

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis (eftirlitshlutverk Alþingis o.fl.).

Flm.: Ásta R. Jóhannesdóttir.

### 1. gr.

13. gr. laganna orðast svo:

Á Alþingi starfa þessar fastanefndir, skipaðar níu mönnum hver:

1. *Allsherjarnefnd*. Nefndin fjallar um dóms- og löggæslumál, ríkisborgararétt og málefni þjóðkirkjunnar og annarra trúfélaga; sveitarstjórnarmál; umhverfismál og samgöngumál.
2. *Atvinnuveganefnd*. Nefndin fjallar um sjávarútvegsmál, landbúnaðarmál, iðnaðar-, orku- og stóriðjumál og byggða- og ferðamál.
3. *Efnahags- og viðskiptanefnd*. Nefndin fjallar um verslunar-, viðskipta- og bankamál, fjármála- og váttryggingarstarfsemi og efnahagsmál almennt.
4. *Fjárlaganefnd*. Nefndin fjallar um fjármál ríkisins, fjárveitingar og tekjur ríkissjóðs, þ.m.t. skattamál og gjöld í ríkissjóð, eignir ríkisins, lífeyrismál og opinberar framkvæmdaáætlanir.
5. *Utanríkismálanefnd*. Nefndin fjallar um samskipti við erlend ríki, varnar- og öryggismál, málefni Evrópska efnahagssvæðisins og utanríkis- og alþjóðamál almennt.
6. *Velferðarnefnd*. Nefndin fjallar um sjúkra- og lífeyristryggingar, félagsþjónustu, húsnæðismál, vinnumarkaðsmál, jafnréttismál, heilbrigðisþjónustu og mennta- og menningarmál.
7. *Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd*. Nefndin fjallar um stjórnarskrármál, mannréttindamál, kosningalög, málefni forseta Íslands, Alþingis og stofnana þess og Stjórnarráðsins í heild og önnur mál sem varða æðstu stjórn ríkisins, svo og skýrslur Ríkisendurskoðunar og umboðsmanns Alþingis. Þá skal nefndin rannsaka kjörbréf og kosningu nýkjörinna þingmanna og varaþingmanna.

Nefndin skal einnig hafa frumkvæði að því að kanna einstakar ákvarðanir eða verklag hjá ríkisstjórn eða stjórnsvæðisins hennar sem ástæða þykir til að athuga á grundvelli þess eftirlitshlutverks sem Alþingi hefur gagnvart framkvæmdarvaldinu. Um athugun sína getur nefndin gefið þinginu skýrslu. Komi beiðni um slíka athugun frá fjórðungi nefndarmanna skal hún fara fram.

Nefndin skal jafnframt leggja mat á og gera tillögu til Alþingis um hvenær rétt er að skipa rannsóknarnefnd, sbr. lög um þingskipaðar rannsóknarnefndir. Nefndin tekur skýrslur slíkrar nefndar til umfjöllunar og gefur þinginu álit sitt um þær og gerir tillögur um frekari aðgerðir þingsins.

Fastanefndir skal kjósa á fyrsta fundi Alþingis að afloknum alþingiskosningum, sbr. 68. gr.

Hver þingflokkur skal tilnefna varamenn í fastanefndir, allt að því jafnmarga og nemur föstum sætum flokksins í hverri nefnd.

## 2. gr.

14. gr. laganna orðast svo:

Formennska í fastanefndum skal skiptast milli þingflokka í samræmi við þingstyrk þeirra og skal við þá skiptingu viðhafa hlutfallskosningu með aðferð þeirri sem kennd er við d'Hondt. Sá þingflokkur sem á hæstu hlutatölu skal velja fyrsta formannsembættið, sá þingflokkur sem á næsthæstu hlutatölu skal velja næsta formannsembætti o.s.frv. Forsætisnefnd Alþingis annast skiptingu formannsembættanna og skal skipting embættanna staðfest á fyrsta fundi forsætisnefndar að loknu kjöri fastanefnda, sbr. 13. gr.

Formaður nefndar kveður þingnefnd saman til fyrsta fundar og lætur hann kjósa varaformann nefndarinnar.

Þingflokkur, sem ekki á fulltrúa í fastanefnd skv. 13. gr., er heimilt, með samþykki nefndarinnar, að tilnefna áheyrnarfulltrúa til setu á fundum hennar.

## 3. gr.

Við 2. mgr. 15. gr. laganna bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Fundur skal að jafnaði haldinn innan þriggja daga frá því að ósk berst. Formaður skal gefa viðhlítandi skýringar ef töf verður umfram þann tíma á því að halda fund í nefndinni.

## 4. gr.

19. gr. laganna orðast svo:

Nefndarfundi mega auk nefndarmanna sitja starfsmenn nefndanna og þeir gestir sem nefnd kveður til funda eða fellst á að komi fyrir nefndina. Í lok fundar tekur nefndin afstöðu til þess hvort gæta skuli trúnaðar um atriði sem komið hafa fram á slíkum fundi. Nefndinni er þó óheimilt að létta trúnaði af upplýsingum sem eiga að fara leynt skv. 28. gr.

Nefnd getur einnig haldið opinn fund í því skyni að afla upplýsinga um þingmál sem vísað hefur verið til hennar eða um mál sem nefndin tekur upp að eigin frumkvæði. Nefnd getur óskað eftir því að núverandi eða fyrrverandi ráðherra, forstöðumenn sjálfstæðra ríkisstofnana, formenn ráða og nefnda á vegum ríkisins, ríkisendurskoðandi, umboðsmaður Alþingis, fulltrúar hagsmunaaðila og sérfræðingar sem ekki starfa undir stjórn eða á ábyrgð ráðherra komi á fund og veiti nefndinni upplýsingar. Fari að minnsta kosti fjórðungur nefndarmanna fram á slíkan fund skal formaður nefndarinnar leita eftir því með hæfilegum fyrirvara við þann sem beðinn er að koma á opinn fund að hann verði við því og gera grein fyrir tilefni fundarins.

Opnir fundir skulu haldnir í heyranda hljóði og sendir út með hljóði og mynd.

Óheimilt er að miðla eða vísa til upplýsinga á opnum fundi sem eiga að fara leynt samkvæmt reglum um þagnarskyldu eða á grundvelli heimildar í upplýsingalögum. Formaður nefndar getur ákveðið að fundi skuli lokað svo að leggja megi fram slíkar trúnaðarupplýsingar.

Forseti setur nánari reglur um framkvæmd opinna funda, m.a. um aðgang áheyrenda og útsendingu.

## 5. gr.

Við 24. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Skylt er ráðherra að veita utanríkismálanefnd upplýsingar og hafa samráð við hana um EES-mál á vinnslustigi í samræmi við reglur sem forseti setur.

## 6. gr.

26. gr. laganna orðast svo:

Á starfstíma sínum er nefnd hvenær sem er heimilt að fjalla um málefni á starfssviði sínu þó að þingið hafi ekki vísað því sérstaklega til hennar.

Nefnd getur, ef hún telur ástæðu til, gefið þinginu skýrslu um athugun sína skv. 1. mgr. þar sem gerð er grein fyrir ábendingum og athugasemdum nefndarinnar um það málefni sem hún hefur tekið upp. Í skýrslunni er heimilt að gera tillögu til þingsályktunar og kemur tillagan til afgreiðslu við lok umræðunnar um skýrsluna, sbr. 2. másl. 2. mgr. 44. gr.

Að loknum alþingiskosningum tekur nýkjörin nefnd afstöðu til þess hvort ólokinni athugun skv. 1. mgr. verði fram haldið.

## 7. gr.

Fyrsti málsliður 1. mgr. 27. gr. laganna orðast svo: Þegar máli hefur verið vísað til nefndar til athugunar tekur hún ákvörðun um málsmeðferð og felur þá jafnframt einum nefndarmanni að vera framsögumaður málsins.

## 8. gr.

Á eftir 27. gr. laganna kemur ný grein, 27. gr. a, svohljóðandi:

Nefnd getur óskað eftir því að við ráðherra að hann láti henni í té þær upplýsingar og gögn sem hann hefur aðgang að og hafa verulega þýðingu fyrir afgreiðslu nefndarinnar á máli, hvort sem um er að ræða umfjöllun nefndar um þingmál eða athugun máls að frumkvæði nefndar, sbr. 26. gr. Skal ráðherra verða við slíkri ósk eins skjótt og unnt er og eigi síðar en sjö dögum frá móttöku beiðninnar. Þá getur fjórðungur nefndarmanna með sama hætti lagt fram slíka beiðni. Því aðeins er heimilt að takmarka aðgang nefndar að upplýsingum og gögnum að hagsmunir hennar af því að kynna sér efni þeirra þykja eiga að víkja fyrir mun ríkari opinberum hagsmunum eða einkahagsmunum. Rökstyðja skal slíka synjun skriflega.

Heimilt er að leggja fyrir nefnd gögn og upplýsingar sem annars er óheimilt að veita samkvæmt reglum um þagnarskyldu eða samkvæmt lögmætri ákvörðun stjórnvalds. Skylt er þingmanni að gæta þagnarmælsku um slík gögn og upplýsingar. Sá sem lætur nefndinni í té slík gögn getur heimilað að nefndarmenn fái afrit af gögnunum, enda sé trúnaðar gætt um efni þeirra.

## 9. gr.

Í stað 1. másl. 1. mgr. 29. gr. laganna koma þrír nýir málsliðir, svohljóðandi: Áður en nefnd lýkur athugun máls skal liggja fyrir nefndarálit til afgreiðslu. Fallist nefndarmaður ekki á álitnið skal hann tilkynna um það áður en lokaafgreiðsla málsins fer fram. Nefndarálit skal prenta og útbýta meðal þingmanna á fundi.

## 10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 36. gr. laganna:

- a. Á eftir 3. másl. 1. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Forseti setur enn fremur reglur um frágang lagafrumvarpa sem innleiða reglur er byggjast á ESB-gerðum (EES-mál).
- b. 2. mgr. orðast svo:
 

Ríkisstjórnin skal við upphaf vetrarþings afhenda forseta endurskoðaða áætlun um framlagningu stjórnarfrumvarpa á vetrar- og vorþingi ásamt áætluðum útbýtingardegi.

Lagafrumvörp, sem útbýtt er eftir 1. mars, verða ekki tekin á dagskrá fyrir sumarhlé nema með samþykki þingsins, sbr. 67. gr.

#### 11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 44. gr. laganna:

- a. Á eftir 4. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Ef Alþingi berst erindi sem lýtur að málefni, sem þingið verður samkvæmt stjórnarskrá eða lögum að taka afstöðu til en er ekki þingmál skv. III. kafla, skýrir forseti frá því á þingfundi. Málið gengur síðan án umræðu til nefndar eftir tillögu sem forseti gerir. Þegar nefnd hefur lokið athugun málsins lætur hún uppi álit sitt, sem er útbýtt á þingfundi, ásamt tillögu að ályktun Alþingis sem skal rædd og afgreidd við eina umræðu eftir reglum um síðari umræðu um þingsályktunartillögur.

- b. Við bætast tvær málsgreinar, svohljóðandi:

Stjórnskipulegum fyrirvara skv. 103. gr. sammingsins um Evrópska efnahagssvæðið ber að aflétta með þingsályktun og skal haga framsetningu hennar í samræmi við reglur sem forseti setur.

Forsætisráðherra leggur í október á hverju ári fram á Alþingi skýrslu um framkvæmd þeirra ályktana sem þingið samþykkti á næstliðnu ári og kalla á viðbrögð ráðherra eða ríkisstjórnar, nema lög kveði á um að haga skuli skýrslugjöf til þingsins á annan hátt. Í skýrslunni skal enn fremur fjalla um meðferð málefna sem þingið hefur vísað til ríkisstjórnar eða einstaks ráðherra.

#### 12. gr.

Á eftir 1. másl. 1. mgr. 46. gr. laganna koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Nefnd eða meiri hluti hennar getur sömuleiðis óskað eftir skýrslu ráðherra um opinbert málefni, sbr. 76. gr. Með opinberu málefni er átt við sérhvert málefni er tengist hlutverki og starfsemi ríkisins og stofnana þess, svo og féлага og annarra lögaðila sem eru að hálfu eða meira í eigu ríkisins og annast stjórnslu eða veita almenningi opinbera þjónustu á grundvelli laga, stjórnvaldsfyrirmæla eða sammings.

#### 13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 49. gr. laganna:

- c. Á eftir orðinu „málefni“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: sbr. 1. mgr. 46. gr.
- d. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ef ráðherra hverfur úr embætti falla niður fyrirspurnir til hans sem ósvarað er.

#### 14. gr.

Í stað 2. og 3. mgr. 50. gr. laganna koma fjórar nýjar málsgreinar er orðast svo:

Forseti getur sett á dagskrá þingfundar *sérstaka umræðu* þar sem þingmenn geta fengið tekið fyrir mál hvort heldur er í formi yfirlýsingar eða fyrirspurnar til ráðherra. Þingmaður skal afhenda forseta skriflega beiðni hér um. Við slíka umræðu skal ráðherra vera til andsvara.

Forseti getur enn fremur sett á dagskrá þingfundar *almenna umræðu* um mál sem er í senn mikilvægt og aðkallandi og getur ekki beðið meðferðar formlegra þingmála. Þingmaður skal afhenda forseta skriflega beiðni um slíka umræðu. Að baki henni skal vera stuðningur a.m.k. fjórðungs þingmanna.

Við *almenna umræðu* um mál skv. 3. mgr. geta þingmenn lagt fram skriflega tillögu til samþykktar um efni þess máls sem til umræðu er. Slík tillaga skal afhent forseta sem kynnr hana fyrir þinginu. Forseti tekur tillögu, sem uppfyllir fyrrgreind skilyrði, til afgreiðslu að umræðu lokinni. Séu tillögur fleiri en ein koma þær til atkvæða í þeirri röð sem þær eru bornar fram. Ekki er hægt að leggja fram breytingartillögu við tillögu til samþykktar.

Forseti getur á fundartíma heimilað ráðherrum og formönnum stjórnmalaflokka að gefa sérstaka yfirlýsingu og fulltrúum annarra flokka að bregðast við henni ef ástæða er til. Forseti ákveður ræðutíma þegar gefin er yfirlýsing af þessu tagi og eins þegar umræða fer fram um hana.

#### 15. gr.

3. mgr. 53. gr. laganna orðast svo:

Þegar fundur er settur skýrir forseti frá erindum þeim sem honum hafa borist eða þingskjölum sem útbýtt hefur verið. Á milli þingfunda má birta þingskjöl á heimasíðu Alþingis og telst sú birting jafngilda útbýtingu á þingfundi. Forseti setur nánari reglur um útbýtingu þingskjala á vef þingsins.

#### 16. gr.

Á eftir orðunum „um atkvæðagreiðslu“ í 7. mgr. 55. gr. laganna kemur: um kosningu.

#### 17. gr.

Á eftir orðunum „þingflokkar og fastanefndir“ í 2. mgr. 76. gr. laganna kemur: eða meiri hluti þeirra.

#### 18. gr.

Við 77. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Birta má á heimasíðu Alþingis á netinu öll gögn sem annars skal prenta. Telst sú birting jafngild prentun. Forseti getur sett reglur um hvernig birtingunni skuli háttað.

#### Greinargerð.

Frumvarp þetta, þar sem lagðar eru til ákveðnar breytingar á þingsköpum Alþingis, er samið fyrir forsætisnefnd á grundvelli skýrslu nefndar um eftirlitshlutverk Alþingis. Frumvarpið er lagt fram til kynningar á þessu stigi málsins. Frumvarpið hefur aðeins lauslega verið rætt í forsætisnefnd þingsins og ekki verið kynnt sérstaklega í þingflokkunum. Ráðgert er að forsætisnefnd fjalli rækilega um frumvarpið í sumar og mun í framhaldi af því leggja það fyrir þingflokkana. Vonast er til þess að vinna megi málið að fullu næsta haust. Þá mun forseti Alþingis beita sér fyrir því að þessar hugmyndir verði ræddar í þeirri nefnd þingmanna sem hefur skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis til umfjöllunar.

Með framlagningu frumvarpsins gefst þingi og þjóð tækifæri til að kynna sér þær meginbreytingar sem í því felast. Skýrsla nefndar sem forsætisnefnd fól að fara yfir gildandi laga-reglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga væri þörf kom út sl. sumar. Í nefndinni áttu sæti Bryndís Hlökkversdóttur, aðstoðarrektor og formaður vinnuhópsins, Andri Árnason hrl. og Ragnhildur Helgadóttir prófessor. Með nefndinni starfaði Ásmundur Helgason, aðallögfræðingur Alþingis. Skýrslan hefur verið til umfjöllunar í vetur, en hana má nálgast á vef Alþingis. Þá felur frumvarpið í sér róttæka breytingu á nefndakerfi þingsins, en í skýrslu vinnuhópsins er mælt með því að nefndakerfið verði endurskipulagt. Samkvæmt frumvarpinu er nefndum fækkað verulega og ekki verður bein samsvörun

milli ráðuneyta Stjórnarráðsins og málefnskippingar nefndanna, heldur ráði álag í nefndastarfi meira um verkefnaskipulag þingsins. Enn fremur eru í frumvarpinu tillögur sem reynsla undanfarinna ára hefur sýnt að hagkvæmt þykir að gera til að laga starfshætti þingsins. Ýmis ákvæði þingskapa sem nauðsynlegt er að laga til samræmis við þær breytingar sem hér eru lagðar til bíða frekari meðferðar á þessu frumvarpi.

