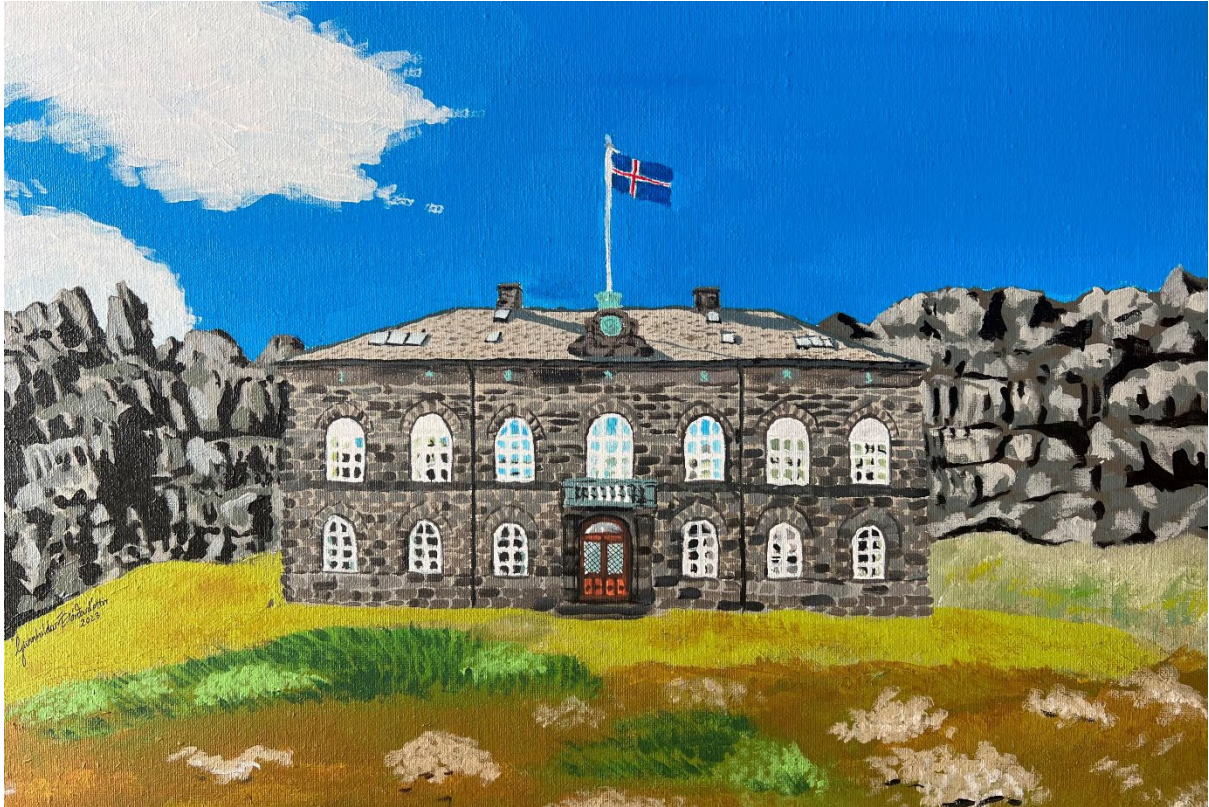


UM ALÞINGISKAFLA STJÓRNARSKRÁRINNAR



Greinargerð um endurskoðun á IV. kafla Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands
unnin að beiðni Katrínar Jakobsdóttur forsætisráðherra

Þórður Bogason

Reykjavík, 1. september 2023

Forsíðumynd:

„Alþingi á Lögbergi“

Gunnhildur Þórðardóttir (1992)

Akrýl, ágúst 2023

Forsætisráðherra, Katrín Jakobsdóttir

Hæstvirtur forsætisráðherra, Katrín Jakobsdóttir, óskaði eftir því við undirritaðan með bréfi, dags. 16. desember 2022, að hann myndi taka saman greinargerð um alþingiskafla stjórnarskrárinnar, IV. kafla, og mögulegar breytingar á honum, fyrir 1. september 2023.

Til grundvallar greinargerðinni liggur að árið 1991 voru gerðar viðamiklar breytingar á stjórnarskránni vegna afnáms deildaskiptingar Alþingis og á sama tíma voru sett ný lög um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, sem enn eru gildandi með áorðnum breytingum. Má því segja að upphafstími umfjöllunar miðist við það tímamark.

Síðan þá hafa orðið miklar breytingar á starfsháttum Alþingis og einnig er bent á það í bréfi forsætisráðherra að töluverð þróun hefur jafnframt orðið alþjóðlega er varðar starfsemi þjóðþinga. Sérstaklega var óskað eftir því að tekið yrði mið af þeirri stjórnarskrárvinnu sem fram hefur farið hér á landi frá 2005 að því marki sem starfsemi Alþingis hefur verið þar til umræðu.

Þau atriði sem forsætisráðherra óskar eftir að verði m.a. reifuð eru efling Alþingis og aðhald og eftirlit þess með framkvæmdarvaldinu, lagasetningarvald og meðferð lagafrumvarpa í ljósi breytinga sem orðið hafa á undirbúningi lagasetningar, þ.á.m. hvort rétt sé að lagafrumvörp lifi milli löggjafarþinga, staða stofnana sem heyra undir Alþingi, eftirlit með lögmæti þingkosninga, aðkoma Alþingis að utanríkis- og Evrópumálum og loks fjárfjárvald í ljósi breytinga er orðið hafa með setningu laga um opinber fjármál.

Að ósk forsætisráðherra eru að finna í greinargerðinni frumtillögur að breytingum á stjórnarskránni eftir því sem undirritaður telur tilefni til.

Greinargerðinni er ætlað að vera grundvöllur fyrir alþingismenn og almenning til umræðu um hugsanlegar breytingar á þeim kafla stjórnarskrárinnar er fjallar um Alþingi. Í því sambandi er skylt að taka fram að undirritaður starfaði f skrifstofu Alþingis frá september 1989 til júlí 2000, þar af sem forstöðumaður nefndasviðs frá október 1995, að undanskildu þriggja ára tímabili á árunum 1992-1995. Þann tíma vann undirritaður í Brussel hjá EFTA og annaðist samskipti við EFTA þjóðþingin í gegnum þingmannanefnd EFTA og við Evrópuþingið í gegnum sameiginlegu EES þingmannanefndina og kom að undirbúningi að stofnun hennar. Þá hefur undirritaður átt sæti í Landskjörstjórn og þar áður starfað sem ritari hennar um árábil og einnig kenndi hann laganemum við Háskóla Íslands í 22 ár um störf Alþingis við stundakennslu í stjórnskipunarrétti. Undirrituðum hefur því ávallt verið umhugað um að vegur og virðing Alþingis, sem æðstu stofnunar hinnar íslensku þjóðar, sé sem mestur og bestur.

Reykjavík, 1. september 2023

Þórður Bogason hrl.

EFNISYFIRLIT

1. Inngangur – efnistöð	6
2. Staða Alþingis í íslenskri stjórnskipun	7
3. Tillögur til stjórnarskrárbreytingar er varða Alþingi frá 1991	9
1) Heildarendurskoðun lýðveldisstjórnarskrárinnar	9
2) Frumvörp til stjórnarskipunarlagar er varða Alþingi 1991-2023	10
a) Frumvörp til stjórnarskipunarlagar er varða Alþingi 1991-1999	10
b) Frumvörp til stjórnarskipunarlagar er varða Alþingi 2000-2004	11
c) Frumvörp til stjórnarskipunarlagar er varða Alþingi 2005-2009	11
d) Frumvörp til stjórnarskipunarlagar er varða Alþingi 2010-2014	12
e) Frumvörp til stjórnarskipunarlagar er varða Alþingi 2015-2019	12
f) Frumvörp til stjórnarskipunarlagar er varða Alþingi 2020-2023	13
3) Umræða um stjórnarskrárbreytingar 2005-2023	13
4. Endurskoðun á IV. kafla – um löggjafarvaldið og störf Alþingis	14
1) Breyting á 35. gr.	15
2) Um 36. gr.	19
3) Breyting á 37. gr.	19
4) Um 38. gr.	20
5) Um 39. gr.	21
6) Breyting á 40. gr.	22
7) Breyting á 41. gr. og 42. gr.	24
8) Breyting á 43. gr.	29
9) Breyting á 44. gr.	30
10) Um 45. gr.	31
11) Breyting á 46. gr.	32
12) Breyting á 47. gr. og 48. gr.	40
a) Heitvinning að stjórnarskrá	40
b) Umboðsmaður Alþingis	42
13) Um 49. gr.	43
14) Um 50. gr.	44
15) Um 51. gr.	45
16) Um 52. gr.	46
17) Um 53. gr.	46
18) Breyting á 54. gr.	47
19) Um 55. gr.	50

20)	Um 56. gr.	51
21)	Um 57. gr.	51
22)	Um 58. gr.	52
	a) Breytingar á lögum um þingsköp Alþingis	52
	b) Meðferð EES- og utanríkismála.....	53
5.	Afleiddar breytingar vegna breytinga á ákvæðum IV. kafla stjkskr.	55
	1) Breyting á 22. gr.	55
	2) Breyting á 23. gr.	56
	3) Breyting á 24. gr.	56
	4) Breyting á 30. gr.	57
	5) Breyting á 77. gr.	58
6.	Erlend réttarpróun.	58
7.	Lokaorð	59
	Heimldaskrá	60
	Fylgiskjal með greinargerð um IV. kafla stjkskr. Frumvarpsdrög	62

1. Inngangur – efnistöð

Greinargerð þessi fjallar um endurskoðun á ákvæðum IV. kafla Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944,¹ í ljósi hefðbundinnar túlkunar stjórnskipunarréttar á þeim. Farið er yfir efnisákvæði hvernar greinar kaflans fyrir sig, sem eru 35. – 58. gr. stjkskr. og lagt mat á hvort breytinga sé þörf og þá hvern. Þannig er ekki fjallað um aðrar greinar stjórnarskrárinnar nema slíkt sé nauðsynlegt samhengisins vegna. Eins kalla sumar tillögur til breytinga á ákvæðum í IV. kafla á breytingar á greinum sem standa í öðrum köflum stjórnarskrárinnar og er sérstaklega gerð grein fyrir því í sérstökum kafla.

Þá er greinargerðin einnig unnin út frá þeirri forsendu að þótt heildarendurskoðun á stjórnarskránni hafi ekki farið fram, líkt og stefnt var að við setningu hennar við stofnun lýðveldis 1944, þá hafa IV. kafli hennar, auk III. kafla (kosningaréttur og kjördæmi) og VII. kafla (mannréttindi) verið endurskoðaðir ítarlega á lokaáratug síðustu aldar. Stjórnarskráin hefur þannig staðið vörð um íslenska stjórnskipun og ekki hafa skapast meiri háttar vandamál tengd stjórnskipun þannig að réttarríkinu væri stefnt í hættu. Lögfræðilega er það mikilvægt að breytingar á stjórnarskrá séu ekki gerðar breytinganna vegna og að ekki verði kollsteypur í túlkun á stjórnarskrá og stjórnskipun landsins í kjölfar breytinga á stjórnarskrá.

Í ljósi þess að hér er um lögfræðilega greinargerð að ræða falla utan ramma hennar þau atriði sem telja má pólitísk í eðli sínu. Atriði sem tengjast umræðu um að ný stjórnarskrá skuli sett í heild sinni, t.d. á grundvelli tillagna stjórnlagaráðs frá 2011, eru því ekki tekin til skoðunar í þessari greinargerð. Varðandi meðferð löggjafarvalds má nefna hugmyndir um rétt annarra en alþingismanna eða ráðherra til að leggja fram mál á Alþingi. Frá sjónarhóli stjórnskipunarréttar fela slíkar hugmyndir í sér gagngera breytingu á stjórnskipuninni. Af sömu ástæðu fellur umfjöllun um þjóðaratkvæðagreiðslur utan ramma þessarar greinargerðar.

Þar sem umfjöllun greinargerðarinnar einskorðast við Alþingi sem handhafa löggjafarvalds er ekki fjallað um stöðu forseta Íslands sem annars handhafa þess, sbr. 1. málsl. 2. gr. stjkskr.

Við undirbúning og gerð greinargerðarinnar hefur höfundur notið aðstoðar og stuðnings margra sem þakka ber. Sérstaklega ber að nefna Helga Bernóðsson, fyrrv. skrifstofustjóra Alþingis og Þorstein Magnússon, fyrr. aðstoðarskrifstofustjóra Alþingis, starfsfólk laga- og stjórnsýslusviðs skrifstofu Alþingis, þau Þórhall Vilhjálmsson sviðsstjóra og Laufeyju Helgu Guðmundsdóttur lögfræðing, Pál Þórhallsson skrifstofustjóra og Gunnar Narfa Gunnarsson lögfræðing hjá forsætisráðuneytinu og lögfræðingana Arnhildi Guðrúnu Eypórsdóttur, Heklu Sigrúnardóttur, Urði Hafþórsdóttur og Þorbjörn Andrason hjá MAGNA. Síðast en ekki síst fær Flóki Ásgeirsson, lögmaður hjá MAGNA, miklar þakkir fyrir stuðning og hvatningu.²

¹ Hér eftir einnig skammstafað *stjkskr.*

² Efni greinargerðarinnar og þær tillögur sem í henni eru kynntar eru alfarið á ábyrgð höfundar.

2. Staða Alþingis í íslenskri stjórnskipun

Saga Alþingis er samofin sögu íslensku þjóðarinnar. Stofnun Alþingis á Þingvöllum árið 930 markar upphaf íslenskrar stjórnskipunar og myndun sjálfstæðs ríkis.³ Sérstaða Íslands miðað við önnur Norðurlönd á þessum tíma fólst í því að hér var ekki um neitt konungsvald að ræða. Þannig var lagasetningarvald og dómgæsla hornsteinn íslenskrar stjórnskipunar en allsherjarframkvæmdarvald skorti. Alþingi fór bæði með löggjafarvaldið og æðsta dómsvaldið. Alþingi var aðalstofn þjóðveldisins og tengdi alla landsmenn saman í stjórnskipulegt samfélag.⁴

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og sú stjórnskipun sem af henni leiðir hvílir á sögulegum grunni og á sér rætur í stjórnskipulagi 19. aldar. Stjórnarskrána þarf því að lesa með hliðsjón af því stjórnskipulagi sem ríkti þegar fyrsta stjórnarskrá landsins var sett árið 1874 og þróun íslenskrar stjórnskipunar frá þeim tíma.⁵

Stjórnarskráin frá 1874 fól í sér að Alþingi fékk löggjafarvald í þeim málum sem skilgreind voru sem sérmál Íslands. Það gildi fram til 1918 er Ísland varð fullvalda ríki og Alþingi fékk fullt löggjafarvald í málefnum íslenska ríkisins. Löggjafarvaldið var í upphafi takmarkað í þeim skilningi að konungur (Íslandsráðherra) hafði neitunarvald gagnvart þeim lagafrumvörpum sem Alþingi samþykkti. Sú takmörkun gildi fram til þess tíma er þingræði var innleitt og Ísland fékk innlendan ráðherra 1904. Frá þeim tíma hafði Alþingi fullt og óskorað löggjafarvald og til stofnunar lýðveldis árið 1944 var synjunarvald þjóðhöfðingjans, konungsins, um staðfestingu laga, einvörðungu formlegs eðlis og því ekki beitt⁶, líkt og gildir í danskri stjórnskipun.⁷

Þegar stjórnarskrá fyrir Ísland var einhliða sett af konungi árið 1874 tók hún mið af dönsku stjórnarskránni frá 5. júní 1849 sem aftur endurspegladi ríkjandi viðhorf í Evrópu á þeim tíma sem m.a. má finna í belgísku stjórnarskránni sem samin var 1830.⁸ Fyrsta stjórnarskrá landsins var því sniðin að ríkjandi stjórnskipun í Danmörku. Nokkur ákvæði í IV. kafla stjórnarskrárinnar, sérstaklega þau sem fjalla um friðhelgi Alþingis og réttindi alþingismanna, eru frá þessum tíma og standa enn efnislega óbreytt.

Á síðari hluta nítjándu aldar og fyrri hluta tuttugustu aldar, áttu sér stað miklar breytingar í átt til lýðræðis í Danmörku og allra breytinga á danskri stjórnskipun varð fljótt vart hér. Þannig má nefna þingræði. Konungur viðurkenndi þingræði árið 1901

³ Sjá nánar Einar Arnórsson: *Réttarsaga Alþingis – Saga Alþingis I. bindi*. útg. Reykjavík 1956.

⁴ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, 2. útg. (Reykjavík 1999), viðauki “Yfirlit um stjórnskipunarsögu Íslands” eftir Ólaf Jóhannesson, bls. 623-624.

⁵ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – undirstöður og handhafar ríkisvalds* 2. útg. (Reykjavík 2021), bls. 75-77.

⁶ Um neitun konungs á að staðfesta konungsráðgjafi um íslenskan fána og ríkisráðsfund í Kaupmannahöfn 30. nóvember 1914, sjá nánar Þóroð Bogason: “Og ég staðfest þau með samþykki mínu” Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001, (Reykjavík 2002), bls. 560.

⁷ Zahle, Henrik (ritstj.): *Danmarks Riges Grundlov – med kommentarer*, (Kaupmannahöfn 1999), bls. 140.

⁸ Zahle: bls. 3.

í Danmörku og það varð þegar hluti af íslenskri stjórnskipun árið 1904, er Íslendingar fengu heimastjórn, sbr. stjórnarskipunarlög nr. 16/1903. Einnig má benda á breytingar á dönsku stjórnarskránni árið 1915 sem meðal annars fólu í sér að konur fengu kosningarétt eins og konur og hjú hér á landi með stjórnarskipunarlögum⁹ nr. 12/1915.

Þróun dansks stjórnskipunarréttar hafði framan af mikil áhrif á íslenskan stjórnskipunarrétt og útilokað er annað en að horfa til þess þegar greina þarf til hlítar íslenska stjórnskipun. Hún varð, ekki frekar en sú danska, til á einum degi. Því ber að hafa í huga að þrátt fyrir að grundvallarbreyting hafi átt sér stað 17. júní 1944 á stjórnarformi íslenska ríkisins, þ.e.a.s. breyting úr konungdæmi í lýðveldi, varð ekki sambærileg grundvallarbreyting á stjórnskipun þess. Gildandi stjórnskipunarréttur á Íslandi, sem og þau sjónarmið sem verður að hafa í huga þegar hann er túlkaður, verður ekki miðaður eingöngu við stofnun lýðveldisins. Hann tók að þróast mun fyrr og í mörgum grundvallaratriðum byggir núverandi stjórnskipun á stjórnarskránni frá 1874, þingræðisreglunni frá 1904 og stjórnarskránni frá 1920, sem samin var í framhaldi af þeim mikilvæga áfanga er Ísland varð frjálst og fullvalda ríki 1. desember 1918.¹⁰

Alþingi má kalla þjóðþing enda er Alþingi ekki eingöngu lýðræðislega kjörin fulltrúasamkoma heldur einnig sú stofnun íslensku þjóðarinnar sem á sér dýpstær rætur í sögu hennar og sjálfstæðisbaráttu.¹¹ Alþingi hefur í stjórnskipun Íslands verið talið fyrst og fremst löggjafarsamkoma og aðalhandhafi löggjafarvalds. Með löggjöf er grundvöllur lagður að stjórnsýslu og dómgæslu og er lagasetning því að vissu leyti undirstaða annarra þátta ríkisvaldsins. Þá leiða þingræðisregla, fjárstjórnarvald og síaukið mikilvægi eftirlitshlutverks Alþingis til þess að Alþingi á líka mikil ítök í framkvæmdarvaldinu. Í hnotskurn má segja um stöðu Alþingis innan íslenskrar stjórnskipunar að Alþingi sé samkoma þjóðkjörinna fulltrúa sem fari með veigamesta þátt ríkisvaldsins, sé valdamesta stofnun þjóðfélagsins og meginstöð stjórnskipunarinnar.¹²

Telja verður, með tilliti til umræðu um hugsanlegar breytingar á stjórnarskrá frá lýðræðisstofnun, að almenn sátt ríki um stöðu Alþingis innan stjórnskipunarinnar og ekkert kalli á knýjandi breytingar á IV. kafla stjórnarskrárinnar. Í því sambandi verður að minna á að með afnámi deildaskiptingar Alþingis með stjórnskipunarlögum nr. 56/1991 voru ákvæði stjórnarskrárinnar um störf Alþingis endurskoðuð rækilega. Samhliða þessari mikilvægu og óumdeildu stjórnarskrárbreytingu voru sett ný lög um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991,¹³ sem hefur síðan þá verið breytt mörgum sinnum í ljósi tíðaranda um starfshætti á Alþingi og þeirra verkefna sem talið er að Alþingi láti til sín taka. Á það sérstaklega við um eftirlitshlutverk Alþingis.

⁹ Hér eftir einnig skammstafað *stjksl.*

¹⁰ Þórður Bogason: bls. 557-558.

¹¹ Sjá nánar Björn Þórðarson: *Alþingi og frelsisbaráttan 1874-1944 – Saga Alþingis III. bindi.* útg. Reykjavík 1956.

¹² Gunnar G. Schram: bls. 185-188.

¹³ Hér eftir einnig skammstafað *þskl.*

Í ljósi þessa samspils IV. kafla stjórnarskrárinnar og þingskapalaga er að mati undirritaðs mikilvægt að í stjórnarskrá séu einvörðungu grundvallaratriði um störf Alþingis er tryggi réttaröryggi stjórnskipunar og nauðsynlegan skýrleika. Ákvæði sem breið samstaða er um og geti staðið um langan tíma, eins og mörg ákvæði kaflans hafa gert. Þingsköp eru svo þessum kafla stjórnarskrárinnar til fyllingar og gera alþingismönnum kleift að aðlaga þau að breyttum viðhorfum í þjóðfélaginu um verkefni og starfshætti Alþingis.

3. Tillögur til stjórnarskrárbreytingar er varða Alþingi frá 1991

1) Heildarendurskoðun lýðveldisstjórnarskrárinnar

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, tók gildi 17. júní 1944. Þar sem þá voru einvörðungu gerðar þær breytingar sem þóttu nauðsynlegar þegar stjórnarformi landsins var breytt úr konungsríki í lýðveldi voru áform uppi um allsherjar endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Þótt sú endurskoðun hafi ekki farið fram verður þar með ekki sagt að íslensk stjórnskipun sé óskýr eða að meiri háttar vandi hafi skapast. Þá verður að telja að í umræðunni um þörf á endurskoðun stjórnarskrárinnar hafi stundum verið dregið úr þeirri staðreynd að þrjú kaflar stjórnarskrárinnar hafa verið endurskoðaðir rækilega á undanförunum áratugum.

Þannig var IV. kafli stjórnarskrárinnar (Alþingi) auk fleiri ákvæða hennar endurskoðaður mjög ítarlega þegar ákveðið var að Alþingi skyldi starfa í einni málstofu, sbr. stjórnarskipunarlög nr. 56/1991. Að sama skapi voru VI. og VII. kafli stjórnarskrárinnar (trúfélaga- og mannréttindakaflar) endurskoðaðir rækilega með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, auk þess sem 43. gr. var breytt með stjórnarskipunarlögum nr. 100/1995. Þá var III. kafli (alþingiskosningar og kjördæmaskipan) endurskoðaður ítarlega og breytt með stjórnarskipunarlögum nr. 77/1999. Eftir stendur að II. kafli stjórnarskrárinnar, um stöðu framkvæmdarvaldsins, hefur ekki sætt endurskoðun og sama gildir um V. kafla (dómsvaldið), auk I. kafla stjórnarskrárinnar um stjórnarform og æðstu stjórn íslenska ríkisins.

Í kjölfar bankahruns á Íslandi í október 2008 voru endurvaktar hugmyndir um þörf á að endurskoða ýmsar grundvallarreglur í íslensku stjórnskipulagi. Ákveðið var að efna til sérstaks stjórnlagabings, sbr. lög nr. 90/2010, en í kjölfar ógildingar Hæstaréttar á kosningu til stjórnlagabings hinn 25. janúar 2011 voru lög um stjórnlagabing felld úr gildi, sbr. lög nr. 31/2011. Þess í stað var með lögum ákveðið að þeir 25 fulltrúar sem kosnir höfðu verið til stjórnlagabings tækju sæti í stjórnlagaráði, sbr. þingsályktun um skipun stjórnlagaráðs, nr. 19/139 frá 28. febrúar 2011.¹⁴

Með stjórnarskipunarlögum nr. 91/2013 var tveimur greinum bætt við ákvæði um stundarsakir er lutu að sérreglu um breytingar á stjórnarskrá þannig að þær skyldu

¹⁴ Um sögu breytinga og tilrauna til heildarendurskoðunar stjórnarskrárinnar frá 1944 sjá m.a. Björg Thorarensen: bls. 93-97.

bornar undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Heimildin gildi til 30. apríl 2017 og kom ekki til framkvæmda.

