

Eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu

Bryndís Hlöðversdóttir

Stjórnlaganefnd óskaði eftir því að Bryndís Hlöðversdóttir, lögfræðingur og rektor við Háskólann á Bifröst, ynni úttekt um eftirlitshlutverk Alþingis og þau sjónarmið sem það hvílir á. Tekið yrði saman hvernig ákvæði gildandi stjórnarskrár lýsa eftirlitshlutverki Alþingis, hvaða álitæfni eða vandamál eru helst uppi, metið hvort þörf er á að efla þetta hlutverk þingsins og lýst hvaða kostir koma mögulega til greina í þeim efnum m.a. með tilliti til þróunar í öðrum ríkjum. Lagt yrði mat á hvort breytingar á ákvæðum stjórnarskrárinnar um eftirlit með framkvæmdarvaldinu eru líklegar til að styrkja stöðu Alþingis og bæta stjórnarframkvæmd.

I. Þingeftirlit, markmið og framkvæmd

Alþingi er samkoma þjóðkjörinna fulltrúa sem fara með veigamesta þátt ríkisvaldsins, löggjafarvaldið, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar þar sem þriggreining ríkisvaldsins er afmörkuð. Alþingi er þannig í stjórnskipun okkar ætlaður sess sem valdamestu stofnun íslensks samfélags¹ og í krafti þeirrar stöðu sinnar er því meðal annars ætlað að hafa eftirlit með ríkisstjórn og stjórnslu ríkisins (framkvæmdarvaldi). Þetta eftirlit er oft nefnt þingeftirlit. Þingeftirlit hefur ekki verið mikið til heildstæðrar umfjöllunar í fræðiritum í stjórnskipunarrétti, þótt einstakir þættir þess hafi verið skoðaðir í ýmsum ritum. Fyrsta heildstæða umfjöllunin um þingeftirlit birtist í skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar Alþingis um þingeftirlit frá 2009², en hópurinn var fenginn til að yfirfara lagaumhverfi þingeftirlits hér á landi og leggja fram tillögur til úrbóta ef þörf væri á. Hópurinn tók til starfa í júní 2008 og starfaði til september 2009 og skilaði skýrslu sem hægt er að finna á heimasíðu Alþingis á eftirfarandi slóð:

¹ Ólafur Jóhannesson; Stjórnskipun Íslands, bls. 178 – 179.

² 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. Reykjavík 2009.

http://www.althingi.is/pdf/eftirlit_althingis_med_framkvaemdarvaldinu_skyrsla.pdf. Í skýrslunni er hugtakið þingeftirlit skilgreint svo, að með því sé átt við þá endurskoðun og það virka eftirlit sem Alþingi hefur með ríkisstjórn og stjórnslu.

Eftirlitshlutverkið er vaxandi þáttur í starfsemi nútíma þjóðþinga, sem meðal annars kemur til af stórfelldum vexti stjórnslunnar, en um leið auknum rétti borgaranna til þess að stjórnvöld beiti valdi sínu með sanngjörnum hætti og eftir skýrum reglum. Þjóðþingin framselja löggjafarvald í stórum stíl til framkvæmdarvaldshafa og fela þeim að setja reglur um einstök útfærsluatriði en slíkt framsal löggjafarvaldsins eykur þörf fyrir eftirlit þingsins með stjórnslunni. Efling þingeftirlits er því mikilvægur þáttur í því að efla skilin á milli löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Virkt þingeftirlit er einnig forsenda þess að unnt sé að virkja pólitíska og lagalega ábyrgð ráðherra en samkvæmt núgildandi stjórnskipulagi er rannsókn mála vegna embættisfærslu ráðherra í höndum þingsins.

Markmiði með þingeftirliti má í grófum dráttum lýsa sem viðleitni til að tryggja lýðræðislega, skilvirka og réttláta framkvæmd ríkisvaldsins.³ Það má einnig segja að það sé eðlilegur þáttur í þingræðisríki að þingið fylgist með stjórnarframkvæmdinni, aðeins þannig geti það lagt mat á hvort ríkisstjórnin eða einstakir ráðherrar framfylgi þeim fyrirmælum sem þingið hefur gefið í formi laga eða ályktana. Þá er líklegt að skoðun þingsins á stjórnarframkvæmdinni geti leitt til lagabóta og framþróunar í löggjöf, þingið geti með öflugum eftirliti frekar lagt mat á hvar skórinn kreppir í löggjöf og hvar úrbóta sé þörf.