Meginmarkmið tillagnanna er að gera þinginu betur kleift að annast þau verkefni sem því eru falin samkvæmt stjórnarskrá, einkum við að veita stjórnvöldum aðhald og hafa eftirlit með starfsháttum framkvæmdarvaldsins. Nánar tiltekið er með frumvarpinu lagt til að:

1. settar verði skýrari reglur um rétt Alþingis, einkum þingnefnda, til upplýsinga og gagna frá stjórnsýslunni;
2. lögð verði skylda á ráðherra að tryggja að Alþingi hafi þær upplýsingar sem hafa verulega þýðingu fyrir þau mál sem eru til meðferðar á Alþingi;
3. gera Alþingi kleift að taka við trúnaðarupplýsingum sem hafa þýðingu fyrir störf þingsins;
4. gera spurningar til ráðherra og umræður um svör þeirra að markvissara aðhaldsúrræði;
5. endurskipuleggja nefndaskipulag Alþingis og fela einni tiltekinni nefnd að fara með mál er lúta að eftirliti með handhöfum framkvæmdarvalds;
6. auðvelda Alþingi að fylgja eftir þingsályktunum með því að skylda ríkisstjórnina til að leggja árlega fram skýrslu um framkvæmd þeirra;
7. styrkja stöðu minni hlutans á Alþingi;
8. gera Alþingi kleift að fylgjast betur með undirbúningi EES-mála á vinnslustigi og skýra meðferð þeirra á Alþingi;
9. laga ýmis ákvæði þingskapa að þeirri þróun sem orðið hefur síðustu missirin er varðar störf þingsins.

Fyrstu sjö atriðin má rekja beint til ábendinga í skýrslu vinnuhópsins um þingeftirlit sem getið er að framan. Við útfærslu á ákvæðum frumvarpsins sem að þessu lúta hefur verið höfð hliðsjón af reglum annars staðar á Norðurlöndum. Enn fremur hefur verið tekið tillit til ráðgefandi tilmæla Evrópuráðsins nr. 1601 (2008) um réttindi og ábyrgð stjórnarandstöðunnar í störfum þinga í lýðræðisríkjum (Procedural guidelines on the right and responsibilities of the opposition in a democratic parliament). Í skýrslu vinnuhópsins komu fram ýmsar aðrar ábendingar sem kalla á endurskoðun annarra laga, svo sem laga um ráðherraábyrgð og landsdóm, eða setningu nýrra laga, svo sem laga um rannsóknarnefndir, og koma því ekki til umfjöllunar í þessu frumvarpi. Þess skal þó getið að frumvarp til laga um rannsóknarnefndir er í vinnslu og mun Alþingi því taka afstöðu til þess síðar hvernig slík lög verða nýtt sem hluti af þeim úrræðum sem þingið hefur til að sinna eftirlitshlutverki sínu.

Áttunda atriðið byggist á tillögum í skýrslu utanríkismálanefndar til forsætisnefndar frá 8. október 2008 um fyrirkomulag á þinglegri meðferð EES-mála. Þar komu fram ýmsar tillögur um breytingar á reglum sem forsætisnefnd setti árið 1994 um meðferð EES-mála á mótunarstigi, en þeim hefur ekki verið fylgt sem skyldi. Að fenginni þessari skýrslu voru samin drög að nýjum reglum um þinglega meðferð EES-mála þar sem ítarlega er fjallað um meðhöndlun þessara mála og samskipti við Stjórnarráðið allt frá því að tillögur eru á mótunarstigi innan Evrópusambandsins þar til lagafrumvörp eru lögð fram á þingi sem er ætlað að innleiða reglur sem byggjast á ESB-gerðum. Í ljósi þess að reglurnar leggja ákveðnar kvaðir á Stjórnarráðið þykir rétt að þeim sé veitt lagastoð í þingsköpum Alþingis.

Niunda atriðið byggist á þeirri reynslu sem orðið hefur í störfum þingsins síðan endurskoðun þingskapa fór fram árið 2007 og samkomulag hefur orðið um að þurfi að lagfæra. Nánar er vikið að þessum breytingum í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins.

### **Hlutverk Alþingis í stjórnskipan ríkisins.**

Samkvæmt stjórnarskránni er meginhlutverk Alþingis þríþætt:

Í fyrsta lagi er Alþingi aðalhandhafi löggjafarvaldsins. Á þeim grunni getur Alþingi með samþykkt almennra reglna haft áhrif á réttindi og skyldur borgaranna og sagt stjórnvöldum fyrir verkum. Snýst stærsti hluti þingstarfanna um þetta hlutverk Alþingis.

Í öðru lagi fer Alþingi með fjárstjórnarvald ríkisins. Í því felst vald til að ákveða með fjárlögum í hvað fjármunum ríkissjóðs skuli varið og hvernig ríkisvaldið aflar tekna með skattlagningu.

Í þriðja lagi hefur Alþingi eftirlit með störfum ráðherra og veitir þeim og ríkisstjórninni lýðræðislegt aðhald. Þetta hlutverk byggist annars vegar á þingræðisreglunni en samkvæmt henni er ráðherrum ekki sætt í ríkisstjórn nema meiri hluti alþingismanna vilji hafa þá í embætti. Hins vegar er eftirlitshlutverkið reist á 14. gr. stjórnarskrárinnar sem felur Alþingi ákærvald við embættisbrot ráðherra. Með þessu er Alþingi falið að gæta þess að ráðherrar og sú stjórnarsýsla sem undir þá heyrir starfi í samræmi við almennar áherslur og vilja Alþingis, svo og stjórnarskrá og lög.

Alþingi er samkvæmt þessu í raun æðsta valdastofnun ríkisins þar sem helstu hagsmunamálfélagsins eru tekin til umfjöllunar. Nauðsynleg forsenda þess að þingið geti fjallað um einstök mál á upplýstan hátt og veitt ríkisstjórninni lýðræðislegt aðhald er að Alþingi hafi aðgang að öllum þeim upplýsingum sem hafa verulega þýðingu við úrlausn mála og að til staðar séu raunhæfar leiðir fyrir Alþingi til að fylgjast með stjórnarsýslunni, benda á það sem betur má fara, gagnrýna mistök og meta hvort draga eigi ráðherra til pólitískrar eða lagalegrar ábyrgðar.

Sérstök ástæða er til að huga vandlega að þessum þáttum hér á landi þar sem rík hefð er fyrir því að reynt sé að mynda meirihlutastjórnir með sem mestum þingstyrk. Þingræðisreglan tryggir út af fyrir sig ekki að Alþingi haldi uppi virku, lýðræðislegu aðhaldi með ríkisstjórninni og að ráðherrar veiti þinginu nægar upplýsingar til að geta tekið afstöðu til mála í réttu ljósi. Þetta helgast af því að meiri hlutinn á Alþingi getur tryggt ríkisstjórninni ákveðið skjól gegn eftirliti þingsins og þingræðisreglan tryggir í raun aðeins hollustu ríkisstjórnar við þingmeirihlutann.

Innan gildandi kerfis er hægt er að bregðast við þessu á tvo vegu, annars vegar með því að setja skýrari lagareglur um samskipti Alþingis og handhafa framkvæmdarvaldsins, og þá einkum ráðherra, hins vegar með því að auka réttindi minni hlutans í störfum þingsins til að auðvelda aðhald með störfum ráðherra. Í frumvarpinu má segja að báðar leiðirnar séu farnar þó að við útfærsluna sé jafnframt horft til fleiri sjónarmiða.

Rétt er að víkja nánar að meginatriðum frumvarpsins, eins og þau eru afmörkuð í 1.–7. tölul. hér að framan, setja þau í samhengi við gildandi reglur hér á landi og bera saman við réttarstöðuna annars staðar á Norðurlöndum.

### **Skýrari reglur um rétt Alþingis til upplýsinga og gagna frá stjórnarsýslunni.**

*Gildandi reglur um upplýsingarétt Alþingis.*

Með upplýsingarétti Alþingis er almennt átt við rétt alþingismanna til að krefjast upplýsinga eða skýringa frá ráðherra. Hvorki í stjórnarskrá né í almennum lögum er þinginu beinlínis tryggður almennur réttur til upplýsinga frá stjórnvöldum. Þar er þó kveðið á um ýmis úrræði sem þingmenn hafa til að beina spurningum að ráðherrum og krefjast svara við þeim.

Vikið er að upplýsingarétti þingmanna í 54. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að alþingismönnum sé heimilt, 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. Þessi

réttur er útfærður nánar í þingsköpum. Hvorki í stjórnarskrá né í þingsköpum er þó gefið til kynna hvaða málefni teljist opinber í þessum skilningi.

Í 46. gr. þingskapa kemur fram að níu þingmenn geti óskað skýrslu ráðherra um opinbert málefni. Þar er síðan nánar fjallað um meðferð beiðinnar en þingfundur ákveður hvort slík beiðni skuli leyfð.

Fjallað er um fyrirspurnir í 49. gr. þingskapa. Þar segir að óski alþingismaður upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni geri hann það með fyrirspurn sem skal afhent forseta sem ákveður hvort hún skuli leyfð. Ákveðnar kröfur eru gerðar til slíkrar fyrirspurnar, sem skal vera skýr, um afmarkað atriði og mál sem ráðherra ber ábyrgð á, og við það miðað að hægt sé að svara henni í stuttu máli. Þingmaður ræður hvort svara skuli munnlega á þingfundi eða skriflega en þá er svarið prentað sem þingskjal og birt í Alþingistíðindum.

Almennt er litið svo á að ráðherra sé skylt að veita svör við fyrirspurnum og skýrslubeiðnum sem samþykktar hafa verið. Virðist sú ályktun a.m.k. geta átt sér stoð í þingsköpum en meiri óvissa ríkir um hvort hún njóti stjórnarskrárverndar. Á hinn bóginn hefur almennt verið talið að ráðherra eigi nokkurt mat um það með hvaða hætti hann svarar þeim spurningum sem hann fær frá Alþingi. Þá hefur verið álitid að ráðherra verði ekki gert að upplýsa á Alþingi um ýmis atriði sem eiga að fara leynt samkvæmt reglum um þagnarskyldu. Óvissa hefur þó ríkt um hversu langt upplýsingaréttur þingsins nær að þessu leyti og að hvaða leyti eðlilegt sé að hafa hliðsjón af fyrirmælum upplýsingalaga í því sambandi.

Þingmenn hafa nokkur önnur úrræði til að kalla eftir skýringum og afstöðu ráðherra í einstökum málum. Þeir geta efnt til umræðu utan dagskrár skv. 2. eða 3. mgr. 50. gr. þingskapa, en þá eru málefni líðandi stundar tekin fyrir hvort heldur er í formi yfirlýsingar eða fyrirspurnar til ráðherra. Þá geta þeir beint spurningum að ráðherra í óundirbúnum fyrirspurnatíma sem að jafnaði er tvisvar í hverri viku. Í umræðum um þingmál geta þingmenn enn fremur spurt ráðherra út í einstök atriði málsins.

Þingnefndir geta enn fremur kallað eftir upplýsingum en skv. 1. mgr. 28. gr. þingskapa er þeim heimilt að óska skriflegra umsagna um mál sem þær hafa til umfjöllunar og fá gesti á sinn fund. Með reglum forsætisnefndar um opna nefndafundi frá 14. janúar 2009 (upphaflega settar sem bráðabirgðareglur af forsætisnefnd 3. júní 2008) er þingnefndum gert kleift að halda opinn fund í því skyni að afla upplýsinga eða skýringa á tilteknu máli. Engin fyrirmæli eru um opna nefndafundi í þingsköpum.

#### *Danmörk.*

Réttarstaðan í Danmörku er að ýmsu leyti hliðstæð réttarstöðunni hér á landi. Hvorki í dönsku stjórnarskránni né í lögum eru almennar reglur sem leggja skyldu á ráðherra að verða við beiðni Þjóðþingsins um upplýsingar. Á hinn bóginn hafa þingmenn ýmis úrræði samkvæmt stjórnarskrá og þingsköpum til að afla upplýsinga frá ráðherrum.

Samkvæmt 53. gr. dönsku stjórnarskrárinnar getur hver þingmaður með samþykki þingsins vakið máls á sérhverju opinberu málefni og óskað skýringa ráðherra (forespørgelser). Nánari fyrirmæli er um meðferð slíkra fyrirspurna í dönsku þingsköpunum. Að sumu leyti svarar þetta umræðuform til ótakmarkaðrar (lengri) utandagskrárumræðu hér á landi. Litið er svo á að ráðherra sé skylt að svara fyrirspurnum í Danmörku og er þeim ávallt svarað munnlega á þingfundi þar sem almenn umræða fer fram um málið. Heimilt er að leggja fram sérstaka tilöggu að ályktun undir lok umræðunnar (forslag til vedtagelse). Þetta er það form sem notað er þegar vantrauststillögur eru lagðar fram í danska þinginu.

Þingmenn hafa ýmis fleiri úrræði til að kalla eftir upplýsingum og skýringum ráðherra í Danmörku. Þeir geta lagt fram spurningar skv. 20. gr. þingskapa sem skulu vera stuttar og



Þannig úr garði gerðar að hægt sé að svara þeim í stuttu máli. Þeim er ýmist svarað munnlega eða skriflega líkt og gildir um fyrirspurnir hér á landi. Þá er hægt að beina spurningum að ráðherra í óundirbúnum fyrirspurnatíma.

Þingnefndir geta enn fremur óskað eftir því að ráðherra svari skriflegum spurningum og raunar er það algengasta form fyrirspurna til ráðherra í Danmörku. Þingnefndir geta óskað eftir því að ráðherra svari slíkum spurningum munnlega á opnum samráðsfundi með nefndinni. Algengara er þó að þeim sé svarað skriflega. Það er sammerkt með öllum þessum úrræðum að ráðherra er formlega heimilt að hafna því að svara. Kjósi hann að gera það þarf hann í sumum tilvikum að rökstyðja synjun sína. Veiti hann svar leiðir af ráðherraábyrgðarlögum að það má ekki vera rangt eða villandi.

Ákveðnar reglur eru um samráðsfundi (samráð) í dönsku þingsköpunum en skylt er að halda slíka fundi fyrir opnum tjöldum ef a.m.k. þrír nefndarmenn krefjast þess.

Ekki er lítið svo á að reglur um þagnarskyldu takmarki heimild ráðherra til að veita þinginu upplýsingar. Almennt er þó talið að honum sé heldur ekki skylt að veita þinginu aðgang að slíkum trúnaðarupplýsingum. Í framkvæmd er aðgangur metinn hverju sinni með hliðsjón af eðli upplýsinganna og því hversu ríka þörf þingið hefur fyrir að kynna sér þær til að geta sinnt hlutverki sínu, þ.m.t. eftirlitshlutverkinu.

#### *Noregur.*

Samkvæmt 75. gr. norsku stjórnarskránni getur Stórþingið kallað eftir gögnum frá stjórnvöldum (innsynsrett) og kvatt menn fyrir þingið (innkallingsrett) út af opinberu málefni (Statssager). Þingið hefur því formlega mjög rúman, lagalegan rétt til upplýsinga frá ríkisstjórninni. Þennan stjórnarskrárbundna rétt getur þingið þó ekki notað nema með samþykki meiri hluta þingmanna og í raun er hann lítið notaður. Samkvæmt þingsköpum hafa einstakir þingmenn ýmis önnur úrræði sem þeir nota til að kalla eftir upplýsingum og skýringum ráðherra. Formlega er þeim ekki skylt að svara slíkum beiðnum. Í reynd verða þeir þó við þeim, jafnvel þó að um viðkvæmar upplýsingar geti verið að ræða. Samkvæmt 82. gr. norsku stjórnarskrárinnar mega svör ráðherra ekki vera röng eða villandi.

Einstakir þingmenn geta óskað eftir því við forseta Stórþingsins að „fyrirspurn“ (umræðu-beiðni) verði lögð fyrir einstakan ráðherra (interpellasjon). Uppfylli beiðnin tiltekna kröfur samþykkir forseti hana og sendir ráðherra. Slíkri beiðni skal svara munnlega á þingfundi svo fljótt sem verða má og fer þá fram almenn umræða um svarið. Ekki er heimilt að leggja fram tillögu til ályktunar í tengslum við fyrirspurnina. Þingmenn geta einnig beint venjulegum, skriflegum spurningum að ráðherra sem er svarað skriflega eða munnlega á þingfundi auk þess sem óundirbúinn fyrirspurnatími er almennt einu sinni í viku.

Í norsku þingsköpunum er sérstaklega kveðið á um aðgangsrétt einstakra þingmanna að gögnum stjórnvalda með milligöngu forseta Stórþingsins. Ráðherra er heimilt að hafna beiðninni að því marki sem gögnin falla undir undanþágureglur upplýsingalaga. Honum ber þó að meta beiðnina með hliðsjón af sérstöðu þingmanna og þörfina fyrir aðgang að viðkomandi gögnum.

