falin forsætisráðuneytinu eins og eðlilegt má telja. Þessi umsýsla forsætisráðuneytisins með formlegri afgreiðslu mála sem varða Alþingi felur að sjálfsögðu ekki í sér neitt boðvald. Sem dæmi mætti nefna að forsætisráðherra undirritar lög sem varða Alþingi, svo sem þingskapalög, lög um eftirlaun alþingismanna, lög um þingfararkaup og þingfararkostnað o.s.frv.

Auk þessa hefur forsætisráðuneytið á hendi framkvæmd ýmissa stjórnskipulegra athafna sem því eru falin í stjórnarskránni í umboði forseta Íslands, svo sem birting auglýsinga um samkomudag Alþingis, um frestun á fundum þess og að það skuli koma saman til funda - ennfremur um þingrof. Slíkum framkvæmdum fylgir ekkert boðvald gagnvart Alþingi.

Á boðvaldi og umsýslu er að sjálfsögðu reginmunur.

Forsagan og frekari rökstuðningur fyrir stjórnsvlulegu sjálfstæði Alþingis.

Ekki skal getum að því leitt hver hefur upphaflega verið hugsunin að baki ákvæðinu í 4. tl. 2. gr. stjórnarráðsreglugerðarinnar en hafa verður í huga að stjórnsvlulegu Alþingis stóð ekki styrkum fótum þegar lögin um stjórnarráðið og stjórnarráðsreglugerðin voru sett. Lagaákvæði sem lutu að stjórnsvlulegu Alþingis voru auk þess fá og óljós og ekki til þess fallin að renna styrkum stöðum undir sjálfstæði stofnunarinnar. Má því ætla að sá atbeini sem Alþingi naut af hálfu stjórnarráðsins (forsætisráðuneytis/fjármálaráðuneytis) á þessum árum í sambandi við fjárhagsleg málefni sín hafi ekki síst helgast af þeim aðstæðum og sjálfsagt verið staðfesting á ríkjandi ástandi mála þegar stjórnarráðslögin og reglugerðin tóku gildi 1969.

Allt horfir þetta öðru vísi við í dag. Staða Alþingis er allt önnur og hefur eflst til mikilla

muna á undanförunum árum. Allar forsendur sem lúta að stjórnsýslulegu sjálfstæði Alþingis eru nú til staðar eins og löggjöfin, sem sett hefur verið um starfsemi Alþingis og stjórnsýslu, ber glöggvitni, sjá fylgiskjal.

Lokaorð:

I. “Æðsta stjórn” getur ekki talist fullnægjandi skilgreining á stöðu Alþingis og stofnana þess. Þegar skoðað er hvað felist í hugtakinu “æðsta stjórn”, t.d. í fjárlagafrumvarpi, kemur í ljós að þar er um að ræða sambland af stofnunum, sjóðum og verkefnum af ýmsu tagi. Þessi framsetning kann að duga í fjárlagafrumvarpi en hentar illa því kerfi sem fjárreiðufrumvarpið byggir á. Líta verður svo á að löggjafinn hafi með þéttisniðinni lagasetningu tryggt Alþingi fullt forræði stjórnsýslu sinnar og að Alþingi - og stofnanir þess - eigi af þeim sökum ekki samleið með öðrum stofnunum sem heimfærðar eru undir “æðstu stjórn”. Eðlilegt er því að í fjárreiðufrumvarpi sé sérstaklega kveðið á um málefni Alþingis í einni grein þess og jafnframt ákveðið þar hvað gildi um Alþingi og stofnanir þess og hvað ekki.

II. Það eru ekki haldbær rök að skírskota til þess að Alþingi beri að skoða í sama ljósi og Hæstarétt og embætti forseta Íslands, hvor tveggja stofnanir sem heyra undir “æðstu stjórn”. Löggjafinn hefur ekki tryggt þessum stofnunum stjórnsýslulegt sjálfstæði eins og Alþingi og samamburðurinn á því ekki rétt á sér.

III: Að endingu skal þess getið - til að öllu sé haldið til haga - að það þykir prófsteinn á sjálfstæði þjóðþinga hvort þau hafi forræði eigin fjárlagatillagna. Vafalítið er að samkvæmt stjórnarskrá og almennum lagarökum beri Alþingi (forsætisnefnd Alþingis) réttur til að taka endanlega ákvörðun um eigin fjárhagsáætlun án afskipta framkvæmdavaldsins (ríkisstjórnar) og vísast nánar um þetta atriði til fylgiskjals.