Þjóðþingið hefur ýmis tæki til að sinna eftirliti sínu með framkvæmdarvaldinu, en þar má helst nefna fyrirspurnir til ráðherra, skýrslubeiðnir og umræður á þingi. Einnig getur þingið látið fara fram rannsókn á máli með því að skipa sérstaka rannsóknarnefnd auk þess sem drjúgur hluti eftirlitsstarfa þingsins á sér stað í fastanefndum þingsins, þar sem ráðherrar og aðrir sem starfa í stjórnslunni eru kallaðir til að gefa upplýsingar og skýringar. Alþingi getur einnig framselt til ytri aðila, nefnda eða stofnana, tiltekna og afmarkaða þætti valds síns til að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu. Alþingi Íslendinga hefur þannig í seinni tíð falið sérstökum rannsóknarnefndum sem skipaðar eru sérfróðum einstaklingum utan þings, rannsókn mála sem upp koma í stjórnslunni og tengjast meðferð opinbers valds eða varða almannahagsmuni með einhverjum hætti. Þingið hefur auk þess falið sérstökum ytri eftirlitsembættum að sinna tilteknum afmörkuðum þáttum eftirlitshlutverksins varanlega, umboðsmanni Alþingis og Ríkisendurskoðun. Embættin sem starfa á grundvelli sérstakra laga eru sjálfstæð en starfa þó undir merkjum Alþingis. Sjá má ítarlega umfjöllun um rannsóknarnefndir, ytri eftirlitsembætti þingsins og hlut þeirra í þingeftirliti í skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar um þingeftirlit.⁴

3 Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 29.

4 Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, (2009), bls. 188 – 207 og 259 – 280.

II. Eftirlitshlutverkið í stjórnarskrá; Ísland, Noregur, Danmörk

Lagagrundvöll þingeftirlits er ýmist að finna í stjórnarskrá, venju eða almennum lögum. Misjafnt er hversu ítarleg ákvæði eru um þetta hlutverk í stjórnarskrá og hvernig þau eru orðuð. Hér á eftir verður gefið stutt yfirlit yfir það með hvaða hætti eftirlitshlutverk þjóðþinga birtist í stjórnarskrám hér á landi, í Danmörku og í Noregi.

a. Ísland

Íslenska stjórnarskráin er fáorð um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu en þó fjalla nokkur ákvæði hennar um þetta hlutverk, þótt það sé ekki nefnt berum orðum. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands á rætur að rekja til stjórnarskráa 19. aldar (þeirrar dönsku frá 1849) en það er ekki fyrir en með tilkomu þingræðis og heimastjórnar árið 1904 sem skil verða hvað þingeftirlitið varðar, þegar Íslendingar fengu innlendan ráðherra sem bar ábyrgð gagnvart Alþingi. Litið hefur verið svo á að við gildistöku stjórnskipunarlaga nr. 16/1903 hafi komist á þingræði, þótt ekki sé skýrt kveðið á um það í stjórnarskránni.⁵ Samkvæmt íslenskri stjórnskipan ber ríkisstjórn og einstakir ráðherrar ábyrgð gagnvart Alþingi (pólítísk ábyrgð) en það fyrirkomulag byggir á þingræðisreglunni, auk þess sem háttsemi ráðherra getur varðað hann refsíábyrgð (lagaleg ábyrgð) en um hana er nánar fjallað í ráðherraábyrgðarlögum. Til þess að unnt sé að meta hvort háttsemi ráðherra varði við slíka ábyrgð þarf þingið að hafa eftirlit með stjórnarframkvæmdinni og má því segja að þingeftirlit sé forsenda ráðherraábyrgðar, bæði pólítískrar og lagalegrar.⁶ Þau ákvæði stjórnarskrárinnar sem segja má að tengist eftirlitshlutverki þingsins eru í 14. gr., 39. gr., 43. gr. og 54. gr.

