

Frumvarp til laga

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

Flm.: Ásta R. Jóhannesdóttir, Þórunn Sveinbjarnardóttir, Ragnheiður E. Árnadóttir, Árni Þór Sigurðsson, Gunnar Bragi Sveinsson, Margrét Tryggvadóttir.

1. gr.

Við 4. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Þegar stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, sbr. 13. gr., hefur verið kjörin, tekur hún við verkefnum kjörbréfanefndar skv. 1. mgr.

2. gr.

Í stað orðanna „getur sett“ í 2. másl. 5. mgr. 8. gr. laganna kemur: setur.

3. gr.

2. mgr. 12. gr. laganna fellur brott.

4. gr.

13. gr. laganna orðast svo:

Á Alþingi starfa þessar fastanefndir, skipaðar níu mönnum hver:

1. *Allsherjar- og menntamálanefnd.*

Nefndin fjallar um dóms- og löggæslumál, ríkisborgararétt, neytendamál, málefni þjóðkirkjunnar og annarra trúfélaga og jafnréttismál, svo og um mennta- og menningarmál og vísinda- og tæknimál.

2. *Atvinnuvega- og viðskiptanefnd.*

Nefndin fjallar um sjávarútvegsmál, landbúnaðarmál, iðnaðar- og orkumál, nýsköpun og tækniþróun, ferðamál og viðskiptamál, þ.m.t. bankamál og fjármálastarfsemi, svo og efnahags- og atvinnumál almennt.

3. *Umhverfis- og samgöngunefnd.*

Nefndin fjallar um umhverfismál, skipulags- og byggingarmál, auðlindamál og samgöngumál, þ.m.t. framkvæmdáætlanir, byggðamál, svo og málefni sveitarstjórnarstigsins og verkaskiptingu þess og ríkisins.

4. *Fjárlaganefnd.*

Nefndin fjallar um fjármál ríkisins, fjárveitingar og tekjur ríkissjóðs, þ.m.t. skattamál, tollamál og gjöld í ríkissjóð, eignir ríkisins, lánsheimildir og ríkisábyrgðir og lífeyrismál. Enn fremur skal nefndin annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga.

5. *Utanríkismálanefnd.*

Nefndin fjallar um samskipti við erlend ríki og alþjóðastofnanir, varnar- og öryggismál, útflutningsverslun, málefni Evrópska efnahagssvæðisins og þróunarmál, svo og utanríkis- og alþjóðamál almennt.

6. *Velferðarnefnd.*

Nefndin fjallar um sjúkra- og lífeyristryggingar, félagsþjónustu, málefni aldraðra og málefni fatlaðra, húsnæðismál, vinnumarkaðsmál og heilbrigðisþjónustu.

7. *Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd.*

Nefndin fjallar um stjórnarskrármál, málefni forseta Íslands, Alþingis og stofnana þess, kosningamál, málefni Stjórnarráðsins í heild og önnur mál sem varða æðstu stjórn ríkisins. Enn fremur fjallar nefndin um skýrslur Ríkisendurskoðunar og um ársskýrslu og tilkynningar umboðsmanns Alþingis.

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

Nefndin skal jafnframt leggja mat á og gera tillögu til Alþingis um hvenær rétt er að skipa rannsóknarnefnd, sbr. lög um 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 þingsetningarfundum Alþingis að afloknum alþingiskosningum og gildir kosningin fyrir allt kjörtímabilið.

5. gr.

14. gr. laganna orðast svo:

Formenn þingflokka skulu á þingsetningarfundum leggja fram við kosningu fastanefnda, sbr. 13. gr., og við kosningu alþjóðanefnda, sbr. 35. gr., tillögu um skipun nefndanna, svo og varamanna í þeim. Tillagan skal byggjast á hlutfallslegum þingstyrk flokkanna og miðast við heildarfjölda nefndarsæta, annars vegar í fastanefndum og hins vegar í alþjóðanefndum. Skipta skal nefndarsætum með hliðsjón af þeirri aðferð við hlutfallskosningu sem kennd er við d'Hondt, sbr. 75. gr. Hver alþingismaður á rétt á sæti í a.m.k. einni nefnd skv. 13. gr., en enginn má þó eiga sæti í fleiri en tveimur fastanefndum. Taka skal sérstakt tillit til óska þingflokka sem eiga ekki rétt á sæti í öllum fastanefndum. Hafa skal hliðsjón af fundaskrá nefndanna við skiptingu nefndarsæta. Í tillögunni skal jafnframt tilgreina hvernig embættum formanns, 1. varaformanns og 2. varaformanns í fastanefndum er skipt milli þingflokka og þá fara eftir sömu reglu. Í alþjóðanefndum skal kjósa formann og einn varaformann. Sé tillaga formanna þingflokka samþykkt er kosningu nefndanna lokið, svo og kosningu embættismanna þeirra.

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

Nú næst ekki samkomulag milli þingflokka um nefndaskipunina eða formennsku í nefndum, eða tillaga frá þeim eða hluta þeirra nær ekki tveimur þriðju hlutum atkvæða á þingsetningarfundum, skal kjósa til nefndanna á þeim fundum, hvernar fyrir sig, eftir reglum 75. gr. (d'Hondt). Skulu þá nefndirnar kjósa sér formann og varaformann á fyrsta fundum hvernar nefndar er boða skal til innan viku frá kosningu hennar. Sá kveður þá þingnefnd saman til fyrsta fundar er fyrstur var kosinn. Forseti skal tilkynna kjör þeirra á þingfundum.

Nefnd getur hvenær sem er kosið að nýju formann eða varaformann ef fyrir liggur beiðni meiri hluta nefndarmanna og fellur þá hin fyrri kosning úr gildi er ný kosning hefur farið fram.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 15. gr. laganna:

- a. Síðari málsliður 1. mgr. orðast svo: Ef formaður og varaformenn eru forfallaðir, eða varaþingmenn sitja fyrir þá, felur formaður öðrum nefndarmanni að undirbúa fund nefndar og gegna formannsstörfum til bráðabirgða.
- b. Í stað orðanna „þriðjungur“ og „þriðjungur“ í 2. mgr. kemur: fjórðungi, og: fjórðungur.
- c. Við 2. mgr. bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Fundur skal haldinn svo fljótt sem við verður komið eftir að ósk berst. Formaður skal gefa viðhlítandi skýringar ef dregst umfram þrjá virka daga að halda fund í nefndinni.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 17. gr. laganna:

- a. 2. másl. 2. mgr. orðast svo: Skal þá varamaður taka sæti aðalmanns um stundarsakir eða fylgja reglum 3. mgr. um staðgengil.
- b. 3. másl. 2. mgr. fellur brott.
- c. Á eftir orðinu „nefndarmanns“ í 3. mgr. kemur: og varamanns.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 18. gr. laganna:

- a. 1. mgr. orðast svo:
Fundatími nefnda skal ákveðinn áður en kosið er til nefndanna, sbr. 14. gr. Forseti ákveður í samráði við formenn nefnda starfsdaga þeirra og starfshætti að svo miklu leyti sem ekki er kveðið á um þá í þingsköpum.
- b. Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Forseti getur sett nefnd, sem hefur mál til athugunar, frest til afgreiðslu þess og útgáfu nefndarálits eða framhaldsnefndarálits ef hann telur að athugun nefndarinnar hafi dregist óeðlilega. Skal forseti tilkynna um frestinn á þingfundi. Atkvæða skal leita ef einhver þingmaður óskar þess.

9. 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. Óheimilt er að vitna til orða nefndarmanna eða gesta sem falla á lokuðum nefndarfundi nema með leyfi viðkomandi, sbr. þó 2. mgr.

Þegar gestir koma fyrir þingnefnd, aðrir en þeir sem starfa í Stjórnarráðinu á ábyrgð ráðherra, er nefnd jafnan heimilt að opna slíka fundi, eða hluta fundar, fyrir fréttamönnum. Gildir þá ekki ákvæði 1. mgr. um tilvitnun til orða gesta á nefndarfundi. Ákvæði þessarar málsgreinar á ekki við ef nefnd hefur fallist á að taka við upplýsingum eða gögnum í trúnaði, sbr. 49. 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 opinn 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 honum grein fyrir tilefni fundarins.

Opnir fundir skulu haldnir í heyranda hljóði og sendir út í sjónvarpi og á vef samkvæmt nánari reglum forsætisnefndar.

Óheimilt er að miðla upplýsingum á opnum fundi, eða vísa til þeirra, sem eiga að fara leynt samkvæmt reglum um þagnarskyldu eða 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.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 23. gr. laganna:

- a. 2.–4. másl. 1. mgr. fellur brott.
- b. Við 1. mgr. bætist eftirfarandi málsliður: Við framhald umræðunnar gilda á ný ákvæði 89. gr. um ræðutíma við þá umræðu.

11. gr.

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

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

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 25. gr. laganna:

- a. 1.–6. másl. 2. mgr. falla brott.
- b. 3. másl. 3. mgr. fellur brott.

13. gr.

26. gr. laganna orðast svo:

Á starfstíma sínum er nefnd hvenær sem er heimilt að fjalla um mál sem heyrir undir málefnasvið hennar 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. 45. gr.

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

14. gr.

Fyrri 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.

15. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 29. gr. laganna:

- a. Í stað 1. másl. 1. mgr. koma þrír nýir málsliðir, svohljóðandi: Áður en nefnd lýkur athugun máls skal liggja fyrir tillaga að nefndaráliti til afgreiðslu. Fallist nefndarmaður

ekki á álitíð skal hann tilkynna um það áður en lokaafgreiðsla málsins fer fram. Nefndar-
álit skal prenta og útbýta meðal þingmanna á fundi.

- b. Við 2. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Sömu tímafrestir um hvenær hefja má umræðu eftir útbýtingu framhaldsnefndarálits gilda eins og annars um álit nefnda, sbr. 40. og 45. gr.

16. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 35. gr. laganna:

- a. 3. tölul. orðast svo: Íslandsdeild þingmannanefnda EFTA og EES.
- b. 7. tölul. 1. mgr. fellur brott, og breytist röð síðari töluliða samkvæmt því.
- c. Í stað orðsins „EFTA“ í 2. mgr. kemur: EFTA og EES.
- d. 3. mgr. fellur brott.
- e. Í stað orðanna „getur sett“ í lokamálsgrein kemur: setur.

17. gr.

Á eftir 35. gr. laganna kemur ný grein, svohljóðandi, og breytist töluröð annarra greina samkvæmt því:

Forsætisnefnd getur stofnað tímabundið alþjóðanefndir til viðbótar þeim sem getið er um í 1. mgr. 35. gr. Auk þess getur forsætisnefnd ákveðið að fela tiltekinni alþjóðanefnd afmörkuð alþjóðleg verkefni.

18. 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. Í stað síðari málsliðar 2. mgr. kemur ný málsgrein, 3. mgr., svohljóðandi:
Ríkisstjórnin skal við upphaf vetrarþings afhenda forseta endurskoðaða áætlun um framlagningu stjórnarfrumvarpa á vetrar- og vorþingi ásamt áætluðum útbýtingardegi, sbr. 3. mgr. 58. gr. Lagafrumvörp, sem útbýtt er eftir 15. mars, verða ekki tekin á dagskrá fyrir sumarhlé nema með samþykki þingsins, sbr. 74. gr.

19. gr.

Í stað orðanna „sérnefndar skv. 32. gr.“ í 1. mgr. 42. gr. laganna kemur: stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

20. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 44. gr. laganna:

- a. 5. mgr. orðast svo:
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 samkvæmt 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. Í stað orðanna „1. apríl“ í lokamálsgrein kemur: 15. mars.
 c. Við bætast tvær nýjar 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.

21. gr.

Á eftir 44. gr. laganna kemur nýtt kaflaheiti, IV. EFTIRLITSSTÖRF ALÞINGIS OG ALMENNAR UMRÆÐUR, ásamt fjórum nýjum greinum, 48.–51. gr., svohljóðandi, og breytist töluröð annarra kafla og greina samkvæmt því:

a. (48. gr.)