2) *Frumvörp til stjórnarskipunarlaga er varða Alþingi 1991-2023*

Hér á eftir verður gerð stuttlega grein fyrir þeim frumvörpum til stjórnarskipunarlaga sem lögð hafa verið fram á Alþingi frá 1991-2023, án þess að hljóta lokaafgreiðslu. Tekin eru með öll frumvörp sem að einhverju leyti snúa að löggjafarmálefnum og stöðu Alþingis en ekki þau frumvörp sem einvörðungu lúta að breytingu á kosningaskipan. Þá er heldur ekki fjallað um frumvörp til stjórnarskipunarlaga sem fjalla um aðra þætti en verkefni Alþingis beinlínis, s.s. um mannréttindi og auðlindaákvæði.

a) *Frumvörp til stjórnarskipunarlaga er varða Alþingi 1991-1999.*

i) *116. löggjafarþing 1992-1993 – 29. mál, þskj. nr. 30.*

Lögð var til breyting á 21. gr. stjkskr. í tilefni af umræðu um EES-samninginn er varðaði framsal fullveldisréttar til fjölbjóðlegra stofnana. Flutningsmenn voru úr stjórnarandstöðu.

ii) *116. löggjafarþing 1992-1993 – 30. mál, þskj. nr. 31.*

Lagt var til að ný grein bættist við stjórnarskrá á eftir 45. gr. Tengdist tillagan framangreindu frumvarpi um breytingu á 21. gr. stjkskr. og varðaði rétt þriðjungs alþingismanna til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu ef samningur sem háður væri samþykki Alþingis samkvæmt 21. gr. yrði samþykktur. Flutningsmenn voru þeir sömu og að 29. máli.

iii) *117. löggjafarþing 1993-1994 – 303. mál, þskj. nr. 494.*

Lagt var til að heimild til útgáfu bráðabirgðalaga yrði afnumin með niðurfellingu 28. gr. stjkskr. Flutningsmenn voru þingkonur Kvinnalistsans.

iv) *118. löggjafarþing 1994-1995 – 212. mál, þskj. nr. 240.*

Tillaga um að með nýju ákvæði um stundarsakir yrði efnt til stjórnlagabings til að endurskoða stjórnarskrána. Flutningsmaður var Jóhanna Sigurðardóttir.

v) *120. löggjafarþing 1995-1996 – 146. mál, þskj. nr. 173.*

Tillaga um að ráðherrar megi ekki eiga sæti á Alþingi með breytingu á 51. gr. stjkskr. Flutningsmaður var Siv Friðleifsdóttir.

vi) *120. löggjafarþing 1995-1996 – 386. mál, þskj. nr. 678.*

Tillaga um breytingu á 28. gr. stjkskr. um útgáfu bráðabirgðalaga. Flutningsmenn voru sjö þingmenn úr hópi stuðningsmanna ríkisstjórnar og stjórnarandstöðu.

vii) *120. löggjafarþing 1995-1996 – 398. mál, þskj. nr. 702.*

Lögð var til breyting á 26. gr. stjkskr. er heimilaði þriðjungi kosningabærra manna í landinu að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um framtíðargildi laga. Flutningsmenn voru Jóhanna Sigurðardóttir og Svanfríður Jónasdóttir.

- viii) 121. löggjafarþing 1996-1997 – 18. mál, þskj. nr. 18.
Mál 398 frá 120. löggjafarþingi lagt fram að nýju af sömu flutningsmönnum auk Össurar Skarphéðinssonar.
- ix) 122. löggjafarþing 1997-1998 – 187. mál, þskj. nr. 189.
Mál 398 frá 120. og mál 18 frá 121. löggjafarþingi endurflutt með breytingum af sömu flutningsmönnum.
- x) 122. löggjafarþing 1997-1998 – 659. mál, þskj. nr. 1132.
Mál 212 frá 118. löggjafarþingi um stjórnlagabætur endurflutt með nokkrum breytingum. Flutningsmaður sá sami auk Ástu R. Jóhannesdóttur.
- xi) 123. löggjafarþing 1998-1999 – 51. mál, þskj. nr. 51.
Mál 146 frá 120. löggjafarþingi endurflutt af sama flutningsmanni.
- b) *Frumvörp til stjórnarskipunarlaganna er varða Alþingi 2000-2004*
- i) 128. löggjafarþing 2002-2003 – 197. mál, þskj. nr. 200.
Lögð var til breyting á 26. gr. stjkskr. er heimilaði fimmtungi kosningabærra manna í landinu að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um framtíðargildi laga. Sambærilegt frumvarp áður lögð fram þrisvar sinnum á 120.-122. löggjafarþingi. Flutningsmenn voru Jóhanna Sigurðardóttir, Össur Skarphéðinsson, Jóhann Ársælsson og Svanfríður Jónasdóttir.
- ii) 130. löggjafarþing 2003-2004 – 279. mál, þskj. nr. 315.
Lagt var til að heimild til útgáfu bráðabirgðalaga yrði afnumin með niðurfellingu 28. gr. stjkskr. og 51. gr. stjkskr. breytt á þann veg að ráðherrar mættu ekki vera alþingismenn. Flutningsmaður var Kristinn H. Gunnarsson.
- iii) 131. löggjafarþing 2004-2005 – 50. mál, þskj. nr. 50.
Lagt var til að embætti forseta Íslands yrði lagt niður og videigandi breytingar gerðar á stjórnarskránni. Flutningsmaður var Pétur H. Blöndal.
- iv) 131. löggjafarþing 2004-2005 – 426. mál, þskj. nr. 605.
Mál 197 frá 128. löggjafarþingi endurflutt. Flutningsmenn voru sjö þingmenn Samfylkingarinnar.
- v) 131. löggjafarþing 2004-2005 – 474. mál, þskj. nr. 726.
Lögð var til breyting á 21. gr. stjkskr. um að samþykki Alþingis þyrfti að liggja fyrir áður en heitið væri þátttöku eða stuðningi Íslands í stríði gegn öðru ríki. Flutningsmenn voru þingmenn Samfylkingar.
- c) *Frumvörp til stjórnarskipunarlaganna er varða Alþingi 2005-2009*
- i) 132. löggjafarþing 2005-2006 – 55. mál, þskj. nr. 55.
Mál 474 frá 131. löggjafarþingi endurflutt af þingmönnum Samfylkingar.
- ii) 133. löggjafarþing 2006-2007 – 12. mál, þskj. nr. 12.
Mál 279 frá 130. löggjafarþingi endurflutt af sama flutningsmanni.

iii) 135. löggjafarþing 2007-2008 – 134. mál, þskj. nr. 138.

Mál 279 frá 130. og mál 12 frá 133. löggjafarþingi endurflutt af sama flutningsmanni auk tveggja annarra.

iv) 136. löggjafarþing 2008-2009 – 286. mál, þskj. nr. 512.

Lagt til að við stjórnarskrá bættist nýtt ákvæði um stundarsakir þess efnis að forseti Íslands boði til stjórnlagabings um gerð nýrrar stjórnarskrár. Flutningsmenn voru sjö þingmenn Framsóknarflokks.

v) 136. löggjafarþing 2008-2009 – 385. mál, þskj. nr. 648.

Lagt til m.a. frumvörp til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá yrðu borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar, að 80. gr. stjkskr. yrði breytt á þann veg að Alþingi láti fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin lög er varða almannahag ef 15% kjósenda krefðist þess og að við stjórnarskrá bættist nýtt ákvæði um stundarsakir þess efnis að forseti Íslands boði til stjórnlagabings til að endurskoða stjórnarskrána. Flutningsmenn voru Jóhanna Sigurðardóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Birkir J. Jónsson og Guðjón A. Kristjánsson.

d) *Frumvörp til stjórnarskipunarlaganna er varða Alþingi 2010-2014*

i) 139. löggjafarþing 2010-2011 – 715. mál, þskj. nr. 1238.

Lögð var til sú breyting á 79. gr. stjkskr. að ef 2/3 hlutar þingmanna greiði atkvæði með breytingu á stjórnarskrá yrði hún borin undir þjóðaratkvæði og greiddu minnst 6/10 allra kosningabærra manna henni atkvæði sitt teldist hún gild stjórnarskipunarlög. Flutningsmenn voru 18 þingmenn úr ýmsum flokkum.

ii) 141. löggjafarþing 2012-2013 – 34. mál, þskj. nr. 34.

Lögð til sú breyting að alþingismaður víki úr þingsæti meðan hann gegnir ráðherradómi. Sambærilegt mál margsinnis lagt fram áður. Flutningsmenn fimm þingmenn úr Framsókn, Sjálfstæðisflokkur og Samfylkingu.

iii) 141. löggjafarþing 2012-2013 – 415. mál, þskj. nr. 510.

Meiri hluti stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis lagði fram frumvarp sem fól í sér heildarendurskoðun á gildandi stjórnarskrá, byggt á frumvarpi að nýrri stjórnarskrá sem stjórnlagaráð afhenti forseta Alþingis hinn 29. júlí 2011, en með breytingum sem sérfræðingahópur á vegum nefndarinnar hafði gert m.a. vegna lagatæknilegra atriða. Málið var unnið ítarlega á Alþingi og lögð voru fram nokkur nefndarálit og breytingartillögur, m.a. af meiri hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar á þskj. 947, 948, 1111 og 1112, af 1. minni hluta nefndarinnar á þskj. 958 og af 2. minni hluta á þskj. 959. Málið komst til 2. umræðu á Alþingi en henni var ekki lokið og málið því ekki afgreitt.

e) *Frumvörp til stjórnarskipunarlaganna er varða Alþingi 2015-2019*

i) 145. löggjafarþing 2015-2016 – 841. mál, þskj. nr. 1577.

Lögð til sú breyting að þrjár nýjar greinar bættist við stjórnarskrá, tvær fjölluðu um náttúru Íslands og náttúraauðlindir en sú þriðja vék að því að fimmtán af hundræði kosningabærra manna geti krafist þess að nýstaðfest lög frá Alþingi

verði borin undir þjóðina í almenntri, leynilegri og bindandi atkvæðagreiðslu. Flutningsmaður var Sigurður Ingi Jóhannsson forsætisráðherra.

ii) *147. löggjafarþing 2017-2018 – 103. mál, þskj. nr. 103.*

Lögð til sú breyting að ákvæði um stundarsakir heimilaði tímabundið að breyta stjórnarskránni, sbr. og stjórnarskipunarlög nr. 91/2013. Flutningsmaður var Katrín Jakobsdóttir.

iii) *147. löggjafarþing 2017-2018 – 107. mál, þskj. nr. 107.*

Lögð til sú breyting að 1. mgr. 79. gr. stjkskr. yrði breytt á þann veg að framvegis yrði þjóðaratkvæðagreiðsla um allar breytingar á stjórnarskrá í stað núverandi fyrirkomulags. Flutningsmenn voru 10 þingmenn Pírata.

f) *Frumvörp til stjórnarskipunarlaga er varða Alþingi 2020-2023*

i) *151. löggjafarþing 2020-2021 – 466. mál, þskj. nr. 787.*

Lagðar voru til breytingar á II. kafla stjórnarskrárinnar sem áttu það sammerkt að uppfæra ýmis ákvæði og skýra betur án mikilla efnisbreytinga. Þannig var lagt til að þingræðisreglan yrði fest í stjórnarskrá og nánar kveðið á um þingrof, heimildir starfsstjórna og forystuhlutverk forsætisráðherra. Þá var þar að finna nýmæli m.a. varðandi forsetakjör og forræði Alþingis á samkomutíma sínum. Einnig var gerð tillaga um þrjú ný stjórnarskrárákvæði, um umhverfisvernd, auðlindir náttúru Íslands og íslenska tungu. Flutningsmaður var Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra. Þrjár breytingartillögur voru lagðar fram við 1. umræðu, á þskj. nr. 796, 819 og 844. Málinu var vísað til stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar en hlaut ekki afgreiðslu úr nefnd til 2. umræðu.

ii) *153. löggjafarþing 2022-2023 – 375. mál, þskj. nr. 392.*

Lögð til sú breyting að 1. mgr. 79. gr. stjkskr. yrði breytt á þann veg að framvegis yrði þjóðaratkvæðagreiðsla um allar breytingar á stjórnarskrá í stað núverandi fyrirkomulags. Flutningsmenn voru 12 þingmenn úr röðum Pírata og Samfylkingar.

3) *Umræða um stjórnarskrárbreytingar 2005-2023*

Ákvæði II. kafla stjórnarskrárinnar um framkvæmdarvaldið, forseta Íslands og ríkisstjórn, hafa ekki sætt endurskoðun eða breytingum í raun frá 1918, þar sem þær breytingar sem gerður voru með lýðveldisstjórnarskránni miðuðu fyrst og fremst við að gera einvörðungu nauðsynlegar breytingar þegar Íslands varð lýðveldi og forseti Íslands kom í stað konungs sem þjóðhöfðingi.

Nokkrar ákvarðanir Ólafs Ragnars Grímssonar í tíð hans sem forseti Íslands vöktu upp umræðu um stjórnarskipulega stöðu forsetaembættisins gagnvart ríkisstjórn. Sér í lagi þegar forsetinn synjaði fjölmiðlalögum staðfestingar 2004 og samskipti forsetans og þáverandi forsætisráðherra, Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar, vegna fundar þeirra í apríl 2016 og fréttافلutnings um að forseti hefði hafnað tillögu forsætisráðherra um að þing yrði rofið.

Bankahrunið 2008 hafði mikil áhrif á íslensku þjóðina og í kjölfar þess spratt upp umræða um nýja stjórnarskrá og stjórnlagabæing. Verður fjallað um þann þátt nánar í umfjöllun greinargerðarinnar, eftir því sem við á.

Þá hefur umræða um að í stjórnarskrána vanti ákvæði um meðferð auðlinda og náttúru Íslands og verndun tungumálsins verið áberandi.

Stjórnskipun Íslands byggir á stjórnarskrá sem hefur að geyma grunnákvæði og gildi en samhliða henni er byggt á skýringum og túlkun sem mótast hefur á löngum tíma og taka verður tilliti til við endurskoðun stjórnskipunarreglna, líkt og fjallað er um hér að framan. Allar kollsteypur eða grundvallarbreytingar á stjórnskipun eru í lýðræðislegu réttarríki líkt og Íslandi, séð frá sjónarhóli stjórnskipunarréttar, varhugaverðar og þarfnast mikils undirbúnings.

Í ljósi umfjöllunar um stjórnarskrárbreytingar frá 2005 og til dagsins í dag þá má draga þá ályktun að almennt sé samstaða um að endurskoða stjórnarskrána, þótt um heildarendurskoðun sé að ræða, fremur en að ný stjórnarskrá verði sett frá grunni. Á þessu er mikill munur þar sem telja verður að endurskoðun byggji á þeim stjórnskipunarvenjum og túlkun sem fyrir er, fremur en að ætlunin sé að gerbreyta túlkun með þróast hefur í árána rás á sviði stjórnskipunarréttar. Mjög margir þættir hafa þróast með almennri löggjöf, sérstaklega má nefna þingeftirlit en af mörgu öðru er að taka. Ekki verður heldur talið að uppi sé stjórnskipuleg óvissa sem kalli á brýnar aðgerðir. Eigi að síður er vinna við endurskoðun stjórnarskrárinnar mikilvæg og er greinargerð þessi innlegg í þá vinnu.

4. Endurskoðun á IV. kafla – um löggjafarvaldið og störf Alþingis

Líkt og að framan er rakið ríkti pólitísk samstaða um veigamiklar breytingar á störfum Alþingis, sem gerðar voru með stjórnskipunarlögum nr. 56/1991 og setningu þingskapalaga nr. 55/1991. Með breytingum á þingsköpum og lögum um opinber fjármál á síðustu þremur áratugum hefur Alþingi eflt og styrkt hlutverk sitt, sérstaklega eftirlitsþátt þess, án þess að upp hafi komið vandamál eða álitaeftni af stjórnskipulegum toga.

Í skýrslu stjórnlaganefndar, sem gerð var til undirbúnings stjórnlagabæing, var hnykkt á þeim meginsjónarmiðum sem almennt er talið í stjórnskipunarrétti að verði að liggja til grundvallar breytingum á stjórnarskrá. Þær verða ekki einungis að byggjast á breiðri samstöðu þjóðarinnar, heldur einnig þekkingu og reynslu samfélagsins. Styður þetta þá aðferð flestra lýðræðisríkja að setja sér stjórnarskrár með vandaðri og varanlegri hætti en aðra löggjöf. Þá var einnig minnt á það í skýrslunni að hvað sem liði nánara efni og formi stjórnлага hafi Íslendingar um langt skeið búið við tiltölulega skýr stjórnlæg, án þess að risið hafi alvarlegar stjórnskipunarkreppur eða önnur samfélagsleg upplausn hlotist af óvissu um æðstu stjórn ríkisins. Með hliðsjón af þeim hagsmunum taldi nefndin eðlilegt að nálgast endurskoðun stjórnarskrárinnar með yfirvegun og e.t.v. nokkurri varúð.¹⁵

¹⁵ Skýrsla stjórnlaganefndar, 1. bindi, Reykjavík 2011, bls. 60.

Telja verður að þessi sjónarmið eigi að fullu við enn í dag. Ekki er ástæða til að breyta stjórnarskrá einvörðungu breytinganna vegna og slíkt gengur í raun gegn sjónarmiðum í stjórnskipunarrétti um vandaða setningarhætti stjórnskipunarlaganna. Er því við framsetningu á hugsanlegum breytingum sem æskilegt er að gera á IV. kafla stjórnarskrárinnar og ákvæðum tengdum starfi og starfsháttum Alþingis í greinargerð þessari stuðst við þau sjónarmið að breytingar séu ekki gerðar nema þeirra sé þörf, þær gangi ekki lengra en nauðsyn ber til og að vænta megi þess að ekki rísi miklar deilur um efni þeirra. Þessu til frekari stuðnings má benda á að stjórnlaganefnd taldi í skýrslu sinni að gildandi ákvæði um skipulag og starfsemi Alþingis væru í meginatriðum fullnægjandi. Því væri ekki ástæða til róttækra breytinga, t.d. að koma á deildaskiptingu eða breyta reglum um meðferð þingmála. Þó var bent á mikilvægi þess að styrkja með skýrari ákvæðum fjárstjórnar- og eftirlitshlutverk þingsins.¹⁶

Sá háttur er hafður á að í þessum kafla er fjallað um greinar IV. kafla stjórnarskrárinnar og bent á þau atriði sem telja verður að þarfnist breytinga. Í framhaldi af því verður fjallað aðrar greinar stjórnarskrárinnar sem kunna að tengjast viðfangsefni þessarar greinargerðar. Tillögur til breytinga verða einnig teknar saman og settar upp sem drög að frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna sem birt er sem fylgiskjal með greinargerðinni og hluti hennar. Er það von höfundar að sú nálgun auðveldi umræðu og skoðanaskipti um efnið.

IV. kafli stjórnarskrárinnar hefst á 35. gr. og endar á 58. gr. hennar. Aðrar greinar stjórnarskrárinnar sem fjallað er um í beinum tengslum við yfirferðina eru 22. gr., 23. gr., 24. gr., 30. gr. og 77. gr. hennar, sbr. umfjöllun um í 5. kafla hér á eftir.

I.

1) Breyting á 35. gr.

35. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 9. gr. stjksl. nr. 56/1991, er svohljóðandi:

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.

Þrátt fyrir að stjórnarskráin kveði á um að samkomudagur Alþingis ár hvert skuli vera hinn fyrsta dag októbermánaðar er hann í raun ákveðinn með þingskapalögum með heimild í 2. mgr. 35. gr. stjkskr. Er hann nú annar þriðjudagur í september og markar hann upphaf nýs löggjafarþings ár hvert, sbr. 5. mgr. 1. gr. þskl.

Fyrir stjórnarskrárbreytingar á störfum Alþingis árið 1991 var kveðið á um það í 22. gr. stjkskr. að forseti lýðveldisins stefndi saman Alþingi ár hvert og ákvæði hvenær því væri slitið. Þinglausnir voru alla jafna að vori og lauk þar með viðkomandi löggjafarþingi og nýtt hófst að hausti, alla jafna í október. Sú mikilvæga breyting var gerð á 35. gr. stjkskr. árið 1991 að Alþingi starfar nú allt árið og þinglausnir verða

¹⁶ Skýrsla stjórnlaganefndar, 1. bindi, bls. 113.

„sjálfkrafa“ á síðasta degi löggjafarþings sem staðið hefur yfir í ár, ef þing hefur ekki verið rofið eða kjörtímabil runnið út. Nýtt löggjafarþing hefst strax næsta dag. Enn þá er þó gert ráð fyrir því í 22. gr. stjkskr. að forseti lýðveldisins setji reglulegt Alþingi ár hvert. Sú regla byggist fremur á hlutverki hans sem handhafa framkvæmdarvalds fremur en annars handhafa löggjafarvalds og má setja spurningarmerki við hvort það skuli vera á hendi hans fremur en forseta Alþingis, sem kjörinn er fyrir heilt kjörtímabil, sbr. 1. mgr. 6. gr. þskl.

Einnig var deilt um það í íslenskum stjórnskipunarrétti hvort alþingismenn héldu umboði sínu eftir að þing væri rofið og fram að nýjum kjördegi. Eftir breytingu á 24. gr. stjkskr. árið 1991, þess efnis að þrátt fyrir að Alþingi væri rofið héldu alþingismenn umboði sínu til kjördags, var allur vafi tekinn af um það að umboð alþingsmanna gildir, ef ekki kemur til þingrofs sem styttr kjörtímabil þeirra, í fjögur ár frá kjördegi og að næsta kjördegi, sbr. 1. mgr. 31. og 45. gr. stjkskr.

Staða Alþingis styrktist mjög við þá breytingu árið 1991 að Alþingi starfar síðan þá í einni málstofu, starfsár Alþingis er í raun óslitið og alþingismenn halda umboði sínu til kjördags. Eðlileg þróun í þessa átt er að þáttur framkvæmdarvaldsins í ákvörðun um skipulag starfa á Alþingi, s.s. hvenær Alþingi frestar sínum fundum, minnki eða hverfi alveg.

Þróun og breyting þingskapalaga síðustu áratugi bendir einnig til þess að skipting starfa Alþingis í mismunandi löggjafarþing skiptir minna máli en í meira mæli er litið til starfa innan hvers kjörtímabils, sbr. t.d. kjör embættismanna og fastanefnda gildir nú fyrir kjörtímabilið í stað löggjafarþings áður. Ein regla sem fylgir núverandi fyrirkomulagi 35. stjkskr. er sú að öll þingmál sem ekki eru afgreidd innan þess löggjafarþings sem þau eru lögð fram á falla niður, sbr. 48. gr. þskl.¹⁷ Nær verður að telja að Alþingi ákveði með þingsköpum hvernig það skipuleggur störf sín innan hvers kjörtímabils í stað nákvæmra fyrirmæla í stjórnarskrá.

Forsætisráðherra, Katrín Jakobsdóttir, lagði fram á Alþingi hinn 21. janúar 2021 frumvarp til stjórnarskipunarlaganna þar sem lagðar voru til breytingar á 35. gr. stjkskr.¹⁸

¹⁷ Í dönskum stjórnskipunarrétti nefnd: *diskontinuitetsprincip*, sbr. 4. mgr. 41. gr. dönsku stjkskr.

¹⁸ Alþingi, 151. löggjafarþing 2020-2021, 466. mál á þskj. 787, 20. gr. frv. á bls. 4.

Sú breyting sem lögð var til á 35. gr. stj. skr. var eftirfarandi:

35. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 9. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 56/1991, orðast svo:

Nýtt Alþingi skal koma saman eigi síðar en fjórða þriðjudag eftir almennar alþingiskosningar.

Í lögum skal kveðið á um samkomudag reglulegs Alþingis ár hvert og skiptingu starfstíma þess í löggjafarþing.