Í **14. gr. stjórnarskrárinnar** er fjallað um lagalega ábyrgð ráðherra, en þar segir:

Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál.

Í lögum um ráðherraábyrgð nr. 4/1963 og um landsdóm nr. 3/1963 er síðan nánar fjallað um mál vegna embættisbrota ráðherra og málsmeðferð í þeim. Um rannsókn slíkra mála er hins vegar ekki fjallað í stjórnarskránni að öðru leyti en því að í **39. gr. stjórnarskrárinnar** segir:

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.

Frá því Ísland fékk heimastjórn hafa fjórar rannsóknarnefndir verið skipaðar á grundvelli ákvæðisins og forvera þess, sú síðasta árið 1956 þegar samþykkt var tillaga í sameinuðu þingi um skipun nefndar til að rannsaka milliliðagróða. Síðan þá hefur úrræðið ekki verið notað til rannsókn-

5 Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu; bls. 36 - 37.

6 Bryndís Hlöðversdóttir (2005), Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherraábyrgðar.

ar mála sem þingið hefur til skoðunar vegna mála sem upp koma í stjórn-sýslu eða vegna embættisfærslna ráðherra heldur hefur frekar verið gripið til þess ráðs að skipa sérstakar („ad hoc“) nefndir með sérfróðum einstaklingum utan þings til að rannsaka slík mál. Sem dæmi um slíkar nefndir má nefna rannsókn á Hafskipsmálinu árið 1985 og á falli banka-anna árið 2008. Slíkar nefndir hafa þó ekki starfað á grundvelli ákvæðis-ins í stjórnarskrá því ákvæði 39. gr. stjórnarskrárinnar gerir ráð fyrir að nefndirnar séu skipaðar þingmönnum. Þess í stað hafa verið sett sérstök lög um hverja og eina rannsókn. Ástæðan fyrir þessari þróun er líklega sú að nútíma sakamálaréttarfar gerir ríkari kröfur til óvilhallrar máls-meðferðar á rannsóknarstigi en áður var og hefur það sætt gagnrýni að mál séu rannsökuð af stjórnmalámönnum. Slíkt fyrirkomulag eykur hættu á því að réttindi þeirra sem til rannsóknar eru séu fyrir borð borin og ekki í samræmi við kröfur mannréttindasáttmála Evrópu og stjórnarskrár um óvilhalla málsmeðferð fyrir dómi. Á Norðurlöndum hefur samskonar þróun átt sér stað, sem m.a. hefur leitt til þess að settar hafa verið almenn-ar reglur um málsmeðferð og skipan rannsóknarnefnda sem fá það hlut-verk að rannsaka mál sem upp kunna að koma í stjórn-sýslunni eða tengjast með einhverjum hætti meðferð opinbers valds. Leitast hefur verið við að koma á skýrum reglum um meðferð slíkra mála í þinginu (frumathugun) og síðar meðferð fyrir rannsóknarnefndunum sjálfum, sem gjarnan eru skipaðar sérfróðum einstaklingum í stað þingmanna sem var algeng-ara áður fyrr.⁷ Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til laga um rannsóknar-nefndir þar sem lagt er til að sett verði lög um skipan og málsmeðferð fyrir slíkum nefndum.⁸

Í **43. gr. stjórnarskrárinnar** segir að endurskoðun á fjárreiðum ríkis-ins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja skuli fara fram á vegum Alþingis og í umboði þess eftir nánari fyrir-mælum í lögum. Nánari útfærslu þessa ákvæðis er að finna í lögum nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun.