Alþingi, þingnefndir og einstakir alþingismenn hafa eftirlit með störfum framkvæmdarvaldsins. Eftirlitshlutverk Alþingis snýr að ráðherrum sem bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum, sbr. 14. gr. stjórnarskrár.

Eftirlitsstörf alþingismanna fara fram með fyrirspurnum, skýrslubeiðnum og sérstökum umræðum samkvæmt ákvæðum þessa kafla þingskapa, en þingnefndir geta tekið upp mál er snúa að stjórnarframkvæmd ráðherra samkvæmt ákvæðum II. kafla, sbr. 4. og 7. tölul. 13. gr., um fjárlaganefnd og stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, og 1. mgr. 26. gr., um athugun nefndar á málum að eigin frumkvæði.

Eftirlitsstörf Alþingis gagnvart ráðherrum taka til opinberra málefna. 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 stjórnýslu eða veita almenningi opinbera þjónustu á grundvelli laga, stjórnvaldsfyrirmæla eða sammings.

b. (49. gr.)

Við umfjöllun um þingmál, við sérstakar umræður, í svörum við fyrirspurnum þingmanna og í skýrslum, hvort sem er að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni þingmanna, svo og við athugun mála að frumkvæði fastanefnda þingsins, skal ráðherra leggja fram þær upplýsingar sem hann hefur aðgang að og hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á málinu.

Heimilt er að leggja fyrir Alþingi upplýsingar sem annars er óheimilt að veita samkvæmt reglum um þagnarskyldu. Skal þá grípa til viðeigandi ráðstafana til að tryggja að upplýsingarnar berist ekki óviðkomandi.

Þingnefnd getur ákveðið að trúnaður ríki um tiltekna upplýsingar sem hún fær á nefndarfundi. Sömuleiðis tekur þingnefnd afstöðu til þess fyrir fram hvort hún tekur við upplýsingum sem bundnar eru þagnarskyldu að lögum eða ósk þess sem vill veita nefndinni þær.

Þingnefnd tekur afstöðu til þess fyrir fram hvort hún tekur við upplýsingum sem háðar eru þagnarskyldu að lögum eða ósk þess sem vill veita nefndinni þær. Þingnefnd getur jafnframt ákveðið að trúnaður skuli ríkja um tiltekna upplýsingar sem hún fær á nefndarfundi.

c. (50. gr.)

Ef að minnsta kosti fjórðungur nefndarmanna krefst þess að nefnd fái aðgang að gögnum frá stjórnvöldum út af máli sem nefndin hefur til umfjöllunar skal stjórnvald verða við beiðni nefndarinnar þess efnis eins skjótt og unnt er og eigi síðar en sjö dögum frá móttöku beiðninnar. Því aðeins er heimilt að takmarka aðgang nefndar að gögnum að hagsmunir hennar af því að kynna sér efni þeirra eigi að víkja fyrir mun ríkari opinberum hagsmunum eða einka-hagsmunum. Rökstyðja skal slíka synjun skriflega.

Ef lögmætar ástæður eru fyrir beiðni um að trúnaðar sé gætt um efni gagna skulu nefndarmenn kynna sér gögnin á lokuðum fundi án þess að fara með þau út af fundinum. Sá sem lætur nefndinni í té slík gögn getur þó heimilað að nefndarmenn taki afrit með sér út af fundi og skulu nefndarmenn þá gæta þess vandlega að óviðkomandi geti ekki kynnt sér þau.

Gögn sem afhent eru nefnd í trúnaði skulu varðveitt í skjalasafni Alþingis samkvæmt reglum sem forsætisnefnd setur.

d. (51. gr.)

Þingmaður hefur þagnarskyldu um upplýsingar sem hann hefur fengið í starfi sínu ef þær eiga að fara leynt samkvæmt lögum eða lögmætri ákvörðun þess sem veitir upplýsingarnar.

22. gr.

Á eftir 1. málsl. 1. mgr. 46. gr. laganna kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Nefnd eða meiri hluti hennar getur sömuleiðis óskað eftir skýrslu ráðherra um opinbert málefni, sbr. 83. gr.

23. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 49. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „málefni“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: sbr. 1. mgr. 53. gr.
- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

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

24. gr.

Í stað 2. og 3. mgr. 50. gr. laganna koma þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

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.

Sé málefni, sem tekið er fyrir skv. 2. mgr., í senn svo mikilvægt, umfangsmikið og aðkallandi að það rúmist ekki innan umræðumarka sérstakrar umræðu, sbr. 89. gr., getur forseti heimilað lengri umræðutíma og rýmri ræðutíma hvers þingmanns og ráðherra en ákveðinn er í 89. gr. Skal forseti leita samkomulags þingflokka um ræðutímann, en sker úr ef ágreiningur verður.

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.

25. gr.

Við 53. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

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. Sama gildir um tilkynningar um þingsetu varamanna. Allar tilkynningar, sem birtast fyrst á vef þingsins samkvæmt þessari málsgrein, skal forseti endurtaka við upphaf næsta þingfundar eftir vefbirtingu.

26. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 55. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „umræður utan dagskrár“ í 1. mgr. kemur: sérstakar umræður.
- b. Lokamálsliður 4. mgr. orðast svo: Beiðnin skal vera skrifleg og borin fram áður en umræðan hefst.
- c. Á eftir orðunum „um atkvæðagreiðslu“ í 7. mgr. kemur: um kosningu.

27. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 60. gr. laganna:

- a. Orðin „sbr. þó 2. mgr.“ í niðurlagi 2. másl. 1. mgr. falla brott.
- b. 2. mgr. orðast svo:
Breytingartillaga, sem er á dagskrá við 2. umræðu en hefur verið kölluð aftur að hluta eða í heild, kemur því aðeins á dagskrá við 3. umræðu að hún hafi verið flutt á ný.

28. gr.

Við 68. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Þegar kjósa á um einn mann eru þeir einir í kjöri sem tilnefndir eru og eigi hafa hreyft andmælum við því við forseta. Kosningin getur farið fram með rafeindabúnaði, sbr. 2. mgr. 73. gr., þannig að jafna megi henni við skriflega kosningu.

29. gr.

Við 72. gr. laganna bætist ný málsgrein er verður 3. mgr., svohljóðandi:

Forseti og forsætisnefnd skulu leita samráðs við formenn þingflokka um þær reglur sem þeim er falið að setja samkvæmt lögum þessum.

30. gr.

Á eftir 72. gr. laganna koma tvær nýjar greinar, 80. og 81. gr., svohljóðandi, og breytist töluröð annarra greina samkvæmt því:

a. (80. gr.)

Alþingismenn skulu, innan mánaðar frá því að nýkjörið þing kemur saman, gera opinberlega grein fyrir fjárhagslegum hagsmunum sínum og trúnaðarstörfum utan þings eftir nánari reglum sem forsætisnefnd setur.

Sama gildir um varaþingmann sem tekur fast sæti á Alþingi, svo og um varaþingmann sem setið hefur samfellt fjórar vikur á þinginu. Enn fremur skulu ráðherrar, sem ekki eru jafnframt alþingismenn, fylgja sömu reglu.

Upplýsingar samkvæmt þessari grein skulu birtar á vef Alþingis þegar skráningu er lokið. Alþingismaður skal skrá nýjar upplýsingar innan mánaðar frá því að þær liggja fyrir.

b. (81. gr.)

Forsætisnefnd skal setja siðareglur fyrir alþingismenn.

Leita skal staðfestingar á reglunum með ályktun Alþingis.

31. gr.

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

32. 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, nema annað sé tekið fram. Við rafræna útgáfu skal tryggja öryggi og áreiðanleika birtra upplýsinga og að þær varðveitist á varanlegan hátt. Forseti getur sett reglur um hvernig birtingunni skuli háttáð.

33. gr.

Á eftir 77. gr. laganna koma tvær nýjar greinar, 85. og 86. gr., svohljóðandi, og breytist töluröð annarra greina samkvæmt því:

a. (85. gr.)

Þingmálið er íslenska.

Ef hluti þingskjals er á erlendu tungumáli skal íslensk þýðing fylgja. Frá því má þó víkja ef sérstakar ástæður mæla með því og sá hluti þingskjals varðar ekki með beinum hætti meginefni máls.

Ef þingmaður vitnar í prentað mál, sbr. 65. gr., á erlendri tungu skal hann jafnframt þýða eða endursegja efni þess á íslensku.

Ef gestur kemur á fund nefndar og getur ekki talað íslensku skal túlka mál hans. Frá því má þó víkja ef enginn hreyfir andmælum.

b. (86. gr.)

Á vegum skrifstofu Alþingis starfar upplýsinga- og rannsóknþjónusta fyrir þingmenn og nefndir þingsins. Um starfsemina skal kveðið nánar á í reglum sem forsætisnefnd Alþingis setur.

34. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 80. gr. laganna:

a. Inngangsmálsgreinin orðast svo:

Réttur þingmanna og ráðherra til að taka þátt í umræðum skal vera allt að þeim tíma sem tilgreindur er í eftirfarandi yfirliti með reglum um ræðutíma, sbr. þó 57. gr., um sérstakar umræður, 58. og 59. gr., um stefnuræðu og almennar stjórnmálaumræður, 62. gr., um rýmkaðan rétt til umræðna, 63. gr., um styttingu andsvara, 64. gr., um takmörkun umræðna, 79. gr., um umsaminn ræðutíma, og 82. gr., um útvarp umræðu.

b. Í stað orðanna „**UMRÆÐUR UTAN DAGSKRÁR (HÁLFTÍMI)**“ í töflu kemur: **SÉR-STÖK UMRÆÐA**.

c. Liðurinn „**UMRÆÐUR UTAN DAGSKRÁR (HINAR LENGRI)**“ í töflu fellur brott.

d. Á eftir orðinu „atkvæðagreiðslu“ aftast í töflu kemur: eða um kosningu.

35. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á greinaröð laganna og kaflafyrirsögn:

- a. 51. og 52. gr. laganna færast frammar og verða lokagreinar III. kafla (ÞINGMÁL), 46. og 47. gr.
- b. 73. og 74. gr. laganna færast frammar og verða lokagreinar hins nýja IV. kafla (EFTIR-LITSSTÖRF ALÞINGIS OG ALMENNAR UMRÆÐUR), 58. og 59. gr.
- c. Við fyrri málslið 3. mgr. 73. gr. laganna bætist: ásamt áætlun um hvenær þeim verður útbýtt.
- d. Fyrirsögn V. kafla laganna verður: ÞINGFLOKKAR OG ÞINGMENN.

36. gr.

Breytingar á millivísunum í lögum.

1. Í stað „68. gr.“ í 2. mgr. 1. gr. og 3. mgr. 3. gr. laganna kemur: 75. gr.
2. Í stað „49. gr.“ í 3. mgr. 8. gr. laganna kemur: 56. gr.
3. Í stað „67. gr.“ í 4. mgr. 10. gr., 2. mgr. 36. gr. og tvívegis í 6. mgr. 44. gr. laganna kemur: 74. gr.
4. Í stað „53. gr.“ í 1. mgr. 17. gr. laganna kemur: 60. gr.
5. Í stað „73. gr.“ í 3. mgr. 18. gr., 74. gr. og 4. mgr. 75. gr. laganna kemur: 58. gr.
6. Í stað „80. gr.“ í 2. mgr. 40. gr., 1. mgr. 48. gr. og 1., 3. og 4. mgr. 55. gr. laganna kemur: 89. gr.
7. Í stað „45.–47. gr.“ í 1. mgr. 48. gr. laganna kemur: 52.–54. gr.
8. Í stað „55. gr.“ í 1. mgr. 48. gr. laganna kemur: 62. gr.
9. Í stað „72. gr.“ í 2. mgr. 55. gr. og 3. mgr. 63. gr. laganna kemur: 79. gr.
10. Í stað „skv. 36. og 44. gr.“ í 2. mgr. 76. gr. laganna kemur: skv. 37. og 45. gr.

37. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi og koma til framkvæmda við upphaf næsta löggjafarþings. Skal þá kosið á ný til fastanefnda og alþjóðanefnda samkvæmt þessum lögum.

Ákvæði til bráðabirgða í lögum um rannsóknarnefndir falla brott þegar stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur verið kosin skv. 4. gr. laga þessara.