Þingnefnd getur óskað eftir því að fá gesti á sinn fund til að veita munnlegar upplýsingar eða skýringar (hóringar). Samkvæmt þingsköpum eru slíkir fundir almennt haldnir fyrir opnum tjöldum og kveðið á um framkvæmd þeirra í þingsköpum. Sérstakar reglur gilda um fundi af þessu tagi sem haldnir eru í eftirlitsskyni (kontrollhóringar). Þá tíðkast að þingnefndir óski eftir gögnum frá ráðuneytum. Þó að ekki séu sérstakar reglur í gildi sem veita þingnefndum rétt til aðgangs að gögnum hefur mótast sú venja í Noregi að veita þeim jafnan aðgang að þeim óháð því hvort um trúnaðargögn er að ræða eða ekki.

Í Noregi er litið svo á að þagnarskyldureglur takmarki ekki stjórnarskrárbundinn aðgangsrétt Stórbingsins að upplýsingum. Þó að beiðni frá þinginu um upplýsingar sé ekki reist á formlegum heimildum þess samkvæmt stjórnarskrá er talið að ráðherra sé heimilt að leggja fyrir þingið gögn og upplýsingar sem eru háðar þagnarskyldu. Í framkvæmd eru slíkar upplýsingar lagðar fyrir þingið þegar talin er þörf á því en þess gætt að þær berist ekki til óviðkomandi. Ákveðin hefð er þó fyrir því að þingmenn fari varlega í að óska eftir slíkum upplýsingum.

#### *Svíþjóð.*

Samkvæmt 12. kafla sænsku stjórnarskrárinnar (Regeringsformen) er sérstakri þingnefnd, stjórnskipunarnefndinni (Konstitutionsutskottet), falið að hafa eftirlit með stjórnarframkvæmd ráðherra og ríkisstjórnarinnar og henni tryggður réttur til aðgangs að fundargerðum og gögnum ríkisstjórnarinnar í þessu skyni. Í þingsköpum (Riksdagsordningen) er enn fremur lögð sú almenna skylda á stjórnvöld að gefa upplýsingar og skýringar ef þingnefnd óskar eftir því nema fundur hennar sé haldinn fyrir opnum dyrum og að upplýsingarnar eigi að fara leynt samkvæmt reglum um þagnarskyldu. Reglur standa þess vegna almennt ekki í vegi fyrir því að upplýsingum sé miðlað til þingnefnda. Fimm nefndarmanna geta krafist þess að þingnefndin afli upplýsinga eða skýringa. Fámennustu þingnefndirnar eru skipaðar fimmtán þingmönnum og því getur hlutfallið hæst orðið þriðjungur nefndarmanna.

Einstakir þingmenn geta enn fremur óskað skýringa ráðherra með fyrirspurn (interpellation) eða beint spurningum að honum (frágor) um embættisstörf hans, sbr. gr. 12.5 í stjórnarskránni. Um framkvæmd fyrirspurna og spurninga er fjallað í sænsku þingsköpunum.

Forseti þingsins getur hafnað beiðni þingmanns um fyrirspurn telji hann hana stangast á við stjórnarskrá eða þingsköp. Þeim er svarað munnlega á þingfundi innan tveggja vikna. Dragist það lengur að ráðherra svari þarf að hann skýra dráttinn.

Spurningar til ráðherra geta ýmist verið munnlegar eða skriflegar. Munnlegum spurningum er svarað í óundirbúnum fyrirspurnatíma. Skriflegum spurningum er hins vegar ávallt svarað skriflega. Forseti þingsins getur hafnað því að senda slíka spurningu til ráðherra ef hann telur að hún stangist á við stjórnarskrá eða þingsköp. Miðað er við að svar berist í síðasta lagi á miðvikudegi í vikunni eftir að spurning var send ráðherra ef þing er að störfum.

#### *Finnland.*

Í 47. gr. finnsku stjórnarskrárinnar er þinginu tryggður réttur til aðgangs að þeim upplýsingum frá ríkisstjórninni sem það þarf á að halda við umfjöllun um mál. Sú skylda er lögð á viðkomandi ráðherra að sjá til þess að þingnefndir og aðrar stofnanir þingsins fái í hendur nauðsynleg gögn og aðrar upplýsingar sem stjórnvöld hafa undir höndum. Þar er enn fremur tekið fram að þingnefndir geti krafist upplýsinga frá ríkisstjórninni og viðkomandi ráðuneyti um hvaðeina sem fellur undir starfssvið þeirra.

Í stjórnarskránni er einstökum þingmönnum einnig tryggður aðgangur að upplýsingum í vörslu stjórnvalda sem eru þeim nauðsynleg við störf sín enda séu upplýsingar ekki háðar þagnarskyldu eða lúta að undirbúningi fjárveitinga.

Samkvæmt stjórnarskránni geta tuttugu þingmenn óskað eftir því með fyrirspurn (interpellation) að ráðherra geri grein fyrir opinberu málefni. Ef beiðnin er samþykkt á þingfundi er fyrirspurnin send ráðherra sem svarar munnlega á þingfundi í síðasta lagi fimmtán dögum síðar. Tilgangur fyrirspurna af þessu tagi er að varpa ljósi á hvort þingið beri traust til ríkisstjórnarinnar eða einstakra ráðherra og umræðum lýkur oft með því að greidd eru atkvæði um vantrauststillögu.

Einstakir þingmenn geta einnig lagt fram skriflegar spurningar til ráðherra um atriði sem þeir bera ábyrgð á. Slíkum spurningum á að svara skriflega innan 21 dags frá því þær voru sendar til ráðherra. Forseti þingsins getur einnig leyft þingmönnum að beina stuttum, munnlegum spurningum að ráðherra í fyrirspurnatíma auk þess sem heimilt er að stofna til almennrar umræðu um tiltekið málefni líðandi stundar.

#### *Ábendingar vinnuhóps um þingeftirlit.*

Í skýrslu vinnuhópsins um þingeftirlit er bent á atriði er kalla á breytingu á 54. gr. stjórnarskrárinnar og koma ekki til skoðunar hér. Þar er enn fremur lagt til að lögfest verði sú meginregla að Alþingi eigi aðgang að upplýsingum frá stjórnvöldum sem eru nauðsynlegar til að þingið geti gegnt hlutverki sínu samkvæmt stjórnarskrá. Í tengslum við það er talið rétt að lögfesta heimild ráðherra til að leggja fyrir Alþingi upplýsingar sem eiga að fara leynt á grundvelli reglna um þagnarskyldu enda sé tryggt að trúnaðar sé gætt um þær. Meta þyrfti nánar hvort ástæða sé til að leggja skyldu á ráðherra að veita umbeðnar upplýsingar af því tagi. Þá er lagt til að sett verði regla í þingsköp sem skýri að hvaða marki starfsemi opinberra hlutafélaga teljist til opinberra málefna í skilningi 54. gr. stjórnarskrárinnar.

Bent er á það í skýrslunni að ekki sé fjallað sérstaklega um það í stjórnarskrá eða þingsköpum að hvaða marki einstakir þingmenn eða þingið í heild eigi aðgang að gögnum í vörslu stjórnvalda. Lagt er til að settar verði reglur í þingsköp sem tryggja þingnefndum ríkari aðgang að gögnum en almenningur á rétt á samkvæmt upplýsingalögum. Þingfundir verði aftur á móti áfram sá vettvangur þar sem einstakir þingmenn geta leitað afstöðu og skýringa ráðherra, m.a. með fyrirspurnum. Þetta tengist ábendingum um að styrkja aðhalds- og eftirlitshlutverk fastanefnda Alþingis enda henti sú umgjörð betur til að upplýsa einstök mál en störf in í þingsal. Þá er á það bent í skýrslunni að ástæða sé til að setja í þingsköp skýrari reglur um opna nefndafundi.

#### *Tillögur í frumvarpinu.*

Í frumvarpinu er lagt til að lögfest verði almenn regla sem leggur þá skyldu á ráðherra að veita þinginu allar þær upplýsingar sem hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á fyrirliggjandi máli. Lagt er til að þessi skylda gildi bæði um athugun þingmála og frumkvæðisathugun fastanefnda þingsins. Tilgangurinn er að tryggja að þingmenn hafi allar nauðsynlegar upplýsingar til að geta metið málið á réttum forsendum. Ekki er gerður greinarmunur á því hvort um er að ræða mál að frumkvæði ráðherra eða þingmanna. Þessi krafa getur t.d. átt við um svör við fyrirspurnum og skýrslur sem þingið hefur óskað eftir, en þá verða svör ráðherra að vera nægilega ítarleg til að upplýst umræða geti farið fram á þingi um málið. Með þessu er ekki aðeins verið að setja ákveðna reglu um upplýsingaskyldu ráðherra heldur einnig að draga fram að upplýsingaréttur Alþingis markist af þörf þingsins fyrir upplýsingar sem víki almennt takmörkunarheimildum upplýsingalaga til hliðar.

Jafnframt er lagt til að heimilað verði að leggja fyrir Alþingi upplýsingar sem annars er óheimilt að veita samkvæmt reglum um þagnarskyldu. Miðlun slíkra upplýsinga til Alþingis mundi því ekki vera saknæm. Samhliða þessu er lögð sú skylda á Alþingi að tryggja að slíkar upplýsingar berist ekki til óviðkomandi og lögð almenn þagnarskylda á þingmenn. Ef upplýsingar, sem eru háðar þagnarskyldu, eru þess eðlis að þær hafi verulega þýðingu fyrir mat þingsins á fyrirliggjandi máli yrði ráðherra að leggja þær fyrir Alþingi eins og áður greinir. Í öðrum tilvikum ætti ráðherra og aðrir að geta lagt fyrir Alþingi trúnaðarupplýsingar sem kunna að hafa þýðingu fyrir þau mál sem þingið hefur til umfjöllunar.

Þá er lagt til að lögfest verði ákveðin skýringarregla þar sem skilgreint er hvað átt er við með „opinberu málefni“ í 54. gr. stjórnarskrárinnar og 46. og 49. gr. þingskapa. Fyrirspurnum og skýrslubeiðnum hefur almennt verið svarað um hvert það atriði sem tengist beint eða óbeint hlutverki og starfsemi ríkisins og stofnana þess. Skilgreiningin tekur mið af því. Helst hefur þótt óljóst hvaða upplýsingar um starfsemi fyrirtækja í eigu ríkisins séu opinbert málefni í þessum skilningi. Í frumvarpinu eru dregin ákveðin mörk að þessu leyti og við það miðað að starfsemi félaga og annarra lögaðila teljist opinbert málefni ef þau eru að hálfu eða meira í eigu ríkisins og þau fari með stjórnslu eða veiti almenningi opinbera þjónustu.

Í frumvarpinu er lagt til að fastanefndir Alþingis geti krafist þess að fá aðgang að gögnum hjá stjórnvöldum og að minni hluti nefndarmanna (fjórðungur) geti farið fram á slíkan aðgang nefndarinnar. Skilyrði er að gögnin tengist máli sem nefndin hefur til umfjöllunar. Tekur það jafnt til mála sem vísað hefur verið til nefndarinnar og mála sem hún tekur upp að eigin frumkvæði. Tilfallandi óskir um gögn án tengsla við fyrirliggjandi mál veita þingnefndum hins vegar ekki jafnrúman aðgangsrétt.

Meginreglan samkvæmt frumvarpinu er að þingnefnd eigi aðgang að öllum þeim gögnum sem tengjast viðkomandi máli. Ekki er þó hægt að útiloka að með því að veita aðgang að tilteknum gögnum sé vegið að mikilvægum hagsmunum ríkisins eða einkahagsmunum. Í slíkum tilvikum er ráðgert að fram fari hagsmunamat þar sem hagsmunir þingnefndar af því að fá gögnin hafi almennt meira vægi en fyrrgreindir einkahagsmunir eða opinberir hagsmunir. Mjög veigamiklar ástæður þurfa því að vera fyrir hendi til að heimilt verði að takmarka aðgang þingnefndar að gögnum og ber að rökstyðja slíka synjun sérstaklega. Þá er sett ákvæði sem miðar að því að tryggja örugga meðferð slíkra gagna innan þingnefndar.

Að lokum eru í frumvarpinu tillögur sem miða að því að festa í lög ákveðnar meginreglur um opna nefndafundi. Þar er áhersla lögð á að hlutverk slíkra funda er að vera vettvangur samræðu þingnefndar við aðila utan nefndarinnar þar sem leitað er upplýsinga eða skýringa á tilteknum málum fyrir opnum tjöldum. Tillagan byggist í flestum atriðum á gildandi reglum forsætisnefndar. Þar er byggt á því að þeir sem koma fyrir fastanefnd geri það af fúsum og frjálsum vilja og engum sé formlega skylt að svara spurningum nefndarmanna. Nokkur nýmæli eru þó í frumvarpinu. Áfram er farin sú leið að telja upp þá aðila sem fastanefnd getur óskað að komi á fund nefndar en heimildin þó rýmkuð nokkuð. Þá er mælt fyrir um að minni hluti nefndarmanna (fjórðungur) geti farið fram á opinn fund um tiltekið málefni. Enn fremur er í frumvarpinu kveðið á um heimild til að halda fundi áfram fyrir lokuðum dyrum ef leggja á fram trúnaðarupplýsingar sem almennt eiga að fara leynt samkvæmt reglum um þagnarskyldu.

### **Upplýsingaskylda ráðherra.**

*Gildandi reglur um upplýsingaskyldu ráðherra við Alþingi.*

Með upplýsingaskyldu ráðherra er almennt átt við þá skyldu sem á honum hvílir að veita Alþingi fullnægjandi upplýsingar í tengslum við mál sem þar eru til meðferðar. Hvorki í stjórnarskrá né þingsköpum er fjallað almennt um þessa upplýsingaskyldu. Þá eru í lögum um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, engin ákvæði er lúta að upplýsingagjöf ráðherra til Alþingis. Erfitt er því að finna vísbendingar í settri löggjöf um að ráðherra sé skylt að veita Alþingi réttar upplýsingar eða að þær megi ekki vera villandi. Í lögum eru heldur engar almennar vísbendingar um hversu ítarleg upplýsingagjöf hans við Alþingi þarf að vera. Óvissa ríkir að hvaða marki skyldur af þessu tagi verða leiddar af öðrum réttarheimildum.

*Danmörk.*

Í dönsku stjórnarskránni er ekki kveðið á um almenna sannleiks- og upplýsingaskyldu ráðherra. Aftur á móti segir í 2. mgr. 5. gr. dönsku ráðherraábyrgðarlaganna að það varði ráðherra 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. Framsetningin er því neikvæð, þ.e. ákvæðið leggur bann við tiltekinni háttsemi, enda um refsíákvæði að ræða.

Viss frumkvæðisskylda hvílir þó á ráðherra þar sem hann verður að gæta þess að leggja fyrir þingið allar þær upplýsingar sem hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á því máli sem til umfjöllunar er. Ekki virðist hins vegar skipta máli hvort málið er flutt að frumkvæði ráðherra eða annarra þingmanna eða hvers eðlis það er. Þannig virðist sama regla gilda um tillögur ríkisstjórnarinnar og svör ráðherra við spurningum frá þingmönnum.

*Noregur.*

Með breytingu sem gerð var á norsku stjórnarskránni árið 2007 var bætt við ákvæði um að ríkisstjórninni beri skylda til að láta þinginu í té allar upplýsingar sem eru nauðsynlegar fyrir umfjöllun um þau mál sem hún leggur fyrir þingið. Þá er ráðherrum óheimilt að leggja rangar eða villandi upplýsingar fyrir þingið og stofnanir þess. Í lögum um ráðherraábyrgð er síðan tekið fram að vanræksla ráðherra á upplýsingaskyldu sinni við þingið varði hann refsíábyrgð.

Ráðherra er einungis skylt að eiga frumkvæði að því að veita nauðsynlegar upplýsingar í málum sem ríkisstjórnin leggur fyrir þingið. Í þeim tilvikum er að sjálfsögðu einnig óheimilt að veita þinginu rangar eða villandi upplýsingar og því hvílir bæði á honum jákvæð og neikvæð skylda. Í öðrum tilvikum, t.d. þegar ráðherrar svara spurningum þingmanna, hvílir hins vegar aðeins neikvæð skylda á honum, þ.e. að forðast að gefa rangt eða villandi svar.

*Svíþjóð.*

Réttur þingnefnda til upplýsinga frá stjórnarsýslunni í heild er mjög ríkur í Svíþjóð. Eins og áður segir er í sænsku þingsköpunum (Riksdagsordningen) lögð sú almenna skylda á stjórnvöld að gefa upplýsingar og skýringar ef þingnefnd óskar eftir því nema fundur hennar sé haldinn fyrir opnum dyrum og upplýsingarnar sem beðið er um eiga að fara leynt samkvæmt reglum um þagnarskyldu. Að öðru leyti er ekki mælt sérstaklega fyrir um skyldur ríkisstjórnarinnar eða ráðherra til að tryggja að þingið sé upplýst, hvorki í stjórnarskránni (Regeringsformen) né í þingsköpunum.