Í **54. gr. stjórnarskrárinnar** segir að alþingismönnum sé heimilt með leyfi Alþingis að óska upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert mál-efni með því að bera fram fyrirspurn um málið eða biðja um skýrslu. Um framkvæmd fyrirspurna og skýrslubeiðna er svo nánar kveðið í þingskapa-lögum nr. 55/1991. Almenn er litið svo á að ráðherra sé skylt að svara fyrirspurnum þingmanna en ekki er í lögum kveðið á um að vanræksla á að svara fyrirspurn skuli varða refsíábyrgð. Lagagrundvöllur upplýsinga-skyldu ráðherra gagnvart Alþingi er því frekar veikur á Íslandi og hann þarf að styrkja eigi að gera Alþingi betur kleift að sinna eftirlitshlutverki sínu með framkvæmdarvaldinu. Í Noregi er upplýsingaskylda ríkisstjórnar gagnvart þingi lögfest í stjórnarskrá og í Danmörku er það lýst refsivert ef ráðherra gefur þinginu rangar eða villandi upplýsingar. Í ljósi þess hversu mikilvægur þáttur upplýsingaskylda ráðherra er í því að gera þinginu kleift að sinna eftirlitshlutverki sínu, væri æskilegt að sú skylda væri með ein-hverjum hætti lögfest hér á landi og þá helst í stjórnarskrá.⁹

Að öðru leyti en hér að ofan greinir fjallar íslenska stjórnarskráin ekki um eftirlitshlutverkið.

7 Sjá ítarlega umfjöllun um rannsóknarnefndir á Íslandi, Noregi og Danmörku, m.a. í; Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu; einkum III. og VI. kafli.

8 <http://www.althingi.is/alttext/139/s/0426.html>

9 Sjá ítarlega umfjöllun um upplýsingagjöf ráðherra til þings í: Eftirlit Alþingis með fram-kvæmdarvaldinu, IV. kafli.

b. Noregur

Þótt norska stjórnskipanin sé að mörgu leyti lík þeirri íslensku, er þó ýmislegt sem skilur að og getur skipt máli varðandi umfjöllun um þingeftirlit. Í Noregi er ekki hægt að rjúfa þing á milli almennra kosninga sem haldnar eru fjórða hvert ár og þyrfti stjórnarskrárbreytingu til þess að heimila þingrof á milli almennra kosninga.¹⁰ Þessi veruleiki hefur án efa áhrif á samband þings og ríkisstjórnar og valdaskiptinguna á milli þessara tveggja greina ríkisvaldsins. Þá kallar þetta fyrirkomulag á auknar kröfur til ábyrgðar á því að finna lausnir á pólitískum vandamálum burtséð frá samsetningu þingsins og valdahlutföllum sem eykur líkur á myndun minnihlutastjórna og hvetur til samráðshefðar.¹¹ Hér verða nú rakin helstu ákvæði norsku stjórnarskrárinnar sem hafa þýðingu varðandi þingeftirlit og framkvæmd þess.

Samkvæmt **2. mgr. 62. gr.** norsku stjórnarskrárinnar mega ráðherrar ekki gegna þingmennsku samhliða ráðherraðómi. Þetta ákvæði þýðir í framkvæmd að þeir þingmenn sem veljast til ráðherrarstarfa sinna ekki þingstörfum á meðan á ráðherraðómi stendur, heldur taka þeir inn varaman á meðan þeir gegna ráðherrarstarfi.¹² Þetta er ólíkt því fyrirkomulagi sem ríkir hér á landi þar sem ráðherrar eru langoftast einnig þingmenn.