38. gr.

Breyting annarra laga.

1. Síðari málsliður 3. mgr. 24. gr. laga um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, sbr. 4. gr. laga nr. 5/2009, orðast svo: Skal ræða skýrsluna í þeirri þingnefnd sem þingforseti ákveður.
2. Eftirfarandi breytingar verða á lögum um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað, nr. 88/1995:
 - a. Í stað 3. másl. 2. mgr. 3. gr., sbr. 23. gr. laga nr. 141/2003, koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Fyrsti varaformaður fastanefndar fær 10% álag á þingfararkaup og annar varaformaður 5% álag. Enn fremur er heimilt að greiða formanni sérnefndar, svo og varaformönnum, sambærilegt álag eða hluta þess ef sérstök ástæða er til.
 - b. Í stað orðanna „sbr. 2. mgr. 53. gr.“ í 11. gr. kemur: sbr. 2. mgr. 60. gr.
3. Við 1. mgr. 1. gr. laga um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997, bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Forsætisnefnd Alþingis skal tilnefna mann við kosninguna. Aðrar tilnefningar skulu berast forseta Alþingis svo tímanlega að unnt sé að kanna kjörgengis-skilyrði áður en kosningin fer fram.

4. Í stað orðsins „allsherjarnefndar“ í 1. mgr. 29. gr. laga nr. 82/2008, um almannavarnir, sbr. 193. gr. laga nr. 162/2010, kemur: allsherjar- og menntamálanefndar.
5. Í stað orðanna „efnahags- og skattanefnd“ í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 75/2009, um stofnun opinbers hlutafélags til að stuðla að endurskipulagningu rekstrarhæfra atvinnufyrirtækja, kemur: atvinnuvega- og viðskiptanefnd.
6. Í stað orðsins „Viðskiptanefnd“ í 3. mgr. 2. gr. laga nr. 88/2009, um Bankasýslu ríkisins, kemur: Atvinnuvega- og viðskiptanefnd.

Ákvæði til bráðabirgða.

Skipting málefna milli fastanefnda skv. 4. gr. laga þessara skal koma til endurskoðunar einu ári frá gildistöku laganna.

Greinargerð.

Frumvarp þetta er flutt af forseta og formönnum allra þingflokka. Það hefur verið til umræðu í þingflokkunum, svo og á mörgum fundum fulltrúa þingflokka, og nú síðast formanna þingflokka, með forseta. Nokkuð góð sátt er um meginefni frumvarpsins, þ.e. að gera breytingar á nefndaskipaninni, setja skýrari ákvæði um eftirlitshlutverk Alþingis og um meðferð trúnaðarupplýsinga í nefndum. Um einstök atriði hafa hins vegar verið skiptar skoðanir innan þingflokka. Af þeim ástæðum hafa formenn þingflokka, sem standa að flutningi málsins, fyrirvara um nokkur atriði frumvarpsins. Koma þau þá til nánari athugunar í nefnd eftir 1. umræðu. Lýtur það aðallega að skiptingu málefna milli nefndanna, einkum í hvaða nefnd skattamál eigi að vera og hvar auðlindamál. Sömuleiðis hafa nokkur önnur atriði verið rædd á fundum forseta og formanna þingflokka sem ekki hafa verið tekin upp í þetta frumvarp en eðlilegt er að nefnd skoði nánar við yfirferð sína milli 1. og 2. umræðu um frumvarpið. Eru það t.d. dagskrárliðirnir „um störf þingsins“ og „óundirbúinn fyrirspurnatími“. Samstaða er um að einnig þurfi að gera breytingar á þeim liðum svo að umræður og fyrirspurnir verði markvissari. Nokkur önnur atriði þingskapanna hafa enn fremur verið til umræðu við undirbúning málsins, svo og önnur nýmæli, en niðurstaða forseta og formanna þingflokka er sú að þetta skref verði stigið að þessu sinni en haldið verði áfram að þróa starfshætti Alþingis og þingsköp þess á komandi árum þannig að efla megi meginhlutverk þess, lagasetninguna og eftirlitshlutverkið.

Frumvarp þetta hefur verið í undirbúningi frá því í september 2009. Má líta á það sem viðbrögð Alþingis við tillögum nefndar sem sett var á laggirnar til að athuga og gera tillögur um eftirlitshlutverk Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu. Forsætisnefnd fól nefndinni að fara yfir gildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga væri þörf. Í nefndinni áttu sæti Bryndís Hlöðversdóttir, aðstoðarrektror og formaður vinnuhópsins, Andri Árnason hrl. og Ragnhildur Helgadóttir prófessor. Með nefndinni starfaði Ásmundur Helgason, aðallögfræðingur Alþingis. Skýrsluna má nálgast á vef Alþingis.

Í júní 2010 lagði forseti Alþingis, Ásta R. Jóhannesdóttir, fram frumvarp á Alþingi um breytingar á þingsköpum sem byggðust á þeirri vinnu sem þá hafði farið fram á grundvelli tillagna í eftirlitsskýrslunni. Það frumvarp, svo og önnur frumvörp um breytingar á þingsköpum Alþingis, voru til umræðu á sumarfundi forsætisnefndar í ágúst 2010. Er þing kom saman að nýju sl. haust hélt vinna við þingskapabreytingar áfram og fékk sérstaka þýðingu eftir að Alþingi samþykkti samhljóða á fundi 28. september sl. að breytingar á þingsköpum Alþingis væri hluti af víðtækum breytingum á stjórnkerfinu í kjölfar efnahagsáfallanna við fall bankanna í október 2008. Miða þessar breytingar að því að styrkja störf nefndanna og þar með

faglega umfjöllun Alþingis um þingmál, svo og að efla eftirlitshlutverk þess og styrkja stöðu þess gagnvart framkvæmdarvaldinu. Eru í frumvarpinu mikilvæg ákvæði um upplýsingarétt þingmanna, upplýsingaskyldu ráðherra og um meðferð trúnaðarmála í nefndum þingsins.

Frumvarpið felur 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 málefna-skiptingar nefndanna, heldur ræður 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. Loks eru nokkrar breytingar sem nauðsynlegar eru til samræmis við breytingar á nefndakerfinu og önnur atriði í frumvarpinu.

Í skýrslu þingmannanefndarinnar sem fjallaði um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er gerð nánari grein fyrir tillögum sem samþykktar voru samhljóða um að endurskoða skuli þingsköp Alþingis. Þar segir m.a.:

„Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er sett fram gagnrýni á störf og starfshætti Alþingis sem mikilvægt er að bregðast við. Meginniðurstöður þingmannanefndarinnar varðandi Alþingi eru þær að auka þurfi sjálfstæði þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu, leggja beri meiri áherslu á eftirlitshlutverk þingsins og auka fagmennsku við undirbúning löggjafar.

Þingmannanefndin telur brýnt að Alþingi taki starfshætti sína til endurskoðunar, verji og styrki sjálfstæði sitt og marki skýr skil á milli löggjafarvaldsins og framkvæmdarvaldsins. Alþingi á ekki vera verkfæri í höndum framkvæmdarvalds og oddvitaræðis.“

Enn fremur segir í skýrslunni:

„Þingmannanefndin telur rétt að alþingismenn setji sér siðareglur.

Þingmannanefndin telur að styrkja beri eftirlitshlutverk þingsins, rétt þingmanna til upplýsinga, aðgengi að faglegri ráðgjöf og stöðu stjórnarandstöðunnar á Alþingi sem gegnir þar mikilvægu aðhaldshlutverki. Alþingi verði gefin árleg skýrsla um framkvæmd þingsályktana og mála sem Alþingi vísar til ríkisstjórnarinnar. Jafnframt leggur þingmannanefndin til að sett verði almenn lög um rannsóknarnefndir.

Þingmannanefndin telur að endurskoða þurfi nefndaskipan og störf fastanefnda Alþingis með það að markmiði að gera þær skilvirkari. Nefndaskipan þingsins taki mið af þörfum þingsins en ekki skipulagi Stjórnarráðsins, og reglur um opna nefndarfundi verði færðar í þingsköp.

Þingmannanefndin telur að taka þurfi til endurskoðunar það verklag sem tíðkast hefur við framlagningu stjórnarfrumvarpa með það að markmiði að auka sjálfstæði þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu. Í því samhengi leggur nefndin til að ríkisstjórn verði gert að leggja fram stjórnarfrumvörp með góðum fyrirvara þannig að þingmönnum gefist gott ráðrúm til að taka þau til faglegrar skoðunar, upplýstrar málefnalegrar umræðu og afgreiðslu.

Þingmannanefndin leggur sérstaka áherslu á að settar verði skýrar reglur um innleiðingu EES-gerða sem tryggja m.a. góð vinnubrögð og vandaðar þýðingar á EES-gerðum. Ástæða er til að skoða vandlega hvort Alþingi setji á fót sérstaka nefnd sem hefur það hlutverk að rýna allar EES-gerðir sem lagðar eru fyrir Alþingi til innleiðingar. Nýta þarf betur þær heimildir að lögum sem tiltækar eru til að aðlaga EES-gerðirnar að íslenskum veruleika, einkum með tilliti til smæðar landsins.“

Loks segir í skýrslunni:

„Þingmannanefndin leggur áherslu á að niðurstöður þingmannanefndarinnar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og skýrsla vinnuhóps um eftirlitshlutverk og starfshætti Alþingis frá haustinu 2009 verði lagðar til grundvallar við endurskoðun á lögum um þingsköp Alþingis.“

Meginmarkmið þessa frumvarps 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. Alþingi verði gert kleift að taka við trúnaðarupplýsingum sem hafa þýðingu fyrir störf þingsins;
4. nefndaskipulag Alþingis verði endurskipulagt og einni tiltekinni nefnd falið að fara með mál er lúta að eftirliti með handhöfum framkvæmdarvalds; nefndum verði fækkað úr tólf í sjö (nefndasætum úr 110 í 63) og formennsku þeirra skipt milli þingflokka eftir þingstyrk;
5. Alþingi verði auðveldað að fylgja eftir þingsályktunum með því að skylda ríkisstjórnina til að leggja árlega fram skýrslu um framkvæmd þeirra;
6. staða minni hlutans á Alþingi verði styrkt, einkum með ríkari upplýsingarétti þingmanna og upplýsingaskyldu ráðherra sem miðar að meira jafnræði þingmanna í aðgangi að upplýsingum, svo og rétti allra þingflokka til formennsku í þingnefndum; réttur minni hluta miðast nú við fjórðung þingmanna í stað þriðjungs áður;
7. sköpuð verði festa um þinglega meðferð EES-mála auk þess sem þinginu verði gert kleift að fylgjast betur með undirbúningi EES-mála á fyrri stigum;
8. ýmis ákvæði þingskapa verði lögð að þeirri þróun sem orðið hefur síðustu missirin er varðar störf þingsins.

Fyrstu sex 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, en frumvarp til laga um slíkar nefndir hefur þegar verið lagt fram, og koma þær því ekki til umfjöllunar í þessu frumvarpi.

Sjöunda atriðið byggist á tillögum í skýrslu utanríkismálanefndar til forsætisnefndar frá 8. október 2008 um fyrirkomulag á þinglegri meðferð EES-mála. Í skýrslunni 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. Forsætisnefnd hefur nú endanlega afgreitt þessar reglur og liggja þær fyrir á vef þingsins. Í ljósi þess að reglurnar leggja ákveðnar kvaðir á Stjórnarráðið þykir rétt að þeim sé veitt lagastoð í þingsköpum Alþingis.

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

Með frumvarpi forseta Alþingis, Ástu R. Jóhannsdóttur, á síðasta þingi fylgdi rækileg greinargerð með meginhugmyndum frumvarpsins og er vísað til hennar á þingskjali 1433 á 138. löggjafarþingi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr. (4. gr. þingskapa.)