Alþingi getur frestað fundum sínum um tiltekinn tíma. Hafi fundum Alþingis verið frestað getur forseti Alþingis eigi að síður kvatt þingið saman til funda ef nauðsyn ber til. Forseta Alþingis er það og skylt ef um það berst ósk frá meiri hluta þingmanna eða ríkisstjórn.

Í greinargerð með frumvarpinu kom m.a. fram að tillögur þær sem settar voru fram væru afrakstur endurskoðunar á ákvæðum II. kafla stjórnarskrárinnar sem fjallar að meginstefnu um forseta Íslands, ríkisstjórn og verkefni framkvæmdarvaldsins. Samhengisins vegna voru þó í frumvarpinu einnig lagðar til breytingar á 2. og 3. másl. 2. gr. og 35. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. I. og IV. kafla hennar.

Í greinargerð með frumvarpinu er ákvæði 20. gr. frv. (35. gr. stj. skr.) skýrt nánar.¹⁹ Í skýringum við 1. mgr. kemur fram að gert sé ráð fyrir að samkomudegi nýs Alþingis eftir alþingiskosningar verði hagað þannig að þingið komi saman til funda eins fljótt og raunhæft og haganlegt megi telja eftir kosningar. Tekur tillagan mið af hugmyndum stjórnlaganefndar og frumvarpi stjórnlagaráðs, þó þannig að í stað tveggja vikna frests þyki hagkvæmt, í samræmi við umsögn forseta Alþingis, að miða við fjórða þriðjudag að afloknum kosningum og er þá haft í huga að tíðkanlegt er að gengið sé til kosninga annaðhvort á laugardögum eða sunnudögum. Ákvæðið útilokar þó vitaskuld ekki að við sérstakar aðstæður sé ákveðið að kalla þingið saman fyrir áðurgreint tímamark.

Í skýringum við 2. mgr. kemur m.a. fram að lagt sé til að árlegur samkomudagur Alþingis (eða „reglulegs Alþingis“) verði eftirleidis að öðru leyti ákveðinn með þingskapalögum og sé þingið þar af leiðandi óbundið af stjórnarskránni um þetta atriði. Á sama hátt er lagt til að þingið skipti sjálft starfstíma sínum upp í löggjafarþing en sú tilhögun haggar því þó ekki að þingið situr allt árið og í reynd óslitið fram til þess að nýjar alþingiskosningar fara fram og þingmenn missa umboð sitt. Af þessu leiðir einnig að það er þingsins að ákveða hvort og hvenær þingmál fellur niður innan marka kjörtímabilsins. Fram kemur að ákvæðið sé að fullu leyti í samræmi við hugmyndir stjórnlaganefndar og frumvarp stjórnlagaráðs.

Í skýringum við 3. mgr. er frekar fjallað um þá breytingu sem ráðgerð er að Alþingi ákveði sjálft frestun funda þingsins og að atbeini handhafa framkvæmdarvalds að ákvörðun um þingfrestun falli alfarið niður. Af orðalagi ákvæðisins leiðir að Alþingi mundi væntanlega fresta fundum sínum með ályktun en nánar yrði kveðið á um þetta í þingskapalögum. Þá er lagt til að forseti Alþingis geti ætíð kvatt þingið saman til funda telji hann það nauðsynlegt, eða ef meiri hluti þingmanna eða ríkisstjórn óskar

¹⁹ Þingskjal 787, 151. löggjafarþ., bls. 64-65.

þess. Er þetta í samræmi við ákvæði 52. gr. stjórnarskrárinnar á þá leið að forseti Alþingis stýri störfum þingsins. Fram kemur að ákvæðið sé að meginstefnu í samræmi við hugmyndir stjórnlaganefndar og frumvarp stjórnlagaráðs þar sem á því var byggt að það væri í ósamræmi við sjálfræði Alþingis að formleg ákvörðun um að kveðja þingið saman væri á hendi handhafa framkvæmdarvalds, svo sem leiðir af núgildandi reglum. Væri breytingin þannig í samræmi við það almenna markmið tillagna stjórnlagaráðs að styrkja stöðu Alþingis gagnvart handhöfum framkvæmdarvalds.

Spyrja má hvort eðlilegra sé í samræmi við stjórnskipulega stöðu einstakra ráðherra, sbr. 14. gr. stj.skr., að tiltekið sé í 35. gr. stj.skr. að ráðherra geti óskað eftir því að Alþingi sé kvatt saman til funda eða heimildin jafnvel bundin við forsætisráðherra, í stað þess að vísað sé til ríkisstjórnar. Ef heimildin er bundin við forsætisráðherra er enginn vafi uppi um framkvæmd ákvæðisins.

Niðurstaða:

Telja verður, með vísan til umfjöllunar hér að framan, að eðlilegt sé við endurskoðun á IV. kafla stjórnarskrárinnar að gerðar verði breytingar á 35. gr. hennar. Í ljósi þess vandaða undirbúnings sem liggur að baki tillögu sem birtist í 20. gr. frv. til stjórnskipunarlaganna á þskj. 787 á 151. löggjafarþingi er lagt til að hún verði lögð til grundvallar þegar rætt er um breytingar á 35. gr. stj.skr., þó með þremur breytingum.

Í stað þess að vísað sé til þess að samkomudag megi ákveða með lögum sé vísað til þess að samkomudag Alþingis megi ákveða með þingskapalögum. Í greinargerð með frv. til stjórnskipunarlaganna á þskj. 787, frá 151. löggjafarþingi, er vísað til þingskapalaga. Er það og í samræmi við ákvörðun um gildandi samkomudag Alþingis, sbr. niðurlagsmálgrein 1. gr. þskl. Þá er fyrirskipað í 58. gr. stj.skr. að þingsköp Alþingis skuli sett með lögum. Lög um þingsköp Alþingis hafa sterka samsvörun við IV. kafla stjórnarskrárinnar og hafa sérstöðu umfram önnur lög. Rétt þykir því að ákvarðanir um starfshætti Alþingis séu lögfestar í þingskapalögum og að stjórnarskrá geri kröfu þar um, sbr. og áður nefnd 58. gr. stj.skr.

Einnig þykir rétt í samræmi við stöðu forsætisráðherra sem fyrirvarsmanns ríkisstjórnarinnar að í stað þess að vísað sé til þess að ríkisstjórn geti óskað eftir því að Alþingi sé kvatt saman til funda sé það forsætisráðherra. Annar kostur væri að binda heimildina við einstaka ráðherra fremur en að vísa til ríkisstjórnar.

Þá má velta upp þeirri spurningu hvort rétt væri að tiltaka í stjórnarskrá að Alþingi frestaði fundum sínum með þingsályktun sem afgreidd væri við eina umræðu, en telja má að stjórnskipunarvenja hafi myndast um ákvörðun um frestun funda Alþingis með þessum hætti um lengri tíma, sbr. og 2. mgr. 45. gr. þskl.

Tillaga um breytingu á 35. gr. stjkskr.:

35. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 9. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 56/1991, orðast svo:

Nýkjörið Alþingi skal koma saman eigi síðar en fjórða þriðjudag eftir almennar alþingiskosningar.

Í lögum um þingsköp Alþingis skal kveðið á um samkomudag reglulegs Alþingis ár hvert og skiptingu starfstíma þess í löggjafarþing.

Alþingi getur frestað fundum sínum um tiltekinn tíma með þingsályktun sem afgreidd er við eina umræðu. Hafi fundum Alþingis verið frestað getur forseti Alþingis eigi að síður kvatt þingið saman til funda ef nauðsyn ber til. Forseta Alþingis er það og skylt ef um það berst ósk frá meiri hluta þingmanna eða forsætisráðherra.

2) Um 36. gr.

36. gr. stjórnarskrárinnar er svohljóðandi:

Alþingi er friðheilagt. Enginn má raska friði þess né frelsi.

Ákvæðið um friðhelgi Alþingis er einn af hornsteinum stjórnarskipunarinnar og undirstrikar mikilvægi stofnunarinnar. Í 100. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, er kveðið á um viðlög við því að ráðast á Alþingi. Nauðsynlegt er að ákvæðið standi óbreytt.

Niðurstaða:

Engar breytingar verði gerðar á 36. gr. stjkskr.

3) Breyting á 37. gr.

37. gr. stjórnarskrárinnar er svohljóðandi:

Samkomustaður Alþingis er jafnaðarlega í Reykjavík. Þegar sérstaklega er ástætt, getur forseti lýðveldisins skipað fyrir um, að Alþingi skuli koma saman á öðrum stað á Íslandi.

Alþingi hefur komið saman í nokkur skipti á síðustu öld og um aldamótin til hátíðarfundu á Þingvöllum. Mikilvægt er að stjórnarskrá kveði á um reglulegan samkomustað Alþingis en að sama skapi er nauðsynlegt að gera ráð fyrir því að þingið geti komið saman á öðrum stað á Íslandi. Í ljósi þróunar og aðskilnaðar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds þykir rétt að leggja til þá breytingu á 37. gr. stjórnarskrárinnar að í stað þess að forseti lýðveldisins (forsætisráðherra) geti skipað fyrir um að Alþingi komi saman á öðrum stað á Íslandi en Reykjavík, þá fari forseti Alþingis með það vald.

Niðurstaða:

Lagt er til að breyting verði gerð á 37. gr. stjkskr.

Tillaga um breytingu á 37. gr. stjkskr.:

Í stað orðanna „forseti lýðveldisins“ í 2. másl. 37. gr. stjórnarskrárinnar komi: *forseti Alþingis*.

4) Um 38. gr.

38. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 10. gr. stjkskl. nr. 56/1991, er svohljóðandi:

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

Ákvæðið hefur að geyma þá grundvallarreglu að alþingmenn, hver fyrir sig, hafa rétt til að leggja fram lagafrumvarp eða tillögu til þingsályktunar á Alþingi. Samsvarandi ákvæði er í 1. mgr. 41. gr. dönsku stjórnarskrárinnar. Ekki er neinn vafi um efni ákvæðisins en eigi að síður er það mikilvægt. Erlendis þekktist að þingmenn hafi ekki rétt til þess að standa einir að lagafrumvarpi en slíka takmörkun mætti ekki gera í þingskapalögum. Breyting á þessum rétti alþingismanna mundi teljast til meiri háttar breytinga á íslenskri stjórnskipun og er ekki í raun til umræðu.

Hvað varðar rétt ráðherra til að leggja fram frumvörp þá standa ekki jafn augljós rök að baki þeirri reglu og þeirri sem gildir um alþingismenn. Á grundvelli 25. gr. stjkskr. leggur ríkisstjórnin fram svonefnd stjórnarfrumvörp og eru þau meiri hluti þeirra lagafrumvarpa sem afgreidd eru sem lög frá Alþingi á ári hverju. Ráðherrar sem jafnframt eru þingmenn geta í krafti þingmannsumboðsins lagt fram frumvarp í eigin nafni. Eftir er þá spurning um réttindi þeirra ráðherra sem ekki eiga sæti á Alþingi, en hingað til hefur það heyrt til undantekninga að ráðherrar séu utan þings. Í 51. gr. stjkskr. er utanþingsráðherrum tryggður réttur til að sitja á Alþingi og taka þátt í umræðum. Með heimild í 38. gr. stjkskr. geta þeir einnig í eigin nafni lagt fram lagafrumvarp eða tillögu til þingsályktunar. Ekki er sjálfgefið að utanþingsráðherrum sé tryggður þessi réttur sem 38. gr. stjkskr. veitir en í ljósi þess að ákvæðið hefur staðið um langa hríð í stjórnarskrá og ráðherrar leggja af til fram lagafrumvörp eða tillögur í eigin nafni þykir rétt að hreyfa ekki við þessari skipan enda engin sérstök rök sem kalla á slíka breytingu.

Niðurstaða:

Engar breytingar verði gerðar á 38. gr. stjkskr.

5) Um 39. gr.

39. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 11. gr. stjksl. nr. 56/1991, er svohljóðandi:

Alþingi getur skipað nefndir alþingismanna til að rannsaka mikilvæg mál, er almenning varða. Alþingi getur veitt nefndum þessum rétt til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflegar, bæði af embættismönnum og einstökum mönnum.

Auk löggjafar- og fjárstjórnarvalds er eftirlit Alþingis með ráðherrum sem handhöfum framkvæmdarvalds þriðji meginþátturinn í störfum Alþingis. Hefur vegur þessa þáttar farið vaxandi á undanförunum áratugum eins og nánar verður fjallað um hér síðar. Rök að baki eftirlitshlutverki Alþingis eru nátengd grunnhugsun bæði lýðræðis og þingræðis. Þingeftirlit hefur verið innbyggt í stjórnskipunina frá setningu stjórnarskrárinnar 1874 en varð þó ekki virkt í framkvæmd fyrr en með tilkomu þingræðis og innlends ráðherra árið 1904.²⁰

Ákvæði 39. gr. stjkskr. á sér samsvörun í 51. gr. dönsku stjórnarskrárinnar og þrátt fyrir að ákvæðið hafi ekki verið mikið notað verður að telja það mjög mikilvægan grundvöll undir heimildir Alþingis til að hafa eftirlit með og rannsaka mál „er almenning varðar“. Þannig verða dómstólar sem dæmi að ætla Alþingi mjög rúmt mat á því hvernig það kýs að haga þingeftirliti sínu því ella væri hætta á að dómstólar yrðu taldir hafa áhrif á störf Alþingis, umfram þær heimildir sem dómssvaldið samkvæmt stjórnarskrá færir þeim.

Í framkvæmdinni hefur lítið kveðið að rannsóknarnefndum samkvæmt 39. gr. stjkskr. og ef til vill hefur dregið úr þýðingu þeirra eftir að sérstök lög um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011, voru sett.²¹ En með vísan til framangreinds um mikilvægi ákvæðisins sem einnar meginundirstöðu þingeftirlits þá verður að telja varhugavert að fella ákvæðið úr stjórnskrá. Ekki er hægt að sjá fyrir hvernig slík breyting yrði túlkuð í stjórnskipunarrétti, ef til vill sem veiking á þessu valdi Alþingis. Slík niðurstaða væri í beinni þversögn við þá eflingu á þingeftirliti sem orðið hefur á undanförunum áratugum. Því er lagt til að engar breytingar verði gerðar á ákvæði stjórnarskrárinnar um rannsóknarnefndir alþingismanna.

Niðurstaða:

Engar breytingar verði gerðar á 39. gr. stjkskr.

²⁰ Björg Thorarensen: bls. 577.

²¹ Sjá Björg Thorarensen bls. 595. Björg efast um að vel fari á því að fela þingmönnum slíkt rannsóknarvald sem 39. gr. stjkskr. kveður á um.

II.

Fjárstjórnarvald löggjafans er talinn sjálfsagður hluti stjórnskipunar í þingræðissríkjum og nauðsynleg forsenda virks þingræðis þar sem ákvörðun um skattlagningu og útgjöld ríkisins tryggir þinginu í raun lyklavöldin að þjóðarbúinu. Þó er enga skilgreiningu að finna í stjórnarskránni á fjárstjórnarvaldi Alþingis og hugtakið sem slíkt er þar hvergi nefnt. Orðin „þingbundin stjórn“ í 1. gr. stjkskr. hafa verið skýrð með hliðsjón af þessu og eru talin vísa til þess að Alþingi sé ekki aðeins aðalhandhafi löggjafarvaldsins, heldur ráði miklu um landstjórn og stjórnarstefnu með því að hafa stjórn á fjárreiðum ríkisins og annast eftirlit með framkvæmdarvaldinu. Fjárstjórnarvald Alþingis er tvíþætt og felst annars vegar í því að þingið gerir árlega áætlun um tekjur og gjöld ríkisins með fjárlögum og fer með skattlagningar- og fjárveitingarvald. Hins vegar hefur Alþingi eftirlit með framkvæmd fjárlaga og endurskoðun á fjárreiðum ríkisins.²²

Þær greinar stjórnarskrárinnar sem hér er fyrst og fremst vísað til eru 40.-43. gr. hennar og einnig 1. mgr. 77. gr. hennar. Þau almennu lög sem hér skipta einnig máli, auk laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, eru fyrst og fremst lög um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016, og lög um opinber fjármál, nr. 123/2015.

Þannig er enginn vafi á því í íslenskri stjórnskipun að með tilvitnuðum greinum stjórnarskrárinnar er Alþingi falið fjárstjórnarvaldið. Þær breytingar á lögum um opinber fjármál sem gerðar hafa verið á undanförunum árum hafa eflt fjárstjórnarvald Alþingis, rétt eins og breytingar á þingsköpum hafa eflt eftirlitshlutverk þess.

Í ljósi framangreinds verður ekki talið að knýjandi þörf sé á grundvallarbreytingum á þeim ákvæðum stjórnarskrárinnar sem fjalla um fjárstjórnarvald Alþingis og reynslan sýnir að mæta má auknum kröfum um skilvirkni og ráðdeild í ríkisfjármálum með breytingum á almennum lögum.

Þá verður ekki heldur talið að í lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, felist framsal á fjárveitingarvaldi frá Alþingi til framkvæmdarvaldsins er gangi gegn ákvæðum 41. og 42. gr. stjkskr., eins og nánar verður fjallað um í umfjöllun um þær greinar hér á eftir.

6) Breyting á 40. gr.

40. gr. stjórnarskrárinnar er svohljóðandi:

Engan skatt má á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Ekki má heldur taka lán, er skuldbindi ríkið, né selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum landsins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild.

Stjórnarskráin gerir áskilnað um að álagning skatta eigi sér stöð í settum lögum og að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Að þessu leyti falla efnisákvæði 1. másl. 40. gr. og 1. mgr. 77. gr. stjkskr.

²² Björg Thorarensen, bls. 497-499.

saman, en segja má að árétting á efni fyrrnefndu greinarinnar felist í ákvæðum hinnar síðarnefndu. Með lögum í þessu sambandi er ekki átt við fjárlög heldur almenn lög og eru lög um tekjuskatt, nr. 90/2003, lög um virðisaukaskatt, nr. 50/1988 og lög um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, helstu heimildir framkvæmdarvaldsins til almennrar skattheimtu hérlendis.

Í frumvarpi til stjórnarskipunarlaga sem meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar lagði fram á 141. löggjafarþingi,²³ en hlaut ekki afgreiðslu, var í grunninn byggt á tillögum stjórnlagaráðs en m.a. hafði hópur sérfræðinga í stjórnskipunarrétti farið yfir þær. Í frumvarpinu var 1. másl. 40. gr. og 77. gr. stjkskr. steipt saman og notast við orðalagið óbreytt. Ákvæði 77. gr. stjkskr. voru sett með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995 og var breið samstaða um þá breytingu. Verður því að telja að hvorki sé þörf á breytingu á 1. másl. 40. gr. stjkskr. né 77. gr. hennar, en vel kæmi til greina að steypa þessum ákvæðum saman í takt við 71. gr. framangreinds frv. meiri hl. stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.²⁴

Síðari málsliður 40. gr. stjkskr. fjallar um lántökur ríkissjóðs og sölu eða leigu fasteigna ríkissjóðs. Er gerður áskilnaður um að slíkar ákvarðanir séu teknar með lögum en þrátt fyrir þann greinarmun sem gerður er í stjórnskipunarrétti á almennum lögum og fjárlögum hefur sú venja skapast að fjallað sé um þessi atriði í fjárlögum. Hafa dómstólar ekki gert athugasemdir við þessa framkvæmd.

Í lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, er fjallað um þá þætti sem lúta að áskilnaði síðari másl. 40. gr. stjkskr. Í 4. og 5. tl. 1. mgr. 16. gr. laganna er kveðið á um að í fjárlagafrumvarpi skuli greina frá heimildum ríkisaðila í A1-hluta til samningagerðar og fjárráðstafana, og heimildum A1-, A2- og B-hluta til að taka og veita lán og til að veita ríkisábyrgðir. Þá er kveðið á um það í 4.-7. tl. 2. mgr. 17. gr. laganna að í greinargerð fjárlagafrumvarps um einstök ákvæði skuli m.a. fjallað um lánastýringu A1-hluta ríkissjóðs þar sem m.a. er gerð grein fyrir lántökum og lánveitingum ríkissjóðs og lántökum ríkisaðila í A2- og B-hluta, ríkisábyrgðir og mat á áhættuskuldbindingum ríkissjóðs, skýringar á heimildum í frumvarpinu til samningagerðar og fjárráðstafana, svo sem kaupa, sölu og leigu eigna, eignarhluta og eignarréttinda. Jafnframt skal fjalla um gildandi og fyrirhugaða samninga sem hafa meiri háttar þýðingu í fjárhagslegu tilliti og áætlaðan kostnað sem af þeim hlýst á næstu fimm árum. Þá skal fjallað um fjárreiður ríkisaðila í A2-, A3- og B-hluta þar sem m.a. er gerð grein fyrir áætlun um rekstrarafkomu, arðgreiðslur, fjárfestingar, lántökur og lánveitingar, og öðrum yfirlitum samkvæmt ákvörðun reikningsskilaráðs.

Telja verður að efnislega hafi þær breytingar sem lagðar voru til af meiri hl. stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar varðandi eignir og skuldbindingar ríkisins ekki falið í sér verulegar breytingar. Rétt er að taka fram að hér er ekki verið að fjalla um náttúruauðlindir eða landsréttindi sem ekki eru háð einkaeignarrétti (þjóðlendur). Sú umfjöllun á illa heima með ákvæðum um fjárstjórnarvald og almennan rekstur ríkisins. Sést það m.a. á því að bæði Sigurður Ingi Jóhannsson, þá forsætisráðherra, og Katrín

²³ Alþingi, 141. löggjafarþing 2012-2013, 415. mál á þskj. 510.

²⁴ Þskj. 510, 141. löggjafarþ., bls. 13.

Jakobsdóttir forsætisráðherra hafa flutt frumvörp til stjórnarskipunarlaganna²⁵ þar sem fjallað er um meðferð náttúruauðlinda og landsréttinda sem ekki eru háð einkaeignarrétti (þjóðlendur) í sérstökum ákvæðum sem ekki er fundinn staður með ákvæðum um fjárstjórnarvald Alþingis í IV. kafla stjórnarskrárinnar. Þannig verður að telja vafalaust að vísan til fasteigna landsins í 40. gr. stjkskr. nær til fasteigna sem íslenska ríkið á og getur ráðstafað með einkaréttarlegum samningum, samanber ríkjandi viðhorf um túlkun ákvæðisins í stjórnarskipunarrétti.

Niðurstaða:

Af öllu framangreindu verður dregin sú ályktun að 40. gr. stjkskr. geti staðið óbreytt og ekki standi rök til efnislegra breytinga á þeim ákvæðum. Eigi að síður er lögð til sú breyting að ákvæði 1. másl. 40. gr. og ákvæði 77. gr. stjkskr. verði sameinuð í eina grein. Um leið yrði 77. gr. stjkskr. felld brott. Þá yrðu ákvæði 2. másl. 40. gr. flutt yfir í 41. gr. stjkskr., enda er þar fjallað um fjárlög og um leið fest í sessi sú stjórnarskipunarvenja að fjallað sé um lántökur og ráðstöfun fasteigna ríkissjóðs í fjárlögum. Ekki er um neina efnisbreytingu að ræða og hefur breyting ekki áhrif á túlkun ákvæðanna í stjórnarskipunarrétti. Lagt er til að greinin verði færð til og verði 41. gr., sbr. skýringar við 42. gr. stjkskr. hér á eftir.

Tillaga um breytingu á 40. gr. stjkskr.:

40. gr. stjórnarskrárinnar, er verði 41. gr., orðast svo:

Skattamálum skal skipað með lögum. Engan skatt má á leggja né breyta né af taka nema með lögum.

Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.

Enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.

7) Breyting á 41. gr. og 42. gr.

41. gr. stjórnarskrárinnar er svohljóðandi:

Ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáraukalögum.

42. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 12. gr. stjkskl. nr. 56/1991, er svohljóðandi:

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

²⁵ Alþingi, 145. löggjafarþing 2015-2016, 841. mál á þskj. 1577 og 151. löggjafarþing 2020-2021, 466. mál á þskj. 787.

Í 41. og 42. gr. stjkskr. er að finna kjarna fjárveitingarvalds Alþingis. Þannig vísar 41. gr. til þess að ekkert gjald megi greiða af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáráukalögum. Í 42. gr. eru ákvæði um frumvarp til fjárlaga sem leggja skal fyrir hvert reglulegt Alþingi fyrir það fjárhagsár sem í hönd fer. Skal í frumvarpinu fólgin greinargerð um tekjur ríkisins og gjöld.