*Finnland.*

Í 47. gr. finnsku stjórnarskrárinnar er kveðið á um að þingið eigi rétt á að fá allar þær upplýsingar sem þingið þarf á að halda við umfjöllun um mál. Þá ber viðkomandi ráðherra að tryggja að þingnefndir og stofnanir þingsins fái án tafar þær upplýsingar og gögn sem eru nauðsynlegar og stjórnvöld hafa undir höndum. Virðist hér lögð ákvæðin frumkvæðisskylda á ráðherra að sjá til þess að þingið sé upplýst áður en það tekur afstöðu í málum. Í þessu er einnig talið felast bann við að skýra þinginu rangt frá eða veita því villandi upplýsingar.

*Ábendingar vinnuhóps um þingeftirlit.*

Í skýrslu vinnuhóps um þingeftirlit er bent á að óljóst sé hvaða kröfur verði gerðar til upplýsingagjafar ráðherra við Alþingi. Réttaróvissa að þessu leyti sé bagaleg enda mikilvægt út frá lýðræðissjónarmiðum að Alþingi fái alltaf réttar og nægilega greinargóðar upplýsingar til að geta tekið upplýsta afstöðu til þeirra mála sem þingið fær til umfjöllunar. Með því að

lögfesta ákveðnar skyldur á þessu sviði verði ábyrgðin skýrari og auðveldi bæði ráðherrum og þingmönnum að átta sig á því hvar mörkin liggja. Því leggur vinnuhópurinn til að lögfestar verði ákveðnar reglur um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra og bent á nokkur atriði sem taka þurfi afstöðu til í því sambandi. Kemur þar m.a. fram að til að byrja með setja ákvæði af þessu tagi í almenn lög þó að eðlilegt sé að skyldan komi fram í stjórnarskrá.

#### *Tillögur í frumvarpinu.*

Í frumvarpinu er gerð tillaga að ákveðinni vísireglu þar sem lögð er skylda á ráðherra að leggja fyrir Alþingi þær upplýsingar sem hafa verulega þýðingu fyrir þau mál sem þar eru til umfjöllunar. Tillagan tekur mið af hliðstæðum reglum í Noregi og Danmörku þó að framsetningin sé önnur. Ákvæðið leggur ákveðna athafnaskyldu á ráðherra óháð því hvers eðlis málið er og hver á frumkvæði að því. Til þess að ráðherra verði lagalega skylt að leggja upplýsingarnar fram verða þær þó að hafa verulega þýðingu fyrir tiltekið mál sem þingið hefur til umfjöllunar. Ekki er því verið að leggja þá skyldu á ráðherra að halda þinginu almennt upplýstu um starfsemina á málefnasviði sínu. Þá verður ráðherra eða ráðuneyti hans að búa yfir upplýsingunum og þær að tengjast málefnasviði ráðuneytisins. Upplýsingarnar verða enn fremur að hafa verulega þýðingu fyrir það mál sem er til umfjöllunar. Þetta atriði er að ákveðnu marki háð mati ráðherrans. Þó má ganga út frá því að allar þær upplýsingar sem geta almennt breytt afstöðu þingmanna til málsins hafi verulega þýðingu í þessum skilningi.

#### **Alþingi gert kleift að taka við trúnaðarupplýsingum.**

*Gildandi reglur um meðferð upplýsinga á Alþingi sem eiga samkvæmt þagnarskyldureglum að fara leynt.*

Þingfundir eiga almennt að fara fram fyrir opnum dyrum, sbr. 57. gr. stjórnarskrárinnar. Umræðu og þingskjöl á enn fremur að prenta í Alþingistíðindum og óheimilt er að fella þar undan nokkuð sem þar hefur komið fram, sbr. 77. gr. þingskapa. Þetta kemur í veg fyrir að ráðherra geti á þingfundi greint frá upplýsingum sem eiga samkvæmt þagnarskyldureglum að fara leynt. Það felur í sér takmörkun á upplýsingarétti þingmanna og setur upplýsingaskyldu ráðherra ákveðin mörk.

Fundir þingnefnda eru almennt haldnir fyrir luktum dyrum. Það auðveldar miðlun viðkvæmra upplýsinga en leysir þó ekki allan vanda. Engin ákvæði eru í þingsköpum sem fjalla um meðferð upplýsinga í þingnefndum sem eiga að fara leynt samkvæmt þagnarskyldureglum. Þá eru engin fyrirmæli í lögum sem leggja almenna þagnarskyldu á þingmenn um viðkvæmar upplýsingar af þessu tagi. Þar eru aðeins reglur um þagnarskyldu þingmanna í tilteknum nefndum og af ákveðnu tilefni, sbr. 24. gr. þingskapa og 4. mgr. 10. gr. laga nr. 86/1997, um Ríkisendurskoðun.

Árið 1994 voru settar reglur um meðferð erinda til þingnefnda á grundvelli heimildar í 2. mgr. 28. gr. þingskapa. Í 4. gr. þeirra kemur fram að þingnefnd geti ákveðið að farið skuli með erindi sem henni berast að öllu leyti eða að hluta sem trúnaðarmál. Alltaf skuli farið með erindi sem varða einkahagi manna sem trúnaðarmál og einnig ef ráðherra fer fram á að trúnaður eigi að gilda um erindi sem hann sendir nefnd. Verður að skilja ákvæðið svo að þingmönnum sé ekki ætlað að greina frá upplýsingum sem trúnaður á að ríkja um. Aftur á móti leikur nokkur vafi á því hvort þetta ákvæði eigi sér viðhlítandi lagastoð, einkum þegar haft er í huga að meiri hluti nefndar virðist samkvæmt því geta bundið minni hluta hennar með því að samþykkja að trúnaður eigi að ríkja um erindið. Þá er í greininni ekki fjallað um í hvaða tilvikum ráðherra getur lagt fyrir nefndarmenn að gæta trúnaðar um upplýsingar.

*Danmörk.*

Samkvæmt 6. mgr. 8. gr. dönsku þingskapanna er þingmönnum óheimilt að miðla upplýsingum til óviðkomandi sem þeir hafa fengið á lokuðum nefndarfundi nema nefndin ákveði annað. Þó er óheimilt með öllu að miðla upplýsingum sem eiga samkvæmt lögum eða öðrum gildum fyrirmælum að fara leynt. Enn fremur er ekki heimilt að miðla eða vísa til slíkra upplýsinga á opnum nefndarfundi. Með þessum reglum er þingnefndum gert kleift að taka við viðkvæmum upplýsingum sem tengjast málum sem þær hafa til umfjöllunar.

*Noregur.*

Í 60. gr. norsku þingskapanna er lögð almenn þagnarskylda á þingmenn um þau mál sem fjallað er um á lokuðum þingfundum og lokuðum nefndarfundum. Að auki hvílir þagnarskylda á þeim um ýmsar viðkvæmar upplýsingar sem þeir fá vitneskju um í þingstarfi sínu og þar vísað til fyrirmæla um þagnarskyldu í stjórnáslögum og reglna um meðferð trúnaðarupplýsinga. Þá eru fyrirmæli í þingsköpum sem leggja bann við að skýra frá því sem fram hefur farið á lokuðum nefndarfundi og að taka á opnum nefndarfundi (hörung) við upplýsingum sem þagnarskylda á að gilda um. Í þingsköpum eru enn fremur fyrirmæli um meðhöndlun trúnaðargagna hjá þingnefndum þar sem kveðið er á um að ákveðin gögn megi ekki fara með af fundi og að þingmönnum beri að gæta annarra gagna þannig að þau komist ekki í hendur óviðkomandi. Í Noregi er því hugað eins vel og kostur er að því að tryggja að viðkvæmar upplýsingar berist ekki frá þinginu til óviðkomandi og um leið er því gert kleift að taka við slíkum upplýsingum.

*Svíþjóð.*

Í sænsku þingsköpunum er miðað við að þingfundir skuli haldnir fyrir luktum dyrum ef það er nauðsynlegt fyrir öryggi ríkisins eða hagsmunum annars ríkis eða alþjóðastofnunar. Ríkisstjórnin getur ákveðið af sömu ástæðum að þingfundur fari fram fyrir luktum dyrum ef hún hyggst leggja upplýsingar fyrir þingið. Þagnarskylda hvílir á bæði þingmönnum og starfsmönnum þingsins um hvaðeina sem fram fer á þingfundi sem haldinn er fyrir luktum dyrum. Þingmönnum og starfsmönnum er enn fremur óheimilt að greina óviðkomandi frá því sem lagt er fram á nefndarfundi ef ríkisstjórnin eða nefndin ákveður að það eigi að fara leynt af tilliti til öryggis ríkisins eða af öðrum veigamiklum ástæðum sem eru reistar á samskiptum við annað ríki eða alþjóðastofnun. Þá er þar kveðið á um að óskýlt sé að láta þingnefnd í té upplýsingar á opnum nefndarfundi ef þagnarskylda gildir um upplýsingarnar.

*Finnland.*

Samkvæmt 50. gr. finnsku stjórnarskrárinnar er heimilt að halda þingfundi fyrir luktum dyrum ef mjög veigamiklar ástæður réttlæta það. Um þingnefndir gildir önnur regla, fundir þeirra eru almennt haldnir fyrir luktum dyrum nema nefnd ákveði að halda opinn fund til að afla upplýsinga um mál sem hún hefur til meðferðar. Þar er enn fremur kveðið á um að nefndarmenn í þingnefnd skuli gæta trúnaðar um upplýsingar að því marki sem nefnd telur það nauðsynlegt. Sérstakar reglur gilda þó um upplýsingar sem varða alþjóðleg samskipti ríkisins, en um þær ber að gæta trúnaðar að fenginni tillögu ríkisstjórnarinnar. Í finnsku þingsköpunum eru síðan fyrirmæli um aðgang almennings að gögnum þingnefnda. Samkvæmt þeim skal halda gögnum nefndar leyndum leiði það til verulegs tjóns fyrir alþjóðleg samskipti Finnlands eða fjármálamarkaði séu þau gerð opinber. Sama á við ef gögnin hafa að geyma fjárhags- eða viðskiptaleyndarmál eða upplýsingar um heilsufar eða fjárhagsstöðu einstaklinga. Þó geta veigamiklir almannahagsmunir réttlætt að slík gögn verði gerð opinber. Nefnd

getur einnig ákveðið að veigamiklir almannahagsmunir leiði til þess að ekki skuli veita aðgang að tilteknum gögnum.

#### *Ábendingar vinnuhóps um þingeftirlit.*

Á það er bent í skýrslu vinnuhópsins að í ljósi þess að Alþingi getur þurft á upplýsingum að halda sem eru háðar þagnarskyldu sé æskilegt að mæla fyrir um það í þingsköpum að heimilt sé að leggja slíkar upplýsingar fyrir Alþingi. Í tengslum við það þurfi enn fremur að setja nánari reglur sem tryggja örugga meðhöndlun slíkra upplýsinga og fyrirmæli um þagnarskyldu alþingismanna eins og eru í Noregi og Danmörku.

#### *Tillögur í frumvarpinu.*

Í frumvarpinu er lagt til að heimilað verði að leggja upplýsingar fyrir Alþingi sem háðar eru þagnarskyldu. Skuli þá grípa til viðeigandi ráðstafana til að tryggja að upplýsingarnar berist ekki óviðkomandi. Í frumvarpinu er jafnframt lagt til að lögfest verði almenn þagnarskylduregla sem tekur til allra alþingismanna. Skal þingmaður gæta þagmælsku um upplýsingar sem hann hefur fengið í starfi sínu ef þær eiga að fara leynt samkvæmt lögum eða lögmatrí ákvörðun þess sem veitir upplýsingarnar. Hér er því vísað til ákvæða annarra laga um þagnarskyldu auk þess sem skírskotað er til heimilda stjórnvalda í lögum til að takmarka aðgang að tilteknum upplýsingum, sbr. einkum 4.–6. gr. upplýsingalaga.

Enn fremur er lagt til að lögfest verði meginregla um að þingmenn megi ekki greina frá því sem komið hefur fram á lokuðum þingfundum. Alþingi getur þó samþykkt að víkja frá því. Þá er í frumvarpinu ákvæði sem miðar að því að þingmenn gæti trúnaðar um atriði sem komið hafa fram á lokuðum nefndarfundum nema nefnd ákveði annað. Jafnframt er í frumvarpinu mælt fyrir um að óheimilt sé að miðla eða vísa til upplýsinga á opnum nefndarfundum sem eiga að fara leynt samkvæmt reglum um þagnarskyldu eða á grundvelli heimildar í upplýsingalögum. Enn fremur er lagt til að sett verði ákvæði í þingsköp sem mæli fyrir um hvernig haga skuli meðferð trúnaðargagna sem lögð eru fyrir þingnefnd. Almenna reglan yrði að nefndarmenn mundu kynna sér slík gögn á lokuðum fundi án þess að fara með þau út af fundinum.

#### **Fyrirspurnir og umræður utan dagskrár verði markvissara aðhaldsúrræði.**

##### *Gildandi reglur um fyrirspurnir og utandagskrárúmræður.*

Í 54. gr. stjórnarskrárinnar segir að alþingismönnum sé heimilt, með leyfi Alþingis, að óska upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni með því að bera fram fyrirspurn eða beiðast um það skýrslu. Fyrirspurnir skipta hundruðum á hverju þingi meðan skýrslubeiðnir eru að meðaltali um fjórar á ári. Í þingsköpum er nánar fjallað um þessi úrræði, um skýrslubeiðnir í 46. gr. og um fyrirspurnir í 49. gr.

Gerðar eru ákveðnar formkröfur til fyrirspurna og skal þar geta þess hvort óskað er munnlegra eða skriflegra svara. Forseti ákveður hvort fyrirspurn skuli leyfð í ljósi þeirra formlegu skilyrða sem hún þarf að uppfylla. Fyrirspurnum sem heimilaðar hafa verið er útbýtt á þingfundum.

Ef óskað er skriflegra svara sendir ráðherra forseta Alþingis svarið að jafnaði eigi síðar en tíu virkum dögum eftir að fyrirspurn var leyfð. Svarið er síðan prentað og því útbýtt á þingfundum. Engin umræða fer hins vegar fram um svarið nema þingmaður kveðji sér hljóðs um það undir öðrum dagskrárliðum.

Þegar óskað er munnlegra svara er miðað við að þeim sé svarað á sérstökum fyrirspurnarfundum í vikunni á eftir útbýtingu fyrirspurnarinnar. Við umræðuna gerir fyrirspyrjandi grein fyrir fyrirspurninni í mest þrjár mínútur. Viðkomandi ráðherra hefur síðan fimm mínútur til



að svara. Aðrir þingmenn geta gert stuttar athugasemdir í mest eina mínútu hver áður en fyrirspyrjandi og ráðherra tjá sig öðru sinni í mest tvær mínútur hvor.

Auk skriflegra fyrirspurna gefst þingmönnum færi á að beina munnlegum spurningum að ráðherrum í óundirbúnum fyrirspurnatíma sem er á dagskrá þingsins að jafnaði tvisvar í hverri heilli starfsviku, sbr. 7. mgr. 49. gr. þingskapa.

Fjallað er um utandagskrárumræður í 2. og 3. mgr. 50. gr. þingskapa. Til slíkra umræðna er efnt um ákveðið efni sem ekki liggur fyrir sem þingmál og varðar málefni líðandi stundar. Þeim er komið á og fundinn staður í dagskrá þingsins svo fljótt sem unnt er með samkomulagi milli þingmanns sem óskar eftir umræðunni, forseta Alþingis og ráðherrans sem þingmaðurinn vill eiga orðastað við. Við svokallaðar hálf tíma umræður, sem eiga að taka að hámarki 30 mínútur, hefur þingmaðurinn fimm mínútur til framsögu og ráðherra aðrar fimm mínútur til að svara. Aðrar ræður mega ekki vera lengri en tvær mínútur og enginn má tala oftar en tvisvar. Samkvæmt 3. mgr. 50. gr. getur forseti heimilað umræðu utan dagskrár án lögmæltra tímatakmarkana en þá er oftast samið um lengd umræðunnar og ræðutíma skipt milli þingflokka.

#### *Danmörk.*

Í Danmörku er greint á milli svokallaðra fyrirspurna (forespørgelser), sem byggjast á 53. gr. stjórnarskrárinnar, og spurninga sem eru reistar á 20. gr. þingskapa (§20-spørgsmål).

Fyrirspurnir eru lagðar fyrir þingfund og þurfa samþykki þingsins áður en þær eru sendar ráðherra. Þær þurfa að vera stuttar og þannig úr garði gerðar að hægt sé að svara þeim í stuttu máli. Almenn er talið að ráðherra beri skylda til að svara fyrirspurnum. Svárið er veitt munnlega á þingfundi og er ræðutíminn allrúmur fyrir fyrirspyrjanda og talsmann viðkomandi flokks en þó sér í lagi fyrir ráðherra sem fær 15 mínútur til að svara en getur svo komið eins oft í pontu og hann telur þörf á, fyrst í tíu mínútur og síðan í fimm mínútur í hvert sinn. Aðrir þingmenn geta tekið þátt í umræðunni en ræðutími þeirra er takmarkaður við þrjár mínútur. Í kjölfar svars ráðherra við fyrirspurn er heimilt að leggja fyrir þingið tillögu að ályktun (forslag til vedtagelse), þar sem hann er t.d. gagnrýndur eða lýst er yfir vantrausti á hann, en þetta er það form sem notað er þegar vantrauststillögur eru lagðar fram. Komi fram slík tillaga bætist við umræðutímamann áður en gengið er til atkvæða.