Að endingu er ítrekuð ósk forsætisnefndar um að staða Alþingis sem ríkisaðila verði skýrt afmörkuð í frumvarpi til laga um fjárreiður ríkisins.

5. desember 1996
Ólafur G. Einarsson.
Forseti Alþingis.

Fylgiskjal.

Staða forseta Alþingis og forsætisnefndar.2)

Æðsti fyrirvarsmaður Alþingis er forseti þess. Hann stjórnar umræðum, hefur umsjón með starfi þingnefnda, ber ábyrgð á rekstri Alþingis og hefur æðsta vald í stjórnsýslu þess, sbr. 8.- 9. gr. laga um þingsköp Alþingis nr. 55/1991.

Með forseta starfa varaforsetar og mynda ásamt honum forsætisnefnd, sbr. 10. gr.

1. mgr. þingskapalaga. Um kjör forseta er mælt í 3. gr. laganna, en sá er rétt kjörinn til þess embættis sem hefur meira en helming greiddra atkvæða; varaforsetar eru sex talsins (Raunar fjórir á þingi 1995 - 1996 og á yfirstandandi þingi.)

Í þingskapalögnum er gert ráð fyrir að þingflokkar komi sér saman um hverjir séu varaforsetar og einn sameiginlegur listi sé þá borinn fram, en ef ekki næst slíkt samkomulag skuli varaforsetar kosnir hlutfallskosningu samkvæmt 68. gr. þskpl., sbr. 4. mgr. 3. gr. Með þessum ákvæðum er tryggt að stuðningsflokkar ríkistjórnar hverju sinni hafi meirihluta í nefndinni, en jafnframt að hún hafi sem víðtækastan stuðning þingmanna, þannig að líta megi á hana sem málsvara þingsins í heild.

Verkefni forsætisnefndarinnar er að skipuleggja þinghaldið og hafa umsjón með alþjóðasamstarfi sem Alþingi á aðild að. Hún fjallar um fjárhagsáætlanir þingsins og stjórnsýslu. Forsætisnefnd ræður skrifstofustjóra til sex ára í senn en forseti Alþingis ræður aðra starfsmenn, sbr. 11. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis.

2) Útdráttur úr grg. Sigurðar Línal prófessors.

Samkvæmt 3. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna og 51. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sbr. og 2.mgr. 10. gr. laga um þingsköp Alþingis, gerir forsætisnefnd kjarasamninga við starfsmenn Alþingis og hefur aðild og úrskurðarvald um réttindi og skyldur þeirra. Undir Alþingi heyrir ríkisendurskoðun, sbr. lög nr. 12/1986, og umboðsmaður Alþingis, sbr. lög nr. 13/1987. Báðar þessar stofnanir gegna mikilvægu hlutverki við eftirlit með framkvæmdavaldinu.

Auk þess fjallar forsætisnefnd um þau mál sem forseti leggur fyrir hana eða varaforsetar óska að ræða. Samkvæmt þessu fer forsætisnefndin með mál sem varða innri málefni þingsins, en þar fer forseti með æðsta vald svo sem þegar er lýst. Ákvæði 9. gr þingskapalaga nr. 55/1991 var nýmæli, sett í því skyni að staðfesta að forseti Alþingis færi með æðstu stórn þingsins í þeim málum sem lúta að rekstri þess og stjórnsýslu (administration). (Alþingistíðindi 1991, vorþing, þskj. 2, bls. 24). Því er ljóst að með setningu þingskapalaganna var tilgangurinn sá að áréttta sjálfstæði þingsins og þetta ber að haf í huga við túlkun laganna.

Þegar nú litið er á stöðu forseta Alþingis og forsætisnefndar og jafnframt er höfð í huga staða þingsins eins og henni er lýst í kaflanum hér á undan, getur ekki farið milli mála að hvorki ríkisstjórn í heild, einstakir ráðherrar né ráðuneyti, geta tekið fram fyrir hendur forseta Alþingis eða forsætisnefndar þingsins þegar forsetinn og nefndin hafa tekið ákvarðanir sem lúta að innri málefnum þingsins, þar á meðal um fjárhagsáætlanir þess.

Hins vegar getur Alþingi sjálft, nánar tiltekið meiri hluti þingmanna hreyft við ákvörðunum forseta og forsætisnefndar.