Í **75. gr.** er sérstakt ákvæði um hlutverk Stórþingsins en þar segir m.a. að það falli í hlut þingsins að setja og afnema lög, leggja á skatta, tolla og önnur gjöld, stofna til fjárhagslegra skuldbindinga af hálfu ríkisins o.s.frv. Í greininni er ekki fjallað beinlínis um eftirlitshlutverkið, þótt nokkrir liðir greinarinnar falli undir það í reynd. Það á einkum við um c-, f-, g-, h-, k- og l-lið. Í liðum c, f, g, og h er m.a. fjallað um að þingið skuli hafa eftirlit með fjárreiðum ríkisins, að fyrir þingið skuli leggja fundargerðir ríkisráðs og samninga sem gerðir eru fyrir hönd ríkisins og að þingið geti kallað fyrir sig einstaklinga til skýrslutöku um atriði er varða hagsmuni ríkisins. Þá er í k og l lið kveðið á um að þingið skuli velja endurskoðendur ríkisins og umboðsmann. Að öðru leyti er fjallað um eftirlitshlutverk þingsins í öðrum ákvæðum stjórnarskrár og laga og verða þau rakin hér í tengslum við efnið hverju sinni. Eins og áður greinir er ekki að finna heildstætt ákvæði um hlutverk þingsins í íslensku stjórnarskránni. Um löggjafarhlutverkið er fjallað í 2. gr. þar sem segir að Alþingi skuli ásamt forseta Íslands fara með löggjafarvaldið en að öðru leyti er um það hlutverk fjallað á víð og dreif í stjórnarskránni, sbr. t.d. 38. gr. (réttur til að leggja fram þingmál) og 40. – 42. gr. (fjárstjórnarvaldið). Eftirlitshlutverkinu má finna stað í 39. gr. (þingskipaðar rannsóknarnefndir), 43. gr. (endurskoðun á fjárreiðum ríkisins) og 54. gr. (réttur til að leggja fram fyrirspurnir og skýrslubeiðnir) en að öðru leyti fjalla þau stjórnarskrárákvæði sem lúta að þinginu meira um skipulag þingsins og samkomutíma, kosningu þingmanna og starfsskilyrði og kjördæmaskiptingu en eiginlegt hlutverk þess.

Í **82. gr.** norsku stjórnarskrárinnar er að finna ákvæði um upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart þinginu. Þar segir að ríkisstjórnin skuli gefa Stórþinginu allar upplýsingar sem nauðsynlegar eru við meðhöndlun þeirra mála sem hún leggur fram. Þá segir einnig að ráðherrar megi ekki gefa rangar eða villandi upplýsingar til Stórþingsins eða stofnana þess. Með stofnunum þingsins er átt við nefndir þess og forseta en um upplýs-

10 Andenæs Johannes og Fliflet Arne (2006). Statsforfatningen i Norge, bls.202.

11 Smith, Eivind. (2009). Konstitusjoneltdemokrati, bls. 202 - 203.

12 Helset, Per og Stordrange, Björn. (1998). Norsk statsforfatningsret, bls. 224.

ingaskyldu gagnvart ytri eftirlitsembættum gilda reglur þeirra laga sem um þau embætti gilda, líkt og hér á landi. Ber ríkisstjórninni þannig að láta þinginu í té allar upplýsingar sem eru nauðsynlegar við umfjöllun mála sem hún leggur fyrir þingið. Þá er ráðherra óheimilt er að leggja rangar eða villandi upplýsingar fyrir þingið eða stofnanir þess.¹³ Samhliða því að upplýsingaskylda ráðherra var lögfest í norsku stjórnarskrána var lögum um ráðherraábyrgð breytt og refsing lögð við því ef ráðherra vanrækir upplýsingaskyldu sína við norska Stórþingið.¹⁴

Samkvæmt norsku stjórnarskránni hefur þingið líkt og hér á landi ákærvald í málum er varða lagalega ábyrgð ráðherra og skal ríkisréttur dæma í slíkum málum, sbr. **86. gr.** norsku stjórnarskrárinnar. Í greininni segir að ríkisrétturinn skuli dæma í málum sem Stórþingið höfðar gegn ráðherra, dómurum hæstaréttar og þingmönnum fyrir refsivert eða annað ólögmaett athæfi, þegar þeir hinir sömu teljast hafa brotið stjórnskipulegar skyldur sínar. Norska fyrirkomulagið skilur sig frá flestum öðrum þegar kemur að því hvers konar mál heyra undir ríkisréttinn. Alla jafna eru það aðeins brot ráðherra sem heyra undir hinn sérstaka dómstól, en í Noregi nær lögsaga dómsins einnig til brota sem framin eru af þingmönnum og dómurum hæstaréttar.¹⁵

c. Danmörk

Í dönsku stjórnarskránni sem og öðrum dönskum lögum er að finna ýmis ákvæði um eftirlitshlutverk þingsins og framkvæmd þess. Skal hér í örstuttu máli greint frá helstu ákvæðum stjórnarskrárinnar um þingeftirlit:

Í **3. gr.** er þrískipting ríkisvaldsins ákveðin og er ákvæðið sambærilegt 2. gr. íslensku stjórnarskrárinnar.