Svipaðar formkröfur eru gerðar til spurninga og fyrirspurna og þarf forseti þingsins að heimila þær. Ráðherra fær um viku til að undirbúa svárið en spyrjandi ákveður hvort svarað skuli skriflega eða munnlega. Ef óskað er munnlegs svars er ræðutíminn mjög knappur. Ráðherra svarar í tvær mínútur, spyrjandi getur fylgt spurningu sinni eftir í tvær mínútur, ráðherra fær eina mínútu til að svara og síðan gefst spyrjanda tvívegis færi á að fylgja spurningunni eftir í eina mínútu í hvort sinn og ráðherra að svara í eina mínútu. Aðrir þingmenn taka ekki þátt í umræðunni.

Óundirbúinn fyrirspurnatími er enn fremur í danska þinginu. Að auki tíðkast þar að þingnefndir leggi fyrir ráðherra skriflegar spurningar sem er ýmist svarað skriflega eða munnlega á samráðsfundum.

#### *Noregur.*

Líkt og í Danmörku er í Noregi greint á milli fyrirspurna (interpellasjon) eða umræðubeiðna annars vegar og spurninga hins vegar en bæði þessi úrræði byggjast á norsku þingsköpunum.

Fyrirspurnir eða umræðubeiðnir til ráðherra þurfa að uppfylla tilteknar formkröfur og getur forseti þingsins hafnað fyrirspurn fullnægi hún ekki þeim kröfum. Þeim verður að svara innan mánaðar og fer þá fram umræða á þingfundi um beiðnina og svárið. Ráðherra getur neitað að

veita svar við fyrirspurninni. Ræðutíminn er rúmur en þó ekki eins og í Danmörku. Fyrirspyrjandi fær tíu mínútur til að gera grein fyrir fyrirspurninni og ráðherra tíu mínútur til að svara. Forsætisráðherra og aðrir ráðherrar sem fyrirspurnin snertir fá einnig tíu mínútur til að bregðast við. Fyrirspyrjandi og ráðherra fá svo þrjár mínútur hvor til að ræða svarið og aðrir þingmenn allt að fimm mínútum. Að lokum fá fyrirspyrjandi og ráðherra þrjár mínútur hvor til að ljúka umræðunni. Ekki er heimilt að fylgja umræðunni eftir með því að leggja fram ályktunartillögu.

Hliðstæðar reglur gilda um skriflegar spurningar til ráðherra í Noregi og Danmörku. Forseti þarf að staðfesta slíkar spurningar og er ýmist hægt að fara fram á skrifleg eða munnleg svör sem veitt eru á reglulegum fyrirspurnafundi sem haldinn er í viku hverri. Ráðherra getur neitað að svara. Aðeins spyrjandi og viðkomandi ráðherra geta tekið þátt í umræðunni ef óskað er munnlegra svara. Ráðherra fær þrjár mínútur til að svara og getur síðan tekið tvívegis til máls í eina mínútu í hvort sinn. Spyrjandi getur brugðist við svári ráðherra tvívegis með einnar mínútu athugasemd.

Óundirbúinn fyrirspurnatími er enn fremur í norska þinginu einu sinni í viku.

#### *Svíþjóð.*

Í Svíþjóð getur hver þingmaður lagt fyrir ráðherra fyrirspurn (interpellation) eða umræðubeiðni með samþykki forseta þingsins. Forseti getur því aðeins hafnað slíkri beiðni að hann telji hana brjóta í bága við stjórnskipunarlög eða þingsköp. Ráðherrar svara skriflega, almennt innan tveggja vikna, en svarið er síðan tekið fyrir á þingfundi þar sem umræða fer fram um málið. Ráðherra hefur þar fyrst sex mínútur til að gera grein fyrir afstöðu sinni en getur síðan tekið þrisvar til máls í samtals tíu mínútur. Fyrirspyrjandi getur einnig tekið þrívegis til máls í samtals tíu mínútur. Aðrir geta tekið tvisvar til máls, fyrst í fjórar mínútur og síðan í tvær mínútur. Ekki er miðað við að hægt sé að greiða atkvæði um ályktunartillögur í kjölfar umræðunnar.

Hverjum þingmanni er enn fremur heimilt að beina skriflegum spurningum að ráðherra með leyfi forseta þingsins. Slíkum spurningum er ávallt svarað skriflega og engin umræða fer fram um þær í þingsal. Óundirbúinn fyrirspurnatími er enn fremur einu sinni í viku þar sem þingmönnum gefst færi á að beina munnlegum spurningum að ráðherrum sem svara um hæl.

#### *Finnland.*

Vikið er að bæði fyrirspurnum (interpellation) og spurningum í finnsku stjórnarskránni. Samkvæmt henni þurfa minnst 20 þingmenn að standa að tillögu um fyrirspurn til ríkisstjórnarinnar eða einstaks ráðherra. Tillagan þarf samþykki meiri hlutans og er síðan send ráðherra sem þarf að svara á næstu 15 dögum. Ræðutími er ekki takmarkaður í lögum en fylgt er til-mælum forsætisnefndar í því efni. Tilgangur þessa úrræðis er að varpa ljósi á hvort þingið beri traust til ríkisstjórnarinnar eða einstakra ráðherra og lýkur umræðunni jafnan með því að greidd eru atkvæði um vantraust eða annars konar ályktun þingsins.

Einstakir þingmenn hafa einnig rétt til að bera fram með leyfi forseta skriflegar spurningar til ráðherra um atriði sem þeir bera ábyrgð á. Heimilt er að ákveða hámarksfjölda spurninga. Skriflegum spurningum er svarað skriflega og ætlast er til að svarið liggi fyrir innan 21 dags frá því að forseti sendi spurninguna til ráðherra. Umræður um svar ráðherra fara ekki fram á þingfundum.

Samkvæmt finnsku þingsköpunum getur forseti heimilað að hafa óundirbúinn fyrirspurnatíma þar sem þingmönnum gefst færi á að spyrja ráðherra út í einstök atriði. Þá geta einstakir

Þingmenn óskað eftir því við forseta að fram fari umræða utan dagskrár um málefni líðandi stundar.

#### *Ábendingar vinnuhóps um þingeftirlit.*

Vinnuhópurinn komst að þeirri niðurstöðu að sú umgjörð sem fyrirspurnum væri mörkuð miðaði ekki nægilega að því að gefa þingmönnum færi á að láta ráðherra standa reikningsskil gerða sinna. Þar var einkum vísað til þess að umræðutíminn væri takmarkaður og ekki heimilt að leggja fram tillögu að ályktun í tengslum við svar við fyrirspurn. Reglur um utandagskrár-umræður gæfu aftur á móti færi á ítarlegri umræðu milli málshefjanda og ráðherra en fyrirspurnarformið leyfði. Á hinn bóginn fengi ráðherra oft ekki nægilega skýrar vísbendingar um þær spurningar sem umræðunni er ætlað að snúast um og ekki væri heimilt að ljúka henni með því að leggja fram tillögu að ályktun þingsins. Því væru utandagskrárumræður fremur til þess fallnar að skapa umgjörð utan um almennar stjórn mála umræður á tilteknu sviði en að ráðherra væri að svara fyrir ákvarðanir sínar eða athafnaleysi.

Vinnuhópurinn taldi ástæðu til að huga að því hvernig þinginu yrði gert auðveldara að ljúka umfjöllun um mál, þar sem spurningar vakna um framgöngu ráðherra í starfi, með formlegri ályktun. Í því efni væri hægt að byggja á þeim grunni sem til staðar væri í þingsköpum en bæta við heimild til að leggja fram tillögu að ályktun í tengslum við umræðu um málið í þingsal. Í framhaldi af því þyrfti að huga að því að gefa ráðherra færi á að taka til varna.

#### *Tillögur í frumvarpinu.*

Í frumvarpinu er fylgt þeirri reglu sem gildir í mörgum þjóðþingum að þingmenn hafi rétt til að stofna til umræðna um mikilvæg þjóðfélagsmál sem komast á dagskrá hverju sinni. Í stað utandagskrárumræðna, sem hafa gegnt þessu hlutverki á Alþingi, komi ákvæði um sérstaka umræðu sem sé að öllu leyti eins og utandagskrárumræður eru núna (hálf tíma umræða) en umræðurnar verða settar á dagskrá eins og önnur þingmál og því aðgengilegri þeim sem vilja fylgjast með umræðum á þinginu. Enn fremur er tillaga um almenna umræðu sem kemur í stað hinn lengri utandagskrárumræðna en verður líka sett á dagskrá þingsins eins og sérstök umræða. Sú mikilvæga breyting fylgir þó að við almenna umræðu megi gera tillögur um ályktun þingsins um það málefni sem er til umræðu. Er hér fylgt danskri fyrirmynd en með þessu móti er unnt að kalla fram skýr og formleg viðbrögð Alþingis við málefnum líðandi stundar ef tilefni þykir til.

#### **Eftirlitshlutverk fastanefnda Alþingis gert skýrara.**

##### *Gildandi reglur um eftirlitshlutverk fastanefnda Alþingis.*

Meginverkefni fastanefnda Alþingis er að fjalla um þingmál, þ.e. lagafrumvörp, þingsályktunartillögur og skýrslur, sem vísað er til þeirra. Hvergi er vísað til þess með beinum hætti að fastanefndir Alþingis annist eftirlit með þeirri stjórnýslu sem fellur undir verksvið þeirra. Fastanefnd er þó heimilt skv. 26. gr. þingskapa að fjalla um önnur mál en þau sem þingið vísar til þeirra. Nefnd getur gefið þinginu skýrslu um slík mál og er samkvæmt greininni jafnframt heimilt að gera tillögu til þingsályktunar.

Þessi heimild var nýmæli í þingsköpum árið 1991. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að með þessu sé verið að víkka heimildir þingnefnda m.a. með það í huga að „nefnd geti, þegar þing er ekki að störfum að sumri, unnið að athugun tiltekinna mála sem gæti verið vísir að eftirliti fagnefndar með þeim stofnunum framkvæmdarvaldsins sem heyra undir málefna svið nefndarinnar“. (Alþt. 1991 A-deild, bls. 28.) Þessi athugasemd virðist gefa til kynna að eftirlitshlutverki þingnefnda skuli ekki gert sérlega hátt undir höfði.

Segja má að eftirlitshlutverk þingnefnda hafi til þessa í reynd farið fram á tvo vegu, með umfjöllun um skýrslur sem þær fá til umfjöllunar og með svokölluðum upplýsingafundum.

Nefndir geta fjallað um skýrslur sem vísað er til þeirra. Heimilt er að vísa skýrslum, t.d. frá ráðherrum, til einstakra fastanefnda skv. 2. mgr. 48. gr. þingskapa. Fátítt er að það sé gert. Algengara er að skýrslur eftirlitsstofnana Alþingis séu lagðar fyrir fastanefnd til umfjöllunar. Þannig ber allsherjarnefnd að fjalla um ársskýrslu umboðsmanns Alþingis og skila þinginu álitum um hana. Á sama hátt ber fjárlaganefnd að fjalla um ársskýrslu Ríkisendurskoðunar, sbr. 3. mgr. 25. gr. þingskapa, og skila álitum um hana. Mikilvægari eru þó skýrslur um einstök mál sem Ríkisendurskoðun er ætlað að kynna viðkomandi fastanefnd, sbr. 11. gr. laga um Ríkisendurskoðun. Nefndinni er þá heimilt en ekki skylt að skila þinginu álitum eða skýrslu um athugun sína á málinu.

Í starfi þingnefnda á síðari árum hefur orðið algengara að haldnir séu fundir til að afla upplýsinga sem ekki tengjast fyrirliggjandi þingmáli en miða að því að upplýsa um stefnu stjórnvalda á tilteknu sviði eða bregða ljósi á einstök mál sem þar eru til meðferðar eða er lokið. Þessir fundir þurfa í sjálfu sér ekki að vera í þágu eftirlits en veita út af fyrir sig ákveðið aðhald. Með reglum um opna nefndafundi, sem forsætisnefnd Alþingis samþykkti árið 2008, hefur verið gert kleift að halda fundi af þessu tagi fyrir opnum dyrum. Fátítt er þó að fastanefndir vinni markvisst úr þeim upplýsingum sem aflað er með upplýsingafundum, hvort sem þeir eru opnir eða lokaðir, eða geri þinginu grein fyrir niðurstöðu sinni eða ábendingum um úrbætur.

#### *Danmörk.*

Í Danmörku eru ekki skýrar reglur sem fela fastanefndum þingsins, sem eru 25 að tölu, að annast almennt eftirlit með opinberri stjórnsýslu á málefnasviði þeirra. Meginverkefni þeirra snýst um löggjafarstarf þingsins og fjárveitingar. Til viðbótar koma til umfjöllunar í fastanefndum þingsins mál sem skilgreind eru sem „almenn mál“ (almindelig del). Undir það geta fallið hvers konar mál sem ekki eru þingmál en miða fyrst og fremst að því að halda uppi ákveðnu aðhaldi eða eftirliti með stjórnsýslunni. Ekki er skylt að ljúka slíkum málum með nefndarálitum eða skýrslu til þingsins.

Í dönsku þingsköpunum er mælt fyrir um ákveðið úrræði sem miðar einkum að því að auðvelda þingnefndum eftirlit með ráðherrum. Að beiðni eins eða fleiri nefndarmanna er nefndum unnt að beina skriflegum spurningum að ráðherra sem hann ýmist svarar skriflega eða á sérstökum samráðsfundum (samråd) sem geta ýmist verið opnir eða lokaðir. Nægir að þeir nefndarmanna (minni hluti) fari fram á að samráðsfundur sé haldinn fyrir opnum tjöldum. Þessu úrræði er beitt í töluverðum mæli í danska þinginu.

Í 18. kafla dönsku þingskapanna er sérstaklega vikið að meðferð mála er lúta að ábyrgð ráðherra á embættisstörfum sínum. Þingskapanefndin (Udvalget for Forretningsordenen) fjallar um þessi mál ýmist að eigin frumkvæði eða eftir að málinu hefur verið vísað til nefndarinnar. Leitast er við að tryggja réttaröryggi viðkomandi ráðherra þegar mál af þessu tagi koma upp. Þannig á hann rétt á aðstoðarmanni (bisidder) sem fær aðgang að gögnum ásamt ráðherranum og er heimilt að vera viðstaddur fundi nefndarinnar með gestum. Þá á ráðherrann andmælarétt um þau atriði sem kunna að leiða til þess að hann verði dreginn til ábyrgðar.

#### *Noregur.*

Í Noregi er sérstakri nefnd, eftirlits- og stjórnskipunarnefndinni (kontroll- og konstitusjonskomiteen) falið að annast almennt eftirlit með stjórnsýslunni. Hlutverk nefndarinnar er skilgreint í norsku þingsköpunum og tekur hún m.a. við öllum skýrslum eftirlitsstofnana þingsins,

eins og ríkisendurskoðunar og umboðsmanns. Þá getur hún tekið upp mál að eigin frumkvæði. Starfssvið nefndarinnar nær til stjórnáslu ríkisins í heild. Henni er sérstaklega falið að fjalla um mál er lúta að ábyrgð ráðherra en þar fyrir utan getur hún tekið önnur mál innan stjórnáslunnar til athugunar telji hún það nauðsynlegt í þágu þingeftirlits. Taki nefndin mál til athugunar ber henni að skila þinginu nefndaráliti um málið (innstilling).

Þó að sérstakri eftirlitsnefnd hafi verið komið á fót í Noregi er eftir sem áður unnt að vísa eftirlitsverkefnum til annarra fastanefnda þingsins. Þeim er hins vegar ekki heimilt að taka slík mál upp að eigin frumkvæði.

Þingnefndir í Noregi geta fengið gesti til samráðs um þau mál sem þær hafa til umfjöllunar (hörung). Meginreglan er sú að slíkir fundir eru haldnir fyrir opnum tjöldum. Ef málið sem þar er tekið fyrir byggist á eftirlitshlutverki Stórþingsins skal fylgja ákveðnum reglum um framkvæmd fundarins (kontrollhörung). Markmið reglnanna er að tryggja að nefndirnar fái þær upplýsingar sem þörf er á og tryggja réttarstöðu þeirra sem koma fyrir nefndina.

#### *Svíþjóð.*

Eins og í Noregi hefur sérstök nefnd, stjórnskipunarnefndin (konstitutionsutskottet eða KU), eftirlit með því að ríkisstjórnin fari að lögum og reglum í störfum sínum. Hlutverk hennar er skilgreint í 12. kafla stjórnarskrárinnar (Regeringsformen). Eftirlitið fer fram á tvo vegu, annars vegar með beiðni frá einstökum þingmanni (KU-anmälning) en nefndin rannsakar þá hvort ráðherra hafi orðið á mistök í tengslum við það mál sem beiðnin lýtur að, hins vegar með almennri rannsókn (almän granskning) á ýmsum ákvörðunum sem teknar hafa verið af æðstu stjórnvöldum (Regeringskansliet) þar sem athugað er hvort ríkisstjórnin hafi farið að lögum og venjum við afgreiðslu stjórnarierinda.