Á fyrsta fundi Alþingis eftir alþingiskosningar er kosin nefnd til að athuga kjörbréf nýkjörinna alþingismanna. Gerir nefndin tillögu til þingsins um afgreiðslu kjörbréfanna. Í 1. mgr. 4. gr. þingskapa eru fyrir mæli um að sú nefnd fjalli einnig um kjörbréf sem síðar eru gefin út, t.d. til varamanna, svo og ef afgreiðslu kjörbréfs er frestað eða kært yfir kosningu sem þegar er talin gild. Samkvæmt frumvarpinu eru þessi verkefni, sem eftir kunna að standa þegar venjulegri afgreiðslu kjörbréfa er lokið á þingsetningarfundum, fengin stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd skv. 13. gr. Kjörbréfanefndin, sem kosin er til bráðabirgða á fyrsta fundi nýkjörins þings til að gera tillögur til þingsins um útgefni kjörbréf og gildi alþingiskosninga, er þá úr sögunni þegar nefndakosningar í þinginu hafa farið fram.

Um 2. gr. (8. gr. þingskapa.)

Í 5. mgr. 8. gr. laganna eru ákvæði um að forseti „geti sett“ reglur um fundarsköp nefnda o.fl. Brýnt þykir að ákvæði um þessar reglur, svo mikilvægar sem þær eru, sé afdráttarlaust, en ekki aðeins heimildarákvæði eins og nú er. Slíkar reglur kynnir forseti í forsætisnefnd, meðan þær eru til vinnslu, en í lögum segir að reglurnar séu settar að höfðu samráði við nefndaformenn og formenn þingflokka. Mikilvægt er að samræmdar reglur gildi um vinnu- fyrirkomulag og málsmeðferð í nefndum eftir því sem kostur er.

Um 3. gr. (12. gr. þingskapa.)

Ákvæðið fjallar um gerðabók þingsins. Það er nú úrelt með öllu því að allt sem fram kemur á þingfundum, tilkynningar, útbýtingar þingskjala o.s.frv., auk þingræðna, er birt í B-deild Alþingistíðinda.

Um 4. 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 þing- eftirlit frá því í september 2009.

Meginbreytingarnar frá fyrri skipulagi eru eftirfarandi:

1. Fastanefndum fækkar úr tólf í sjö. Hver nefnd fer því með víðfeðmara málefna við 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 hefur verið. Í staðinn tekur nefndaskipulagið mið af þörfum Alþingis og verkaskiptingin ræðst af því hvað heppilegast er talið fyrir starfsemi þingsins og að vinnuálag sé sem jafnast.
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. Fjárlaganefnd er líka ætlað að fylgjast með framkvæmd fjárlaga samkvæmt þessari grein. Ætla verður þó að þing-

eftirlitið að því er varðar mikilvægustu mál sem upp koma og stjórnáslu ráðherra sem sætir mestri gagnrýni verði fyrst og fremst hjá eftirlitsnefndinni, en eftirlitsstörf fag- nefnda lúti fremur að framkvæmd laga á málefna sviði þeirra og eftirfylgni á samþykkt þingsins.

Helsti ávinningur af þessum breytingum er eftirfarandi:

1. Fækkun fastanefnda á að bæta löggjafarstarfið. Nefndarmenn hafa betri möguleika á að hafa heildaryfirsýn yfir málaflokka sem eru tengdir.
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 oft og lengur en nú 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 hefð- bundnir 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 getur orðið.
5. Eftirlit með stjórnáslunni verður markvissara af hálfu þingsins þegar ein nefnd hefur það sem meginverkefni að sinna eftirliti með stjórnáslu framkvæmdarvaldsins. Fram til þessa hefur borið á því að slíkt eftirlit hafi orðið afgangsverkefni fastanefndanna.
6. Hægt verður að láta hverri nefnd í té meiri aðstoð og betri þjónustu en nú er unnt að gera.

Samkvæmt gildandi þingsköpum eru aðeins kjörnir varamenn í utanríkismálanefnd. Reynslan af kjöri varamanna er góð. Í þessu frumvarpi er lagt til að kosnir séu varamenn í allar nefndir. Eftir sem áður verður þó viðhaldið þeim sveigjanleika sem verið hefur með því að þingflokkar hafa getað tilnefnt staðgengla í stað kjörinna nefndarmanna og varamanna ef þeir forfallast.

Ákvæði greinarinnar um stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd er nýjung. Þar er í veigamiklum atriðum höfð hliðsjón af norskum reglum, þ.e. þingsköpum Stórþingsins í Noregi. Nefndin skal í senn fjalla um þingmál sem falla undir málefna svið hennar og hafa ríka frumkvæðis- skyldu um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Réttur minni hluta, þ.e. fjórðungs nefndarinnar (þriggja þingmanna), til að taka upp mál innan hennar er sérstaklega tryggður. Komi fram ósk frá minni hluta um athugun máls er skylt að verða við því, t.d. með því að kalla ráðherra og eftir atvikum aðra sem málið varðar, fyrir nefndina til glöggva sig á máli, svo og kalla eftir þeim gögnum sem nauðsynleg eru til að upplýsa mál. Það er hins vegar í höndum meiri hluta nefndarinnar hverju sinni hvernig með hvert mál er farið, t.d. hvort nefndinni þyki ástæða til þess að gefa þinginu skýrslu um athugun sína og eftir atvikum gera tillögu um ályktun þingsins um málið.

Skýrslur undirstofnana Alþingis, Ríkisendurskoðunar og embættis umboðsmanns, verða til umfjöllunar í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, aðrar en skýrslur Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga sem verða til umfjöllunar í fjárlaganefnd. Auk ársskýrslu umboðsmanns fær nefndin til umfjöllunar tilkynningar umboðsmanns um meinbugi á lögum, sbr. t.d. 11. gr. laga um embættið.

Tillögur um skipun rannsóknarnefndar þingsins koma til umfjöllunar í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd. Enn fremur má búast við því að frumkvæðisathugun nefndarinnar sjálfrar geti leitt til þess að hún geri tillögu um að skipa rannsóknarnefnd í máli sem hún hefur haft til umfjöllunar. Í þessu efni þarf ekki sammæli nefndarinnar heldur getur meiri hluti hennar

hverju sinni farið með hlutverk nefndarinnar, þar á meðal að gera tillögu til þingsins um skipun rannsóknarnefndar.

Við undirbúning frumvarpsins hafa orðið allmiklar umræður um hvernig skipta beri málefnasviðum og einstökum málaflokkum milli hinna nýju nefnda. Hefur hverjum sýnst sitt í þeim efnum en niðurstaðan orðið sú sem í frumvarpinu greinir. Í ákvæði til bráðabirgða er ráð fyrir því gert að málefnskippingin milli nefndanna komi til endurskoðunar að ári liðnu þegar fengin er reynsla af starfi hinna nýju þingnefnda.

Einkum hafa verið skiptar skoðanir um hvort skattamál eigi að falla undir fjárlaganefnd. Í frumvarpinu er ráðgert að svo verði en hafa ber í huga að nefndarmenn í fjárlaganefnd munu ekki sitja í öðrum fastanefndum og ættu því af þeirri ástæðu að hafa rýmri tíma til nefndastarfa en áður. Jafnframt er í bigerð að ýmis tímafrek viðfangsefni fjárlaganefndar breytist, annars vegar að nefndin leiti ekki umsagnar annarra fastanefnda um einstaka kafla fjárlaga og hins vegar að skipting safnliða verði einfaldari en nú er.

Jafnframt er rétt að geta þess sérstaklega að með „auðlindamálum“ er átt við rannsóknir, nýtingarstefnu, ráðgjöf og verndun á sviði auðlindamála almennt, svo sem rammaáætlun um vernd og nýtingu náttúrusvæða o.s.frv. Ákvarðanir um nýtingu auðlinda á grundvelli rannsókna og ráðgjafar verða hins vegar á málefnasviði atvinnuvega- og viðskiptanefndar samkvæmt frumvarpinu.

Um 5. gr. (14. gr. þingskapa.)

Greinin miðar að því að það verði meginregla um kosningu fastanefnda Alþingis og alþjóðanefnda að samkomulag takist um það milli þingflokka áður en nýkjörið Alþingi er sett. Samkvæmt frumvarpinu verða nefndasæti í fastanefndum 63 (þ.e. níu sæti í sjö þingnefndum). Sú tala er jöfn þingsætafjöldanum á Alþingi. Reglan verður þá sú að þingflokkur á jafnmörg nefndasæti í fastanefndum og hann á þingsæti. Í greininni er ákvæði sem tryggir að þingmenn utan flokka geti fengið sæti í fastanefnd, en það er þeim nú ókleift án samkomulags við þingflokk eða þingflokka við nefndakjör. Enn fremur er ákvæði sem tryggir hinum minni þingflokkum, sem eiga sjö þingmenn eða færri, rétt til þess að ráða mestu um það í hvaða nefndir þingmenn þeirra fara og hvar þeir eiga ekki fast sæti í nefnd. Þykir það sanngjarnt gagnvart þeim flokkum sem annars eiga rétt til setu í öllum fastanefndum með einum eða fleiri þingmönnum. Ákvæði um þetta er lögfest til að tryggja þennan rétt. Þá er loks gert ráð fyrir að við skiptingu þingmanna í nefndir sé höfð hliðsjón af fundatöflu þingnefndanna fyrir fram þannig að sem mest svigrúm sé til fundahalda. Ljóst er að nokkrir þingmenn, a.m.k. jafnmargir og ráðherrar eru, þurfa að sitja í tveimur nefndum. Tryggja þarf að það leiði ekki til þess að fundatafla nefndanna raskist. Er þá jafnframt reiknað með að þeir þingmenn, sem eiga sæti í fjárlaganefnd, sitji ekki í öðrum nefndum, en að öðru leyti skiptist nefndirnar í tvo hópa, einn sem hefur fundatíma á mánudögum og miðvikudögum og annan sem hefur fundatíma á þriðjudögum og fimmtudögum. Þannig skapast sem bestur vinnutími fyrir nefndirnar. Þeir þingmenn sem sitja í tveimur nefndum verða þá að velja eina nefnd úr hvorum hópi þriggja fastanefndasvo að nefndirnar geti haldið fundi án þess að nefndaseta rekist á.

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 og að nokkru gildi um formennsku í nefndum 1993–1999. Gert er ráð fyrir að í tillögu þeirri sem formenn þingflokka leggja fram sé formannsembættum, svo og 1. og 2. varaformannsembættum, skipt milli þingflokka eftir d'Hondts-reglu, en þeim sé að öðru leyti skipt í samkomulagi á hverja nefnd.

Mikilvægt er að skoða þessa breytingu, sem varðar formennsku í nefndum, í ljósi þeirrar tillögu í frumvarpinu að þingmálum sem vísað er til nefnda sé þegar í upphafi ákvörðuð málsmeðferð og einstökum þingmálum skipt milli nefndarmanna sem verði framsögumenn í þeim málum sem í þeirra hlut koma („rapportör-kerfi“). Þetta gæti þýtt að mikilvæg frumvörp frá ríkisstjórn verði fremur 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, auk þess að sinna venjubundnum formannsstörfum.

Það verður hlutverk formanna þingflokka að standa að tillögu um skipan nefndanna og skiptingu formannsembætta að afloknum alþingiskosningum. Er þá gert ráð fyrir að sú vinna hefjist nokkru fyrir setningu nýs þings og að jafnaði í kjölfar stjórnarmyndunar. Þar sem þá verður ekki búið að kjósa þinginu forseta eða forsætisnefnd hlýtur þetta verkefni að koma í hlut formanna þingflokka.

Við því er búið að strax myndist hefðir og venjur um skiptingu formannsstarfa, t.d. að stjórnarflokkar hafi formennsku í fjárlaganefnd, en stjórnarandstaða í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd. Að öðru leyti verða formenn þingflokka að móta vinnureglur við þessa tillögugerð.

Fari svo að ekki takist samkomulag milli þingflokka um skipan nefndanna er meiri hlutanum eigi að síður heimilt að leggja tillögu fyrir þingsetningarfund en slík tillaga þarf þá samþykki tveggja þriðju hluta atkvæða. Það getur með öðrum orðum ekki farið svo að lítill þingflokkur geti haft neitunarvald um nefndaskipunina. Takist hvorki samkomulag milli þingflokka, né fái tillaga frá meiri hluta tvo þriðju hluta atkvæða, er sú leið eftir að kosning til nefndanna verði eins og áður hefur verið, þ.e. að kosið verði hlutfallskosningu til hvernar nefndar um sig og nefndirnar kjósi sér á fyrsta fundi formann og varaformenn.