Í **15. gr.** er þingræðisreglan lögfest í stjórnarskrá en þar segir m.a. að enginn ráðherra geti setið í embætti eftir að þingið hefur samþykkt vantraust gegn honum.

Í **16. gr.** er ákvæði sambærilegt 14. gr. íslensku stjórnarskrárinnar, þar sem segir að konungur og þingið geti ákært ráðherra fyrir embættisfærslur þeirra og að ríkisréttur skuli fara með slík mál. Ákærvald konungs hefur aldrei verið notað í reynd og því er litið svo á að þetta vald sé í höndum þingsins. Í **59. – 60. gr.** er síðan fjallað nánar um ríkisréttinn og þannig er tilvera hans og gróf umgjörð um skipan hans ákveðin í stjórnarskrá. Nánari útfærslu um mál fyrir ríkisrétti er hins vegar að finna í sérstökum lögum um réttinn.

Í **38. gr.** er kveðið á um að forsætisráðherra skuli gera þinginu árlega grein fyrir almennri stöðu ríkisins og fyrirhuguðum aðgerðum ríkisstjórnarinnar. Samkvæmt ákvæðinu skal forsætisráðherra á fyrsta starfsdegi þingsins, sem er fyrsti þriðjudagur í október ár hvert, afhenda þinginu greinargerð um almenna stöðu ríkisins og fyrirhugaðar ráðstafanir ríkisstjórnarinnar í málefnum þess. Í kjölfarið fara fram almennar umræður.¹⁶

14 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. Reykjavík 2009, bls. 123.

15 Smith Eivind(2009). Konstitusjoneltdemokrati, bls. 286.

16 Zahle, Henrik. (2001). Dansk forfatningsret I. Institutioner og regulering, bls. 335.

Í **47. gr.** er kveðið á um að þingið skuli velja endurskoðendur ríkisins en nánar er fjallað um starfsemi þeirra í lögum um endurskoðun reikninga ríkisins.

Í **51. gr.** dönsku stjórnarskrárinnar er ákvæði um rannsóknarnefndir þingmanna, en þar segir að þingið geti sett á fót nefndir þingmanna til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða.¹⁷ Nefndunum er heimilt að heimta munnlegar og skriflegar skýrslur bæði af einstaklingum sem og stjórnvöldum. Ákvæðið er efnislega sambærilegt ákvæði sem er í 39. gr. íslensku stjórnarskrárinnar. Síðast var nefnd skipuð á grundvelli 51. gr. dönsku stjórnarskrárinnar árið 1945 en hún hafði það hlutverk að kanna hvort grundvöllur væri fyrir því að þingið kallaði eftir ábyrgð ráðherra eða annarra í tengslum við hernám Danmerkur þann 9. apríl árið 1940. Til umræðu var einnig að skipa slíka nefnd árið 1990 til að rannsaka flóttamannastefnu þáverandi ríkisstjórnar á árunum 1982-89 (Tamílamálið) en sú hugmynd fékk ekki stuðning. Þess í stað var sett á fót dómarrannsókn á grundvelli þágildandi ákvæðis í réttarfarslögum, 21. gr. Í Danmörku voru sett almenn lög um rannsóknarnefndir árið 1999 þar sem gert er ráð fyrir að sérfróðir einstaklingar utan þings skipi nefndirnar, en stjórnarskrárákvæðið var ekki afnumið samhliða. Ólíklegt er þó að ákvæðið komist í framkvæmd í ljósi þeirrar gagnrýni sem sú aðferð til að sinna rannsóknarhlutverkinu hefur fengið í gegnum tíðina í Danmörku. Eigi að síður eru engar lögformlegar takmarkanir fyrir því að skipa slíka nefnd á grundvelli gildandi ákvæðis.