Stjórnskipunarnefndin hefur ríkar heimildir til að kynna sér mál, óháð því hvort um trúnaðarmál sé að ræða, og getur kallað ráðherra og embættismenn til fundar við sig til að fá skýringar og upplýsingar. Reglulega heldur hún opna upplýsingafundi þar sem almenningur getur fylgst með skýringum ráðherra. Nefndin skilar þinginu árlega skýrslu um athugun sína á þeim málum sem þingmenn hafa óskað eftir að rannsökuð verði (granskningbetäenkande). Dagsläng umræða fer þá fram um skýrsluna. Þar getur nefndin gagnrýnt ráðherra en kemur ekki með tillögu um vantraust eða önnur viðurlög. Formlega getur nefndin þó ákært ráðherra fyrir brot í starfi en Hæstiréttur dæmir í þeim málum. Sú heimild hefur ekki verið notuð lengi. Þá er gerð grein fyrir málum sem hafa verið til almennrar rannsóknar í sérstakri skýrslu sem lögð er fyrir þingið á hverju hausti.

#### *Finnland.*

Í Finnlandi er ekki kveðið sérstaklega á um eftirlitshlutverk þingnefnda með ráðherrum eða öðrum handhöfum framkvæmdarvaldsins. Tiltekinni nefnd er ekki fengið almennt eftirlitshlutverk. Einni nefnd, stjórnskipunarnefndinni (grundlagsutskottet eða Perustuslakivaliokunta), er þó falið að taka til athugunar mál sem geta leitt til ákæru á hendur ráðherra og gera tillögu til þingsins um afgreiðslu þeirra. Eins og annars staðar á Norðurlöndum eru slík mál þó afar fátið. Þá fjallar hún um skýrslur umboðsmanns þingsins og eftirlitsmanns ríkisstjórnarinnar (justitiekanslern/oikeuskanslerin).

#### *Ábendingar vinnuhóps um þingeftirlit.*

Í skýrslu vinnuhópsins er meðal annars bent á að lagagrundvöllur eftirlits fastanefnda þingsins með handhöfum framkvæmdarvaldsins sé ekki nægilega skýr. Í athugasemdum við 26. gr. sé gefið til kynna að þingnefndir eigi aðeins að hafa „vísi að eftirliti“ með stjórn-

völdum og að slík mál komi aðeins til umfjöllunar meðan Alþingi sé ekki að störfum. Þessi afstaða í lögskýringargögnum er í skýrslunni talin óheppileg í ljósi þess að umgjörðin á starfi fastanefnda henti betur til að upplýsa mál en störfin í þingsalnum. Þingmannahópurinn væri smærri, forsendur betri fyrir sérhæfingu og þar færi fram óþvingaðri umræða. Þá væri auðveldara að leggja trúnaðarupplýsingar fyrir þingnefnd en þingfund. Þess vegna sé ástæða til að draga eftirlitshlutverk fastanefnda þingsins skýrar fram í þingsköpum. Að auki var bent á að setja mætti ákvæði í þingskóp um að eftirlitsstörf fastanefnda féllu ekki niður við lok löggjafarþings eins og gildir um þingmál enda væri athugunin reist á frumkvæðisheimild fastanefndar.

Í skýrslunni er talið æskilegt að verkaskipting milli fastanefnda þingsins ráðist af forsendum Alþingis en taki ekki með sjálfvirkum hætti mið af áherslum ríkisstjórnarinnar. Þá er bent á að auðvelda megi skipulag nefndarstarfsins og nýta tímann betur ef fjöldi fastanefnda yrði ekki meiri en svo að stjórnarþingmenn væru að jafnaði ekki nema í einni til tveimur fastanefndum. Því var mælt með því að hugmyndir um sameiningu nefnda yrðu teknar til athugunar og opnað fyrir það að viðfangsefni einnar eða tveggja fastanefnda gengju þvert á verkaskiptingu ráðuneyta.

Vinnuhópurinn taldi enn fremur rök mæla með því að fela einni nefnd að annast sérstaklega eftirlit með stjórnábyrgðum í stað þess að eftirlitshlutverkinu sé dreift á allar fastanefndirnar. Æskilegt væri að skilgreina verksvið þeirrar nefndar með skýrum hætti í þingsköpum. Þar mætti gefa til kynna að starf hennar snerist ekki aðeins um hvort lög og reglur hefðu verið brotnar heldur beindist að fleiri atriðum, svo sem hvort aðhalds og skilvirkni hefði verið gætt í starfsemi ríkisins eða hvort stjórnarfrumkvæmd samrýmdist forsendum löggjafans. Fela mætti slíkri nefnd fleiri verkefni sem tengdust stjórnskipan ríkisins og stjórnarfari. Þá væri eðlilegt að settar yrðu ákveðnar reglur um hvernig nefndin annaðist eftirlitshlutverk sitt og vísað til fyrir mæla um það í Noregi og Danmörku.

Í skýrslunni er bent á að víða sé minni hlutanum tryggð formennska í ákveðnum nefndum. Oft byggist slík tilhögun á pólitísku samkomulagi eða venjum. Þó eru dæmi þess að hún sé reist á lagafyrirmælum sem bindur meiri hlutann. Þá er í leiðbeinandi tilmælum Evrópuráðs þingsins um réttindi og ábyrgð stjórnarandstöðunnar lagt til að það sé gert.

Í skýrslu vinnuhópsins er talið rétt að taka til athugunar hvort tryggja eigi í þingsköpum rétt minni hlutans í þingnefnd til að krefjast opinna eða lokaðra upplýsingafunda. Þá er talið rétt að athuga í tengslum við stofnun sérstakrar eftirlitsnefndar að veita minni hluta nefndarinnar rétt til að ákveða hvort hefja eigi rannsókn á tilteknu máli.

#### *Tillögur í frumvarpinu.*

Í frumvarpinu er lagt til að 13. gr. þingskapa verði gerbreytt, nefndum þingsins fækkað um helming, úr 12 í 6, en við bætist ný nefnd sem hafi sem meginviðfangsefni eftirlitshlutverk Alþingis, auk mála sem varða stjórnskipulagið, mannréttindi og æðstu stofnanir ríkisins.

Þá er lagt til að 26. gr. þingskapa, sem fjallar um heimild fastanefnda til að athuga mál að eigin frumkvæði, verði breytt þannig að áhersla verði lögð á að við slíka athugun séu nefndir ekki bundnar af þeirri grundvallarreglu að þingmál falli niður við lok hvers löggjafarþings.

#### **Skylda lögð á ríkisstjórnina að leggja árlega fyrir Alþingi skýrslu um framkvæmd þingsályktana.**

*Gildandi reglur um skýrslugjöf ráðherra til Alþingis.*

Ef ráðherra óskar að gera grein fyrir opinberu málefni getur hann gert það með skriflegri skýrslu til Alþingis. Hann getur óskað eftir því að skýrslan verði tekin til umræðu á þingi en

níu þingmenn geta einnig krafist slíkrar umræðu. Að auki getur ráðherra gefið þinginu munnlega skýrslu um málið ef ekki þykir ástæða til að hann gefi skriflega skýrslu eða því verður ekki við komið að prenta hana og útbýta.

Níu þingmenn geta einnig óskað þess að ráðherra gefi skýrslu um opinbert málefni. Beiðnin er lögð fyrir Alþingi sem greiðir atkvæði um það umræðulaust hvort hún skuli leyfð. Ber ráðherra þá að leggja fram skýrslu um málefnið á Alþingi. Ef einn eða fleiri skýrslubeiðendur eða ráðherra óska eftir því að skýrslan sé rædd á Alþingi skal orðið við því.

Nokkur dæmi eru um að ráðherra sé gert skylt að leggja fyrir Alþingi skýrslu um tiltekin málefni. Samgönguráðherra ber t.d. árlega að leggja fyrir Alþingi skýrslu um framkvæmd samgönguáætlunar skv. 5. gr. laga nr. 33/2008, um samgönguáætlun. Ef ekki er mælt fyrir um slíka skyldu í sérlögum þarf ekki að gera þinginu grein fyrir afdrifum mála sem þingið hefur vísað til ríkisstjórnar eða ráðherra með þingsályktun eða skv. 61. gr. þingskapa nema þingmenn kalli eftir því með fyrirspurn eða á annan hátt.

#### *Danmörk.*

Ekki eru fyrirmæli í dönsku þingsköpunum eða lögum um að ríkisstjórnin eða forsætisráðherra skuli gera grein fyrir framkvæmd ályktana þingsins með skýrslu.

#### *Noregur.*

Í Noregi ber ríkisstjórninni að senda Stórþinginu árlega skýrslu um framkvæmd ályktana þingsins sem kalla á viðbrögð ríkisstjórnarinnar (stortingsvedtak som inneholder anmodning til regjeringen) og tillagna þingmanna sem hefur verið vísað til ríkisstjórnarinnar. Í norskri stjórnskipan er litið svo á að þingið geti gefið ríkisstjórn bindandi fyrirmæli með svonefndum „instrukser“ og ber í skýrslunni m.a. að fjalla um framkvæmd þeirra. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndin fær þessa skýrslu til umfjöllunar og gefur þinginu álit um hana skv. b-lið 9. tölul. 12. gr. norsku þingskapanna.

#### *Svíþjóð.*

Engin fyrirmæli eru í sænsku stjórnarskránni eða þingsköpum sem leggur skyldu á ríkisstjórnina að gera almenna grein fyrir afdrifum mála sem vísað hefur verið til ríkisstjórnar.

#### *Finnland.*

Í finnsku stjórnarskránni, 46. gr., er kveðið á um að ríkisstjórnin skuli leggja árlega fyrir þingið skýrslu um störf sín og þær ráðstafanir sem gerðar hafa verið til að framfylgja ályktunum þingsins. Þessi skýrsla skal koma til umfjöllunar stjórnskipunarnefndarinnar nema sá hluti hennar er lýtur að utanríkis- og varnarmálum sem utanríkismálanefnd fjallar um.

#### *Ábendingar vinnuhóps um þingefirlit.*

Í skýrslu vinnuhópsins er bent á að þingsályktanir og mál sem vísað er til ríkisstjórnarinnar geti falið í sér „fyrirmæli“ til ríkisstjórnarinnar. Ekki sé þó kveðið á um að þau séu bindandi. Í ljósi þingræðisreglunnar og eftirlitshlutverks Alþingis er talið eðlilegt að Alþingi fylgi slíkum „fyrirmælum“ eftir til að hægt sé að meta hvort þeim hafi verið framfylgt. Því er í skýrslunni lagt til að tekið verði upp ákvæði að norskri fyrirmynd sem leggi þá skyldu á ríkisstjórnina að skila árlega skýrslu til þingsins um framkvæmd ályktana þingsins og að tiltekinni þingnefnd verði falið að gefa álit sitt á skýrslunni áður en hún er tekin til umræðu.

### *Tillögur í frumvarpinu.*

Lagt er til að nýrri málsgrein verði bætt við 44. gr. þingskapa þar sem forsætisráðherra verði gert að leggja árlega fram á Alþingi skýrslu um framkvæmd þeirra þingsályktana sem samþykkt voru á næstliðnu ári og eru þess efnis að þær kalli á að ráðherra eða ríkisstjórnin bregðist við. Í 61. gr. þingskapa, sbr. 56. gr. stjórnarskrárinnar, segir að ef ekki þykir ástæða til að gera ályktun um eitthvert málefni sem er á dagskrá þingsins geti þingið vísað því ríkisstjórnarinnar eða einstakra ráðherra. Í skýrslunni yrði einnig fjallað um framkvæmd þessara málefna. Um meðferð skýrslunnar á Alþingi færi eftir almennum reglum 45. og 48. gr. í þingsköpum. Ráðherra gæti farið fram á að skýrslan yrði tekin til umræðu og einnig ef níu þingmenn óskuðu eftir umræðu um hana. Heimilt væri að fresta umræðunni og vísa skýrslunni til nefndar.

### **Staða minni hlutans eflid á Alþingi.**

#### *Gildandi reglur um stöðu minni hlutans.*

Almenna reglan samkvæmt þingsköpum er að hver þingmaður getur lagt fram tillögu að þingmáli, lagt til breytingar á fyrirbyggjandi tillögum, fengið tekið fyrir mál utan dagskrár og beint fyrirspurn að ráðherra. Almenn er því ekki þörf á að fleiri þingmenn en einn flytji málið. Utandagskrárumræða fer þó ekki fram nema sá ráðherra sem þingmaður vill eiga orðastað við sé viðstaddur og forseti fallist á það. Meiri hlutinn ræður hins vegar úrslitum um afgreiðslu þingmála og forseti eða meiri hluti ræður dagskrá þingfunda.

Dæmi eru um að krafa sé gerð um að ákveðinn fjöldi þingmanna þurfi að leggja fram tillögu til að hún komi til afgreiðslu þingsins. Stundum er þá í raun verið að gera auknar kröfur til þess að leggja megi fram tillögu á Alþingi. Þannig þurfa níu þingmenn að leggja fram ósk um skýrslu frá ráðherra skv. 46. gr. þingskapa en atkvæði eru greidd um beiðnina á þingfundi. Slíkar beiðnir eru þó almennt samþykktar. Níu þingmenn geta einnig lagt fram tillögu um að atkvæði verði greidd um að umræðu verði lokið eða umræðutími eða ræðutími hvers þingmanns stytur, sbr. 3. mgr. 57. gr. þingskapa. Sami fjöldi þingmanna getur enn fremur farið fram á að þingið breyti ákvörðun forseta um hvernig atkvæðagreiðsla fer fram, sbr. 65. gr. þingskapa.

Annað gildir þar sem kveðið er á um að ákveðinn fjöldi þingmanna geti óskað eftir því við forseta að mál verði tekið úr hefðbundnu ákvörðunarferli og fái aðra meðferð. Þar ræðst niðurstaðan ekki af vilja meiri hlutans heldur afstöðu forseta til beiðninnar. Dæmi um það er í 2. mgr. 23. gr. þingskapa en samkvæmt greininni geta níu þingmenn óskað eftir því við forseta að nefnd athugi mál frá ríkisstjórninni til að afla frekari upplýsinga um það eða skýringa á efni þess áður en 1. umræða fer fram um málið.

Eitt dæmi má finna í þingsköpum þar sem skylt er að verða við kröfu minni hluta þingmanna um að meðferð máls verði lagt í ákveðinn farveg á Alþingi. Ef níu þingmenn fara fram á að skýrsla ráðherra til þingsins verði tekin til umræðu skal orðið við því skv. 2. mgr. 45. gr. þingskapa.

Í störfum þingnefnda gildir sama meginregla og almennt í störfum þingsins, hver nefndarmaður hefur tillögurétt um afgreiðslu mála og meðferð þeirra en meiri hlutinn ræður úrslitum. Á þessari reglu eru þó ákveðnar undantekningar. Þannig getur þriðjungur nefndarmanna krafist þess að boðað verði til fundar í fastanefnd og að tekin verði á dagskrá þau mál sem tilgreind eru, sbr. 2. mgr. 15. gr. þingskapa. Þá segir í sömu málsgrein að þriðjungur nefndarmanna geti óskað eftir því að ráðherra komi á fund þingnefndar í þinghléum. Í störfum þingnefnda geta einnig myndast ákveðnar venjur um að meiri hlutinn standi ekki í vegi fyrir að farið sé að tillögum eins nefndarmanns eða minni hluta nefndar. Almenn er t.d. orðið við til-



lögum nefndarmanns um hvert leita eigi umsagnar um þingmál. Sama gildir um tillögur að því að halda opinn nefndarfund um tiltekið efni. Slíkar venjur hafa þó almennt ekki lagalegt gildi og útiloka ekki að meiri hlutinn í nefnd hafni tillögum þessa efnis.

#### *Danmörk.*

Sömu meginreglur gilda í störfum danska þingsins og hér á landi, einstakir þingmenn hafa tillögu- og fyrirspurnarrétt en ákvörðunarvald er í höndum meiri hlutans. Minni hlutinn hefur þó töluverð áhrif. Það birtist m.a. í því að samkvæmt stjórnarskránni getur 1/3 þingmanna krafist þjóðaratkvæðagreiðslu að ákveðnum skilyrðum uppfylltum um frumvarp sem meiri hlutinn hefur samþykkt. Á því eru þó ákveðnar undantekningar. Enn fremur ber forseta þingsins að boða til þingfundar ef 2/5 hlutar þingmanna fer fram á það, sbr. 39. gr. dönsku stjórnarskrárinnar. Þá geta 2/5 hlutar þingmanna komið í veg fyrir að afgreiðslu mála sé hraðað í gegnum danska þingið með því að krefjast þess að 3. umræða hefjist ekki fyrr en 12 virkum dögum eftir að það var samþykkt við 2. umræðu, sbr. 1. mgr. 13. gr. þingskapa.

Minni hlutinn nýtur enn fremur ákveðinna réttinda í starfi þingnefnda. Ekki er útilokað að minni hlutinn á þingi geti haft meiri hluta í vissum þingnefndum. Enn fremur ber að halda opinn samráðsfund í þingnefnd ef þrír nefndarmenn krefjast þess. Með stuðningi minni hluta í nefnd (2/5) skal enn fremur að verða við kröfu flutningsmanns þingmannafrumvarps um að þingnefnd taki málið úr nefnd og leggi fram nefndarálit.

Minni hlutanum eru enn fremur veitt ákveðin réttindi í 15., 19., 31., 35., 37. og 42. gr. dönsku þingskapanna.