Markmið 41. gr. stjkskr. hefur frá öndverðu verið að tryggja að fyrirfram samþykkis Alþingis sé leitað fyrir útgjöldum ríkisins hverju sinni. Hefur sú skýring verið leidd af orðanna hljóðan og þeim sjónarmiðum sem liggja fjárstjórnarvaldi þingsins til grundvallar. Það þýðir þó ekki að sérhver útgjöld ríkissjóðs þurfi samþykki þingsins, heldur þurfa útgjöldin að rúmast innan þess ramma sem settur er með fjárlögum eða fjáráukalögum. Þrátt fyrir þetta hefur framkvæmd verið í raun önnur og fjárheimildir samþykktar eftir á með fjáráukalögum.²⁶

Með setningu laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, voru mörkuð þáttaskil í gerð og framsetningu fjárlaga og mála er tengdust þeim. Á grundvelli þeirra mótaðist framkvæmd sem leiddi til aukinnar festu og samræmingar í áætlanagerð, við eftirlit með framkvæmd fjárlaga og við reikningshald ríkisins. Þróun verklags við fjárlagagerðina tók mið af rammaskipulagi að erlendri fyrirmynd, einkum sænskri og danskri. Ekki verður séð að upp hafi risið efasemdir um að fjárreiðulögin gengu á einhvern hátt í bága við ákvæði 41. og 42. gr. stjkskr.

Eftir viðamikinn undirbúning leystu lög um opinber fjármál, nr. 123/2015, fjárreiðulögin af hólmi. Sú meginbreyting var gerð með setningu laga um opinber fjármál að þau byggja á því að Alþingi veiti fjárheimildir til málaefnasviða og málaflokka, auk framlags í almennan varasjóð. Áður hafði Alþingi veitt fjárheimildir í fjárlögum á mikinn fjölda fjárlagaliða. Nú er fjármála- og efnahagsráðherra falið að skilgreina málefnasvið og málaflokka, að undangengnu samráði við einstaka ráðherra og að fengnu álitni reikningsskilaráðs ríkisins.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 123/2015,²⁷ kemur fram að breyting á skilgreiningu fjárheimilda miði að því að styðja við efnislega umræðu um stefnu stjórnvalda og Alþingis í mismunandi málaflokkum og um heildarframlög til sérhvers þeirra í stað umræðna um fjárheimildir til einstakra stofnana og viðfangsefna sem oft hafi reynst tafsamar og ómarkvissar. Þá væri miðað að því að auka beina ábyrgð einstakra ráðherra á þeim málefnasviðum og málaflokkum sem undir þá heyra. Það væri byggt á því að þeim bæri að halda útgjöldum innan fjárheimilda. Til þess að gera þeim betur kleift að gegna þessu hlutverki er hverjum ráðherra veittar auknar heimildir til þess að stýra útgjöldum innan þeirra málaflokka sem þeim er falið að fara með. Það birtist m.a. í áskilnaði um að hver ráðherra skuli veita fé af fjárheimildum til málaflokks í sérstakan varasjóð fyrir málaflokkinn og heimildum til handa hlutadeigandi ráðherra til að millifæra fjárveitingar innan málaflokks á fjárlagaárinu. Þessu til viðbótar getur hlutadeigandi ráðherra óskað eftir framlagi úr almennum varasjóði A-hluta fjárlaga, enda er það til að bregðast við útgjöldum sem eru tímabundin, ófyrirsjáanleg og óhjákvæmileg. Var í greinargerð vísað til þess að með framangreindu væri enn fremur miðað að því að

²⁶ Björg Thorarensen: bls. 507.

²⁷ Alþingi: 148. mál á 145. löggjafarþingi 2015-2016, þskj. 148.

draga úr vægi fjáráukalaga en varasjóður kom m.a. í stað ákvæða 33. gr. fjárreiðulaga um ófyrirséðar greiðslur.

Í 41. og 42. gr. stjkskr. er ekki tilgreint hversu ítarleg ákvæði fjárlaga skuli vera. Líkt og að framan er rakið er óumdeilt að Alþingi setur ákveðinn ramma sem þeim sem bera ábyrgð á viðkomandi málaflokki eða eftir atvikum ríkisaðila ber að fara eftir. Þá verður einnig að telja það stjórnskipunarvenju að ætla ráðherrum ákveðið svigrúm til að mæta útgjöldum sem eru óvænt eða íslenska ríkinu er gert að greiða t.d. með dómsorði. Ætla verður löggjafanum talsvert svigrúm til að setja lög um opinber fjármál og mynda þannig umgjörð um fjárlög og fjármál ríkisins og framsetningu þeirra. Þar með er ekki sagt að löggjafinn geti ákveðið að í fjárlögum sé einvörðungu kveðið á um eina heildarfjárveitingu í ríkissjóð sem fjármálaráðherra eða ríkisstjórn ákveði hvernig verði ráðstafað.

Ekki verður annað séð en að lög um opinber fjármál, nr. 123/2015, uppfylli þær kröfur sem gera verður til þeirrar lagasetningar sem fyllir út í ákvæði 41. og 42. gr. stjórnarskrárinnar um heimildir til greiðslu úr ríkissjóði og uppbyggingu og framkvæmd fjárlaga. Telja verður að lög um opinber fjármál séu hluti af þróun á framsetningu fjárlaga og opinberra fjármála fremur en að stefnubreyting hafi orðið þegar þau leystu fjárreiðulögin af hólmi. Fjárlög hafa sérstöðu að því leyti að þau teljast ekki til almennra laga og í þeim felst upp að ákveðnu marki pólitísk stefnumótun um opinber útgjöld.

Markmið laga um opinber fjármál er að stuðla að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála, sbr. 1. gr. laganna. Fjármálastefna og fjármálaáætlun eru lagðar fram á Alþingi í formi þingsályktunar til samþykktar, sbr. 4. og 5. gr. laganna. Þannig samþykkir Alþingi stefnumörkun í opinberum fjármálum, sbr. II. kafli laganna.

Í lögnum er greint má milli fjárheimildar og fjárveitingar, sbr. 3. og 5. tölul. 3. gr. laganna. Fjárheimild er veitt af Alþingi í fjárlögum og fjáráukalögum, til ráðstöfunar á opinberu fé til málefna sviða og málaflokka. Fjárheimild skiptist í rekstrarframlag, rekstrartilfærslu, fjármagnstilfærslu og fjárfestingarframlag. Fjárveiting er ráðstöfun fjárheimildar á tilteknu fjárlagaári til ríkisaðila, verkefna eða varasjóðs. Fjárveiting greinist í rekstrarframlag, rekstrartilfærslu, fjármagnstilfærslu og fjárfestingarframlag.

Í þriðja kafla laga um opinber fjármál er fjallað um frumvarp til fjárlaga og fjárheimildir. Frumvarpið skal vera í samræmi við markmið fjármálaáætlunar, sbr. 3. mgr. 14. gr. laganna. Sú áætlun er áður samþykkt af Alþingi og því edlilegt að lögin geri ráð fyrir að framkvæmdarvaldið útbúi fjárlagafrumvarp í samræmi við þau markmið. Í 16. gr. er fjallað um framsetningu fjárlagafrumvarps og er meginbreyting frá því sem áður var að fjallað er um fjárheimildir ríkissjóðs til málefna sviða og málaflokka sundurgreindum eftir ráðuneytum í stað þess að greina fjárveitingar enn frekar niður á einstaka ríkisaðila í A-hluta. Sú sundurliðun er fylgirit með fjárlagafrumvarpi, sbr. 19. gr. laganna og kemur þar fram m.a. skipting fjárheimilda í fjárveitingar til ríkisaðila í A1-hluta og verkefna og í varasjóði málaflokka. Þá kveður 24. gr. laganna á um að í fjárlagafrumvarpi skuli gera ráð fyrir óskiptum almennum varasjóði til að bregðast við útgjöldum sem eru tímabundin, ófyrirsjáanleg, óhjákvæmileg og ekki er unnt að bregðast við með öðrum hætti samkvæmt lögnum. Varasjóður skal nema að lágmarki 1% af fjárheimildum fjárlaga. Samkvæmt ákvæðinu tekur ráðherra ákvarðanir um ráðstöfun fjár úr varasjóði og gerir fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir nýtingu þess þegar ákvörðun liggur fyrir.

Í fjórða kafla laganna er fjallað um framkvæmd fjárlaga. Skýrt er kveðið á um að hver ráðherra ber ábyrgð á og hefur virkt eftirlit með framkvæmd fjárlaga á sínu málefnasviði og beri ábyrgð á að ráðstöfun fjárheimilda sé innan þess ramma sem Alþingi ákveður. Þá ber forstöðumaður ríkisaðila í A1-hluta eða eftir atvikum stjórn, ábyrgð gagnvart hlutadeigandi ráðherra á að starfsemin skili tilætluðum árangri og að rekstur og afkoma sé í samræmi við fjárveitingar og áætlanir sem samþykktar hafa verið, sbr. 3. og 4. mgr. laganna. Innan tveggja vikna frá því að fjárlög hafa verið samþykkt á Alþingi skal ráðherra uppfæra fylgirit með frumvarpi til fjárlaga, sbr. 19. gr. laganna, á grundvelli tillagna frá hlutadeigandi ráðherra. Uppfært fylgirit skal vera í samræmi við breytingar Alþingis á frumvarpi til fjárlaga sem og áherslur löggjafans, ef við á. Ráðherra skal kynna uppfært fylgirit fyrir ríkisstjórn og fjárlaganefnd Alþingis og auglýsa í B-deild Stjórnartíðinda. Hver ráðherra upplýsir ríkisaðila í A1-hluta og ábyrgðaraðila verkefna um skiptingu fjárheimilda í fjárveitingar samkvæmt auglýsingu og ber ábyrgð á færslu fjárveitinga í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins, sbr. 28. gr. laganna.

Við meðferð fjárlagafrumvarps fyrir árið 2023 á Alþingi komu fram við aðra umræðu tíu breytingartillögur við frumvarpið, flestar frá meiri og minni hluta fjárlaganefndar en þrjár frá einstaka þingmönnum. Við þriðju umræðu komu fram sjö breytingartillögur, þar af fjórar frá meiri hluta fjárlaganefndar. Ljóst er því að fjárlagafrumvarp tekur breytingum í meðförum Alþingis, jafnt fyrir sem eftir setningu laga um opinber fjármál. Þá birti fjármála- og efnahagsráðherra auglýsingu nr. 1744 í B-deild Stjórnartíðinda hinn 30. desember 2022 um skiptingu fjárheimilda fjárlaga í fjárveitingar og fylgdi uppfært fylgirit með frumvarpi til fjárlaga 2023 með auglýsingunni sem fylgiskjal. Fylgiritið var á dagskrá fundar fjárlaganefndar Alþingis hinn 1. febrúar 2023.

Með vísan til alls framangreinds verður ekki talið að lög um opinber fjármál, nr. 123/2015, gangi á einhvern hátt í bága við ákvæði 41. og 42. gr. stjkskr. eða skapi stjórnskipulega réttaróvissu.²⁸ Löggjafinn hefur á sínu valdi að breyta ákvæðum laganna ef svo ber undir og handhafar fjárheimilda og fjárveitinga innan stjórnslunnar bera lagalega og ef um ráðherra er að ræða pólitíska ábyrgð gagnvart Alþingi á framkvæmd fjárlaga. Lögin uppfylla kröfur um skýrleika, í samræmi við þau markmið sem sett eru í 1. gr. þeirra. Þá kunna lögin að sæta endurskoðun dómstóla hvað varðar stjórnskipulegt gildi og því er sá varnagli til staðar líkt og almennt gildir um lagasetningu.

Niðurstaða:

Í umfjöllun um 40. gr. stjkskr. hér að framan var bent á að í samræmi við stjórnskipunarvenju þess eðlis að fjallað er um lántökur og heimildir til samninga um ráðstöfun fasteigna ríkisins í fjárlögum eða fjáraukalögum, færi betur á því að 2. másl. 40. gr. stjkskr. yrði fluttur yfir í 41. gr. stjkskr. Er sú tillaga gerð hér. Þá er einnig lagt til að í 42. gr. stjkskr. verði skýrt tekið fram að Alþingi fari með fjárstjórnarvaldið. Það gæti

²⁸ Nánar má vísa til lögfræðialits Gunnars Páls Baldvinssonar lögfræðings og Hafsteins Þórs Haukssonar dósents frá 13. september 2016, um stjórnskipulegt gildi ákvæða laga um opinber fjármála, nr. 123/2015, sem unnin var að beiðni fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Var það niðurstaða þeirra að það bryti ekki gegn 41. og 42. gr. stjkskr. að Alþingi samþykkti fjárlög á því formi sem kveðið er á um í lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015.

átt heima í 2. gr. stjkskr. en allt eins má tiltaka það berum orðum í þeirri grein sem fjallar um framlagningu fjárlagafrumvarps og efni þess.

Í stjórnarskrá er kveðið á um að þingsköp Alþingis skuli sett með lögum og sama gildir um alþingiskosningar, sbr. 2. mgr. 33. gr. og 58. gr. Hér er lögð fram til umræðu sú breyting að við 42. gr. stjkskr. bætist ný málsgrein er kveði á um að nánari ákvæði um þær fjárheimildir sem Alþingi veitir, stefnumörkun í opinberum fjármálum og framkvæmd fjárlaga skulu sett í lögum um opinber fjármál og þar með fest í sessi sú framkvæmd sem verið hefur frá setningu fjárreiðulaganna fyrir aldarfjórðungi, að fjallað sé á heildstæðan hátt í lögum um framsetningu fjárlaga, forsendur og framkvæmd þeirra.

Þá þykir eðlilegt að breyta röð 40.-42. gr. stjkskr. þannig að fyrst sé fjallað um fjárstjórnarvaldið og 42. gr. verði framvegis 40. gr. og breyting til samræmis verði á röð 40. og 41. gr. stjkskr. er verði 41. og 42. gr.

Tillögur um breytingu á 41. og 42. gr. stjkskr.:

41. gr. stjórnarskrárinnar, er verði 42. gr., orðast svo:

Ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáraukalögum.

Ekki má heldur taka lán, er skuldbindi ríkið, né selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum ríkisins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt heimild í fjárlögum, fjáraukalögum eða samkvæmt annarri lagaheimild.

42. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 12. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991, er verði 40. gr., orðast svo:

Alþingi fer með fjárstjórnarvaldið.

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

Nánari ákvæði um fjárheimildir Alþingis, stefnumörkun í opinberum fjármálum og framkvæmd fjárlaga og fjáraukalaga skulu sett í lögum um opinber fjármál.

8) Breyting á 43. gr.

43. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 1. gr., sbr. og 2. gr. stjksl. nr. 100/1995, er svohljóðandi:

Endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja skal fara fram á vegum Alþingis og í umboði þess eftir nánari fyrirælum í lögum.

Með lögum nr. 12/1986 var Ríkisendurskoðun færð frá framkvæmdarvaldinu, en hún var áður stjórnardeild í fjármálaráðuneytinu, yfir á svið löggjafarvaldsins og telst nú ein af stofnunum Alþingis. Með stjórnarskipunarlögum nr. 100/1995 var fellt úr gildi það fyrirkomulag að árlega væru þrjú yfirskoðunarmenn ríkisreiknings kosnir af Alþingi. Frá og með ríkisreikningi fyrir árið 1995 hefur endurskoðunin eingöngu farið fram á vegum Alþingis og í umboði þess. Í greinargerð var lögð áhersla á að í engu væri raskað því sjálfstæði sem Ríkisendurskoðun byggir við í störfum sínum.²⁹

Lög um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016, gilda nú um eftirlit með fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja. Ríkisendurskoðandi starfar á vegum Alþingis og er trúnaðarmaður þess og ábyrgur gagnvart því við endurskoðun og eftirlit með rekstri og fjármálum ríkisins. Ríkisendurskoðandi er sjálfstæður og engum háður í störfum sínum og ákveður sjálfur hvernig hann sinnir hlutverki sínu samkvæmt lögum nr. 46/2016, sbr. 3. mgr. 1. gr. laganna. Skrifstofa ríkisendurskoðanda nefnist Ríkisendurskoðun. Stjórnarskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis fjallar alla jafna um skýrslur Ríkisendurskoðunar, sbr. 1. mgr. 8. tölul. 13. gr. þskl.

Niðurstaða:

Telja verður að á þeim hartnær 40 árum sem liðin eru síðan Ríkisendurskoðun var flutt undir Alþingi hafi stofnunin og það fyrirkomulag sem er á eftirliti með fjárreiðum ríkisins í umboði Alþingis fest sig í sessi. Var það undirstrikað með stjórnarskipunarlögum nr. 100/1995, en við þá breytingu var lögð áhersla á sjálfstæði ríkisendurskoðanda.

Áður voru tilgreindir í stjórnarskrá þrjú yfirskoðunarmenn ríkisreiknings. Í ljósi þeirra breytinga sem gerðar voru á stjórnarskrá árið 1995 og þeirrar þróunar sem orðið hefur, sbr. lög nr. 46/1916, þykir eðlilegt að leggja til að í stjórnarskrá verði lögfest að Alþingi kjósi ríkisendurskoðanda sem hafi í umboði þess eftirlit með fjárreiðum ríkisins og njóti sjálfstæðis í störfum sínum. Efnislega er ekki um breytingu að ræða heldur er með breytingunni styrkt það fyrirkomulag sem fyrir hendi er.

²⁹ Alþingi, 451. mál á 118. löggjafarþing 1994-1995, þskj. 769.

Tillögur um breytingu á 43. gr. stjskr.:

43. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 1. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 100/1995, orðast svo:

Endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja skal fara fram á vegum Alþingis og í umboði þess.

Alþingi kýs ríkisendurskoðanda, sem má ekki vera alþingismaður. Ríkisendurskoðandi skal hafa í umboði Alþingis eftirlit með fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja og vera sjálfstæður og engum háður í störfum sínum.

Nánari ákvæði um endurskoðun á fjárreiðum ríkisins og hæfi og starfshætti ríkisendurskoðanda skulu sett með lögum.

III.

9) Breyting á 44. gr.

44. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 14. gr. stjkskl. nr. 56/1991, er svohljóðandi:

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

Í 44. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að ekkert lagafrumvarp megi samþykkja fyrir en að hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi, sbr. nánar 38. – 42. gr. þskl. Samsvarandi ákvæði er í 2. mgr. 41. gr. dönsku stjórnarskrárinnar. Löng hefð er fyrir þremur umræðum á Alþingi, áður voru almennt þrjár umræður um lagafrumvörp í hvorri deild Alþingis um sig.³⁰ Alþingi og Stjórnarráðið hafa á undanförunum áratugum lagt meiri áherslu á gæði lagasetningar með reglum um frágang og undirbúning lagafrumvarpa, sbr. 37. gr. þskl.³¹

Í tillögum Stjórnlagaráðs var gerð tillaga um að lagafrumvarp mætti ekki samþykkja fyrir en eftir minnst tvær umræður á Alþingi.³² Ekki verður séð að nein rök kalli eftir þeirri breytingu. Þvert á móti verður talið að mjög mikilvægt sé að í stjórnarskrá sé tekin af allur vafi um umræðufjölda á Alþingi áður en lagafrumvarp er samþykkt sem lög frá Alþingi. Reglan hefur valdið litlum vafa og óumdeilt er í íslenskum stjórnskipunarrétti að dómstólar geta fjallað um það álitaefni hvort skilyrðum 44. gr. stjskr. um þrjár umræður á Alþingi hafi verið fylgt.³³

³⁰ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*. 2. útg. Reykjavík 1978, bls. 290-292.

³¹ Sjá einnig „Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa“ sem gefin var út af forsætisráðuneytinu, dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og skrifstofu Alþingis árið 2007.

³² Alþingi, 141 löggjafarþing 2012-2013, þskj. 510, sjá 57. gr. frv. og skýringar með henni.

³³ Sjá nánar m.a. um gagngerar breytingar á lagafrv., Björg Thorarensen: bls. 466.

Eins og fjallað er um hér að framan, í umfjöllun um 35. gr. stjkskr., er leidd af henni sú regla að öll þingmál sem ekki eru afgreidd innan þess löggjafarþings sem þau eru lögð fram á falla niður, sbr. 48. gr. þskl. Ákvæðið á sér samsvörun í 4. mgr. 41. gr. dönsku stjórnarskrárinnar. Forsætisráðherra, Katrín Jakobsdóttir, lagði fram á Alþingi 21. janúar 2021 frumvarp til stjórnarskipunarlaga þar sem lagðar voru til breytingar á 44. gr. stjkskr.³⁴ vegna þeirra breytinga sem lagðar voru til þess efnis að í 2. mgr. 35. gr. stjkskr. verði kveðið á um að Alþingi ákveði sjálft starfstíma sinn og skipti honum í löggjafarþing. Eðlilegt er að taka af öll tvímæli um að lagafrumvarp falli niður í síðasta lagi við lok kjörtímabils nema kveðið sé á um annað og skemmra tímabil í þingskapalögum. Fram kemur í frumvarpi forsætisráðherra að þetta sé lagt til í samræmi við umsögn forseta Alþingis. Samkvæmt þessu er það ótvírætt á forræði þingsins að ákveða hvort viðhaldið er núverandi reglu þess efnis að frumvörp falli niður í lok hvers löggjafarþings eða þau lifi um lengri tíma, þó aldrei lengur en til loka hvers kjörtímabils.

Niðurstaða:

Telja verður ástæðulaust að gera breytingu á þeirri reglu sem fram kemur í 44. gr. stjkskr. að lagafrumvörp skuli rædd við þrjár umræður á Alþingi áður þau eru samþykkt.

Lagt er til í ljósi tillögu um breytingu á 35. gr. stjkskr. að tekin verði af öll tvímæli um að lagafrumvarp falli niður í síðasta lagi við lok kjörtímabils nema kveðið sé á um annað og skemmra tímabil í þingskapalögum.

Tillaga um breytingu á 44. gr. stjkskr.:

Við 44. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 14. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 56/1991, bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Frumvarp fellur niður við lok kjörtímabils nema kveðið sé á um annað í lögum um þingsköp Alþingis.

10) Um 45. gr.

45. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjkskl. nr. 56/1991, er svohljóðandi:

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

Í frumvarpi meiri hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar, sem byggt var á tillögum Stjórnlagaráðs, var ekki gerð tillaga um efnislega breytingu á ákvæði 45. gr. stjkskr.³⁵ Verður ekki talið að nein rök standi til þess að gera breytingu á ákvæðinu.

³⁴ Alþingi, 151. löggjafarþing 2020-2021, þskj. 787, 21. gr. frv.

³⁵ Alþingi, 141. löggjafarþing 2012-2013, þskj. 510, 40. gr. frv.

Niðurstaða:

Engar breytingar verði gerðar á 45. gr. stjkskr.

11) Breyting á 46. gr.

46. gr. stjórnarskrárinnar er svohljóðandi:

Alþingi sker sjálfst úr, hvort þingmenn þess séu löglega kosnir, svo og úr því, hvort þingmaður hafi misst kjörgengi.

Ákvæði 46. gr. stjkskr. á rætur að rekja til dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 og hefur staðið óbreytt í stjórnarskrám Íslands allt frá árinu 1874 með einni breytingu sem gerð var á því árið 1915 þegar úrskurðarvaldi um missi kjörgengis var aukið við það. Ákvæðið er samhljóða 33. gr. dönsku stjórnarskrárinnar.

Úrskurðarvald um kjör og kjörgengi alþingismanna hefur grundvallarþýðingu að tvennu leyti. Annars vegar lýtur úrlausn um þessi atriði að lýðræðislegum grundvelli þingsins sem þjóðkjörinnar samkomu sem sækir umboð sitt til kjósenda í frjálsum og leynilegum kosningum. Hins vegar lýtur hún að samskiptum þingsins við aðra handhafa ríkisvalds og sjálfstæði þess gagnvart þeim. Taka þarf tillit til beggja þessara þátta þegar tekin er afstaða til þess hvernig úrskurðarvaldi um kjör og kjörgengi þingmanna verði best fyrirkomid.