Í **53. gr.** Stjórnarskrárinnar er fjallað um rétt þingmanna til að leggja fram fyrirspurnir til ráðherra, en þar segir að hver þingmaður geti með samþykki þingsins tekið upp opinbert málefni og krafist skýringa frá ráðherra þar um. Ráðherra er skylt að svara fyrirspurnum þingmanna en honum er þó eftirlátið mat á því hvenær upplýsingarnar eru fullnægjandi. Við það mat getur ráðherrann haft til hliðsjónar ákvæði 2. mgr. 21. gr. þingskapanna en þar segir að ef ráðherra telur að það sé í andstöðu við ríkishagsmuni að láta opinbera umræðu fara fram um málið, innan þess frests sem þingsköpin gera ráð fyrir, skuli hann tilkynna fyrirspyrjanda um það og er málinu þá frestað.

Í Danmörku er almenn sannleiksskylda ráðherra gagnvart þinginu ekki stjórnarskrárbundin. Hún kemur hins vegar fram í 2. mgr. 5. gr. dönsku ráðherraábyrgðarlaganna þar sem segir að ráðherra beri á því refsíábyrgð ef hann veitir þinginu rangar eða villandi upplýsingar eða heldur upplýsingum leyndum í máli sem þingið hefur til meðferðar og hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á því.

¹⁷ Betænkning (1996) nr. 1315 om undersøgelsesorganer, bls. 43.

III. Samantekt: Geta stjórnarskrárbreytingar tengdar eftirlitshlutverkinu styrkt stöðu Alþingis og bætt stjórnarframkvæmd?

Að mínu mati er mikilvægt í þeirri endurskoðun sem nú er fyrirhuguð á stjórnarskránni að skerpa skilin á milli löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og til þess að það markmið náist er nauðsynlegt að gefa eftirlitshlutverkinu gaum og að gera Alþingi kleift að sinna því sem skyldi. Í þessu sambandi er gott að líta til nágrannalandanna, einkum Norðurlandanna þar sem íslensk stjórnskipun á rætur sínar. Nauðsynlegt er þó að hafa í huga að sú leið sem valin er í hverju landi þarf að taka mið af lýðræðishefð á hverjum og einum stað og þótt margt sé líkt með henni hér og á Norðurlöndunum er þó ýmislegt sem skilur að. Á Norðurlöndunum eru minnihlutastjórnir t.d. algengari en hér á landi, sem hefur sett mark sitt á samskipti þjóðþinga og ríkisstjórna. Ríkisstjórn sem ekki býr við meirihluta á þingi þarf augljóslega að leggja meira upp úr samráði við þingið en sú sem hefur sterkan meirihluta. Þá má eflaust, við endurskoðun á stjórnarskrárákvæðum um þingeftirlit, leita fanga víðar en á Norðurlöndum. Í leiðbeiningum til bandarískra þingmanna og nefnda um framkvæmd þingeftirlits segir að markmið slíks eftirlits sé m.a.;

- að tryggja að stjórnarframkvæmdin sé í samræmi við tilgang löggjafans,
- að bæta skilvirkni, árangur og hagkvæmni í verkum ríkisstjórnarinnar,
- að meta virkni opinberra áætlana,
- að koma í veg fyrir að framkvæmdarvaldið fari inn á valdssvið þingsins,
- að rannsaka misfellur í ráðsmennsku, embættisfærslur sem stjórnast af duttlungum eða geðþótta, misnotkun, óheiðarleika eða svik,
- að meta hæfni ríkisstofnana eða embættismanna til að stýra og koma í framkvæmd markmiðum opinberra áætlana,
- að endurskoða og ákveða fjárhagslega forgangsröðun í starfsemi ríkisins,
- að vernda réttindi og frelsi borgaranna,
- að kanna starfshætti í stjórnsýslunni,
- að efla og stuðla að samvinnu á milli valdgreina,
- að afla gagnlegra upplýsinga varðandi framtíðarstefnumótun,
- að rannsaka kvartanir kjósenda og gagnrýni fjölmiðla,
- að veita opinberum stofnunum vernd gegn óréttlátri gagnrýni.¹⁸

Þótt bandaríska stjórnskipanin sé með nokkuð öðrum hætti en hér á landi, þá gæti upptalningin sem rakin er í handbók bandaríska þingsins í grundvallaratriðum átt við um markmið þingeftirlits í öðrum þjóðþingum.¹⁹ Af henni má sjá að þingeftirliti getur verið ætlað að stuðla að ýmiss konar þáttum, s.s. að ákvarðanir séu lögmætar, valdbærni stjórnvalda, ráðdeild í ríkisrekstri, gagnsæjum og réttlátum vinnubrögðum í stjórnsýslu og skilvirkni opinberra áætlana. Allt eru þetta markmið sem æskilegt væri að hafa í huga við endurskoðun íslensku stjórnarskrárinnar.