#### *Noregur.*

Sama meginregla gildir í Noregi og hér á landi og í Danmörku. Hver þingmaður hefur almennt tillögurétt og getur beint spurningum til ráðherra en ákvörðunarvaldið er í höndum meiri hlutans. Þetta gildir almennt bæði í starfi þingnefnda og á þingfundum.

Minni hlutinn hefur þó umtalsverð áhrif m.a. í starfi eftirlits- og stjórnskipunarnefndarinnar. Þar getur 1/3 hluti nefndarmanna krafist þess að tiltekið mál sé tekið til rannsóknar. Sama hlutfall nefndarmanna í eftirlits- og stjórnskipunarnefndinni getur enn fremur krafist þess að opinn rannsóknarfundur (kontrolhoring) fari fram. Þá geta sex nefndarmenn í stóru utanríkis- og varnarmálanefndinni (utvædd utanríkis- og forsvarskomitee) krafist þess að málefni sem þar er á dagskrá verði tekið til umræðu á þingfundi. Í öllum þingnefndum getur minni hluti nefndarmanna (1/3) borið ákvörðun meiri hlutans um hvenær nefndarálit verði lagt fram undir forsætisnefnd þingsins. Sama hlutfall nefndarmanna getur einnig skotið ákvörðun meiri hlutans um að hafna tillögu um opinn fund til forsætisnefndar.

Í vissum tilvikum hefur minni hlutinn tillögurétt að breytingum á skipulagi eða meðferð mála á Stórþinginu. Þannig getur 1/5 þingmanna krafist atkvæðagreiðslu um nýjan forseta. Þá geta tíu þingmenn gert tillögu um styttri ræðutíma eða að umræðu skuli lokið þó að þeir sem eru á mælendaskrá hafi ekki allir fengið orðið.

#### *Svíþjóð.*

Í Svíþjóð er einkum hugað að réttindum minni hlutans í starfi þingnefnda. Þannig geta fimm nefndarmenn (af minnst fimmtán) krafist þess að umsagnar verði leitað um mál sem er til meðferðar í nefndinni. Sami fjöldi nefndarmanna getur enn fremur krafst upplýsinga frá stjórnvöldum eða fundar í nefnd. Þá nægir að 1/3 þingmanna samþykki að mál fari á ný til nefndar eftir að hún hefur gefið álit sitt á máli.

*Finnland.*

Ekki virðist mikil áhersla lögð á minnihlutaréttindi í finnsku stjórnarskránni eða þingsköpum. Þó getur 1/3 hluti nefndarmanna í þingnefnd krafist fundar í nefndinni. Þá geta tveir nefndarmenn frestað afgreiðslu á máli einu til næsta fundar. Minni hlutinn getur einnig frestað máli tímabundið eftir að það er komið á dagskrá þingsins.

*Ráðgefandi tilmæli Evrópuráðsins nr. 1601 (2008) um réttindi og ábyrgð stjórnarandstöðunnar í störfum þinga í lýðræðisríkjum.*

Evrópuráðsþingið (Parliamentary Assembly) samþykkti árið 2008 leiðbeinandi tilmæli til þeirra þjóðþinga sem eiga aðild að Evrópuráðinu um réttindi og ábyrgð stjórnarandstöðunnar. Þar er bent á að stjórnarandstaðan gegni lykilhlutverki í lýðræðislegu samfélagi. Eitt meginhlutverk stjórnarandstöðunnar er að bjóða fram aðra valkosti en meiri hlutinn. Þá veitir hún ríkisstjórninni aðhald og eftirlit en það eykur gegnsæi og dregur úr hættu á misbeitingu valds og að ákvarðanir gangi gegn hagsmunum almennings.

Leiðbeiningarnar eru settar fram í allmörgum liðum. Þar er áhersla lögð á tjáningarfrelsi allra þingmanna (gr. 2.1). Sérstaklega er vikið að þátttökurétti stjórnarandstöðunnar í eftirliti með ríkisstjórninni og þessi atriði útfærð í níu liðum (gr. 2.2). Rétt er að víkja nánar að þessum liðum:

Stjórnarandstaðan skal eiga rétt á upplýsingum á jafnréttisgrundvelli (gr. 2.2.1).

Þingmenn stjórnarandstöðunnar eiga að geta beint skriflegum eða munnlegum spurningum að ráðherrum og fengið svör við þeim (gr. 2.2.2).

Þingmönnum stjórnarandstöðunnar skulu tryggð ákveðin forréttindi á fyrirspurnafundum (gr. 2.2.3).

Þingmenn stjórnarandstöðunnar skulu hafa rétt til að stofna til umræðu um fyrirspurn (interpellation) og rétt til að leggja fram tillögu um vantraust (gr. 2.2.4).

Minni hlutinn (1/4) á að geta krafist þess að þingfundur verði haldinn (gr. 2.2.5).

Þingmenn stjórnarandstöðunnar eiga með reglulegu millibili að geta ákveðið dagskrá þingfunda þar sem málefni stjórnarandstöðunnar hafa forgang (gr. 2.2.6).

Minni hlutinn (1/4) á að eiga rétt til þess að óska eftir að tiltekin málefni, sem eru talin mikilvæg eða eru ofarlega á baugi, verði tekin til umræðu á þingfundi (gr. 2.2.7).

Minni hlutinn (1/4) á að eiga rétt til þess að óska eftir að rannsóknarnefnd þingmanna verði skipuð til að athuga tiltekin mál. Þingmaður stjórnarandstöðunnar skal annaðhvort vera formaður slíkrar nefndar eða framsögumaður hennar hafi verið fallist á tillögu hennar um skipun nefndarinnar (gr. 2.2.8).

Ræðutími skal að minnsta kosti ráðast af hlutfallslegum styrk þingflokka en undir vissum kringumstæðum er æskilegt að jöfnuður sé í þessu efni milli stjórnarandstöðu og meiri hluta (gr. 2.2.9).

Í leiðbeiningunum er enn fremur mælt fyrir um að stjórnarandstaðan skuli fá að taka þátt í skipulagningu þingstarfanna (gr. 2.3) og áhersla lögð á rétt hennar til þátttöku í löggjafarstarfinu (gr. 2.4).

Þar er enn fremur fjallað um rétt stjórnarandstöðunnar til þátttöku í starfi þingnefnda (gr. 2.5). Meðal annars er þar lagt til að formennsku í þingnefndum sé skipt á milli flokka eftir hlutfallslegum styrk þeirra á þingi. Að minnsta kosti sé tryggt að ein fastanefnd hafi formann úr röðum þingmanna stjórnarandstöðunnar. Formenn þingnefnda sem er ætlað að hafa eftirlit með störfum stjórnsýslunnar skulu samkvæmt leiðbeiningunum koma frá stjórnarandstöðunni (gr. 2.5.1). Þá eigi stjórnarandstaðan að geta krafist þess að upplýsingafundir verði haldnir

(committee hearings) og að það skuli gert ef 1/4 hluti nefndarmanna fer fram á það (gr. 2.5.4). Þingmenn stjórnarandstöðunnar eigi einnig rétt á að vera framsögumenn í málum (gr. 2.5.5).

Í leiðbeiningunum er kveðið á um að stjórnarandstaðan skuli taka þátt í pólitískum ákvörðunum og að hafa skuli samráð við hana áður en þing er rofið (gr. 2.6). Þá skulu vera leiðir fyrir stjórnarandstöðuna til að láta skera úr um hvort lög eða frumvörp stangist á við stjórnarskrá (gr. 2.7). Þar er enn fremur kveðið á um að tryggja skuli stjórnarandstöðunni fjárhagsstuðning og aðstöðu til að geta gegnt hlutverki sínu (gr. 3). Mælt er gegn því að þingsköp sæti breytingum eftir hverjar kosningar í því skyni að laga reglurnar að úrslitum kosninganna (gr. 4). Þá er í leiðbeiningunum lögð áhersla á að minni hlutinn sýni pólitískan þroska og ábyrgð í uppbyggilegri andstöðu með því að sýna virðingu og nota réttindi sín með það í huga að auka almennt afköst í þingstörfunum (gr. 5).

#### *Tillögur í frumvarpinu.*

Staða minni hlutans er á ýmsan hátt styrkt í frumvarpinu. Ákvæði þess um upplýsingarétt þingmanna og upplýsingaskyldu ráðherra undirstrikar jafnræði þingmanna í aðgangi að upplýsingum. Með beiðni um sérstaka eða almenna umræðu um tiltekin málefni, sem má ljúka með ályktun þingsins, opnast nýjar leiðir fyrir stjórnarandstöðuna til að veita ríkisstjórninni aðhald (interpellation). Líklega birtist þetta markmið þó skýrast í breytingum á reglum um störf þingnefnda. Ef frumvarpið verður að lögum getur tiltekinn minni hluti nefndarmanna krafist þess að fundur með gestum verði opin og að sami minni hluti geti krafist aðgangs að gögnum stjórnvalda. Fylgt er leiðbeiningum Evrópuráðsins um þetta hlutfall og miðað við að ¼ hluti nefndarmanna geti farið fram á þetta. Þar sem níu þingmenn eiga almennt sæti í fastanefnd nægir ekki að tveir þingmenn krefjist opins fundar eða aðgangs að gögnum fyrir nefndina heldur þurfa þeir að vera þrír.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr. (13. gr. þingskapa.)

Í greininni eru lagðar til breytingar á skipulagi fastanefnda Alþingis, fjölda þeirra og þeim málaflokkum sem undir þær falla. Markmið breytinganna er að styrkja og efla nefndastarfið enn frekar ásamt því að gefa nefndunum meira og betra svigrúm til starfa. Við þessar breytingar er höfð hliðsjón af skýrslu og tillögum vinnuhóps forsætisnefndar Alþingis um þingeftirlit frá því í september 2009.

Meginbreytingarnar frá fyrra skipulagi eru eftirfarandi:

1. Fastanefndum fækkar úr 12 í 7. Hver nefnd fer því með víðfeðmara málefna svið en nefndir hafa áður haft, en þess er þó gætt að þau málefni sem felld eru saman í eina nefnd séu sem tengdust.
2. Verkaskipting nefnda tekur ekki mið af skiptingu málefna í Stjórnarráðinu eins og jafnan hefur verið. Í staðinn tekur nefndaskipulagið mið af þörfum Alþingis og verkaskiptingin ræðst af því hvað heppilegast er talið fyrir starfsemi þingsins.
3. Komið er á fót nýrri nefnd, stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, sem ætlað er að styrkja eftirlitshlutverk þingsins og umfjöllun þingsins um stjórnskipunarmál. Á það ber að leggja áherslu að aðrar fastanefndir eiga rétt á að taka upp að eigin frumkvæði mál sem varða þingeftirlit svo sem verið hefur, sbr. 26. gr. þingskapa og 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Ætla verður þó að þingeftirlitið á vettvangi nefndanna verði fyrst og fremst hjá eftirlitsnefndinni.

Helstu ávinningar þessara breytinga eru eftirfarandi:

1. Fækkun fastanefnda mun bæta löggjafarstarfið. Nefndarmenn hafa betri möguleika á að hafa heildaryfirsýn yfir málaflökka sem eru nátengdir.
2. Flestir þingmenn munu við breytinguna sitja í einni nefnd, en nú sitja flestir í tveimur til fjórum nefndum. Hver nefndarmaður getur því sinnt betur sínum nefndaskyldum.
3. Auðveldara verður að skipuleggja fundi nefndanna og þær geta fundað oftar og lengur en nú er þar sem fundir munu síður skarast við fundi annarra nefnda. Þá munu skapast betri möguleikar til að halda opna nefndafundi, en slíkir fundir krefjast oft meiri tíma en hefðbundnir nefndafundir.
4. Sjálfstæði nefndanna gagnvart ráðuneytum ætti að styrkjast. Þegar nefnd fjallar um mál-efni fleiri en eins ráðuneytis má ætla að áhrif ráðherra á störf nefndarinnar verði ekki eins mikil og nú er.
5. Eftirlit með stjórnslunni verður mun markvissara af hálfu þingsins þegar ein nefnd hefur það sem meginverkefni að sinna eftirliti með stjórnslu framkvæmdarvaldsins. Fram til þessa hefur slíkt eftirlit orðið afgangverkefni fastanefndanna.
6. Hægt verður að láta hverri nefnd í té meiri aðstoð og betri þjónustu en nú er hægt að gera.

Samkvæmt gildandi þingsköpum eru aðeins kjörnir varamenn í utanríkismálanefnd. Reynslan af kjöri varamanna er góð. Í þessu frumvarpi er þó ekki gert ráð fyrir að kosnir séu varamenn í allar nefndir heldur að þingflokkarnir tilnefni varamenn í nefndir sem geti verið jafnmargir og aðalmenn en slíkt sé ekki nauðsynlegt. Þingflokkur sem ætti t.d. fjóra aðalmenn í nefnd gæti látið nægja að tilnefna tvo varamenn.

#### Um 2. gr. (14. gr. þingskapa.)

Í greininni er það nýmæli að formennska í nefndum þingsins skuli skiptast milli þingflokka í samræmi við þingstyrk þeirra. Sú afstaða hefur átt vaxandi hljómgrunn að æskilegt sé að dreifa ábyrgð á stjórn fastanefnda á alla þingflokka líkt og gilt hefur um embætti varaforseta þingsins síðan 1971. Gert er ráð fyrir að forsætisnefnd Alþingis skipti formannsembættum milli þingflokka að loknum alþingiskosningum og gildi sú skipting fyrir allt kjörtímabilið, sbr. fyrri málslið 1. mgr. 6. gr. Aðrar breytingar á greininni leiðir af þessari meginbreytingu.

Mikilvægt er að skoða þessa breytingu í ljósi þeirrar tillögu í frumvarpinu að þingmálum sem vísað er til nefnda sé þegar í upphafi nefndarmeðferðar skipt milli nefndarmanna sem verði framsögumenn í þeim málum sem í þeirra hlut koma. Þetta mun þýða að mikilvæg frumvörp frá ríkisstjórn verði unnin undir forustu þingmanna frá stjórnarflokkum og hið pólitíska hlutverk formanns nefndar verði minna eftir þessa breytingu, hann verði fyrst og fremst verkstjóri í nefndarstarfinu.

#### Um 3. gr. (15. gr. þingskapa.)

Í gildandi þingsköpum eru ákvæði um að minni hluti nefndar geti óskað eftir fundi í nefndinni. Það hefur þótt skorta á að skýr fyrirmæli væru um það innan hvaða frests halda eigi fund sem minni hluti biður um. Í frumvarpinu er lagt til að sá frestur verði þrjú virkir dagar, en sé það ekki hægt beri formanni að gefa viðhlítandi skýringu á því hvers vegna ekki er hægt að halda fundinn. Oft geta verið eðlilegar ástæður fyrir því að ekki er hægt að halda fund innan þessa frests, en mikilvægt er þá að sú ástæða liggi opinberlega fyrir.

## Um 4. gr. (19. gr. þingskapa.)

Meginregla þingskapa er að fundir nefnda séu lokaðir og gildir það um eiginlega vinnufundi nefnda sem hafa annað hlutverk en opnir upplýsingafundir nefnda, sbr. 2. mgr. greinarinnar. Aðgang að vinnufundum hafa ekki aðrir en nefndarmenn, starfsmenn nefndar og þeir gestir sem nefnd kallar til fundar við sig. Sú regla var lengst af í gildi að ekki væri vitnað til ummæla sem féllu á lokuðum fundi eða greint frá umræðum í nefndinni. Framkvæmdin hefur hins vegar breyst á síðari árum og það hefur orðið æ algengara að greint sé frá umræðum í nefnd og jafnvel vitnað orðrétt til ummæla sem falla á lokuðum nefndarfundi. Ýmsar eðlilegar ástæður eru fyrir þessari breytingu því að á nefndarfundum eru oft rædd mikilvæg þjóðmál þar sem fram koma sjónarmið sem ekki er hægt að setja undir þagnarskyldu eða gestir hafa komið á fund nefndar með mikilvægar upplýsingar eða sjónarmið sem ekki hefur verið hjá komist að skýra frá opinberlega. Með breytingum á greininni er þessi þróun viðurkennd þannig að ef leggja á þagnarskyldu á nefndarmenn um einhver atriði skuli nefnd taka afstöðu til þess sérstaklega í lok fundar.

Í greinina er nú tekið ákvæði um opna nefndafundi og er þar byggt á þeim reglum sem forsætisnefnd hefur sett um slíka fundi. Er vísað nánar til almennra athugasemda um rökin fyrir þessari breytingu.

## Um 5. gr. (24. gr. þingskapa.)

Um nokkurt skeið hafa verið í gildi reglur um meðferð EES-mála á Alþingi. Utanríkis-málanefnd hefur fjallað um þau mál. Á vettvangi forsætisnefndar hefur verið unnið að nýjum reglum um meðferð EES-mála í samráði við utanríkismálanefnd og Stjórnarráðið í heild. Ákvæði þessarar greinar frumvarpsins er ætlað að verða grundvöllur þeirra reglna sem Alþingi setur um meðferð EES-mála.