Í greininni er ráðgert að sætum í alþjóðanefndum, sem nú eru 33, verði skipt eftir hlutfallsreglu og hver þingflokkur fái sæti samkvæmt því. Er þetta gert til að styrkja stöðu minni þingflokka til þátttöku í alþjóðasamstarfi Alþingis, en réttur þeirra hefur verið takmarkaður vegna þess hversu fáir eru kosnir til alþjóðanefndanna (flestar hafa aðeins þrjú sæti). Formennsku og varaformennsku í alþjóðanefndum verður skipt eftir sömu reglu og formennsku í fastanefndum.

Fastanefndir þingsins fá nú tvo varaformenn, í stað eins nú. Er það gert til þess að tryggja aðild minni þingflokka að stjórn nefndanna. Er byggt á því að 21 sæti formanns og varaformanna í fastanefndum sé skipt eftir d'Hondts-reglu, sjö fyrstu sætin gefi formannssæti, sjö næstu sæti gefi sjö 1. varaformannssæti og loks gefi sjö síðustu sætin 2. varaformannssæti. Með líkum hætti yrði formanns- og varaformannsembættum alþjóðanefnda skipt.

Þótt byggt sé á þeirri skiptireglu sem kennd er við d'Hondt, sbr. 68. gr. þingskapa, er ekki ráð fyrir því gert að úthlutunarröðin ráði skiptingu sæta milli þingflokka, heldur samkomulag formanna þingflokka á grundvelli þess fjölda sæta sem skiptireglan gefur hverjum þingflokki fyrir sig.

Um 6. gr. (15. gr. þingskapa.)

Í þingsköpum gildir nú sú regla, þegar formaður og varaformaður eru fjarverandi, að nefnd tilnefni annan þingmann til að gegna formennskunni á meðan. Þetta hefur reynst óhagkvæmt því að þegar nefndarfundur hefst þarf að liggja fyrir hver stýrir fundi nefndarinnar, undirbýr dagskrá o.s.frv. Er lögð til sú skipan að formaður tilnefni nefndarmann til að gegna formennskunni til bráðabirgða meðan formaður og báðir varaformenn eru fjarstaddir.

Í samræmi við tilmæli Evrópuráðsins, sem vikið er að í almennum athugasemdum, verður sú meginregla lögð til grundvallar að réttur, sem minni hluti á, miðist við fjórðung nefndarmanna en ekki þriðjung eins og er í gildandi lögum. Breyting þessi hefur ekki efnislegt gildi

eins og nú er því að áskilnaður um fjórðung nefndarmanna þýðir áfram að um þrjá þingmenn er að tefla í níu manna nefnd.

Í gildandi þingsköpum eru ákvæði um að minni hluti nefndar geti óskað eftir fundi í nefndinni. Það hefur þótt skorta á að skýr fyrirmæli séu um það innan hvaða frests halda eigi fund sem minni hluti biður um. Í frumvarpinu er lagt til að sá frestur verði þrír 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 7. gr. (17. gr. þingskapa.)

Frumvarpsgreinin er í tengslum við breytingar á nefndakerfinu þar sem m.a. er fyrirhugað að hafa varamenn í öllum nefndum. Samt sem áður verður þingflokkum heimilt að kveðja til aðra þingmenn úr sama þingflokki, staðgengla, ef varamenn eru ekki fyrir hendi eða ákjósanlegra þykir þegar aðalmaður er utan þings. Stuðlar það að þeim sveigjanleika sem verið hefur og góð sátt er um.

Um 8. gr. (18. gr. þingskapa.)

Í a-lið greinarinnar er gerð breyting til samræmis við nýja 14. gr. þingskapa. Fundatafla nefnda skal liggja fyrir áður en gert er samkomulag um hvernig þingmenn skipa sér í nefndir þannig að ekki komi til árekstra og þingmenn þurfi að vera á tveim nefndafundum samtímis. Ekki er mælt fyrir um það hver ákveður fundatöfluna, en telja má að um hana skapist fljótt venja. Þegar kosning nefndanna er undirbúin hefur forseti Alþingis ekki verið kjörinn svo að eðlilegt er að formenn þingflokkanna, í samráði við skrifstofu þingsins, ákveði fundatöfluna. Að öðru leyti er 1. mgr. óbreytt frá gildandi lögum.

Í b-lið er nýmæli, öryggisákvæði, sem felst í því að forseti getur kallað mál úr nefnd þegar afgreiðsla þess dregst óeðlilega, m.a. vegna þess að í nefndinni er annar meiri hluti í máli en í þinginu sjálfu. Telja verður ólýðræðislegt að nefnd gæti þannig haldið máli frá meiri hluta þingsins. Til þess hefur ekki komið í seinni tíð að forseti setti mál á dagskrá án þess að álit nefndar lægi fyrir, en forsetar hafa íhugað slíka ráðstöfun vegna óhæfilegs dráttar á afgreiðslu máls eða þess að þeir hafa talið að meiri hluti nefndar endurspegladi ekki vilja meiri hluta þingsins. Ef til þessa ákvæðis yrði gripið væri forseta skylt að tilkynna um það á þingfundi og bera ákvörðun sína undir atkvæði ef eftir því væri leitað. Kæmi þá jafnframt í ljós hvort meiri hluti væri fyrir því á þingi að fá málið til umræðu og afgreiðslu. Meginregla er sú að mál eru ekki sett á dagskrá fyrr en nefnd hefur lokið athugun þeirra og hún, eða meiri hluti hennar, skilað nefndarálinni um þau. Þó munu þess dæmi að forseti hafi sett mál á dagskrá þegar álit 1. minni hluta (og þá væntanlega stærsta minni hlutans) lá fyrir, og þá þess hluta nefndar sem var fulltrúi meiri hluta þingsins. Kæmi til þess að forseti beitti þessu ákvæði gæti mál komið á dagskrá þótt aðeins lægi fyrir álit minni hluta nefndar. Á það skal lögð áhersla að þetta ákvæði er sett aðeins í þeim tilgangi að hindra að meiri hluti nefndar geti komið í veg fyrir afgreiðslu máls sem nýtur fylgis meiri hluta í þinginu, en ekki til þess að hraða afgreiðslu máls eða ýta á eftir því að nefnd ljúki athugun máls; ákvæðinu verður því ekki beitt nema fyrir liggi að nefnd ætli ekki að afgreiða mál þótt fyrir liggi að meiri hluti þingsins styðji það. Að sjálfsögðu er við það miðað að forseti hafi – áður en hann gripi til þessa ráðs – átt viðræður við formann þeirrar nefndar sem með málið fer eða kjörinn fram-sögumann þess og leitað annarra leiða til að fá málið afgreitt úr nefndinni með venjulegum hætti.

Um 9. gr. (19. gr. þingskapa.)

Meginregla þingskapa er að fundir nefnda séu lokaðir og gildir það um almenna vinnufundi nefnda sem hafa annað hlutverk en opnir upplýsingafundir nefnda, sbr. 3. 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 opinberlega, svo sem á þingfundi. 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, ýmist einstakra nefndarmanna eða gesta. Ýmsar eðlilegar ástæður eru fyrir þessari þróun 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 reynt að skerpa á reglum um vinnufundi nefnda, aðra en opna nefndafundi sem fjallað er um í 3. mgr. og sendir eru út í sjónvarpi og á vef þingsins. Meginreglu þingskapa um lokaða nefndafundi er haldið, þ.e. almenna vinnufundi nefnda, en í 2. mgr. er sú nýjung sett í þingsköpin að fréttamönnum sé almennt veitt heimild til þess að vera viðstaddir þegar gestir koma fyrir þingnefnd og skýra þinginu frá sjónarmiðum sínum um þau mál sem nefndin hefur til umfjöllunar, hvort sem það eru mál sem vísað hefur verið til hennar eða mál sem hún tekur upp að eigin frumkvæði. Er þar með viðurkennd sú þróun og það sjónarmið að samskipti nefnda og gesta séu sem mest opinber og aðgengileg fyrir fréttamenn sem þá miðla fréttum um það sem fram fer á slíkum fundum þingnefnda til almennings í landinu. Þetta er að nokkru til samræmis við þá reglu sem gildir um skriflegar umsagnir þeirra sem nefnd hefur óskað álits hjá um þingmál sem nefndin hefur til umfjöllunar. Jafnframt eiga þá þingmenn sem í nefndum sitja rétt á að fara með þær upplýsingar sem þeir þannig fá eins og þeir kjósa og geta til að mynda vitnað til þeirra í þingræðum og í nefndarálitum.

Nauðsynlegt verður að kynna þessa nýju starfshætti nefnda fyrir þeim sem nefnd kallar til fundar við sig eða vilja koma á fund nefndar.

Í 2. mgr. eru undanskildir starfsmenn ráðuneyta en sú venja hefur lengi tíðkast að þeir komi fyrir þingnefndir til að gera grein fyrir efni lagafrumvarpa eða tillagna frá viðkomandi ráðuneyti, svo og til að svara til um einstök efnisatriði mála. Slíkir starfsmenn vinna á ábyrgð þess ráðherra sem fer með ráðuneytið og því ekki eðlilegt að þeir sæti opinberu eftirliti af þessu tagi. Nefnd getur þá, ef hún telur ástæðu til, kallað ráðherra fyrir nefndina til að gefa skýringar eða veita upplýsingar sem ástæða þykir til að gera opinberar.

Í framkvæmd er þetta fyrirkomulag hugsað þannig að í útsendri dagskrá nefndarfundar komi fram að tiltekin dagskrárefni séu opin fyrir fréttamönnum.

Þegar þingnefndum eru veittar upplýsingar í trúnaði verður eðli málsins samkvæmt að halda lokaðan nefndarfund með gesti eða gestum.

Í 3. mgr. þessarar greinar frumvarpsins eru 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 segir 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 eftir 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 mál-efni. 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.

Um 10. gr. (23. gr. þingskapa.)

Breytingin á greininni í a-lið er til samræmis við breytingar á nefndakerfi þingsins, en í 13. gr. laganna verður nánar tiltekið hvaða málaflokkar heyra undir hverja nefnd. Ákvæðin í 1. mgr. 23. gr. þingskapa eiga ekki við lengur.

Í b-lið er lagt til að fest verði í þingsköp sú venja að sé máli vísað formlega til nefndar áður en umræðunni er lokið gildi við framhald umræðunnar ákvæði þingskapa um ræðutíma eins og við upphaf hennar. Það er ekki oft sem umræðu er formlega frestað og máli formlega vísað til nefndar á ný með atkvæðagreiðslu eða yfirlýsingu forseta. Hafi það hins vegar verið gert hefur þótt eðlilegt, einkum ef nefndin, eða meiri hluti hennar, hefur lagt fram framhaldsnefndarálit, að ræðutími sé það rúmur að enginn þingmanni, þ.m.t. framsögumenn, hafi tapað rétti sínum til að taka til máls eða tala svo lengi sem eðlilegt getur talist.

Um 11. gr. (24. gr. þingskapa.)

Forsætisnefnd hefur nýlega sett nýjar og endurskoðaðar reglur um meðferð EES-mála á Alþingi. Er þar byggt á tillögum utanríkismálanefndar en reglurnar að öðru leyti unnar í samstarfi við utanríkisráðuneytið og raunar Stjórnarráðið allt. Ákvæði þessarar greinar frumvarpsins er ætlað að verða lagagrundvöllur þeirra reglna sem Alþingi setur um meðferð EES-mála.

Um 12. gr. (25. gr. þingskapa.)