Núgildandi ákvæði 46. gr. stjkskr. er í samræmi við sögulegar rætur þess reist á því megin sjónarmiði að tryggja sjálfstæði þingsins gagnvart öðrum handhöfum ríkisvalds, einkum framkvæmdarvalds. Með ákvæðinu er þannig stefnt að því að verja þingið gegn afskiptum annarra handhafa ríkisvalds sem grafið gætu undan sjálfstæði þess. Í því sambandi ber að hafa hugfast að sjálfstæði þingsins gagnvart öðrum handhöfum er ekki aðeins mikilvægt með tilliti til þess lýðræðislega umboðs sem það fer með, heldur jafnframt nauðsynlegur þáttur í þeirri þriggreiningu ríkisvalds sem íslensk stjórnskipun byggir á. Auðsæ rök standa þannig til þess að þingið fari sjálfst með úrskurðarvald um kjör og kjörgengi þingmanna líkt og kveðið er á um í 46. gr. stjkskr.

Andspænis framangreindum rökum standa sjónarmið um réttaröryggi kjósenda og frambjóðenda og þar með réttmæti lýðræðislegra kosninga í réttarríki. Vægi slíkra sjónarmiða hefur aukist til muna á síðari árum og hefur þróunin í öðrum ríkjum verið í þá átt að færa endanlegt úrskurðarvald um kjör og kjörgengi þingmanna frá þingi til úrlausnaraðila sem taldir eru falla betur að kröfum réttarríkisins. Nú er svo komið að einungis munu fimm af 46 aðildarríkjum Evrópuráðsins búa við samskonar fyrirkomulag og það sem kveðið er á um 46. gr. stjkskr.³⁶

Samningur um verndun mannréttinda og mannfrelsis, Mannréttindasáttmáli Evrópu, öðlaðist lagagildi á Íslandi með lögum nr. 62/1994. Fyrsti viðauki við samninginn fjallar m.a. í 3. gr. um rétt til frjálsra kosninga. Þar segir að sammingsaðilar skuldbindi sig til þess að halda frjálsar kosningar með hæfilegu millibili, og sé atkvæðagreiðsla leynileg og fari fram við aðstæður er tryggi það að í ljós komi álit almennings með frjálsum hætti í kjöri til löggjafarþings. Innan Evrópuráðsins hefur verið fjallað um skilyrði þess að þessi

³⁶ Eirik Holmøvik: *Strasbourg slams old democracies on elections*, *VerfBlog*, 2020/8/01.

ákvæði séu uppfyllt, m.a. í álitum Feneyjanefndarinnar og í dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu.

Árið 2002 birti Feneyjarnefndin álit um framkvæmd kosninga í aðildarríkjum ráðsins þar sem gerð er grein fyrir kosningakerfum þeirra og settar fram leiðbeiningar um bestu framkvæmd. Meðal þess sem nefndin lagði þar áherslu á var að tryggður væri skilvirkur kæruréttur vegna ágreiningsmála við framkvæmd kosninga. Lagði nefndin til grundvallar í því sambandi að slíkur kæruréttur væri forsenda virkrar framkvæmdar kosningalöggjafar. Í álitinu er lýst þeim kröfum sem nefndin telur rétt að gerðar séu til meðferðar og úrlausnar ágreiningsmála um kosningar.³⁷

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur fjallað um 3. gr. 1. viðauka sáttmálans í allnokkrum dómum. Í dómi yfirdeildar dómstólsins 10. júlí 2020 í máli Mugemangango gegn Belgíu er áréttað að 3. gr. 1. viðauka sáttmálans áskilji að til staðar sé skilvirkt kerfi að landsrétti til úrlausnar á kvörtunum og kærum sem varða kosningar.³⁸ Til að slíkt kerfi geti talist uppfylla kröfur sáttmálans þurfi það að lágmarki að uppfylla eftirtalin skilyrði. Í fyrsta lagi verði að vera unnt samkvæmt því að skjóta ágreiningsmálum til óvilhalls úrlausnaraðila. Í öðru lagi verði úrlausn ágreiningsmála að byggjast á skýrum og fyrirsjáanlegum reglum sem eftirláta úrlausnaraðilanum ekki óheft mat. Í þriðja lagi verði málsmeðferðin að vera þannig úr gærði gerð að tryggt sé að ákvarðanir séu hlutlægar og málefnalegar og að þeim fylgi fullnægjandi rökstuðningur.

Það er einkum fyrstnefnda skilyrðið um óvilhallan úrlausnaraðila sem þýðingu hefur í því sambandi sem hér er til umfjöllunar. Núgildandi 46. gr. stjkskr. mælir ekki nánar fyrir um meðferð og úrlausn ágreinings um kjör og kjörgengi alþingismanna og ekkert er því til fyrirstöðu að mælt sé fyrir um þessi atriði í almennum lögum sem taka mið af öðru og þriðja skilyrðinu hér að framan. Hins vegar verður öðrum úrlausnaraðila en Alþingi ekki falið úrskurðarvald um kjör og kjörgengi alþingismanna án breytinga á 46. gr. stjkskr. Því vaknar sú spurning hvort Alþingi geti talist uppfylla framangreinda kröfu mannréttindasáttmála Evrópu um óvilhallan úrlausnaraðila.

Niðurstaða yfirdeildar Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Mugemangango gegn Belgíu varð sú að það fyrirkomulag við úrlausn ágreiningsmála vegna þingkosninga í Vallóníu sem þar var til umfjöllunar uppfyllti ekki þessa kröfu. Í málinu reyndi á hvort vallónska þingið, sem líkt og Alþingi fer með endanlegt úrskurðarvald um kjör þingmanna, gæti uppfyllt það skilyrði að teljast óvilhallt við úrlausn kosningakæru. Taldi dómstóllinn að svo hefði ekki verið í þessu tilviki m.a. í ljósi þess að nýkjörnir þingmenn úr sama kjördæmi og kærandi, sem átt hefðu á hættu að missa þingsæti sín ef kæran hefði náð fram að ganga, tóku þátt í meðferð og afgreiðslu hennar.

Þótt Mannréttindadómstóll Evrópu hafi ekki slegið því föstu með almennum hætti í framangreindum dómi að sáttmálinn útiloki fortakslaust að aðildarríki hans geti falið þingum sínum endanlegt úrskurðarvald um kjör þingmanna er ljóst af forsendum dómsins að erfitt getur reynst að uppfylla kröfur sáttmálans með slíku fyrirkomulagi. Í

³⁷ Álit Feneyjarnefndarinnar 30. október 2002 í máli nr. 190/2002: Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Eplanatory Report.

³⁸ Dómur yfirdeildar Mannréttindadómstóls Evrópu 10. júlí 2020 í máli nr. 310/15: Mugemangango gegn Belgíu.

forsendum dómsins er þannig lagt til grundvallar að þingmenn geti eðli máls samkvæmt ekki talist pólitískt óhlutdrægir. Líkt og bent var á í séráliti eins dómara verður vart dregin önnur ályktun af þessari forsendu en sú að úrlausnaraðili þar sem þingmenn eiga sæti geti almennt ekki uppfyllt þá kröfu að teljast óvilhallur.

Fræðimenn hafa komist að sömu niðurstöðu og almennt dregið þá ályktun af dóminum að það fyrirkomulag að fela þingi endanlegt úrskurðarvald um kjör þingmanna samrýmist almennt ekki kröfum 3. gr. 1. viðauka sáttmálans. Bent hefur verið á í því sambandi að jafnvel þótt þeir einstöku þingmenn sem misst gætu þingsæti sitt ef kosningakæra næði fram að ganga víki sæti við meðferð hennar verði vart hjá því komist að úrlausn kæru sem þýðingu hefur fyrir úthlutun þingsæta varði pólitíska hagsmuni allra þingflokka og þar með þingmanna með einum eða öðrum hætti. Í því sambandi er vert að hafa í huga að í kröfu um óvilhallan úrlausnaraðila felst ekki einvörðungu að þeir sem taka þátt í meðferð og úrlausn máls séu óvilhallir í reynd heldur jafnframt að ekki sé fyrir hendi réttmætt tilefni til efasemda um að svo sé. Taka má undir þá skoðun fræðimanna að erfitt geti reynst í framkvæmd að uppfylla þessa kröfu ef úrlausnaraðili er eftir atvikum skipaður pólitískum samherjum eða andstæðingum kæranda sem kunna sjálfir að eiga flokkspólitískra hagsmuna að gæta af niðurstöðu málsins.

Sem fyrr segir munu einungis fimm af 46 aðildarríkjum Evrópuráðsins, Belgía, Danmörk, Holland, Lúxemborg og Ísland, búa enn við það fyrirkomulag úrskurðarvalds um kjör þingmanna sem kveðið er á um 46. gr. stjkskr. en einnig er horft til Ítalíu og jafnvel Svíþjóðar, sbr. hér síðar, í þessu sambandi þótt ekki séu kerfi þeirra fyllilega sambærileg.

Í Noregi, þar sem samsvarandi fyrirkomulag var áður við lýði, var það afnumið með stjórnarskrárbreytingum sem gerðar voru á árinu 2022. Þótt undirbúningur þeirra hafi hafist fyrir uppkvaðningu framangreinds dóms Mannréttindadómstóls Evrópu 10. júlí 2020 og stuðst við ítarlega skýrslu sem skilað var 27. maí það ár, er ljóst að þær byggðust á sömu sjónarmiðum og byggt var á í dóminum.³⁹ Í skýrslunni er þannig vísað bæði til álits Fenejarnefndarinnar frá 2002 og fyrri dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu og dregin sú ályktun að þágildandi fyrirkomulag í Noregi, þar sem Stórþinginu var falið endanlegt úrskurðarvald um kjör þingmanna við þingskosningar, uppfyllti að líkindum ekki kröfur mannréttindasáttmála Evrópu og annarra alþjóðlegra viðmiða.

Við undirbúning framangreindra breytinga á norsku stjórnarskránni var m.a. horft til þeirra leiða sem farnar hafa verið í Finnlandi og Svíþjóð. Í Finnlandi sæta kosningar kæru til hinna almennu stjórnsýsludómstóla. Þetta fyrirkomulag er ekki stjórnarskrárbundið heldur er kveðið á um það í almennum lögum. Í Svíþjóð sæta þingskosningar kæru til sérstakrar nefndar sem kjörin er af þinginu. Í nefndinni skulu eiga sæti einn sitjandi eða fyrrverandi dómari sem ekki má vera þingmaður og sex aðrir nefndarmenn sem kjörnir eru úr hópi þingmanna. Kjör til nefndarinnar fer fram að afloknum þingskosningum þegar fjallað hefur verið um kosningakæru og því er nefndin að jafnaði skipuð nefndarmönnum sem kjörnir hafa verið af fráfarandi þingi en ekki því nýkjörna. Bent hefur verið á að þrátt fyrir það sé ekki sjálfgefið að nefndin uppfylli kröfu mannréttindasáttmálans um óvilhallan úrlausnaraðila í ljósi þess að sex af sjö nefndarmönnum eru eða hafa verið

³⁹ NOU 2020:6 – Frie og hemmelige valg.

þingmenn og kunna þar með að eiga pólitískra hagsmuna að gæta af úrlausn þeirra kærumála sem komið geta til kasta nefndarinnar.

Niðurstaðan við endurskoðun norsku stjórnarskrárinnar 2022 varð sú að kveða á um málskotsrétt til Hæstaréttar vegna úrskurða Stórþingsins um kjör þingmanna. Þannig er nú tekið fram í 64. gr. norsku stjórnarskrárinnar að allir frambjóðendur í kosningum til Stórþingsins geti skotið úrskurðum þess um kjör þingmanna til Hæstaréttar. Segja má að þessi leið feli í sér ákveðið tilbrigði við þá leið sem farin hefur verið í Finnlandi þar sem almennum stjórnarsýsludómstólum, að endingu Æðsta stjórnarsýsludómstóli Finnlands, er falið að leysa úr kosningakærum. Eftir þessar breytingar er fyrirkomulag úrskurðarvalds um kjör þingmanna því með fernum hætti á Norðurlöndum. Í Danmörku og á Íslandi fer þingið sjálf enn með endanlegt úrskurðarvald án þess að unnt sé að skjóta úrskurðum þess annað. Í Finnlandi, þar sem almenna dómstólakerfið er tvískipt líkt og í Svíþjóð, fara almennir stjórnarsýsludómstólar með þetta verkefni án þess að það fyrirkomulag sé stjórnarskrárbundið. Í Noregi er Hæstiréttur eina áfrýjunarstig vegna ákvarðana Stórþingsins og það bundið í stjórnarskrá. Í Svíþjóð er þetta hlutverk síðan sem áður segir í höndum sérstakrar þingkjörinnar nefndar sem kveðið er á um í stjórnarskrá.

Sem áður segir búa gild rök um sjálfstæði þingsins og lýðræðislegt umboð þess að baki því fyrirkomulagi sem kveðið er á um í 46. gr. stjkskr. Þrískipting ríkisvaldsins er fram kemur í 2. gr. stjkskr. er grundvallarþáttur og mikilvægt að aðrir þættir ríkisvaldsins, framkvæmdarvaldið og dómsvaldið verði ekki talin hafa afskipti eða áhrif á úrslit lýðræðislegra kosninga. Kjörtímabil alþingismanna, sem eru þjóðkjörnir, er takmarkað við fjögur ár, sbr. 1. mgr. 31. gr. stjkskr. og þeir þurfa því með reglubundnum hætti að leggja störf sín í dóm kjósenda, þ.m.t. meðferð sína á úrskurðarvaldi Alþingis um lögmæti kosninga.

Þá verður einnig að hafa í huga að sökum stjórnskipulegs hlutverks Alþingis og alþingismanna er útilokað að sömu hæfisreglur gildi um þá eins og gilda um handhafa dómsvalds eða framkvæmdarvalds. Norski fræðimaðurinn Bjørn Stordrange hefur bent á að eðli stjórnsmála sé að vega og meta ólíka hagsmuni hópa og einstaklinga og það sé vandkvæðum bundið að greina sundur hvað teljist vera almennir eða sameiginlegir hagsmunir og hvað teljist einkahagsmunir viðkomandi þingmanns. Stjórnsmálasamtök bjóða fram lista sem hafa ólík stefnumál og beinlínis er oft boðið fram til að gæta eða berjast fyrir ákveðnum hagsmunum.⁴⁰

Í norskri stjórnskipun var sama skipan og héraendis og í Danmörku frá 1814 til 2022, um að þingið skæri sjálf úr ágreiningi um lögmæti kosninga. Bent hefur verið á af norskum fræðimönnum að sú skipan að Stórþingið skæri sjálf úr lögmæti kosninga hafi virkað fremur sökum þess að hefð væri fyrir litlum átökum í norskum stjórnsmálum fremur en að þessi skipan hvíldi á traustum grunni frá lögfræðilegu sjónarhorni séð.⁴¹ Vissulega má

⁴⁰ Bjørn Stordrange: *Fra premisser til kompromisser*, 1988, bls. 206 og Guttorm Hansen og Erik Mo: *Om Stortingets arbeidsordning*, 1993, bls. 198-209.

⁴¹ Eirik Holmøyvik; *Ny vallov med konstitusjonelle nyvinninger: Klageordning og beredskap*. Lov og Rett, bindi 62, 2023, bls. 147

það til sanns vegar færa en eins má telja að traust staða réttarríkisins á Norðurlöndum hvíli í raun á sömu forsendum.

Líkt og hér hefur verið rakið hafa ný sjónarmið um réttaröryggi frambjóðenda og kjósenda við framkvæmd kosninga þó fengið sífellt aukið vægi á síðari árum. Talið hefur verið að það samrýmist ekki slíkum sjónarmiðum að þingið fari sjálft með það hlutverk að skera úr ágreiningi um kjör þingmanna þar sem erfitt geti reynst í framkvæmd að tryggja óhlutdrægni þingmanna við þær aðstæður. Í samræmi við þá afstöðu hefur þróunin verið sú að leggja endanlegt úrskurðarvald um kjör þingmanna í hendur óvilhalls aðila sem talinn er falla betur að kröfum réttarríkisins.⁴² Samanburður við nágrannaríki Íslands sýnir að ýmsar leiðir eru færar í þeim efnum.

Í kjölfar alþingiskosninga hinn 25. september 2021 kom fram gagnrýni á meðferð yfirkjörstjórnar á kjörgögnum í Norðvesturkjördæmi er leiddi til þess að kærur um lögmati kosninganna komu fram, m.a. var gerð krafa um að kosningin yrði ekki tekin gild sökum verulegra annmarka á framkvæmd hennar⁴³ og að uppkosning færi fram. Í kjördæminu eru átta þingsæti, sjö kjördæmasæti sem úthlutað er á grundvelli úrslita í kjördæminu og eitt jöfnunarsæti sem úthlutað er á grundvelli kjörfylgis stjórnmalasamtaka á landsvísu. Uppkosning í kjördæminu hefði þannig áhrif á kjördæmakjörna þingmenn kjördæmisins en kynni einnig að hafa áhrif á úthlutun níu jöfnunarþingsæta sem dreifast á öll sex kjördæmi landsins.

Kjörbréfanefnd lauk rannsókn sinni á kjörbréfum⁴⁴ og gerði tillögu til Alþingis um gildi kjörbréfa hinn 25. nóvember 2021, á grunni greinargerðar undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa. Meiri hluti kjörbréfanefndar lagði til að kosningarnar teldust gildar og öll kjörbréf aðalmanna og varamanna þeirra yrðu tekin gild og var sú niðurstaða samþykkt. Þrjú nefndarmanna skiluðu hver sínu álit og vildu tveir að kosningar í Norðvesturkjördæmi teldust ógildar og að kjörbréf þeirra þingmanna er hlotið höfðu jöfnunarsæti yrðu ekki tekin gild en kosning kjördæmakjörinna þingmanna í öðrum kjördæmum metin gild. Einn nefndarmanna lagði til að alþingiskosningar 25. september 2021 yrðu metnar ógildar í heild sinni.

Í kjölfar niðurstöðu Alþingis um gildi alþingiskosninga bárust Mannréttindadómstól Evrópu kærur varðandi málsmeðferð og í ljósi úrlausna dómstólsins í máli Belgíu frá 2020 verður að gera ráð fyrir því að málið geti fallið á hvorn veginn sem er, íslenska ríkinu í

⁴² Sjá og álit Feneyjarnefndarinnar 14. október 2019 í máli nr. 957/2019: Amicus Curiae Brief for the European Court of Human Rights in the Case of Mugemangango v. Belgium.

⁴³ Benda má á til hliðsjónar, þótt ekki sé um alþingiskosningar að ræða, ákvörðun Hæstaréttar hinn 25. janúar 2011, um ógildingu kosninga til stjórnlagabings.

⁴⁴ Með kosningalögum nr. 112/2021 sem tóku gildi 1. janúar 2022 var horfið frá því að nota orðið kjörbréf um tilkynningu landskjörstjórnar til frambjóðenda um kjör þeirra, sbr. 113. gr. laganna. Í athugasemdum við frumvarp til laganna er þessi breyting skýrð svo að talsvert umstang hafi fylgt útgáfu kjörbréfa og lagt til að henni verði hætt en þess í stað fái frambjóðendur tilkynningu um að þeir hafi hlotið kosningu. Þar sem ekki er um efnisbreytingu að ræða heldur breytingu sem lýtur að formi og miðar að því að breyta fyrirkomulagi við útgáfu kjörbréfa án breytinga á réttaráhrifum slíkra tilkynninga til frambjóðenda um kjör þeirra sýnist óhætt að styðjast áfram við hið hefðbundna heiti kjörbréf sem notað hefur verið um slíkar tilkynningar um langa hríð óháð formi þeirra.

hag eða óhag.⁴⁵ Í ljósi þess verður að telja óumflýjanlegt að hefja umræður um breytingar á 46. gr. stjkskr. með framlagningu tillagna þar að lútandi, líkt og hér verður gert.

Eins og framan er getið öðlaðist samningur um verndun mannréttinda og mannfrelsis, Mannréttindasáttmáli Evrópu, lagagildi á Íslandi með lögum nr. 62/1994 og fyrsti viðauki við samninginn fjallar m.a. í 3. gr. um rétt til frjálsra kosninga. Hefur ákvæðið verið túlkað á þá leið að gerðar séu kröfur til kæruleiða og úrlausnar þeirra í lýðræðislegum kosningum. Í stuttu máli má segja að 3. gr. 1. samningsviðauka geri samsvarandi kröfur um málsmeðferð kærumála og 6. gr. samningsins gerir til réttlátrar málmeðferðar fyrir dómi í einkamálum.⁴⁶

Þegar breyting er gerð á 46. gr. hlýtur fyrst og fremst að koma til álita að gera eins litla breytingu og hægt er í ljósi þeirra sjónarmiða sem að framan hafa verið rakin um mikilvægi þess að Alþingi úrskurði sjálfst um lögmæti kosninga og kjörgengi. Nærtækast verður að telja að hafa hliðsjón af nýlegum breytingum á norsku stjórnarskránni og ætla Hæstarétti að hafa það hlutverk að vera úrskurðaraðili í málum sem einvörðungu tiltekinn og afmarkaður hópur getur skotið með kæru til réttarins. Nánar tiltekið væri þá kæru- eða áfrýjunarréttur á samþykkt Alþingis um lögmæti kosninga eða kjörgengi einstakra þingmanna bundinn við þau stjórn málasamtök sem bjóða fram í viðkomandi kosningum og einstaka frambjóðendur, sem og þann þingmann sem talinn er hafa misst kjörgengi.

Þegar litið er til samspils 46. gr. stjkskr. og ákvæða kosningalaga nr. 112/2021, sérstaklega XVI. kafla (úthlutun þingsæta á Alþingi), XIX. kafla (kosningum frestað og uppkosningar, XXI. kafla (kosningakæru), sbr. sérstaklega 127. gr. og 130. gr. og XXII. kafla (úrskurður Alþingis um gildi kosninga), verður að telja að engin lagatæknileg atriði standi því í vegi að framangreind einföld breyting verði gerð á 46. gr. stjkskr. Hið sama gildir um ákvæði réttarfarslaga. Eðlilegt væri að taka fram í lögum að slík kærumál sættu ávallt flýtimeðferð.

Einnig þarf að taka fram hvað verður um gildi kjörbréfa sem kunna að sæta endurskoðun Alþingis og hugsanlega síðar fyrir Hæstarétti.

Í 3. mgr. 132. gr. kosningalaga er fjallað um þau tilvik sem leiða til þess að Alþingi ber að ógilda kosningu þingmanns. Í 4. mgr. greinarinnar segir síðan að ef Alþingi hafi úrskurðað kosningu heils lista í kjördæmi ógilda þá skuli uppkosning fara þar fram. Í 1. mgr. 125. gr. kosningalaga segir að ef kosning sé úrskurðuð ógild skuli boðað til nýrra kosninga og ákveða kjördag svo fljótt sem við því verður komið og eigi síðar en innan mánaðar.

Velta má upp þeirri spurning hvort samspil þingskapalaga og kosningalaga tryggja nægjanlegt réttaröryggi um störf Alþingis á þeim tíma sem uppi kunna að vera kærumál vegna Alþingiskosninga eða kjörgengis sem leysa þarf úr. Þannig segir í 5. mgr. 5. gr. þskl. að ef Alþingi frestað úrskurði um kosningu þingmanns þá taki hann engan þátt í

⁴⁵ Valgerður Sólnes: A Mugemangango v. Belgium Sequel in the Making: The Icelandic Parliament's Ruling on the Validity of the 2021 Parliamentary Elections, VerfBlog, 2021/12/03 og Niðurstaða Alþingis um gildi alþingiskosninga 2021: Hvað gerist nú? Úlfljóttur vefrit, 2021/29/11.

⁴⁶ Eirík Holmøyvik; bls. 151.

störfum þingsins uns það mál er útkljáð og kosning hans og kjörgengi viðurkennd. Ef um stóran hóp er að ræða kunna störf þingsins að riðlast verulega og skapa vandamál. Sú hugsun sem hvíldi að baki breytingu á 24. gr. stjkskr. árið 1991, þess eðlis að alþingmenn halda umboði sínu til kjördags, var sú að landið yrði aldrei alþingismannalaust og Alþingi starfhæft fram að kjördegi. Tryggja verður að sú skipan haldist.