## Um 6. gr. (26. gr. þingskapa.)

Með greininni er 26. gr. þingskapa orðuð að nýju en efnisbreytingar eru ekki miklar. Með orðalagi greinarinnar er lögð áhersla á að nefnd geti hvenær sem er, hvort sem er meðan þingfundir standa samkvæmt starfsáætlun eða í þinghléum, fjallað um mál sem ekki eru frumvörp eða þingsályktunartillögur heldur mál á málefnasviði nefndarinnar sem koma til opinberrar umræðu í samfélaginu og þinginu þykir ástæða til að fá sérstakar skýringar á eða fjalla sérstaklega um. Í greininni er áfram það ákvæði að nefnd geti lokið slíkri athugun með skýrslu þar sem einnig komi fram tillögur nefndarinnar um hvernig máli verði lokið, t.d. með sérstakri ályktun Alþingis þar sem fram gætu komið aðfinnslur við stjórnslu ráðherra eða framgöngu einstakra forstöðumanna ríkisstofnana.

Loks er bætt við því ákvæði að nefnd geti haldið áfram athugun á máli sem fram hefur farið þótt kosningar hafi farið fram og ný nefnd verið kosin.

## Um 7. gr. (27. gr. þingskapa.)

Breytingu á 27. gr. þingskapa ber að skoða sem hluta af hinni nýju nefndarskipun. Með þeirri tillögu sem greinin felur í sér er ætlunin að stuðla að því að allir nefndarmenn taki virkan þátt í nefndarstörfum og hver og einn þeirra taki meginábyrgð á og hafi á hendi verkstjórn á einu eða fleiri málum sem fyrir nefndinni liggja, en fram til þessa hefur slíkt einkum hvílt á formanni nefndar. Þegar máli hefur verið vísað til nefndar ber því samkvæmt þeirri tillögu sem hér er gerð að fela strax í upphafi einum nefndarmanni að vinna sérstaklega að athugun málsins fyrir hönd nefndarinnar. Það kemur í hans hlut að stjórna vinnu nefndarinnar við

athugun málsins, gera tillögu um afgreiðslu þess og drög að nefndaráliti þegar nefnd hefur lokið athugun sinni, sbr. síðari málsl. 1. mgr. 27. gr. laganna. Sami þingmaður er jafnframt framsögumaður málsins þegar mælt er fyrir nefndaráliti. Þess er vænst að þessi tilhögun geri nefndarstarfið markvissara, umfjöllun um mál vandaðri og dreifi vinnu í nefndinni betur niður á nefndarmenn en nú er. Þessi tilhögun felur einnig í sér breytt hlutverk formanns nefndar, en verkefni hans verður einkum að hafa yfirumsjón með störfum nefndarinnar og samhæfa vinnu framsögumanna. Ekkert er þó því til fyrirstöðu að formaður taki einnig að sér að vera framsögumaður í einstökum málum til jafns við aðra nefndarmenn.

Í þingsköpum hefur verið heimild alveg frá árinu 1991 til að hafa verktilhögun sem þessa en henni hefur ekki verið beitt.

#### Um 8. gr. (ný grein á eftir 27. gr. þingskapa.)

Með greininni er lagt til að lögfest verði mikilvægt ákvæði fyrir þingnefnd eða minni hluta hennar til að fá fullan aðgang að gögnum í þeim málum sem nefndin fjallar um. Greininni er ætlað að verða grundvöllur upplýsingaréttar Alþingis gagnvart stjórnvöldum sem megi aðeins takmarka ef ríkir almannahagsmunir eða einkahagsmunir eru fyrir hendi.

Með greininni er einnig lagður grundvöllur að meðferð trúnaðarupplýsinga sem þingnefndir fá en slík ákvæði hafa einvörðungu gilt um utanríkismálanefnd fram að þessu.

Um frekari skýringar á ákvæði greinarinnar er vísað til almennra athugasemda í frumvarpinu um upplýsingarétt Alþingis og alþingismanna og um meðferð mála sem trúnaður þarf að vera um.

#### Um 9. gr. (29. gr. þingskapa.)

Með breytingu á 29. gr. þingskapa er þess freistað að skapa meiri festu við afgreiðslu mála frá þingnefndum. Þannig verður skylt að tillaga að nefndaráliti nefndar eða meiri hluta hennar liggja fyrir áður en málið er afgreitt frá nefndinni. Enn fremur eru með breytingum á greininni lagðar þær skyldur á nefndarmenn að þeir taki afstöðu til tillögu um nefndarálit þannig að ljóst liggja fyrir áður en mál er afgreitt úr nefnd hvort allir nefndarmenn standa að nefndaráliti og hvort nefndin klofnar og hvernig, svo og hverjir rita undir nefndarálit með fyrirvara.

#### Um 10. gr. (36. gr. þingskapa.)

Um a-liðinn vísast til athugasemda við 6. gr. (reglur um EES-mál).

Í b-lið er breytt ákvæðum þingskapa um framlagningarfrést lagafrumvarpa, en nú gildir það ákvæði að lagafrumvörp eiga að vera komin fram innan sex mánaða frá því að Alþingi er sett. Þetta þýðir í raun að framlagningarfrésturinn er til 1. apríl. Framkvæmd þessa ákvæðis hefur þótt vera með nokkrum ágöllum og hefur leitt til þess að við lok þessa frests kemur fram óeðlilega mikill fjöldi þingmála. Heppilegra þykir að endurskoða þetta ákvæði þannig að frésturinn sé miðaður við 1. mars í stað 1. apríl en jafnframt er ríkisstjórninni gert að afhenda forseta Alþingis strax og vetrarþing hefst að loknu jólahléi nýja áætlun um framlagningu stjórnarfrumvarpa, þ.e. endurskoðun á þeirri áætlun sem fylgir stefnuræðu forsætisráðherra að hausti, og að í þeirri áætlun sé tilgreint hvenær vænta megi að málum verði útbýtt á Alþingi.

Endurskoðun þessa ákvæðis miðar að því að frumvörp og þingsályktunartillögur frá ríkisstjórninni komi það tímanlega inn í þingið að hægt sé að fjalla um þau með eðlilegum hætti og skipuleggja vinnuna betur bæði í umræðum í þingsal og ekki síður í nefndum. Nauðsynlegt er að dreifa málum og þar með vinnuálagi sem jafnast yfir þingtímann.

## Um 11. gr. (44. gr. þingskapa.)

Í gildandi þingsköpum er ekki fjallað um hvernig Alþingi skuli haga meðferð mála þegar í stjórnarskrá eða lögum er krafist samþykkis Alþingis fyrir tilteknum ákvörðunum eða ráðstöfunum. Dæmi um mál af þessu tagi er þegar leyfis er óskað um að höfða mál gegn alþingismanni skv. 49. gr. stjórnarskrárinnar en erindi af því tagi hafa sætt ólíkri meðferð. Með nýlegum breytingum á lögum um dómstóla er Alþingi enn fremur falið að taka afstöðu til skipunar í embætti dómara ef ráðherra telur ekki að fylgja álit dómnefndar samkvæmt lögnum. Brynt er að skýra meðferð mála af þessu tagi á Alþingi.

Í a-lið greinarinnar er lagt til að nýrri málsgrein verði í þessu skyni bætt við 44. gr. þingskapa. Breytingin tekur til hvers konar erinda, annarra en hefðbundinna þingmála, sem Alþingi verður samkvæmt stjórnarskrá eða lögum að taka afstöðu til, án tillits til þess hvort erindið stafar frá ráðherra eða öðrum. Mikilvægt er að erindi af þessu tagi fái hraða málsmeðferð. Um leið verður að tryggja að málið fái efnislega athugun á Alþingi en sé ekki aðeins afgreitt með atkvæðagreiðslu. Þess vegna er lagt til að eftir að forseti hefur gert grein fyrir erindinu á þingfundi gangi málið umræðulaust til einherrar fastanefndar Alþingis til athugunar og að hún geri tillögu að afgreiðslu Alþingis. Umræður fari fram um tillöguna í samræmi við reglur um síðari umræðu um þingsályktunartillögur. Með því að þingnefnd geri tillögu að afgreiðslu málsins verður að telja að fullnægt sé áskilnaði 55. gr. stjórnarskrárinnar þar sem gerð er krafa um að einhver þingmaður eða ráðherra flytji mál á Alþingi.

Með fyrri málsgreininni í b-lið eru tekin af tvímæli um hvernig aflétta beri stjórnskipulegum fyrirvara í EES-málum. Það skal gert með þingsályktun og þannig ætti að skapast festa um framkvæmd þeirra mála.

Með síðari málsgreininni er lögð sú skylda á forsætisráðherra að hann leggi í upphafi þings á hverju ári fram skýrslu um framkvæmd þeirra ályktana sem Alþingi hefur samþykkt. Ákvæðið er byggt á ábendingu í álit nefndar um eftirlitshlutverk Alþingis og miðar að því að styrkja stöðu þingsins og tryggja betur framkvæmd ályktana þess.

## Um 12. gr. (46. gr. þingskapa.)

Lögð er til sú breyting að nefnd eða meiri hluti hennar geti óskað eftir því að ráðherra geri grein fyrir opinberu málefni með skriflegri skýrslu. Ákvæði þetta kemur til viðbótar þeim rétti sem níu þingmenn hafa nú til þess að óska eftir skýrslu ráðherra um opinbert málefni.

Þá er leitast við að afmarka betur en í gildandi þingsköpum hvað átt er við með „opinberu málefni“. Ákvæðið skýrir sig sjálft.

## Um 13. gr. (49. gr. þingskapa.)

Í greininni er tekið upp það nýmæli að sjálfkrafa falli úr gildi þær fyrirspurnir, bæði munnlegar og skriflegar, sem ekki hefur verið svarað af hálfu ráðherra ef hann lætur af embætti. Þar sem fyrirspurnum er beint til ráðherra, en ekki ráðuneytis þess sem hann fer með, er við hæfi að fyrirspurnirnar falli niður ef hann hverfur úr embætti. Ef þingmaður kys svo getur hann flutt að nýju fyrirspurn til þess ráðherra sem við embættinu tekur. Þess eru dæmi að þingmaður, sem tekur við ráðherraembætti, hafi stuttu áður beint fyrirspurnum til forvera síns sem að óbreyttum ákvæðum kæmi í hlut hans sjálfs að svara.

## Um 14. gr. (50. gr. þingskapa.)

Hér er lagt til að breytt verði því fyrirkomulagi sem tíðkast hefur varðandi umræður utan dagskrár. Slíkar umræður munu framvegis fá heitið sérstakar umræður og almennar umræður

og verða dagskrárliður. Stytttri utandagskrárumræður, hinar svokölluðu hálf tíma umræður, munu framvegis heita sérstakar umræður (2. mgr.). Hinar svokölluðu lengri utandagskrárumræður munu hins vegar heita almennar umræður (3. mgr.).

Í utandagskrárumræðum eru tekin fyrir pólitísk álitafni sem á þingmönnum eða ráðherrum brenna hverju sinni. Umræður utan dagskrár hafa verið skilgreindar sem umræður sem efnt er til um ákveðið efni sem ekki liggur fyrir sem þingmál og varðar málefni líðandi stundar. Að hluta til hafa aðrir liðir nú dregið úr þörfinni fyrir slíkar umræður. Þó hefur fjöldi umræðna utan dagskrár hin síðari ár verið á milli 40 og 50 á hverju löggjafarþingi. Framkvæmdin hefur verið þannig að beiðni um umræðu utan dagskrár hefur verið lögð fram og síðan hefur verið reynt að finna tíma fyrir hana. Þingmenn munu hér eftir sem hingað til bera fram ósk um sérstakar umræður og almennar við forseta en nú reyndar með skriflegri beiðni. Forseti tekur þá afstöðu til þess í samráði við þingmanninn sem ber fram óskina og viðkomandi ráðherra hvort og hvenær umræðan getur farið fram.

Með umræðum utan dagskrár hafa þingmenn reynt að fá fram afstöðu ráðherra til mála sem eru ofarlega á baugi í þjóðfélagsumræðunni og hvernig ríkisstjórnin eða ráðuneyti ætla að bregðast við tilteknum málefnum. Það er því gengið út frá því að ráðherrar séu til andsvara í sérstökum umræðum og almennum. Það hefur einkennt umræður utan dagskrár hér á landi að sameiginleg niðurstaða þingsins hefur ekki fengist enda hefur ekki mátt gera ályktun í slíkum umræðum.

Það var ein af niðurstöðum vinnuhópsins sem á síðasta ári skilaði skýrslu um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu að sú umgjörð sem umræðum utan dagskrár hefur verið mörkuð samkvæmt þingsköpum miði ekki nægilega að því að gefa þingmönnum færi á að láta ráðherra standa reikningsskil gerða sinna. Hópurinn lagði því til að settar yrðu reglur um heimild til að leggja fram tillögu að ályktun til samþykktar í tengslum við umræðu svo að hægt verði að auðvelda þinginu að ljúka umfjölluninni þegar spurningar vakna um framgöngu ráðherra í starfi. Nú er í raun bara hægt að leggja fram tillögu um vantraust á ráðherrann eða þá að aðhafast ekkert í kjölfarið á umræðum utan dagskrár þar sem fundið hefur verið að embættisfærslu ráðherra.

Í greininni er því lagt til að undir almennum umræðum um mál verði hægt að leggja fram tillögu til samþykktar. Þannig verður hægt að samþykkja formlega ályktun þar sem framganga ráðherrans er gagnrýnd. Hér er því komið úrræði til að beina gagnrýni á embættisfærslu ráðherra í mildari farveg en með tillögu um vantraust. Slík tillaga þarf að vera í eðlilegu samhengi við þær umræður sem fram hafa farið. Þingmaður sem vill leggja fram slíka skriflega tillögu afhendir hana forseta sem les tillöguna upp og tilkynnir að hún sé til umfjöllunar og afgreiðslu. Um uppburð tillagna gildir sú almenna regla þingskapa að sú tillaga sem fyrst er lögð fram kemur fyrst til atkvæða. Sé einhver tillagna samþykkt falla aðrar tillögur þar með niður.

Rétt þykir að setja þann ramma um almenna umræðu, þar sem gera má samþykkt í nafni Alþingis, að slík umræða eigi sér nokkurn hljómgrunn meðal þingmanna þannig að a.m.k. fjórðungur þeirra styðji að slík umræða fari fram. Það verður hlutverk forseta að ganga úr skugga um það í samráði við formenn þingflokka að sá stuðningur sé fyrir hendi.

Rétt er að leggja áherslu á að samþykkt við almenna umræðu hefur ekki bein réttaráhrif og með slíkri samþykkt verður heldur ekki hægt að hnekkja formlegri þingsályktun Alþingis sem gerð hefur verið eftir 44. gr. þingskapa (tvær umræður, nefndarmeðferð).

Þá er í greininni lagt til að forseti geti á fundartíma heimilað formönnum stjórnsmálaflokka og ráðherrum að gefa sérstaka yfirlýsingu og fulltrúum annarra flokka að bregðast við henni.



Þetta er gert til að forseti geti brugðist við óskum ráðherra og formanna stjórnmalaflokka um að flytja þinginu sérstök tíðindi. Forseti ákveður ræðutíma þegar gefin er yfirlýsing af þessu tagi og eins þegar umræða fer fram um hana.

Um 15. gr. (53. gr. þingskapa.)

Vefur Alþingis hefur í æ ríkara mæli fest sig í sessi sem upplýsingaveita fyrir þingmenn, starfsmenn þingsins og almenning. Mun það verða til hagræðis ef hægt er að birta þingskjöl á vefnum þegar þau eru fullbúin þótt á milli þingfunda sé. Nauðsynlegt er að forseti Alþingis fái heimild til að setja nánari reglur um framkvæmdina, þar á meðal þá fresti sem líða eiga milli birtingar og þess að mál geti komið á dagskrá án afbrigða.

Um 16. gr. (55. gr. þingskapa.)

Með breytingunni er bætt við þeim möguleika þingmanna samkvæmt þingsköpum að þeim sé heimilt að gera stutta athugasemd um kosningar sem fram fara á Alþingi í ýmsar stjórnir og nefndir. Rétturinn til að gera slíkar athugasemdir er nú bundinn við atkvæðagreiðslur og fundarstjórn forseta.

Um 17. gr. (76. gr. þingskapa.)

Lögð er til breyting á 76. gr. þingskapa þar sem fjallað er um hverjir hafi rétt til að leggja fram þingmál. Fram að þessu hefur óvissa ríkt um hvort meiri hluti nefndar hefur rétt til þess að flytja mál í sínu nafni, sem þónokkur dæmi eru um, eða hvort rétturinn er bundinn við nefndina alla, óklofna. Með ákvæðinu eru tekin af tvímæli um að meiri hlutinn geti flutt þingmál.

Um 18. gr. (77. gr. þingskapa.)

Með þeirri tækniþróum sem orðið hefur á síðustu árum hefur netið og vefur Alþingis orðið æ mikilvægari miðill allra upplýsinga um störf þingsins, umræður og þingskjöl og ýmissa tilkynninga. Rétt þykir að veita þessum miðli sama gildi og prentun hefur haft fram að þessu, svo og að á vef Alþingis megi birta ýmsar tilkynningar sem fram að þessu hafa eingöngu verið fluttar af forsetastóli á þingfundi. Það á meðal annars við um inntöku varamanna, fjarvistir, útbýtingar, skjöl, ræður, erindi, fundargerðir eða þingsályktanir. Forseti ákveður hvernig birtingu skal háttáð.