Breytingar á greininni eru tengdar nýrri nefndaskipun Alþingis. Undanfarin ár hafa fastanefndir þingsins fjallað um þá þætti fjárlaga sem tengjast málefnasviði þeirra. Hefur sú yfirferð verið í senn almenn en sumar nefndir hafa auk þess gert tillögur um skiptingu svokallaðra safnliða. Hafa þessi vinnubrögð sætt vaxandi gagnrýni og enn fremur þótt til þess fallin að tefja yfirferð yfir fjárlagafrumvarpið. Fjárlaganefnd hefur nú í undirbúningi breytingu á afgreiðslu safnliða svo að aðkomu annarra fastanefnda verður síður þörf. Auk þess er hin nýja nefndaskipun þingsins ekki miðuð við málefna-skiptingu í Stjórnarráðinu og því örðugra um vik að vísa einstökum þáttum fjárlagafrumvarps til nefnda. Er því fallið frá því að hinar nýju nefndir taki tíma til umfjöllunar um fjárlagafrumvarpið, enda munu verkefni þeirra verða meiri en þeirra fastanefnda sem nú eru í þinginu. Breytingin í a-lið lýtur að þessum atriðum.

Í b-lið greinarinnar er felld brott ákvæði um að fjárlaganefnd fjalli um starfsskýrslu Ríkisendurskoðunar, en nýrri stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd er ætlað að fjalla um skýrslur stofnana Alþingis.

Um 13. gr. (26. gr. þingskapa.)

Í 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 stjórnsýslu 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.

Hafa ber í huga að langflest eftirlitsmál, sem krefjast sérstakrar rannsóknar, eða hafa verið rannsökuð, annaðhvort af sérstakri rannsóknarnefnd eða Ríkisendurskoðun, koma til kasta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar og því er ljóst að ákvæði 26. gr. þingskapa taka fyrst og fremst til þeirra mála sem efst eru á baugi í þjóðmálaumræðunni, eru pólitísk í eðli sínu, og krefjast ekki sérstakrar rannsóknar umfram það sem fram kemur hjá þeim sem koma á fund nefndar.

Um 14. 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 og gera tillögu um afgreiðslu þess og drög að nefndarálit þegar nefnd hefur lokið athugun sinni, sbr. síðari málslið 1. mgr. 27. gr. laganna. Sami þingmaður er jafnframt framsögumaður málsins þegar mælt er fyrir nefndarálit. Þess er vænst að þessi tilhögun geri nefndarstarfið markvissara og 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 alveg frá árinu 1991 verið heimild til að hafa verktilhögun sem þessa en henni hefur ekki verið beitt að neinu ráði.

Um 15. gr. (29. gr. þingskapa.)

Með ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 29. gr. þingskapa er miða annars vegar að því að skapa meiri festu við afgreiðslu mála frá þingnefndum og hins vegar að festa í sessi framkvæmd við útbýtingu nefndarálita og tímafresti í því sambandi.

Samkvæmt a-lið skal tillaga að nefndarálit nefndar eða meiri hluta hennar liggja fyrir áður en mál er afgreitt frá nefndinni. Í þessu felst jafnframt að lagðar eru þær skyldur á nefndarmenn að þeir taki afstöðu til tillögu um nefndarálit þannig að ljóst liggi fyrir áður en mál er afgreitt úr nefnd hvort allir nefndarmenn standa að nefndarálit, hvort nefndin klofnar og hvernig eða hverjir rita undir nefndarálit með fyrirvara. Sú ályktun verður ekki dregin hér að mál verði ekki afgreitt úr nefnd sé ekki meiri hluti fyrir nefndarálit. Af álitinu má á hinn bóginn sjá hvaða afgreiðslu mál hefur fengið hjá nefnd, þar á meðal ef hún hefur klofnað. Til kynni nefndarmaður ekki um afstöðu sína til framkominnar tillögu um nefndarálit fyrir lokaafgreiðslu málsins er rétt að líta svo á að hann hafi ekki samþykkt álitid eða muni skila sérálit, sbr. 2. másl. 1. mgr. sem verður 4. másl. 1. mgr.

Í b-lið greinarinnar er fest í þingsköp sú venja að um framhaldsnefndarálit gildi sami tímafrestur og um nefndarálit almennt, þ.e. að umræða geti ekki hafist fyrr en „einni nóttu“ eftir

útbýtingu álits nefndar. Hefur þessari reglur verið fylgt, einkum eftir að sú regla var sett í þingsköp að mál gengju oftar til nefndar á ný eftir 2. umræðu. Oft hafa nefndir þá gefið út framhaldsnefndarálit. Þingmálið kemur þá fyrst á dagskrá degi eftir útbýtinguna, nema afbrigði séu veitt.

Um 16. gr. (35. gr. þingskapa.)

Í a- og c-lið greinarinnar er lagt til að í 3. tölul. 1. mgr. og í 2. mgr. verði nafni „Íslandsdeildar þingmannanefndar EFTA“ breytt í „Íslandsdeild þingmannanefnda EFTA og EES“. Núverandi nafn sýnir ekki að Íslandsdeildin starfar jöfnum höndum í þingmannanefnd EFTA og í þingmannanefnd EES. Starf Íslandsdeildar í þingmannanefnd EES er síst veigaminna en í þingmannanefnd EFTA. Þingmannanefnd EES er vettvangur þar sem skýrslur eru unnar og ályktanir samþykktar ólíkt fundum þingmannanefndar EFTA sem hafa fyrst og fremst form samráðs og upplýsingagjafar. Nafnabreyting eins og hér er lögð til er í samræmi við það sem tíðkast í þjóðþingum hinna EFTA/EES-ríkjanna, þ.e. í Stórþinginu í Noregi og Landsdeginum í Liechtenstein.

Í b-lið er felldur brott 7. tölul. greinarinnar sem fjallar um Íslandsdeild þings Vestur-Evrópusambandsins sem Alþingi hefur hætt þátttöku í og lagt verður niður innan skamms.

Í d-lið er felld brott ákvæði um að alþjóðanefndir kjósi sér formann og varaformann. Ákvæði um þau embætti færast í 14. gr. nýrra þingskapa, þ.e. um kosningu nefnda Alþingis.

Loks er gerð sú breyting 6. mgr. 35. gr. laganna að forseti Alþingis setji alþjóðanefndunum almennar starfsreglur, en nú er það aðeins heimildarákvæði. Það er til bóta að slíkar reglur séu settar þar sem fram koma þær meginreglur sem gilda um starf allra nefnda sem vinna að alþjóðlegu samstarfi. Þess utan þarf hver alþjóðanefnd að hafa sínar vinnureglur sem mótáðar eru eftir því starfi sem þær sinna.

Um 17. gr. (Ný grein.)

Með greininni er lagt til að forsætisnefnd verði gert kleift að stofna til tímabundinna alþjóðanefnda auk þess sem forsætisnefndin geti ákveðið að fela tiltekinni alþjóðanefnd afmörkuð alþjóðleg verkefni. Með ákvæðinu er hnykkt á umsjón forsætisnefndar með alþjóðlegu samstarfi sem Alþingi á aðild að skv. 5. mgr. 10. gr. Rétt þykir að veita forsætisnefnd lagastoð til að bregðast við tímabundnum verkefnum sem upp kunna að koma í alþjóðlegu starfi án þess að það krefjist frekari breytinga á þingsköpum. Dæmi um ákvörðun forsætisnefndar um tímabundin verkefni er frá 17. ágúst 2010 um stofnun sameiginlegrar þingmannanefndar Íslands og Evrópusambandsins. Dæmi um afmarkað verkefni sem forsætisnefnd hefur falið tiltekinni alþjóðanefnd er umsjón með þátttöku í þingmannaráðstefnu Eystrasaltsins sem falin var Íslandsdeild Norðurlandaráðs.

Um 18. gr. (36. gr. þingskapa.)

Um a-liðinn vísast til athugasemda við 11. gr. frumvarpsins (reglur um EES-mál).

Í b-lið er breytt ákvæðum þingskapa um framlagningarfrést lagafrumvarpa á síðari hluta þings, 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 15. 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.

Núgildandi ákvæði um framlagningarfrést á haustþingi, er óbreyttur, þ.e. 1. desember.

Um 19. gr. (42. gr. þingskapa.)

Breytingin er til samræmis við breytta nefndaskipun. Skv. 13. gr. laganna mun stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fara með þingmál sem snúa að breytingum á stjórnarskrá landsins.

Um 20. 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 til 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 rétt að fylgja álit dómnefndar samkvæmt lögnum. Brýnt 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 einhverrar 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.

Í b-lið er dagsetningunni „1. apríl“ breytt í „15. mars“ en hún lýtur að síðasta framlagningardegum nýrra þingsályktunartillagna. Er greinin til samræmis við ákvæði um framlagningu lagafrumvarpa í 36. gr., þ.e. 18. gr. þessa frumvarps.

Með fyrri málsgreininni í c-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. Undir þetta sjónarmið er tekið í ályktun Alþingis frá 28. september 2010 sem var lögð fram af þingmannanefnd sem hafði skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um bankahrunið til meðferðar.

Um 21. gr. (Nýjar greinar.)

Með greininni er fest í þingsköp Alþingis sú grundvallarregla stjórnskipunarinnar að Alþingi hafi eftirlit með framkvæmdarvaldinu. Sú regla á að réttu heima í stjórnarskrá, skýrlega

skrifuð, en er hér leidd af meginefni hennar. Í 54. gr. stjórnarskrárinnar eru ákvæði um eftirlitsstörf þingsins og þingmanna, en hún tekur til fyrirspurna og skýrslubeiðna. Hefur jafnan verið litið svo á að réttur Alþingis til eftirlits með stjórnarframkvæmdinni sé víðtækari, það fari m.a. fram í umræðum á þinginu og í störfum nefndanna.

Þetta sjónarmið hefur verið áréttað í þeim lagabreytingum sem gerðar voru seint á níunda áratug síðustu aldar með því að færa annars vegar Ríkisendurskoðun undan fjármálaráðuneytinu yfir til Alþingis og hins vegar stofnun embættis umboðsmanns Alþingis. Ríkisendurskoðun hefur eftirlit með fjárstjórninni og gerir stjórnsýsluendurskoðanir, stundum í þágu Alþingis, og eru skýrslur hennar iðulega til umræðu á vettvangi þingsins og taldar vera mikilvægar í eftirlitsstörfum þingsins. Umboðsmaður Alþingis hefur eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Þangað geta einstaklingar leitað telji þeir sig misrétti beitta af stjórnvöldum. Skýrslur umboðsmanns Alþingis koma til umræðu á Alþingi. Telja verður að störf umboðsmanns Alþingis hafi haft mikla þýðingu fyrir framkvæmd opinberrar stjórnsýslu. Auk þessa ber hér einnig að nefna að nú liggur fyrir Alþingi frumvarp til laga um rannsóknarnefndir, en verði það frumvarp að lögum verður eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu styrkt frekar.

Efni þessarar greinar er byggt á tillögum í skýrslu starfshóps forsætisnefndar Alþingis um „eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu“ (útg. 2009). Er almennt vísað til þeirrar skýrslu um skýringar á hinum nýju greinum þingskapanna sem fjallað er um í þessari grein. Rétt er þó að áréttu nokkur atriði.

Samkvæmt stjórnarskránni er meginhlutverk Alþingis þríþætt: Í fyrsta lagi er Alþingi aðalhandhafi löggjafarvaldsins. Í öðru lagi fer Alþingi með fjárstjórnarvald ríkisins. Í þriðja lagi hefur Alþingi eftirlit með störfum ráðherra og veitir þeim og ríkisstjórninni í heild 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 út af embættisbrotum ráðherra. Með þessu er Alþingi falið að gæta þess að ráðherrar og sú stjórnsýsla sem undir þá heyrir starfi í samræmi við almennar áherslur og vilja Alþingis, svo og stjórnarskrá og lög.

Í skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu er lagt til að lögfest verði með einum eða öðrum hætti sú meginregla að Alþingi eigi aðgang að upplýsingum frá stjórnvöldum sem eru nauðsynlegar til að þingið geti gegnt hlutverkum sínum 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.

Bent er á það í skýrslunni að ekki er 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 tryggi þingnefndum ríkari aðgang að gögnum en almenningur á rétt á samkvæmt upplýsingalögum. Þingfundir verði aftur á móti áfram vettvangur þar sem einstakir þingmenn geta leitað afstöðu og skýringa ráðherra, m.a. með fyrirspurnum. Þetta tengist ábendingum um að styrkja þurfi 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. Við samningu greinarinnar hefur verið byggt á tillögum vinnuhópsins og tillögum þingmannanefndar sem fjallaði um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis sem samþykktar voru einróma í lok síðasta löggjafarþings. Þá hefur einnig verið höfð hliðsjón af ábendingum um nauðsyn þess að lögfesta upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra

er fram koma í skýrslu starfshóps forsætisráðuneytisins í maí 2010 um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og skýrslu nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands í desember 2010.