Í ljósi þess er eðlilegt að sú breyting verði gerð að kjörbréf, sem gefin hafa verið út af Landskjörstjórn til einstakra kjörinna alþingismanna, sbr. og 2. mgr. 113. gr. kosningalaga, haldi gildi sínu þar til endanlega hefur verið úr því skorið hvort þau teljist gild eða ei og ný kjörbréf eftir atvikum gefin út í þeirra stað. Sem dæmi má taka að ef Alþingi ákvæði að uppkosning skuli fara fram í einstaka kjördæmi og sú ákvörðun kærð til Hæstaréttar, sem staðfesti ákvörðun Alþingis, þá myndu kjörbréf halda gildi sínu og viðkomandi þingmenn hafa fullan þingmannsrétt, þar til kjörbréf hafa verið gefin út að nýju af Landskjörstjórn í kjölfar uppkosninga. Kallar þetta á breytingar á 5. mgr. 5. gr. þskl. Með þessu móti væri skýrt að þingmenn sem hafa útgefið kjörbréf, en málsmeðferð stendur yfir um gildi þess eða um missi kjörgengis, hafa það umboð sem kosningin gaf þeim þar til það hefur endanlega verið fellt úr gildi með kosningu eða ákvörðun um ógildi einstaka kjörbréfs eða missi kjörgengis.

Ef um ógildi alþingiskosninga í heild er að ræða, hvort sem væri með ákvörðun Alþingis eða Hæstaréttar, gildir kosning að sama skapi samkvæmt almennum reglum 24. gr. stjkskr. til kjördags, en þá fellur umboð sitjandi alþingmanna niður. Hér væri í raun samsvarandi staða uppi og ef um þingrof væri að ræða.

Niðurstaða:

Lagt er til að á eftir 1. mgr. 46. gr. stjkskr. bætist tvær nýjar málsgreinar. Ekki er lögð til breyting á 1. mgr. ákvæðisins þar sem fram kemur að Alþingi skeri sjálft úr, hvort þingmenn séu löglega kosnir svo og hvort þingmaður hafi misst kjörgengi.

Hins vegar er lagt til að í nýrri 2. mgr. 46. gr. stjórnarskrárinnar verði mælt fyrir um að ákvörðun Alþingis um gildi kosninga og um missi kjörgengis þingmanna sé unnt að skjóta með kæru til Hæstaréttar, sem þá leysir endanlega úr kærumálinu með dómi sínum.

Við gerð tillögunnar var annars vegar höfð hliðsjón af ákvæði 3. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu, um réttinn til frjálsra kosninga og túlkun þess í meðförum Mannréttindadómstóls Evrópu. Í nýlegri framkvæmd dómstólsins hafa verið gerðar ríkar kröfur til þess að í landsrétti sé fyrir hendi virkt úrræði, til þess að fá úrlausn ágreinings um réttinn til frjálsra kosninga, fyrir óhlutdrægum úrlausnaraðila. Dómur dómstólsins í máli Mugemangango gegn Belgíu frá 10. júlí 2020, í máli nr. 310/15, bendir sterklega til þess að það fyrirkomulag úrskurðarvalds Alþingis um gildi kosninga sem er við lýði, samræmist ekki kröfum ákvæðisins. Hins vegar var höfð hliðsjón af breytingum sem hafa verið gerðar á stjórnarskrám nágrannalandanna á síðustu árum, sér í lagi í Noregi. Hefur þróunin verið í þá átt að færa endanlegt úrskurðarvald um gildi kosninga frá þjóðþingum og til dómstóla.

Eftir sem áður er lagt upp með að meginreglan verði sú að Alþingi taki fyrir kærur sem berast vegna kosninga og hafi úrskurðarvald um öll atriði, er kosningu varða, svo sem um lögmati framboðs, undirbúning kosninga, atferli kjörstjórna, kosningaathöfn og

ágreiningssæðla svo og um missi kjörgengis. Með ákvæðinu er lögð til undantekning á meginreglunni sem gildir fyrir þau stjórn málasamtök sem boðið hafa lista til alþingiskosningar og einstaka frambjóðendur á þeim framboðslistum, en þau geti að afstaðinni kosningu, kært ákvörðun Alþingis um gildi kosninga til Hæstaréttar. Lagt er til að sama kærurétt eigi þingmaður sem Alþingi hefur skorið úr um að misst hafi kjörgengi sitt.

Með stjórn málasamtökum er í greininni vísað til flokka eða samtaka sem bjóða fram í kosningum til Alþingis, í samræmi við skýringu 1. töluliðs 1. mgr. 2. gr. laga um starfsemi stjórn málasamtaka, nr. 162/2006.

Þá er lagt til að í lokamálslið 2. mgr. verði mælt fyrir um að Alþingi skuli setja nánari reglur um kærufresti og málsmeðferð í kosningalög. Eftir því sem við á, er unnt að hafa hliðsjón af XXVI. kafla laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991 um kærur til Hæstaréttar, en gert er ráð fyrir nauðsynlegar aðlaganir yrðu gerðar á réttarfari slíkra kærumála í kosningalögum, m.a. málshraða. Í kærumálum þessum væri hlutaðeigandi stjórn málasamtök, frambjóðandi eða alþingismaður sem leggur fram kærur sóknaraðili en varnaraðili væri Alþingi. Gert er ráð fyrir að Hæstiréttur verði fullskipaður í málum reknunum á grundvelli ákvæðisins, í samræmi við núgildandi ákvæði 1. mgr. 16. gr. laga um dómstóla, nr. 50/2016, þar sem fram kemur að forseti geti ákveðið að sjö dómárátt skipi dóm í sérlega mikilvægum málum.

Lagt er til að í 3. mgr. 46. gr. verði mælt svo fyrir að alþingismenn sem hafa verið kosnir haldi umboði sínu þótt Alþingi eða Hæstiréttur ákveði að uppkosning í einstaka kjördæmi skuli fara fram. Tilgangur ákvæðisins er sá að tryggja að Alþingi verði starfhæft á meðan uppkosning fer fram. Þingmenn sem hafa verið kosnir halda því umboði sínu þar til uppkosning hefur farið fram og landskjörstjórn hefur gefið út kjörbréf að nýju, sbr. 2. mgr. 113. gr. kosningalaga. Myndu þeir þingmenn sem hlutu kjör í uppkosningu þá taka sæti á Alþingi og í kjölfarið yrði viðhöfð hefðbundin málsmeðferð samkvæmt 1. mgr. 46. gr. stj. skr. Þessi tillaga leiðir til endurskoðunar á ákvæði 5. mgr. 5. gr. þskl. Af þessu leiðir einnig þótt ekki sé berum orðum tekið fram að þingmaður sem kært hefur ákvörðun um að kjörbréf hans sé metið ógilt eða að hann hafi misst kjörgengi heldur umboði sínu og tekur þátt í þingstörfum þar til lokaákvörðun liggur fyrir.

Ákvæðið á samkvæmt efni sínu ekki við þau tilvik þar sem Alþingi eða Hæstiréttur ógildir kosningu í heild sinni en í slíkum tilvikum er gert ráð fyrir að þingmenn haldi umboði sínu til kjördags líkt og gildir um almennar kosningar til Alþingis, í samræmi við það sem er kveðið á um í stjórnarskrá og kosningalögum.

Tillaga um breytingu á 46. gr. stjkskr.:

Við 46. gr. stjórnarskrárinnar bætast tvær nýjar málsgreinar, sem orðast svo:

Stjórnmalasamtök sem boðið hafa fram lista til alþingiskosninga, sem og einstaka frambjóðendur á framboðslistum, geta skotið ákvörðun Alþingis um gildi kosninga til Hæstaréttar með kæru. Sama gildir um þann sem misst hefur kjörgengi. Dómur Hæstaréttar er endanlegur. Nánari reglur um kærufresti og málsmeðferð skulu settar í kosningalögum.

Alþingismenn sem kosnir hafa verið halda umboði sínu þótt Alþingi eða Hæstiréttur ákveði að uppkosning í einstaka kjördæmi skuli fara fram þar til úrslit kosninga liggja fyrir að nýju.

12) Breyting á 47. gr. og 48. gr.

47. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 16. gr. stjkskl. nr. 56/1991, er svohljóðandi:

Sérhver nýr þingmaður skal vinna drengskaparheit að stjórnarskránni, þegar er kosning hans hefur verið tekin gild.

48. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 17. gr. stjkskl. nr. 56/1991, er svohljóðandi:

Alþingismenn eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum.

Ákvæði 47. og 48. gr. stjkskr. standa á gömlum merg og eru hluti af grundvallarréttindum og skyldum alþingismanna sem bæði eðlilegt og nauðsynlegt er að bundin séu í stjórnarskrá. Ekkert kallar á efnislega breytingu ákvæðanna en þó er gerð tillaga um að ákvæðin verði færð saman í eina grein, er verði 47. gr. stjkskr. og í 48. gr. stjkskr. komi ákvæði um umboðsmann Alþingis, eins og nánar er skýrt hér á eftir. Þá er einnig lögð til sú breyting á 47. gr. stjkskr. að í stað orðsins „drengskaparheit“ komi orðið: heit.

a) Heitvinning að stjórnarskrá

Í 7. mgr. 32. gr. dönsku stjórnarskrárinnar er lögð sú skylda á nýkjörinn þingmann að hann gefi hátíðlegt loforð eða tryggingu um að hann muni virða stjórnarskránni – *Ethvert nyt medlem afgiver, når hans valg er godkendt, en højtidelig forsikring om at ville holde grundloven.* Samkvæmt dönskum þingskapalögum er þingmanni, sem ekki hefur gefið slíkt loforð, meinað að sitja í nefndum og taka þátt í umræðum eða atkvæðagreiðslum.⁴⁷

Samsvarandi ákvæði er í 2. gr. þskl. en þar er kveðið á um að sérhver nýr þingmaður skuli vinna svofellt drengskaparheit að stjórnarskránni undireins og búið er að viðurkenna að

⁴⁷ Zahle: bls. 179-181.

kosning hans sé gild, sbr. 47. gr. stjkskr.: *Ég undirskrifadur/uð, sem kosin(n) er þingmaður til Alþingis Íslendinga, heiti því, að viðlögðum drengskap mínum og heidri, að halda stjórnarskrá landsins.* Meðan þingmaður hefur ekki unnið heit samkvæmt þessari grein má hann ekki taka þátt í þingstörfum, öðrum en prófun kjörbréfa.

Á síðastliðnum tveimur kjörtímabilum hefur verið lögð rík áhersla á endurskoðun jafnréttislöggjafarinnar með áherslu á að tryggja jafnrétti kynjanna og mannréttindi hinsegin fólks. Hefur þessum áherslum verið fylgt eftir með lögfestingu fimm nýrra lagabálka. Það er, laga um jafna meðferð á vinnumarkaði, nr. 86/2018, laga um kynrænt sjálfræði, nr. 80/2019, laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, nr. 150/2020 og laga um stjórnarsýslu jafnréttismála, nr. 151/2020. Loks laga um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna, nr. 85/2018, en með breytingarlögum nr. 63/2022 var mismununarþáttum laganna fjölgað og þeim fengið nýtt heiti, lög um jafna meðferð utan vinnumarkaðar.

Með þessari löggjafarþróun er miðað að því að svara kalli samtímans um að lög endurspegli fjölbreytileika mannflórunnar og tryggi lagavernd og jafnrétti fyrir öll. Til þess að ná þessu markmiði er nauðsynlegt að færa orðalag laga til nútímalegra horfs og leitast við að hafa orðanotkun ekki kynjaða.

Niðurstaða:

Með tilliti til framangreindra sjónarmiða þykir rétt að leggja til að í stað orðsins „drengskaparheit“ í ákvæði 47. gr. stjórnarskrárinnar komi orðið „heit“. Með tillögunni er ekki lögð til efnisleg breyting á ákvæðinu heldur er fremur um að ræða táknræna breytingu. Litið er til þess að þó svo að málverndarsjónarmið kunni að mæla gegn slíkum breytingum, verður ekki horft fram hjá því að í kynjuðum orðum felst tiltekið skilgreiningarvald. Hugtakið drengskaparheit er menningararfleifð samfélags þar sem yfirskipun karlkynsins ríkti og verðleikar þess voru metnir framur annarra kynja. Til þess að mæta kröfum nútímasamfélags er nauðsynlegt að uppfæra orðalag ákvæðisins á þann hátt verðleiki sé ekki bundin við kyn og að öll geti speglað sig í því.

Þegar orðin „eiður“ var fellt úr 47. gr. stjkskr. árið 1991 var breyting einfaldlega skýrð með þeim hætti að fellt væri brott úrelt ákvæði um eiðvinningu þingmanna. Merking orðanna eiður, drengskaparheit og heit í íslenskri tungu er sambærileg. Sá einstaklingur sem festir heit eða vinnur heit gefur hátíðlegt heit eða loforð og leggur heidur sinn þar við. Heitstafur eða heitvinning alþingismanna gæti því sem dæmi verið svohljóðandi: *Ég undirskrifadur/uð, sem kosin(n) er þingmaður til Alþingis Íslendinga, heiti því, að viðlögðum heidri mínum, að halda stjórnarskrá landsins.*

Tillaga um tilfærslu efnisákvæðis 48. gr. stjkskr. í nýja 2. mgr. 47. gr. stjkskr. er einvörðungu gerð út frá hagkvæmisrökum og engin breyting er lögð til á orðalagi ákvæðisins.

Tillaga um breytingu á 47. gr. stjkskr.:

47. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 16. gr. stjórnarskipunarlags, nr. 56/1991, verði svohljóðandi:

Sérhver nýr þingmaður skal vinna heit að stjórnarskránni, þegar er kosning hans hefur verið tekin gild.

Alþingismenn eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum.

b) Umboðsmaður Alþingis

Embætti umboðsmanns Alþingis var stofnað með lögum nr. 13/1987, sem tóku gildi 1. janúar 1988. Hugmyndin er sótt til Norðurlandanna. Gert er ráð fyrir því að það sé hlutverk umboðsmanns að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins og að jafnræðis sé gætt í stjórnsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti. Tekur starfssvið umboðsmanns til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Núgildandi lög um umboðsmann Alþingis eru nr. 85/1997, með síðari breytingum. Var við þá lagasetningu litið til þeirrar reynslu sem þá var komin á störf embættisins.⁴⁸ Við samningu frumvarpsins árið 1997 voru gerðar breytingar sem tryggðu að starfssvið umboðsmanns næði til allrar opinberrar stjórnsýslu, bæði ríkis og sveitarfélaga.

Niðurstaða:

Samhliða þingeftirliti, sem beinist að megindráttum að stjórnarframkvæmdinni, er það hlutverk umboðsmanns Alþingis sinna skipulegu eftirliti með því hvernig almennt er unnið að framkvæmd löggjafar í stjórnsýslunni, hvort stjórnsýsluhættir séu vandaðir og réttaröryggis borgaranna gætt.⁴⁹ Á fyrstu tveimur áratugum þessarar aldar hefur eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu verið styrkt verulega. Samhliða því verður að telja að vægi umboðsmanns Alþingis og ríkisendurskoðanda, sem eru trúnaðarmenn Alþingis og kosnir af því, hafi einnig styrkst. Hér að framan er fjallað um ríkisendurskoðanda. Telja verður eðlilegt að við endurskoðun á IV. kafla stjórnarskrárinnar, um störf og starfshætti Alþingis, í ljósi meira en 30 ára reynslu af störfum umboðsmanns Alþingis, að ákvæði um embættið verði fest í stjórnarskrá og má velja því stað í 48. gr. hennar.

⁴⁸ Alþingi: 121. löggjafarþing, 1996, 244. mál, þskj. 381.

⁴⁹ Björg Thorarensen: bls. 597.

Tillaga um breytingu á 48. gr. stjkskr.:

48. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 17. gr. stjórnarskipunarlaganna, nr. 56/1991, verði svohljóðandi:

Alþingi kýs umboðsmann Alþingis, sem má ekki vera alþingismaður.

Hlutverk umboðsmanns er að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins.

Umboðsmaður skal í störfum sínum vera óháður fyrirmælum frá öðrum, þar með töldu Alþingi. Nánari ákvæði um hæfi, störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis skulu sett með lögum.

13) Um 49. gr.

49. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 18. gr. stjkskl. nr. 56/1991, er svohljóðandi:

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.

Ákvæðið hefur að geyma annars vegar þá reglu að á meðan Alþingi er að störfum megi ekki setja alþingmenn í gæsluvarðhald eða höfða sakamál (opinbert mál) gegn þeim án samþykkis þingsins, nefnt *fríðhelgi*. Hins vegar kveður ákvæðið á um að ekki sé unnt að höfða meidyrðamál gegn alþingismanni fyrir það sem hann hefur sagt í þinginu nema með leyfi Alþingis, nefnt *málfrelsi*. Ákvæðið á sér samsvörun í 57. gr. dönsku stjórnarskrárinnar.

Þótt ákvæðið kunni í dag að þykja nokkuð gamaldags byggir það þó á þeirri grundvallarreglu sem fram kemur í 36. gr. stjkskr. um fríðhelgi Alþingis og vernd löggjafarvaldsins fyrir ofríki framkvæmdarvaldsins eða dómsvaldsins, sem byggir á sögulegum grunni. Á þessi ákvæði reynir lítið og þau veita alþingismönnum ekki vernd gegn opinberri umræðu og unnt er að höfða sakamál í þingfrestun án samþykkis Alþingis. En ákvæðunum er ætlað að tryggja Alþingi starfsfríð og eru nauðsynleg enn í dag með það markmið í huga. Um túlkun greinarinnar og skilgreiningar vísast nánar til umfjöllunar í stjórnarskipunarrétti.⁵⁰

⁵⁰ Sjá t.d. Gunnar G. Schram: bls. 232-239.

Niðurstaða:

Engar breytingar verði gerðar á 49. gr. stjkskr.

14) Um 50. gr.

50. gr. stjórnarskrárinnar er svohljóðandi:

Nú glatar alþingismaður kjörgengi, og missir hann þá rétt þann, er þingkosningin hafði veitt honum.

Kjörgengisskilyrði við kosningar til Alþingis eru ákveðin og tæmandi talin í 1. mgr. 34. gr. stjkskr. Kjörgengur er hver sá ríkisborgari sem á kosningarétt til alþingiskosninga, en í 1. mgr. 33. gr. stjkskr. eru skilyrði kosningaréttar tæmandi talin. Til viðbótar er óflekkað mannorð kjörgengisskilyrði. Í 3. mgr. 6. gr. kosningalaga, nr. 112/2021, er hugtakið skilgreint með svofelldum hætti: *Enginn telst hafa óflekkað mannorð sem hlotið hefur dóm fyrir refsivert brot og refsing er óskilorðsbundið fangelsi, frá þeim degi þegar dómur er upp kveðinn og þar til afplánun er að fullu lokið.*⁵¹

Þótt ekki hafi svo kunnugt sé reynt á að þingmaður hafi misst kjörgengi er mikilvægt að í stjórnarskrá sé kveðið á um það með skýrum hætti að ef alþingismaður glati kjörgengi þá missi hann þann rétt sem þingkosningin hafði veitt honum.

Úrskurðaraðili þar um er Alþingi sbr. 46. gr. stjkskr. Í riti sínu „Stjórnskipunarréttur – undirstöður og handhafar ríkisvalds“ teflir Björg Thorarensen fram þeirri skoðun að þrátt fyrir venjubunda túlkun í íslenskum og dönskum stjórnskipunarrétti á 46. gr. stjkskr., þess efnis að dómstólar hafi ekki lögsögu í málum er varða 46. gr. stjkskr. vegna skýrra ákvæða í stjórnarskrá þar um, geti einstaklingsbundnir og lögvarðir hagsmunir verið af því að skjóta ákvörðun um missi kjörgengis eða skort á því til úrlausnar dómstóla. Telur hún líklegt að dómstólar teldu sig þrátt fyrir reglur 46. gr. stjkskr. eiga úrskurðarvald um efnið.⁵²

Telja verður mjög varhugavert að dómstólar taki sér slíkt vald varðandi lýðræðislegar kosningar og skipun hins pólitíska valds í landinu, án þess að fyrir því sé skýr heimild í stjórnarskrá og ekki leiki vafi á málsmeðferð og gildi kjörbréfa á meðan mál er til skoðunar dómstóla. Telja verður að stjórnarskráin heimili ekki að einhver vafi ríki í því efni hvort dómstólar geti skipt sér að því hvort nýkjörið Alþingi sé löglega kosið eða hvort þingmaður hafi misst kjörgengi, sérstaklega í ljósi þess að óumdeild skýring á ákvæðinu er sú að slík ákvörðun sé einvörðungu Alþingis. Ekki er þó deilt um að rök að baki þeirri hugsun sem Björg teflir fram og hér að framan er gerð tillaga um að 46. gr. stjkskr. sé breytt með þeim hætti að frambjóðendur til alþingiskosninga eða alþingismenn, sem taldir eru hafa með ákvörðun Alþingis misst kjörgengi eða ekki uppfyllt þau skilyrði, geti skotið slíkri ákvörðun beint til Hæstaréttar Íslands, sem legði lokadóm á slíkt álitaefni án aðkomu annarra dómstiga, þ.e.a.s. Landsréttar eða

⁵¹ Um kosningarétt og kjörgengi sjá nánar Björg Thorarensen: bls. 258-274.

⁵² Björg Thorarensen: bls. 274.

héraðsdóma. Telja verður að tilvitnuð skrif Bjargar séu rök með slíkri breytingu. Sjá nánar umfjöllun um 46. gr. stjkskr.

Niðurstaða:

Engar breytingar verði gerðar á 50. gr. stjkskr.

15) Um 51. gr.

51. gr. stjórnarskrárinnar er svohljóðandi:

Ráðherrar eiga samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á Alþingi, og eiga þeir rétt á að taka þátt í umræðunum eins oft og þeir vilja, en gæta verða þeir þingskapa. Atkvæðisrétt eiga þeir þó því aðeins, að þeir séu jafnframt alþingismenn.

Ákvæðið hefur að geyma þá grundvallarreglu að tryggja ráðherrum sæti og aðgang að Alþingi en í því er einnig talin felast skylda þeirra til að taka þátt í þingstörfum. Ákvæðið er talið styrkja eftirlitshlutverk Alþingis með framkvæmdarvaldinu og stór hluti af störfum og embættisskyldum ráðherra snúast um samskipti þeirra við Alþingi.⁵³

Við endurskoðun á ákvæðinu verður að telja að einvörðungu einn þáttur þess kynni að koma til skoðunar, þ.e.a.s. orðalagið „og eiga þeir rétt á að taka þátt í umræðum eins oft og þeir vilja, en gæta verða þeir þingskapa“. Samsvarandi ákvæði er í 40. gr. dönsku stjórnarskrárinnar.⁵⁴

Álitaefnið snýr bæði að því hvort unnt sé að takmarka ræðutíma ráðherra með ákvæðum þar að lútandi í þingsköpum og eins hvort unnt sé að leggja mörk við því hversu oft ráðherra tekur til máls um einstök þingmál. Vísa má til 100. gr. þskl., þar sem finna má reglur um ræðutíma, en þar sæta ráðherrar takmörkunum á ræðutíma og þeir geta einvörðungu tekið til máls svo oft sem þeir vilja í umræðum um lagafrumvörp, þingsályktunartillögur og skýrslur. Þá má einnig benda á að 71. gr. þskl., um heimildir og tillögur forseta Alþingis um styttingu ræðutíma og umræðu um einstök þingmál, gilda einnig um ráðherra. Einnig má benda á 69. gr. þskl. sem heimilar forseta að breyta röð ræðumanna og hleypa þeim ráðherra sem hlut á að máli fram fyrir mælendaskrá.

Vísan 51. gr. stjkskr. til þess að ráðherrar verði að gæta þingskapa hefur verið talið heimila Alþingi að setja málfrelsi ráðherra skynsamleg mörk og efalaust ber þeim að lúta boðvaldi forseta við stjórn hans á þingstörfum, sbr. 73. gr. þskl. Í ljósi þess að framangreind ákvæði þingskapalaga um takmörkun á ræðutíma og umræðufjölda ráðherra í ákveðnum þingmálum hafa ekki valdið að því er séð verður neinum stórvægilegum deilum verður að telja að komin sé traust venja á túlkun þessa ákvæðis stjórnarskrárinnar sem teygir sig aftur til setningu þingskapalaga árið 1936. Enginn breyting er í sjónmáli sem kallað er eftir eða að séð verður að tryggi á einhver hátt svör við því álitaefni hversu lengi og oft ráðherra þarf að taka til máls um einstök

⁵³ Björg Thorarensen: bls. 397-400.

⁵⁴ Um skýringu á ákvæðinu sjá Zahle: bls. 205-206.