¹⁸ Kaiser, Frederick M., Oleszek, Walter J., Halstead, T.J., Rosenberg, Morton og Tatelman, Todd B (2007), CRS Report for Congress, CongressionalOversightManual.

¹⁹ Talevski, Oliver; Christensen, Jens Peter og Dethlefsen, Claus (2002), Undersøgelseskommissioner, embedsmandsansvaret og Folketingets rolle.

Vinnuhópur forsætisnefndar um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu lagði til í skýrslu sinni að ferns konar breytingar væru gerðar á stjórnarskrá til að efla eftirlitshlutverkið. Í fyrsta lagi að setja inn ákvæði um hlutverk þingsins í stjórnarskrá í anda 75. gr. norsku stjórnarskrárinnar. Þetta væri gert til að skýra hlutverk Alþingis í stjórnskipaninni og afmarka betur en nú er mörk löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Í öðru lagi að kveða skýrar á um þingræði, en þingræðisreglan byggir fyrst og fremst á stjórnskipunarvenju. Þá er í þriðja lagi lagt til að sett verði ákvæði í stjórnarskrá um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra. Þá leggur hópurinn að lokum til í skýrslu sinni að, ef sett verði almenn lög um rannsóknarnefndir, og rannsóknnum vegna mála sem upp koma í stjórnsýslu og varða mikilvæga almannahagsmuni beint í þann farveg, sé rétt að afnema í kjölfarið 39. gr. stjórnarskrárinnar. Vegna starfa minna í vinnuhópi forsætisnefndar átti ég þátt í mótun þessara tillagna og er enn þeirrar skoðunar að þetta sé það brýnasta sem þurfi að gera hvað stjórnarskrá varðar, til að efla eftirlitshlutverkið. Önnur mikilvæg atriði sem hlutverkið varða, má kveða á um í almennum lögum. Er ekki vafi í mínum huga að efling eftirlitshlutverksins er grundvallarforsenda þess að unnt sé að efla Alþingi og skapa þeirri stofnun þann sess sem henni ber í íslenski stjórnskipan.

Helstu heimildir:

Andenæs, Johannes og Fliflet, Arne (2006). Statsforfatningen i Norge. Oslo. Universitetsforlaget.

Betænkning (1996) nr. 1315 om undersøgelsesorganer. Afgivet af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer. Folketinget.

Bryndís Hlökkversdóttir (2005), Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherra-ábyrgðar. Rannsóknir í félagsvísindum. VI Lagadeild, ritstj. Róbert R. Spanó. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, bls. 71 – 85.

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

Helset, Per og Stordrange, Björn (1998). Norsk statsforfatningsret. Oslo. Ad Notam Gyldendal.

Kaiser, Frederick M., Oleszek, Walter J., Halstead, T.J., Rosenberg, Morton og Tatelman, Todd B (2007), CRS Report for Congress, Congressional Oversight Manual.

Ólafur Jóhannesson (1978) Stjórnskipun Íslands, 2. útg. 1978, bls. 178 – 179. Reykjavík. Iðunn.

Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon. Oslo. Capellen akademisk forlag.

Smith, Eivind (2009). Konstitusjonelt demokrati. Bergen. Fagbokforlaget.

Talevski, Oliver, Christensen, Jens Peter, Dethlefsen Claus (2002). Undersøgelseskommissioner, embedsmandsansvaret & Folketingets rolle. Jurist – og Økonomiforbundets Forlag. København.

Zahle Henrik (2001). Dansk forfatningsret I. Institutioner og regulering. København. Christian Ejlertsen Forlag.