Með greininni er lagt til að á eftir 44. gr. þingskapa komi nýr kafli sem geymi gildandi ákvæði þingskapa um eftirlitshlutverk þingsins, auk þess sem fjórum nýjum greinum verði bætt við þingsköpin í þeim tilgangi til að styrkja upplýsingarétt þingsins gagnvart stjórnvöldum. Í því sambandi er í b-d-liðum greinarinnar kveðið á um upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart Alþingi, um afhendingu og meðferð trúnaðargagna og um almenna þagnarskyldu þingmanna. Um er að ræða þrjár nýjar greinar, sem mynda eina heild, í þeim tilgangi að tryggja sem best aðgang Alþingis að upplýsingum frá stjórnvöldum *sem eru nauðsynlegar til að þingið geti gegnt eftirliti sínu með framkvæmdarvaldinu.*

Til frekari glöggvunar þykir rétt að skýra nánar þau ákvæði sem lúta að móttöku trúnaðargagna og meðferð þeirra, en í framkvæmd hafa komið upp mál þar sem tekist hefur verið á um heimildir þingsins til þess að fá afhentar trúnaðarupplýsingar úr stjórnsýslunni. Í því sambandi liggur áherslan á því að stjórnvöldum er gert kleift að leggja fyrir þingið upplýsingar sem annars væri óheimilt að veita samkvæmt reglum um þagnarskyldu eða á grundvelli upplýsingalaga. Er það gert með því að mæla fyrir um almenna þagnarskyldu þingmanna, einnig með ákvæðum um að grípa skuli til viðeigandi ráðstafana til að tryggja að upplýsingarnar berist ekki óviðkomandi og um miðlun og varðveislu þeirra.

Almennt verður að gera ráð fyrir því að það heyrir til undantekninga að leggja þurfi fyrir þingnefnd upplýsingar sem háðar eru reglum um þagnarskyldu eða varði t.d. mikilsverða hagsmuni einstaklinga og fyrirtækja, sbr. 5. gr. upplýsingalaga. Í þessu sambandi má t.d. benda á að hefð er fyrir því að norska Stórþingið fari varlega í að kalla eftir slíkum upplýsingum nema rik þörf sé á því, sjá nánar bls. 144 í skýrslu vinnuhóps um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu.

Sjá má fyrir sér í framkvæmd að þingnefnd, sem fengið hefur mál til meðferðar eða hefur tekið upp mál að eigin frumkvæði, óski eftir því að lagðar verði fram upplýsingar sem þagnarskylda er um, sbr. t.d. 13.–15. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármála-starfsemi. Slík þagnarskylduákvæði kæmu ekki í veg fyrir að upplýsingarnar yrðu lagðar fram á lokuðum þingnefndarfundi *í tengslum við mál sem þar væri til meðferðar.* Sama ætti við ef um væri að ræða viðkvæmar upplýsingar sem ættu að fara leynt annaðhvort vegna hagsmuna ríkisins eða einkahagsmuna. Teldi þingnefnd að upplýsingarnar væru ekki þess eðlis að þær væru háðar trúnaði yrði sá ráðherra sem í hlut ætti að gera grein fyrir í hverju þeir hagsmunir væru fólgnir sem njóta ættu verndar. Yrðu upplýsingarnar ekki lagðar fram yrði nefndin að leggja mat á hvort henni væri gert kleift að taka afstöðu til málsins á grundvelli fyrirliggjandi upplýsinga. Ljóst er að það dæmi sem hér er nefnt er takmarkatilvik og að almennt verður að ætla að þingnefnd og hlutaðeigandi ráðherra finni viðunandi lausn á málinu. Hér verður einnig að hafa í huga að þingnefnd getur ekki vikið til hliðar ákvæðum um þagnarskyldu og brjóti þingmaður þagnarskyldu sína getur reynt á refsíabyrgð hans, sbr. nánar d-lið greinarinnar.

Sú aðstaða getur einnig komið upp að einstakir þingmenn vilji ekki una því að þagnarskylda hvíli á upplýsingum sem óskað hefur verið eftir. Í slíkum tilvikum er engu síður ljóst að á þingmanni hvílir almenn þagnarskylda eins og áður segir. Hann verður því að gera upp við sig hvort hann sé tilbúinn að virða þagnarskyldu sína eða víkja af fundi.

Ákvæði frumvarpsins gera ráð fyrir því að upplýsingar sem þagnarskylda er um séu lagðar fram á lokuðum fundi og að nefndarmenn geti kynnt sér upplýsingarnar á fundinum en að óheimilt sé að miðla upplýsingunum annað. Mundi þetta einnig taka til þeirra þingmanna sem

sitja fundi nefndarinnar sem áheyrnarfulltrúar. Heimildir Alþingis til þess að taka við upplýsingum, sem háðar eru þagnarskyldu, kalla jafnframt á tiltekið verklag. Þannig verður t.d. að gera ráð fyrir því að fyrir boðaðan þingfund sé almennt ljóst hvaða upplýsingar eru háðar þagnarskyldu og hver sé afstaða þingnefndar eða einstakra þingmanna til þess. Jafnframt verður að tryggja að gögn sem afhent hafa verði þingnefnd og þagnarskylda er um séu auðkennd sem slík og varðveitt á tryggan hátt. Þegar þingnefnd hefur lokið umfjöllun sinni um málið eða starfstími hennar liðinn skal afhenda skjalasafni Alþingis gögnin til varðveislu.

Réttarstaðan í hinum norrænu ríkjunum hefur verið athuguð sérstaklega við samningu þessa frumvarps. Gerð er ítarleg grein fyrir þeirri umfjöllun í almennum athugasemdum með frumvarpi því sem forseti Alþingis lagði fram til kynningar undir lok síðasta löggjafarþings, þskj. 1433, máli 686.

Um a-lið (48. gr.).

Með ákvæðinu er áréttað með almennum hætti að Alþingi fari með eftirlit með framkvæmdarvaldinu og hver sé grundvöllur þess. Þá er jafnframt lýst með almennum hætti eftirlitsstörfum alþingismanna. Loks er lagt til að lögfest verði ákveðin skýringarregla í lokamálsgreininni þar sem skilgreint er hvað átt er við með „opinberu málefni“. 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 fara með stjórnslu eða veita almenningi opinbera þjónustu.

Um b-lið (49. gr.).

Hér er sú skylda lögð 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 í sérstökum umræðum og 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 einkum 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 í d-lið. Ef upplýsingar, sem eru háðar þagnarskyldu, eru þess eðlis að þær hafa 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.

Í lokamálsgrein ákvæðisins er lagt til að áréttuð verði sú almenna regla að þingnefnd ákveði fyrir fram hvort hún takið við upplýsingum sem þagnarskylda er um samkvæmt lögum. Með þeim hætti gefst nefnd ráðrúm til þess að leggja mat á þá hagsmuni sem í húfi eru og hvort upplýsingarnar séu nauðsynlegar fyrir það mál sem nefndin hefur til meðferðar eða hvort upplýsinga megi afla með öðrum hætti. Jafnframt þykir rétt að taka fram að þingnefnd

geti ákveðið að trúnaður skuli ríkja um tiltekna upplýsingar sem hún fær á nefndarfundum. Getur þetta t.d. átt við um upplýsingar sem geta að mati nefndar talist viðkvæmar vegna meðferðar hennar á tilteknu máli.

Um c-lið (50. gr.).

Hér er lagt til að fastanefndir Alþingis geti krafist þess að fá aðgang að gögnum hjá stjórnvöldum og að minni hluti nefndarmanna (fjórðungur; þrjú þingmenn) 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 fyrirbyggjandi 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.

Um d-lið (51. gr.).

Ákvæði um þagnarskyldu er að finna í þingsköpum norrænu ríkjanna. Almennt ganga ákvæði út á það að gera ráðherra kleift að miðla upplýsingum sem þagnarskylda er um og að gera mögulegt að taka við slíkum upplýsingum. Gerð er ítarleg grein fyrir þeirri umfjöllun í almennum athugasemdum með frumvarpi því sem forseti Alþingis lagði fram til kynningar undir lok síðasta löggjafarþingi, þskj. 1433, máli 686.

Í skýrslu vinnuhópsins um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu er á það bent 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 tryggi örugga meðhöndlun slíkra upplýsinga og fyrirmæli um þagnarskyldu alþingismanna eins og eru í Noregi og Danmörku.

Með ákvæðinu er lagt til að lögfest verði almenn þagnarskylduregla sem taki 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 lögmætri 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.

Almennt þagnarskylduákvæði af þeim toga sem hér um ræðir gerir það mögulegt fyrir ráðherra að miðla upplýsingum til þingmanna sem annars væri trúnaður um en eru nauðsynlegar vegna starfa þeirra. Ákvæðið ásamt upplýsingaskyldu ráðherra og upplýsingarétti Alþingis skapa á heildstæðan hátt grundvöll fyrir miðlun upplýsinga frá stjórnvöldum til Alþingis og meðferð þeirra. Þannig er í b-lið greinarinnar 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. Þá er í 9. gr. frumvarpsins, þar sem fjallað er um nefndarfundum, ákvæði sem miðar að því að þingmenn gæti trúnaðar um atriði sem komið hafa fram á lokuðum nefndarfundum nema nefnd ákveði annað og 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. Í slíkum mál-

um yrði almenna reglan sú að nefndarmenn mundu kynna sér slík gögn á lokuðum fundi án þess að fara með þau út af fundinum.

Í lokamálsgrein c-liðar eru sett sérstök ákvæði um það hvernig skuli fara með þau gögn sem nefnd eru afhent í trúnaði. Miklu skiptir að skýrt sé hvernig með slík gögn er farið svo að enginn óviðkomandi eigi aðgang að þeim. Gert er ráð fyrir að um aðgang að gögnunum sé fylgt almennum reglum um aðgengi að trúnaðarskjölum en forsætisnefnd er gert að setja nánari reglur þar um.

Í XIV. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, eru ýmis ákvæði sem fjalla um refsiverð brot í opinberu starfi. Talið hefur verið að beita megi ákvæðum kaflans með lögjöfnun um alþingismenn eftir því sem við á. (Ólafur Jóhannesson, 1978, Stjórnskipun Íslands, bls. 241. – Gunnar G. Schram, 1999, Stjórnskipunarréttur, bls. 250. – Hallgrímur Ásgeirsson, Úlfjótur 1997, Hugtakið opinber starfsmaður, bls. 477.) Í kaflanum segir í 136. gr. að það varði fangelsi allt að einu ári ef „[o]pinber starfsmaður [...] segir frá nokkru, er leynt á að fara og hann hefur fengið vitneskju um í starfi sínu eða varðar embætti hans eða sýslan“. Ákvæðið hefur ekki að geyma efnislega þagnarskyldureglu enda lýsir hún ekki hvers konar upplýsingum skuli haldið leyndum heldur vísar til annarra fyrirmæla um það atriði. Sennilega yrði ekki unnt að beita 136. gr. almennra hegningarlaga með lögjöfnun um alþingismenn nema þegar skýrt er kveðið á um að þagnarskylda hvíli á þeim eins og dæmi eru um í 24. gr. þingskapa og 4. mgr. 10. gr. laga um Ríkisendurskoðun. Komi sú staða upp að þingmaður hafi mögulega brotið þagnarskyldu sína kemur til kasta Alþingis hvort leyfa skuli saksókn á hendur honum, sbr. 49. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 22. 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.

Um 23. gr. (49. gr. þingskapa.)

Í a-lið greinarinnar er bætt við í þessa grein þingskapa um fyrirspurnir þingmanna til ráðherra tilvísun til ákvæða gildandi 46. gr. þar sem er að finna skýrgreiningu á hugtakinu „opinbert málefni“. Fyrirspurnir til ráðherra eru þá bundnar því að falla undir ábyrgðarsvið ráðherrans og vera um opinbert málefni.