þingmál. Sýnist óhætt að láta lög um þingsköp Alþingis útfæra ákvæði 51. gr. stjkskr. nánar eins og gert hefur verið hingað til.

Niðurstaða:

Engar breytingar verði gerðar á 51. gr. stjkskr.

16) Um 52. gr.

52. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 19. gr. stjkskl. nr. 56/1991, er svohljóðandi:

Alþingi kýs sér forseta og stýrir hann störfum þess.

Forseti Alþingis er einn þriggja handhafa forsetavalds í forföllum forseta Íslands og stýrir fundum þeirra, sbr. 8. gr. stjkskr. Um störf og starfsvið forseta Alþingis er fjallað í 8. og 9. gr. þskl. en með forseta starfa varaforsetar og mynda með honum forsætisnefnd, sbr. 10. gr. þskl.

Á undanförunum 32 árum eða frá afnámi deilda Alþingis árið 1991, hefur staða þingsins styrkst mjög og hið sama gildir um embætti forseta Alþingis. Er hér um að ræða eitt æðsta embætti þjóðarinnar, leiðtoga löggjafarvaldsins, og því mikilvægt að um þetta embætti, eitt og sér, séu ákvæði í stjórnarskrá, sem síðan eru útfærð nánar í þingskapslögum, m.a. um störf forsætisnefndar og stjórnarsýslu Alþingis.

Niðurstaða:

Engar breytingar verði gerðar á 52. gr. stjkskr.

17) Um 53. gr.

53. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 20. gr. stjkskl. nr. 56/1991, er svohljóðandi:

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

Ákvæðið á sér samsvörun í 50. gr. dönsku stjórnarskrárinnar, sem efnislega hefur verið óbreytt frá 1849.⁵⁵ Ákvæði 53. gr. stjkskr. fjallar einvörðungu um það hvenær þingfundur er ályktunarbær en ekki um þann fjölda þingmanna sem tekur þátt í umræðum á þingfundi. Í 78. gr. þskl. er ákvæði 53. gr. stjkskr. skýrt með svofelldum hætti: *Eigi má gera neina ályktun nema meira en helmingur þingmanna sé á fundi og taki þátt í atkvæðagreiðslunni, sbr. 53. gr. stjórnarskrárinnar. Þingmaður, sem er á fundi en greiðir ekki atkvæði við nafnakall eða við atkvæðagreiðslu með rafeindabúnaði, telst taka þátt í atkvæðagreiðslunni.* Hverjum þingmanni er skylt að vera viðstaddur og taka þátt í atkvæðagreiðslu nema hann hafi lögmat forföll eða fararleyfi, sbr. 2. mgr. 78. gr. þskl. Afl atkvæða ræður um úrslit mála nema öðruvísi sé ákveðið í stjórnarskránni eða þingsköpum og skal þá telja atkvæði með eða móti máli, sbr. 81. gr. þskl.

⁵⁵ Zahle: bls. 258-259.

Sú hefð, að sá sem lýsir afstöðu sinni til máls með því að greiða ekki atkvæði telst taka þátt í atkvæðagreiðslunni, hefur fylgt störfum danska þjóðþingsins frá upphafi og er óumdeild túlkun á 53. gr. stjkskr. í íslenskum stjórnskipunarrétti.

Niðurstaða:

Engar breytingar verði gerðar á 53. gr. stjkskr.

18) Breyting á 54. gr.

54. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 21. gr. stjkskl. nr. 56/1991, er svohljóðandi:

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.

Auk löggjafar- og fjárstjórnarvaldsins er þriðji meginþátturinn í störfum Alþingis eftirlit þess með ráðherrum og stjórnarframkvæmd þeirra sem almennt er kallað eftirlit með framkvæmdarvaldinu.⁵⁶ Þótt fjallað sé um eftirlitshlutverk og heimildir Alþingis í nokkrum greinum stjórnarskrárinnar og tilvist þess eigi sér rætur í þingræðisreglunni, sjá einnig umfjöllun um 39. og 43. gr. stjkskr. hér að framan, er 54. gr. stjkskr. sú grein sem hið virka og sjáanlega þingeftirlit byggist á. Greinin hefur að efni til staðið í stjórnarskrá frá 1874 og samsvarandi ákvæði er í 53. gr. dönsku stjórnarskrárinnar.⁵⁷

Fyrirspurnir hafa lengstum verið meginþáttur í því þingeftirliti sem felst í 54. gr. stjórnarskrárinnar og eru þær lagðar fram á þingskjölum og þeim ýmist svarað munnlega eða skriflega, sbr. 57. gr. þskl. Með breytingarlögum nr. 161/2007 voru svonefndar óundirbúnar fyrirspurnir leyfðar, sem eru munnlegar fyrirspurnir, sbr. 58. gr. þskl. Nefna má einnig í þessu sambandi sérstaka umræðu á þingfundi sem getur falist í fyrirspurn til ráðherra, sbr. 60. gr. þskl. Þá geta níu þingmenn óskað eftir skýrslu ráðherra um opinbert málefni, sbr. 54. gr. þskl. Nánar er vísað til IV. kafla þingskapalaga.

Líkt og kemur fram í stjórnarskrá þarf samþykki Alþingis til þess að bera fram fyrirspurn eða óska skýrslu. Mun slíkt samþykki alltaf veitt og hið sama er upp á teningnum í Danmörku að samþykki þingsins er nær allaf veitt.⁵⁸ Telja verður þó mikilvægt að í stjórnarskrá sé kveðið á um að leyfi Alþingis þurfi, enda kann fyrirspurn að vera þannig úr garði gerð að forseti telji hana ekki tæka eða við hæfi og getur hann þá leitað úrskurðar Alþingis um hvort fyrirspurn eða ósk um skýrslu verði leyfð. Ekki eru því lagðar til neinar breytingar á núverandi ákvæði 54. gr. stjkskr. en umfjöllun hér á eftir snýr að atriðum sem leiða til þess að eðlilegt er að skoða og meta hugsanlegar viðbætur við 54. gr. í ljósi styrkingar þingeftirlits á undanförunum árum.

⁵⁶ Björg Thorarensen: bls. 577.

⁵⁷ Nefnt „interpellationsret“ í danskri stjórnskipun.

⁵⁸ Zahle: bls. 265.

Með samþykkt forsætisnefndar Alþingis frá því í júní 2008 var settur á laggirnar vinnuhópur þriggja sérfræðinga sem var falið að fara yfir lagareglur um eftirlit þingsins með handhöfum framkvæmdarvalds og leggja mat á hvort breytinga væri þörf.⁵⁹

Vinnuhópnum var meðal annars ætlað að skoða ákvæði stjórnarskrárinnar, sem lutu að eftirlitshlutverki þingsins, svo og ákvæði þingskapalaga, lög um ráðherraábyrgð og lög um landsdóm o.fl. Vinnuhópnum var jafnframt ætlað að fara yfir stjórnskipunarleg álitæfni í tengslum við eftirlitshlutverk þingsins og gera grein fyrir þeirri þróun sem orðið hefði á þessu sviði í nágrannalöndum. Starfshópurinn skilaði skýrslu árið 2009.⁶⁰

Starfshópurinn benti m.a. á að eftirlitshlutverkið væri vaxandi þáttur í starfsemi þjóðþinga, sem meðal annars kæmi til af stórfelldum vexti stjórnsýslunnar, en um leið auknum og skýrari rétti borgaranna til þess að stjórnvöld framkvæmi vald sitt með sanngjörnum hætti og eftir skýrum reglum. Umfangsmikil opinber þjónusta á borð við þá sem nútímavelferðarríki býður upp á krefjist mikils utanumhalds og regluverks en um leið væri þess krafist að þjónustan og reglurnar séu skilvirkar. Þetta hefði leitt til þess að þingið framseldi löggjafarvald í stórum stíl til framkvæmdarvaldshafa og fæli þeim að setja reglur um einstök útfærsluatriði, í stað þess að binda slík fyrirmæli í lög. Slíkt framsal löggjafarvaldsins yki þörf fyrir eftirlit þingsins með stjórnsýslunni.⁶¹

Á 139. löggjafarþingi (2010-2011) var lagt fram frumvarp til breytinga á þingskaparlögum, 596. mál á þskj. 1014 og voru flutningsmenn forseti Alþingis og formenn allra þingflokka. Í greinargerð kom fram að frumvarpið hefði verið í undirbúningi frá því í september 2009. Mætti líta á það sem viðbrögð Alþingis við tillögum framangreinds vinnuhóps sem falið var að gera tillögur um eftirlitshlutverk Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu. Frumvarpið var samþykkt sem lög frá Alþingi og eru lögin nr. 84/2011.

Samþykkt breytingarlaga nr. 84/2011 voru mikilvægur þáttur í styrkingu eftirlitshlutverks þingsins. Gerðar voru róttækar breytingar sem meðal annars fólust í því að störf fastanefnda voru endurskipulögð í heild sinni. Komið var á fót stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd til að auka sjálfstæði þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu, sem og að auka eftirlitshlutverk þess og gera það markvissara.

Þá var einnig fjórða kafla þingskapalaga breytt verulega og honum fengið nýtt heiti, *IV. Eftirlitshlutverk Alþingis og almennar umræður*, til þess að festa í þingsköp Alþingis þá grundvallarreglu stjórnskipunarinnar að Alþingi hafi eftirlit með framkvæmdarvaldinu, samkvæmt 54. gr. stjórnarskrárinnar. Þannig var leitast eftir

⁵⁹ Í vinnuhópnum sátu Bryndís Hlödversdóttir formaður, núverandi ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins, Andri Árnason hæstaréttarlögmaður og Ragnhildur Helgadóttir prófessor. Starfsmaður hópsins var Ásmundur Helgason, núverandi landsréttardómari.

⁶⁰ *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*; Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf. Alþingi. Reykjavík 2009.

⁶¹ Skýrsla vinnuhóps; bls. 12.

því að framfylgja enn betur skyldu þingsins samkvæmt ákvæðum stjórnarskrárinnar og lögfesta þá meginreglu að Alþingi skuli hafa aðgang að upplýsingum frá stjórnvöldum.

Með samþykkt breytingarlaga nr. 80/2021 við þingskaparlög, var skerpt enn frekar á eftirlitshlutverki Alþingis, þannig að enginn vafi lægi á því að eftirlitshlutverk þingsins tæki einnig til sjálfstæðra stjórnvalda, á borð við Seðlabanka Íslands. Í 2. másl. 2. gr. stjkskr. er kveðið á um að forseti og önnur stjórnvöld samkvæmt stjórnarskránni og öðrum landslögum fari með framkvæmdavaldið. Óumdeilt er í stjórnskipunarrétti að Alþingi er falið eftirlitshlutverk gagnvart framkvæmdarvaldinu í stjórnarskránni á grundvelli þingræðisreglunnar og fer þingið einnig með fjárstjórnarvaldið. Með því að festa ákvæði í þingsköp, var stefnt að því að koma í veg fyrir að ágreiningur myndi rísa varðandi hvaða stjórnvalda eftirlitshlutverk þingsins tæki til. Talið var nóg að lögfesta ákvæði af því tagi í þingskapalögum, fremur en í stjórnarskránni og er fallist á það.

Í 2. másl. 2. gr. stjkskr. er kveðið á um að forseti og önnur stjórnvöld samkvæmt stjórnarskrá og öðrum landslögum fari með framkvæmdarvaldið. Seðlabanki Íslands er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins sem heyrir undir ráðherra, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 92/2019. Það fyrirkomulag á meðferð framkvæmdarvalds, sem talist hefur rúmast innan 2. másl. 2. gr. stjkskr., undanþiggur slík sjálfstæð stjórnvöld ekki þinglegu eftirliti, enda hluti framkvæmdarvaldsins.

Í 1. mgr. 49. gr. þskl. er kveðið á um að Alþingi, þingnefndir og einstakir alþingismenn hafi eftirlit með störfum framkvæmdarvaldsins. Eftirlitshlutverk Alþingis snýr að ráðherrum sem bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum, sbr. 14. gr. stjórnarskrár. Eftirlitshlutverk Alþingis tekur einnig til sjálfstæðra stjórnvalda, eins og rakið var hér að framan. Í 2. mgr. er nánar fjallað um með hvaða hætti eftirlitsstörf alþingmanna og þingnefnda fer fram og í 3. mgr. er kveðið á um að eftirlitsstörfin taki til opinberra málefna og þau nánar skilgreind í ákvæðinu.

Þingeftirlitið endurspeglast einnig þingræðisreglunni, sbr. og 2. mgr. 1. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, þar er skýrt kveðið á um að ráðherrar starfi í umboði Alþingis.

Björg Thorarensen bendir á að stjórnarskrárákvæði sem varða þingeftirlit endurspegli aðeins að litlu leyti úrræði sem þingið hefur til að sinna eftirlitshlutverki sínu gagnvart framkvæmdarvaldinu. Að þeirri forsendu gefinni að stjórnarskráin geri ráð fyrir eftirlitinu hafi löggjafinn talsvert svigrúm til að útfæra tilhögun þess í þingsköpum eða með setningu sérstakra laga sem lúta að afmörkuðum þáttum tengdum eftirlitinu.⁶²

Við endurskoðun á 54. gr. stjkskr. er lagt til að 1. mgr. greinarinnar taki skýrt fram að Alþingi fari með eftirlitsvald gagnvart framkvæmdarvaldinu og geti úrfært slíkt eftirlit með ákvæðum þingskapa eða annarra laga. Er þetta til samræmis við tillögu

⁶² Björg Thorarensen: bls. 580.

um að í 42. gr. stjkskr., er verði 40. gr. hennar, sé tekið skýrt fram að Alþingi fari með fjárstjórnarvaldið.

Niðurstaða:

Bætt verði nýrri málsgrein við 54. gr. stjkskr., er verði 1. mgr., þar sem tekið sé skýrt fram að Alþingi hafi eftirlit með störfum framkvæmdarvaldsins. Óþarft þykir að greina sérstaklega milli ráðherra og sjálfstæðra stjórnvalda, sbr. 1. mgr. 49. gr. þskl. og falla slík sjálfstæð stjórnvöld einnig undir framkvæmdavald í skilningi ákvæðis 54. gr. stjkskr.

Lagt er til að núverandi ákvæði 54. gr. stjkskr. verði 2. mgr. en að öllu leyti óbreytt og engin efnisbreyting er þannig lögð til á túlkun ákvæðisins í stjórnskipunarrétti.

Að lokum er lagt til að í stað þess að fyrirkomulag þingeftirlits og framkvæmd þess verði tæmandi talin í stjórnarskrá sé löggjafanum heimilt að setja nánari ákvæði í lögum um þingsköp eða eftir atvikum önnur lög, líkt og lög um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011, líkt og réttarþróun hefur verið og að því er virðist breið samstaða um á Alþingi.

Tillaga um breytingu á 54. gr. stjkskr.:

54. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 21. gr. stjórnskipunarlaga, nr. 56/1991, verði svohljóðandi:

Alþingi hefur eftirlit með störfum framkvæmdarvaldsins.

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

Nánari fyrirmæli um framkvæmd þingeftirlits skulu sett með lögum um þingsköp Alþingis eða öðrum lögum.

19) Um 55. gr.

55. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 22. gr. stjkskl. nr. 56/1991, er svohljóðandi:

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

Ákvæðið um að Alþingi megi ekki taka við neinu málefni nema einhver þingmanna eða ráðherra flytji það á sér samsvarandi ákvæði í 54. gr. dönsku stjórnarskrárinnar sem hefur efnislega staðið þar frá dönsku stjórnarskránni 1849.

Alþingismenn eru þjóðkjörnir fulltrúar og landinu er skipt í kjördæmi m.a. með þeim rökum að alþingismenn standi nær kjósendum sínum. Alþingi kunna að berast erindi en slík erindi eru ekki tekin upp nema alþingismaður eða ráðherra flytji slíkt mál.⁶³

⁶³ Sjá nánar Gunnar G. Schram bls. 274-275.

Í danskri stjórnskipun er ákvæðið talið í dag hafa litla praktíska þýðingu.⁶⁴ Allir sem vilji geti átt samtalið við alþingismenn eða þingflokka, m.a. þrýstihópar. Eigi að síður verður talið hér að mikilvægt sé að stjórnarskrá, með vísan til stöðu alþingismanna sem þjóðkjörinnar fulltrúa, hafi að geyma skýrar reglur um að einvörðungu þingmenn og ráðherrar geti tekið upp málefni á Alþingi.

Niðurstaða:

Engar breytingar verði gerðar á 55. gr. stjkskr.

20) Um 56. gr.

56. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 23. gr. stjkskl. nr. 56/1991, er svohljóðandi:

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

Alþingi getur vísað málum til ríkisstjórnarinnar og þótt deila megi um hvort slíkt ákvæði ætti einvörðungu heima í lögum um þingsköp Alþingis er ákvæði 56. gr. stjkskr. einn af þáttum í meðferð eftirlitsvalds Alþingis með framkvæmdarvaldinu og sýnir stöðu þess gagnvart ráðherrum, sem starfa í umboði Alþingis, sbr. þingræðisreglu og 2. mgr. 1. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, sjá nánar umfjöllun um 54. gr. stjkskr. hér að framan.

Niðurstaða:

Engar breytingar verði gerðar á 56. gr. stjkskr.

21) Um 57. gr.

57. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 24. gr. stjkskl. nr. 56/1991, er svohljóðandi:

Fundir Alþingis skulu haldnir í heyranda hljóði. Þó getur forseti eða svo margir þingmenn, sem til er tekið í þingsköpum, krafist, að öllum utanþingsmönnum sé vísað burt, og sker þá þingfundur úr, hvort ræða skuli málið í heyranda hljóði eða fyrir luktum dyrum.

Telja verður mjög mikilvægt að stjórnarskrá taki af öll tvímæli um að Alþingi sé heimilt að funda fyrir luktum dyrum þótt opnir fundir þess séu meginregla. Ákvæðið á sér samsvörun í 49. gr. dönsku stjórnarskrárinnar og hefur staðið efnislega í eldri stjórnarskrám.⁶⁵

Niðurstaða:

Engar breytingar verði gerðar á 57. gr. stjkskr.

⁶⁴ Zahle: bls. 268.

⁶⁵ Zahle: bls. 254.

22) Um 58. gr.

58. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 25. gr. stjksl. nr. 56/1991, er svohljóðandi:

Þingsköp Alþingis skulu sett með lögum.

Stjórnarskráin gefur fyriræli um að binda skuli í lög málsmeðferðar reglur löggjafans, starfshætti Alþingis. Lög um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, er um margt ólík annarri löggjöf enda marka þau þær reglur sem stjórnmalasamtök og einstaka þingmenn fara eftir í daglegum störfum sínum á Alþingi.

a) Breytingar á lögum um þingsköp Alþingis

Líkt og fjallað hefur verið um hér að framan eru þingsköp og þróun þeirra mikilvægur liður í mati á því hvort ákvæði IV. kafla stjórnarskrárinnar ná því markmiði sem þeim er ætlað og hvort þau endurspegli þau megin gildi sem Alþingi starfar eftir. Í stórum dráttum hefur því verið svarað játandi í umfjöllun hér að framan að breytingar á þingsköpum frá 1991 hafa miðað að því að skýra og styrkja stöðu Alþingis, sérstaklega hvað varðar þingeftirlit. Sú lagasetning kallar ekki á breytingar á IV. kafla stjórnarskrárinnar en eru fremur liður í þróun hennar, innan ramma þeirra meginreglna sem stjórnarskráin setur og í samræmi við túlkun stjórnskipunarréttar á hennar.

Á síðastliðnum tveimur áratugum hafa fjölmörg frumvörp verið lögð fram til breytinga á lögum um þingsköp Alþingis og hlotið samþykki. Sum hver fjölluðu um veigamiklar breytingar á þingsköpum sem nauðsynlegar þóttu, oft í takt við tíðarandann, eða lögfestingu á venjum sem myndast höfðu í störfum þingsins. Aðrar breytingar má telja viðaminni og verða ekki raktar nánar hér.⁶⁶

Þær breytingar er varða m.a. eftirlitsvald Alþingis með framkvæmdarvaldinu, stjórnsýslu- og eftirlitsnefnd þingsins, fjárlög og fjárlaganefnd eru mikilvægar til styrkingar á viðurkenndri lögfræðitúlkun um stöðu Alþingis innan stjórnskipunarinnar.

Með breytingarlögum nr. 68/2007 voru gerðar tæknilegar breytingar og breytingar sem samkomulag hafði verið gert um. Vörðuðu þær m.a. þá breytingu að kosning forseta Alþingis, varaforseta, fastanefnda og alþjóðanefnda gildir alla jafna fyrir allt kjörtímabilið í stað hvers og eins löggjafarþings eins og áður var. Var þeirri skipan ætlað að koma meiri festu á störf þingsins sem telja verður að hafi orðið raunin og sér nú stað í þeim breytingum sem lagar eru til að gerðar verði á 35. og 44. gr. stjkskr. og fjallað er um hér að framan.

Breytingarlög nr. 161/2007 voru samþykkt í þeim tilgangi að samræma vinnubrögð þingsins við tíðaranda og tæknibreytingar sem höfðu átt sér stað á síðastliðnum árum, þ.á.m. er varðaði eftirlitshlutverk Alþingis og heimildir ráðherra til að sitja nefndarfundi. Framangreint helst óhjákvæmilega í hendur, en með því að rýmka

⁶⁶ Sbr. lög nr. 102/2007, 126/2011, 88/2013, 89/2016, 162/2019, 69/2020, 120/2020, 104/2021 og 112/2021.

heimildir nefndarmanna til þess að óska eftir að ráðherra sitji fundi fastanefnda, var aukið við eftirlitshlutverk þingsins.

Samþykkt breytingarlaga nr. 84/2011 var mikilvægur þáttur í styrkingu eftirlitshlutverks þingsins og er gerð grein fyrir helstu atriðum þeirra hér að framan í umfjöllun um 54. gr. stj.skr. og vísað til þess.

Með breytingarlögum nr. 85/2012 voru töluverðar breytingar gerðar á ákvæðum þingskapa, m.a. í tengslum við fjárlagafrumvarpið og meðferð þess.

Þær breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 42/2021 leiddu af heildarendurskoðun laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008. Fest var í lög m.a. að gæta þyrfti að jöfnun hlutföllum kynjanna í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum þingsins.

Með samþykkt breytingarlaga nr. 80/2021 var skerpt enn frekar á eftirlitshlutverki Alþingis, þannig að enginn vafi lægi á því að eftirlitshlutverk þingsins tæki einnig til sjálfstæðra stjórnvalda, á borð við Seðlabanka Íslands. Er vísað til umfjöllunar um 54. gr. stj.skr. hér að framan.

Lög nr. 84/2011 höfðu í för með sér róttækar breytingar á störfum nefnda og eftirlitshlutverki þingsins. Voru löginn sett til reynslu og var stefnt að endurskoðun þeirra eftir ár. Slík endurskoðun hefur þó ekki átt sér stað og má leiða að því líkur vel hafi tekist til við að útfæra þessi atriði í þingsköpum.

Þá verður einnig að telja að komin sé hefð á þá tilhögun að þingsköp útfæri megin þætti starfshátta Alþingis, þá ekki síst störf fastanefnda sem eru stór hluti þingstarfa. Því verður talið óþarft að setja í stjórnarskrá nánari ákvæði um hvernig störf þingsins eru skipulögð, heldur gefa Alþingi svigrúm til að þróa þingstörf og starfshætti með þeim hætti sem gert hefur verið, þ.e.a.s. með breytingum á lögum um þingsköp Alþingis.

b) Meðferð EES- og utanríkismála

Umfjöllun um aðkomu Alþingis að utanríkis- og Evrópumálum er öðrum þræði umræða um meðferð framkvæmdarvalds og nauðsyn samráðs við Alþingi þegar kemur að utanríkismálum. Hins vegar er umræðan um meðferð löggjafarvalds þegar kemur að því að lögtaka samevrópsk ákvæði sem ákveðin hafa verið á grundvelli EES-samningsins, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, með síðari breytingum.

Sökum þess stjórnskipulega fyrirvara sem gerður er í EES-samningnum af hálfu Íslands og uppbyggingar samningsins hafa reglugerðir og tilskipanir ESB ekki bein réttaráhrif á Íslandi heldur þarf að taka nýmæli upp í lög með venjubundnum hætti eða veita reglugerðarheimildir í lögum. Að þessu leyti er ekki þörf á breytingu á stjórnarskránni þar sem Alþingi fer með lagasetningarvaldið, a.m.k. að formi til.⁶⁷

⁶⁷ Sjá nánar um Alþingi og EES-reglur í mótun, Þórður Bogason: *Altingi and EEA-Rules in the Making*, Trying to Make Democracy Work – The Nordic Parliaments and the European Union, ritstj. Matti Wiberg, 1997, bls. 117-121.

Í 2. mgr. 24. gr. þskl. er lögð sú skylda á ráðherra að veita utanríkismálanefnd upplýsingar og hafa samráð við hana um EES-mál í samræmi við reglur sem forsætisnefnd Alþingis setur. Reglur um þinglega meðferð EES-mála voru settar 1994 og hafa sætt endurskoðun tvisvar, árin 2010 og 2018. Þá sér Íslandsdeild þingmannanefnda EFTA og EES, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 35. gr. þskl., um samskipti Alþingis við þingmannanefnd EFTA og sameiginlega þingmannanefnd EES. Fyrir liggja verklagsreglur skrifstofu Alþingis um framkvæmd reglna um þinglega meðferð EES-mála frá 2010. Þá er í 3. másl. 1. mgr. 37. gr. þskl. að finna reglur um framsetningu frumvarpa sem innleiða eiga reglur er byggjast á EES-gerðum.

Telja verður að á þeim hartnær 30 árum síðan EES-samningurinn tók gildi hafi myndast reglur um meðferð EES-mála sem út frá formlegri stöðu hans í íslenskri stjórnskipun, þ.e.a.s. að hann hafi ekki í för með sér framsal á löggjafarvaldi, kalla ekki eftir beinum breytingum á stjórnarskrá. ⁶⁸

Í 21. gr. stjkskr. er kveðið á um að forseti lýðveldisins geri samninga við önnur ríki. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa fólgið í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til. Ákvæðið á sér samsvörun í 1. mgr. 19. gr. dönsku stjórnarskrárinnar.

Í 3. mgr. 19. gr. dönsku stjórnarskrárinnar er sú skylda lögð á ríkisstjórnina að ráðfæra sig við utanríkismálanefnd danska Þjóðþingsins áður en tekin er ákvörðun sem hefur mikil áhrif á utanríkismál. Í lögum um þingsköp Alþingis er sambærileg regla lögfest í 1. mgr. 24. gr. laganna, en ákvæðið er svohljóðandi: *Utanríkismálanefnd skal, auk verkefna sem hún hefur skv. 13. gr., vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um meiri háttar utanríkismál enda skal ríkisstjórnin ávallt bera fyrir fram undir hana slík mál jafnt á þingtíma sem í þinghléum, nema brýn nauðsyn banni. Nefndarmenn eru bundnir þagnarskyldu um þá vitneskju sem þeir fá í nefndinni ef formaður eða ráðherra kveður svo á.*

Stuðningur Íslands við innrás í Írak árið 2003 vakti upp umræðu um hvort gengið hefði verið á svig við 1. mgr. 24. gr. laga um þingsköp Alþingis við ákvarðanatöku og sem dæmi má nefna þingmál 474 á 131. löggjafarþingi (2004-2005), þskj. 726, þar sem lagt var til að við 21. gr. stjkskr. bættist ákvæði þess efnis að samþykki Alþingis þyrfti að liggja fyrir áður en heitið væri þátttöku eða stuðningi Íslands í stríði gegn öðru ríki. Málið hlaut ekki afgreiðslu.

Telja verður að umfjöllun um samráð ríkisstjórnar og Alþingis um utanríkismál falli utan beinnar endurskoðunar á IV. kafla stjórnarskrárinnar. Þó verður sú skoðun látin í ljósi að í ljósi breytinga á lögum um þingsköp, er styrkt hafa í sessi eftirlitshlutverk Alþingis með framkvæmdarvaldinu, hafi einnig aukist þungi ákvæðis 1. mgr. 24. gr. laga um þingsköp Alþingis er skyldar ráðherra til að bera fyrir fram undir utanríkismálanefnd meiri háttar utanríkismál. Sé vikið frá þeirri reglu hættir viðkomandi ráðherra eða ríkisstjórn öll á að slík vanræksla varði pólitískri eða

⁶⁸ Utan við þessa umfjöllun fellur sú pólitíska spurning hvort setja skuli ákvæði í stjórnarskrá er heimili framsal á einhverjum þáttum þess valds sem stjórnarskráin kveður á um til fjölþjóðlegra stofnana, en benda má á 20. gr. dönsku stjórnarskrárinnar sem dæmi þar um.

lagalegri ábyrgð eða bæði. Í ljósi þess verður talið að ekki sé þörf á breytingu á meðferð utanríkismála.

Niðurstaða: Engar breytingar verði gerðar á 58. gr. stj.skr.

5. Afleiddar breytingar vegna breytinga á ákvæðum IV. kafla stj.skr.

Nokkar breytingar eru lagðar til á stjórnarskrárákvæðum sem standa utan IV. kafla. Ræðst það af fyrst og fremst á þeim breytingum á 35. gr. stj.skr. sem kynntar voru með frumvarpi Katrínar Jakobsdóttur forsætisráðherra á 151. löggjafarþingi en einnig breytingum sem lagðar eru til á 40. gr. stj.skr.

1) *Breyting á 22. gr.*

22. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. stj.ksl. nr. 56/1991, er svohljóðandi:

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

Vísað er til umfjöllunar hér að framan um 35. gr. stj.skr. og breytingar á henni, sem eru í samræmi við þær breytingar sem kynntar voru í frumvarpi sem Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra lagði fram á 151. löggjafarþingi. Ákvæði 22. gr. getur ekki staðið óbreytt verði sú breyting samþykkt.

Niðurstaða:

Gerð er tillaga um breytingar á 22. gr. stj.skr., sem tekur mið af breytingum á 35. gr. hennar. Gert er ráð fyrir því að samkomudagur nýs Alþingis, eftir alþingiskosningar, verði í reynd nánast fastákveðinn í stjórnarskrá, þ.e. fjórði þriðjudagur eftir að kosningar hafa farið fram. Samkvæmt greininni verður atbeini forseta Íslands, að tillögu forsætisráðherra, að setningu nýs Alþingis einskordaður við að setja þingið þegar það kemur saman í fyrsta sinn eftir alþingiskosningar. Er þá gert ráð fyrir því að forseti gefi út forsetabréf að tillögu forsætisráðherra um nánari tímasetningu þingsetningar, svo sem tíðkast hefur, en nú í samræmi við breytt fyrirmæli 35. gr. stjórnarskrárinnar.

Óþarfi þykir að taka sérstaklega fram að forseti stefni saman Alþingi að afloknum alþingiskosningum. Ákvæðið útilokar þó vitaskuld ekki að Alþingi sé kallað saman fyrr en fjórða þriðjudag frá alþingiskosningum ef sérstaklega stendur á.

Tillaga um breytingu á 22. gr. stj.skr.:

22. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 56/1991, orðast svo:

Forseti Íslands setur Alþingi þegar það kemur saman að nýju eftir almennar alþingiskosningar.

2) Breyting á 23. gr.

23. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 4. gr. stjkskl. nr. 56/1991, er svohljóðandi:

Forseti lýðveldisins getur frestað fundum Alþingis tiltekinn tíma, þó ekki lengur en tvær vikur og ekki nema einu sinni á ári. Alþingi getur þó veitt forseta samþykki til afbrigða frá þessum ákvæðum.

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.

Vísað er til umfjöllunar hér að framan um 22. og 35. gr. stjkskr. og breytingar á þeim.

Niðurstaða:

Með breytingum á 35. gr. stjkskr. er ráðgert að eftir að Alþingi hefur verið sett, það kosið sér forseta og skipulagt starfsemi sína að öðru leyti þá taki Alþingi sjálft ákvarðanir um frestun funda og samkomudaga í stað þess að slík ákvörðun sé formlega hjá forseta Íslands, líkt og nú er. Eftir að Alþingi hefur verið sett af forseta Íslands situr þingið í reynd óslitið til kjördags. Jafnvel þótt þing hafi verið rofið skv. 24. gr. stjórnarskrárinnar halda þingmenn þannig umboði sínu og er þingið þar af leiðandi áfram bætt til ályktana. Alþingi tæki sjálft ákvörðun um hvort forseta Íslands yrði boðið að setja nýtt löggjafarþing ár hvert, svo sem nú er beinlínis mælt fyrir um í 22. gr. stjórnarskrárinnar, eða hvort sú athöfn væri á hendi forseta Alþingis, sbr. tillögur um breytingar á 35. gr. stjkskr.

Með vísan til framangreinds er lagt til að 23. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 4. gr. stjórnarskipunarlaganna, nr. 56/1991, falli brott.⁶⁹

3) Breyting á 24. gr.

24. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 5. gr. stjkskl. nr. 56/1991, er svohljóðandi:

Forseti lýðveldisins getur rofið Alþingi, og skal þá stofnað til nýrra kosninga, áður en 45 dagar eru liðnir frá því er gert var kunnugt um þingrofið, enda komi Alþingi saman eigi síðar en tíu vikum eftir, að það var rofið. Alþingismenn skulu halda umboði sínu til kjördags.

Vísað er til umfjöllunar hér að framan um 22. og 35. gr. stjkskr. og breytingar á þeim.

⁶⁹ Efni 13. gr. stjkskrfrv. KJ forsætisráðherra á þskj. 787, 151. löggjafarþing 2020-2021, um að í 23. gr. stjkskr. verði ákvæði um vantraust á einstaka ráðherra eða ríkisstjórn og um starfsstjórn, falla utan umfjöllunar um endurskoðun á IV. kafla stjórnarskrárinnar og því engin afstaða tekin til þessa.

Niðurstaða:

Lagt er til að afnumin verði sérregla 24. gr. stjkskr. um að Alþingi skuli koma saman eigi síðar en tíu vikum frá því að gert var kunnugt um þingrof. Af breytingunni leiðir að um samkomudag Alþingis við þessar aðstæður gildi hér sem endranær regla sem lagt er að tekin verði upp í 1. mgr. 35. gr. stjkskr., sbr. nánari skýringar hér að framan, á þá leið að nýtt Alþingi skuli koma saman eigi síðar en fjórða þriðjudag frá alþingiskosningum. Tillagan felur í sér styttingu á fresti fyrir samkomudag nýs Alþingis í framhaldi af þingrofi, sem þó er óveruleg.⁷⁰

Tillaga um breytingu á 24. gr. stjkskr.:

Orðin „enda komi Alþingi saman eigi síðar en tíu vikum eftir að það var rofið“ í 1. másl. 24. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 5. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 56/1991, falla brott.

4) Breyting á 30. gr.

30. gr. stjórnarskrárinnar er svohljóðandi:

Forsetinn veitir, annaðhvort sjálfur eða með því að fela það öðrum stjórnvöldum, undanþágur frá lögum samkvæmt reglum, sem farið hefur verið eftir hingað til.

Ákvæðið hefur að geyma undanþágureglu sem er ekki notuð og er fullkomlega úreld í samfélagi nútímans. Lagt er til að ákvæðið falli brott úr stjórnarskrá.

Þar sem umfjöllun um meðferð ákærvalds í stjórnarskrá fellur utan þeirrar endurskoðunar sem greinargerð þessi fjallar um er ekki fjallað um tillögu Katrínar Jakobsdóttur forsætisráðherra þess efnis að í ákvæðinu verði fjallað um embætti ríkissaksóknara en þó látin í ljós sú skoðun að vel geti farið á því, samanber umfjöllun hér að framan um embætti ríkisendurskoðanda og umboðsmanns Alþingis.⁷¹

Niðurstaða:

Lagt er til að 30. gr. stjórnarskrárinnar falli brott.

⁷⁰ Efni b-liðar 14. gr. stjkskrfrv. KJ forsætisráðherra á þskj. 787, 151. löggjafarþing 2020-2021, um álitsumleitan forseta Íslands í tilefni að framkominni þingrofstillögu forsætisráðherra, fellur utan umfjöllunar um endurskoðun á IV. kafla stjórnarskrárinnar og því engin afstaða tekin til þessa.

⁷¹ Sjá 19. gr. stjkskrfrv. KJ forsætisráðherra á þskj. 787 á 151. löggjafarþingi 2020-2021.

5) Breyting á 77. gr.

77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjkskl. nr. 97/1995, er svohljóðandi:

Skattamálum skal skipað með lögum. Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.

Enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.

Lagt er til að ákvæðið verði flutt og sameinað 40. gr. stjkskr. enda um áréttingu á því ákvæði að ræða. Nánar er gerð grein fyrir tillögunni í umfjöllun um 40. gr. stjkskr. hér að framan en ítrekað hér að ekki er um neina efnisbreytingu að ræða.

Niðurstaða:

Lagt er til að 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaganna, nr. 97/1995, falli brott.

6. Erlend réttarþróun.

Við samningu þessarar greinargerðar var litið til stjórnarskráa nokkurra nágrannaríkja⁷² og eins litið til starfa Feneyjanefndarinnar og Evrópuráðsins, sbr. sérstaklega umfjöllun um 46. gr. stjkskr. hér að framan.

Fjórði kafli stjórnarskrárinnar um Alþingi hefur að geyma að mestu leyti sambærileg ákvæði um þingið og þær erlendu stjórnarskrár sem skoðaðar voru. Eftirliti þjóðþinga með framkvæmdarvaldinu er háttað á nokkuð sambærilegan hátt og hafa þingmenn almennt rétt til þess að beina fyrirspurnum að ráðherrum og óska svars um opinber málefni. Þá er í flestum þeim stjórnarskrám sem voru skoðaðar að finna ákvæði um heimild þingsins til að skipa nefndir til þess að rannsaka mikilvæg mál sem varða almenning.

Af stjórnarskrám þeirra ríkja sem voru skoðaðar hafa Noregur, Svíþjóð, Finnland, Pólland, Ungverjaland og Holland sett ákvæði í stjórnarskrá um umboðsmann Alþingis eða sambærilegar stofnanir þar sem hlutverk stofnunarinnar er skilgreint. Feneyjanefndin hefur hvatt ríki sérstaklega til þess að festa ákvæði um umboðsmenn þjóðþinga í stjórnarskrá til þess að tryggja stöðu hans og valdheimildir gegn því að hægt sé að breyta eða afnema stofnunina með almennum lögum.⁷³

Líkt og fjallað er um hér að framan, sbr. 58. gr. stjkskr., eru ekki ítarlegar reglur um störf þingsins í stjórnarskrá. Er það í takt við að Feneyjanefndin hefur ráðlagt ríkjum frá því að hafa slíkar reglur of ítarlegar, svo þing geti verið sveigjanlegra í störfum sínum og auðveldara sé að gera breytingar á þeim.

⁷² Um er að ræða Danmörk, Eistland, Finnland, Frakkland, Holland, Noreg, Pólland, Svíþjóð, Ungverjaland og Þýskaland.

⁷³https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Ombudsmen&lang=EN

Þannig virðast ákvæði IV. kafla stjórnarskrárinnar um störf Alþingis vera að mestu í samræmi við aðrar stjórnarskrár og þau viðmið sem Fenejjanefndin leggur fram í sínum álitum.

7. Lokaorð

Í greinargerð þessari hafa öll ákvæði IV. kafla stjórnarskrárinnar verið tekin til umfjöllunar og metið út frá þeim forsendum sem greinargerðin er unnin eftir hvort brýn lögfræðileg rök kalli eftir að breytingar séu gerðar og þá hvers efnis.

Þær breytingar sem lagðar eru til er flestar staðfesting og áréttning á gildandi rétti og til styrkingar þeirri þróun sem átt hefur sér stað í íslenskum stjórnskipunarrétti. Undir það falla tillögur þess efnis að skýrt verði kveðið á um það í stjórnarskránni að Alþingi fari með fjárstjórnarvald og eftirlitsvald með framkvæmdarvaldinu.

Aðrar tillögur fela í sér nýmæli og ber þar hæst sú tillaga að stjórn málasamtök og frambjóðendur geti skotið ákvörðun Alþingis um gildi kosninga með kæru til Hæstaréttar sem þá kvæði upp endanlega dóm. Sú tillaga er lögð fram í ljósi nýlegra dómafordæma Mannréttindadómstóls Evrópu og nýlegra breytinga sem Norðmenn hafa gert á sinni stjórnarskrá til að mæta kröfu um að unnt sé að kalla eftir endurskoðun á niðurstöðu Alþingis af óvilhöllum úrlausnaraðila.

Greinargerðinni og þeim tillögum sem í henni eru, sem birtast einnig á frumvarpsformi í fylgiskjali, er ætlað að skapa málefnalegan umræðugrundvöll um breytingar á IV. kafla stjórnarskrárinnar og er vonandi að sú verði raunin.

HEIMILDASKRÁ:

Alþingistíðindi.

Ákvörðun Hæstaréttar hinn 25. janúar 2011.

Álit Feneyjarnefndarinnar 30. október 2002 í máli nr. 190/2002: Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Explanatory Report.

Álit Feneyjarnefndarinnar 14. október 2019 í máli nr. 957/2019: Amicus Curiae Brief for the European Court of Human Rights in the Case of Mugemangango v. Belgium.

Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – undirstöður og handhafar ríkisvalds* 2. útg. Reykjavík 2021.

Bjørn Stordrange: *Fra premisser til kompromisser*. Oslo 1988.

Björn Þórðarson: *Alþingi og frelsisbaráttan 1874-1944 – Saga Alþingis III. bindi*. útg. Reykjavík 1956.

Dómur yfirdeildar Mannréttindadómstóls Evrópu 10. júlí 2020 í máli nr. 310/15: Mugemangango gegn Belgíu.

Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf. Alþingi. Reykjavík 2009.

Eirík Holmøyvík: *Ny vallov med konstitusjonelle nyvinningar: Klageordning og beredskap*. Lov og Rett, bindi 62, 2023, bls. 144-168.

Eirík Holmøyvík: „Strasbourg slams old democracies on elections“. *VerfBlog*, 2020/8/01.

Einar Arnórsson: *Réttarsaga Alþingis – Saga Alþingis I. bindi*. útg. Reykjavík 1956.

Frie og hemmelige valg. Ny valglov. 2020:6. Norges offentlige utredninger 2020.

Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, 2. útg. Reykjavík 1999.

Gunnar Páll Baldvinsson og Hafsteinn Þór Hauksson: *Lögfræðilít um stjórnskipulegt gildi ákvæða laga um opinber fjármál, nr. 123/2015*. Unnið að beiðni fjármála- og efnahagsráðuneytisins, 13. september 2016.

Guttorm Hansen og Erik Mo: *Om Stortingets arbeidsordning*. Oslo 1993.

Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa. Forsætisráðuneytið, dóms- og kirkjumálaráðuneytið og skrifstofa Alþingis 2007.

Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, 2. útg. Reykjavík 1978.

Skýrsla stjórnlaganefndar. I. bindi. Reykjavík 2011.

Valgerður Sólnes: “A Mugemangango v. Belgium Sequel in the Making: The Icelandic Parliament's Ruling on the Validity of the 2021 Parliamentary Elections“. *VerfBlog*, 2021/12/03.

Valgerður Sólnes: „Niðurstaða Alþingis um gildi alþingiskosninga 2021: Hvað gerist nú? Útljótur vefrit, 2021/29/11.

Zahle, Henrik (ritstj.): *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*. Kaupmannahöfn 1999.

Þórður Bogason: “Althingi and EEA-Rules in the Making”. *Trying to Make Democracy Work – The Nordic Parliaments and the European Union*. Ritstj. Matti Wiberg, 1997, bls. 117-121.

Þórður Bogason: „Og ég staðfest þau með samþykki mínu“. *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum*. Reykjavík 2002, bls. 555-582.

xxx. löggjafarþing 202x–202x.

Þingskjal xxx — xxx. mál.

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum
(Endurskoðun á IV. kafla stjórnarskrárinnar og afleiddar breytt.).

Flm.:

1. gr.

22. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 56/1991, orðast svo:
Forseti Íslands setur Alþingi þegar það kemur saman að nýju eftir almennar
alþingiskosningar.

2. gr.

23. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 4. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 56/1991, falli brott.

3. gr.

Orðin „enda komi Alþingi saman eigi síðar en tíu vikum eftir að það var rofið“ í 1. másl.
24. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 5. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 56/1991, falla brott.

4. gr.

30. gr. stjórnarskrárinnar falli brott.

5. gr.

35. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 9. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 56/1991, orðast svo:
Nýkjörið Alþingi skal koma saman eigi síðar en fjórða þriðjudag eftir almennar
alþingiskosningar.

Í lögum um þingsköp Alþingis skal kveðið á um samkomudag reglulegs Alþingis ár hvert
og skiptingu starfstíma þess í löggjafarþing.

Alþingi getur frestað fundum sínum um tiltekinn tíma með þingsályktun sem afgreidd er
við eina umræðu. Hafi fundum Alþingis verið frestað getur forseti Alþingis eigi að síður kvatt
þingið saman til funda ef nauðsyn ber til. Forseta Alþingis er það og skylt ef um það berst ósk
frá meiri hluta þingmanna eða forsætisráðherra.

6. gr.

Í stað orðanna „forseti lýðveldisins“ í 2. másl. 37. gr. stjórnarskrárinnar komi: forseti
Alþingis.

7. gr.

40. gr. stjórnarskrárinnar, er verði 41. gr., orðast svo:

Skattamálum skal skipað með lögum. Engan skatt má á leggja né breyta né af taka nema með lögum.

Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.

Enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.

8. gr.

41. gr. stjórnarskrárinnar, er verði 42. gr., orðast svo:

Ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáraukalögum.

Ekki má heldur taka lán, er skuldbindi ríkið, né selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum ríkisins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt heimild í fjárlögum, fjáraukalögum eða samkvæmt annarri lagaheimild.

9. gr.

42. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 12. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991, er verði 40. gr., orðast svo:

Alþingi fer með fjárstjórnarvaldið.

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

Nánari ákvæði um fjárheimildir sem Alþingi veitir, stefnumörkun í opinberum fjármálum og framkvæmd fjárlaga og fjáraukalaga skulu sett í lögum um opinber fjármál.

10. gr.

43. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 1. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 100/1995, orðast svo:

Endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja skal fara fram á vegum Alþingis og í umboði þess.

Alþingi kýs ríkisendurskoðanda, sem má ekki vera alþingismaður. Ríkisendurskoðandi skal hafa í umboði Alþingis eftirlit með fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja og vera sjálfstæður og engum háður í störfum sínum.

Nánari ákvæði um endurskoðun á fjárreiðum ríkisins og hæfi og starfshætti ríkisendurskoðanda skulu sett með lögum.

11. gr.

Við 44. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 14. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 56/1991, bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Frumvarp fellur niður við lok kjörtímabils nema kveðið sé á um annað í lögum um þingsköp Alþingis.

12. gr.

Við 46. gr. stjórnarskrárinnar bætast tvær nýjar málsgr., 2. og 3. mgr., sem orðast svo:
Stjórn málasamtök sem boðið hafa fram lista til alþingiskosninga, sem og einstaka frambjóðendur á framboðslistum, geta skotið ákvörðun Alþingis um gildi kosninga til Hæstaréttar með kærui. Sama gildir um þann sem misst hefur kjörgengi. Dómur Hæstaréttar er endanlegur. Nánari reglur um kærufresti og málsmeðferð skulu settar í kosningalögum.

Alþingismenn sem kosnir hafa verið halda umboði sínu þótt Alþingi eða Hæstiréttur ákveði að uppkosning í einstaka kjördæmi skuli fara fram þar til úrslit kosninga liggja fyrir að nýju.

13. gr.

47. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 16. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991, orðast svo:
Sérhver nýr þingmaður skal vinna heit að stjórnarskránni, þegar er kosning hans hefur verið tekin gild.

Alþingismenn eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum.

14. gr.

48. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 17. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991, orðast svo:
Alþingi kýs umboðsmann Alþingis, sem má ekki vera alþingismaður.
Hlutverk umboðsmanns er að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins.

Umboðsmaður skal í störfum sínum vera óháður fyrirmælum frá öðrum, þar með töldu Alþingi. Nánari ákvæði um hæfi, störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis skulu sett með lögum.

15. gr.

54. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 21. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991, orðast svo:
Alþingi hefur eftirlit með störfum framkvæmdarvaldsins.

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

Nánari fyrirmæli um framkvæmd þingeftirlits skulu sett með lögum um þingsköp Alþingis eða öðrum lögum.

16. gr.

77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 falli brott.

17. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.