Í b-lið er tekið upp það nýmæli að sjálfkrafa falli niður 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, enda ber ráðherrann ábyrgð á svarinu. Með þessari reglu er tekið af skarið um afdrif fyrirspurna í slíkum tilfellum. 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 24. 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 verða settar á dagskrá þingfunda.

Í utandagskrárumræðum eru tekin fyrir pólitísk álitæfni sem á þingmönnum eða ráðherrum brenna hverju sinni. Umræður utan dagskrár hafa verið skilgreindar sem umræður

sem efnt er til um ákvæðið efni sem ekki liggur fyrir sem þingmál og varðar málefni líðandi stundar. Að hluta til hafa aðrir möguleikar samkvæmt þingsköpum (óundirbúnir fyrirspurnatímar, störf þingsins) 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 við forseta. Forseti tekur þá afstöðu til þess í samráði við þingmanninn sem ber fram óskina og viðkomandi ráðherra hvort og hvenær umræðan getur farið fram. Föst venja er orðin að forseti ráðgisti um það við formenn þingflokka á vikulegum fundum sem hann heldur með þeim.

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 þess vegna gengið út frá því að ráðherrar séu til andsvara í sérstökum umræðum.

Sérstakt ákvæði um hinar lengri utandagskrárumræður er fellt niður en í staðinn (ný 3. mgr.) er sett ákvæði um að lengja megi sérstakar umræður ef málefnið er óvenjumikilvægt og umfangsmikið. Er þetta í samræmi við þá venju sem skapast hefur. Ef umræður utan dagskrár hafa staðið lengur en í þann hálf tíma sem til þeirra er ætlaður hefur verið gert samkomulag um hve lengi þær umræður hafa staðið og hver ræðutími hvers þingmanns er.

Fellt er niður í þessu frumvarpi ákvæði sem var í frumvarpi forseta frá því í júní um almenna umræðu og möguleika þingmanna á því að fá afgreidda ályktun við þá umræðu. Talið er að sú breyting þurfi betri athugunar við, ekki síst með það í huga hvernig hinni nýju stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd tekst að móta störf þingsins um eftirlit þess með framkvæmdarvaldinu.

Þá er í greininni lagt til að forseti geti á fundartíma heimilað formönnum stjórnmalaflokka 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 25. 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 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. Er almennt miðað við að birting sé bundin þeim degi þegar hún fer fram, en forseti getur sett því eðlilegar skörður svo að birting sé ekki mjög seint á degi. Eins verður forseti að móta reglur um hvernig þingmönnum er tilkynnt um útbýtinguna, t.d. með tilkynningu í tölvupósti eða símaskilaboðum. Almennt munu því svokallaðir útbýtingarfundir falla niður.

Um 26. gr. (55. gr. þingskapa.)

Í a-lið er aðeins orðalagsbreyting til samræmis við breytt heiti umræðna utan dagskrár.

Í b-lið er gerð orðalagsbreyting til samræmis við venju í framkvæmd þegar þingflokkur óskar eftir lengingu umræðu.

Með breytingu í c-lið 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. Athugasemdir um kosningu hefur forseti þó leyft til samræmis við athugasemdir um atkvæðagreiðslu en rétt þykir að lögfesta þennan rétt þingmanna.

Um 27. gr. (60. gr. þingskapa.)

Við 2. umræðu um lagafrumvörp hefur tíðkast að þingmenn hafi kallað aftur breytingartillögur, að hluta eða í heild, og hafa þær þá komið á dagskrá við 3. umræðu máls. Þetta hefur stundum valdið vandkvæðum og verið óglögg, t.d. þegar einstakir töluliðir í breytingartillögum hafa verið „kallaðir aftur til 3. umræðu“ eins og það er kallað. Eins hefur stundum farið svo að hlutar breytingartillagna eiga ekki lengur við þá grein sem þeir eru merktir á breytingartillöguskjalinu vegna breytinga sem orðið hafa á frumvarpi við 2. umræðu. Þykir því greinilegast að allar breytingartillögur, sem ekki koma til atkvæða við 2. umræðu, falli niður og þær verði að endurflytja ef þær eiga að koma til umræðu og atkvæðagreiðslu við 3. umræðu. Er það og hinn sami háttur og hafður hefur verið á um breytingartillögur við fjárlagafrumvarpið.

Um 28. gr. (68. gr. þingskapa.)

Kosningar eins manns á Alþingi til embættis eru afar sjaldgæfar ef undan er talin kosning forseta þingsins. Helst má þó nefna kosningu umboðsmanns Alþingis sem fram fer reglulega á fjögurra ára fresti. Kosning af þessu tagi á að fara fram skriflega, þ.e. með kjörmiða, en slík kosning hefur þótt nokkuð seinleg og aðferðin úrelt. Við kosningu forseta þingsins er jafnan notað atkvæðagreiðslukerfi þingsins, en það má stilla þannig að jafna megi til skriflegrar kosningar ef einn eða tveir eru í kjöri. Sést þá ekki á atkvæðatöflum á veggjum þingsalar, né í minni tölvunnar, hvernig hver þingmaður hefur greitt atkvæði, aðeins hvort hann hefur tekið þátt í atkvæðagreiðslunni og kosið einhvern sem í framboði er eða skilað auðu.

Það mælir enn fremur með breytingu á þessari grein þingskapa um kjör eins manns að með því að hann sé tilnefndur fyrir fram má ganga úr skugga um það að hinn tilnefndi sé kjör-gengur, en um embætti umboðsmanns, t.d., gilda strangar hæfisreglur. Með orðalagi greinarinnar er það lagt á forseta að ganga úr skugga um að hinn tilnefndi vilji taka kjöri og uppfylli hæfisskilyrði.

Um 29. gr. (72. gr. þingskapa.)

Með ákvæðinu er fest í þingsköp sú skylda forseta og forsætisnefndar að ráðfæra sig við formenn þingflokka áður en settar eru reglur sem heimild er fyrir í þingskapalögunum. Það hefur oftast verið gert en rétt þykir að festa það í þingsköpin. Jafnframt er ráð fyrir því gert að formenn þingflokka kynni slík mál á fundum þingflokka sinna og þannig séu öllum alþingismönnum kynnt þau drög sem fyrir liggja um frekari reglur í starfi þingsins og þeir geti þannig komið að ábendingum eða athugasemdum ef þeir telja ástæðu til.

Formenn þingflokka hafa mikilvægu hlutverki að gegna við stjórn þingstarfanna og leitar forseti með reglubundnum fundum samráðs við þá um dagskrár þingfunda og afgreiðslur mála. Hefur jafnan verið litið svo á að hin pólitísku átakamál í þinginu séu rædd á þeim vettvangi en forsætisnefnd, ásamt forseta þingsins, fari að öðru leyti með alla stjórnsýslu þingsins og lögbundin verkefni sem henni eru falin. Tilkynningar og erindi forseta við þingflokka, og þar með þingmenn almennt, hafa farið um hendur formanna þingflokka. Því er talið eðlilegt að þetta nýja ákvæði komi inn í þingsköpin.

Um 30. gr. (Nýjar greinar.)

Með a-lið greinarinnar er fest í lög skylda forsætisnefndar til þess að setja reglur fyrir alþingismenn um skráningu fjárhagslegra hagsmuna og trúnaðarstarfa utan þings. Slíkar reglur voru settar 23. mars 2009 og hafa gilt síðan 1. maí það ár.

Ekki eru ráðgerðar efnisbreytingar á reglum forsætisnefndar, sem fylgja að mestu leyti almennum fyrirmyndum í þjóðþingum nágrannalanda, heldur aðeins skotið lagastoð undir þær og fest í þingsköp mikilvægustu atriði þeirra, þ.e. til hvers þær taka, tímafresti o.s.frv. Þar með verður hverjum alþingismanni skylt að veita upplýsingar samkvæmt reglunum, en þær hafa verið valfrjálsar fram að þessu. Allir alþingismenn hafa þó skráð fjárhagslega hagsmuni sína og trúnaðarstörf utan þings.

Rétt er að vekja athygli á því að skráning þessi er kjösendum til upplýsingar og henni er ætlað að auka gagnsæi í störfum Alþingis. Skráðir hagsmunir hafa engin formleg áhrif á störf alþingismanna umfram það sem þeir sjálfir kjósa, enda eru alþingismenn í störfum sínum eingöngu bundnir við sannfæringu sína, sbr. 48. gr. stjórnarskrár, og standa aðeins kjösendum skil gerða sinna í almennum kosningum. Þeir eru ekki bundnir af hæfisreglum hliðstæðum þeim sem gilda um stjórnsýsluna eða dómendur í störfum sínum. Alþingismenn geta því tekið þátt í meðferð og afgreiðslu mála á þinginu óháð hagsmunatengslum. Tengist þeir máli persónulega er þeim í sjálfsvald sett að segja sig frá því. Það er þeirra ákvörðun og á þeirra ábyrgð.

Í b-lið greinarinnar er lagt til að sett verði nýtt ákvæði í þingsköpin um að forsætisnefnd Alþingis sé skylt að setja siðareglur fyrir alþingismenn.

Alloft hefur verið óskað eftir því í opinberri umræðu á undanförunum árum að alþingismenn settu sér siðareglur. Í tillögum nefndar fulltrúa allra flokka sem vann að lögum um fjármál stjórnmalaflokkanna frá því í árslok 2006 var kallað eftir því að settar yrðu siðareglur fyrir alþingismenn. Krafa um þetta hefur og aukist í kjölfar efnahagsáfallanna 2008, sbr. álit þingmannanefndarinnar sem fjallaði um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010. Lögfest hefur verið ákvæði um siðareglur fyrir Stjórnarráðið.

Í þjóðþingum allmargra landa hafa verið settar reglur af þessu tagi („code of conduct“) og er við margar fyrirmyndir að styðjast í þeim efnunum. Þar eru m.a. reglur um hvaða gjafir, styrki og ferðir þingmenn megi þiggja, svo að eitthvað sé nefnt.

Eðlilegt þykir að forsætisnefnd leiti staðfestingar á reglunum með ályktun Alþingis þar sem reglurnar geta varðað störf og starfshætti allra alþingismanna.

Um 31. 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 32. gr. (77. gr. þingskapa.)

Með þeirri tækniþróun 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 að formi 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 varanna, fjarvistir, útbýtingar, skjöl, ræður, erindi, fundargerðir nefnda eða þingsályktanir.

Forseti ákveður hvernig birtingu skal háttáð. Sérstaklega er þó áréttáð að birting jafngildi prentun því aðeins að annað sé ekki tekið fram, en venja hefur verið að birta á vef þingsins ræður sem búið er að skrifa og yfirfara til bráðabirgða eins fljótt og auðið er, en þá er yfirleitt endanlegum frágangi ólokið, m.a. ókomnar leiðréttingar frá þingmönnum og lagfæringar ritstjóra.

Í greinina er jafnframt tekið upp sambærilegt ákvæði um öryggi og áreiðanleika birtra gagna sem er að finna í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 15/2005, um Stjórnartíðindi og Lögbirtinga-
blað.

Um 33. gr. (Nýjar greinar.)

Um a-lið (þingmálið).

Með greininni er lögfest sú venjuhelgaða regla að þingmálið sé íslenska. Jafnframt eru settar reglur um hvernig með eigi að fara ef hluti þingskjals er á erlendu máli eða vitnað er í útlenskan texta í umræðum í þingsal. Í greininni eru lögfestar þær venjur sem skapast hafa um þetta efni og þær reglur sem forsetar hafa sett. Um 1990 settu forsetar reglu um að allt erlent efni í þingskjölum skyldi þýða á íslensku. Hefur því verið fylgt síðan en nokkrum sinnum hafa komið upp álitamál um hvort miklu skipti að fylgja þessari kröfu eftir, t.d. um ítarefni í fylgiskjölum lagafrumvarpa. Með orðalagi greinarinnar er byggt á þeirri meginreglu að allt lagamálið sé á íslensku, svo og meginefni til skýringa á því, en ekki sé þörf á að þýða allt efni sem því er til fyllingar. Verður í þessu efni að móta reglur sem taka í senn mið af réttmætum kröfum íslenskra þegna og hagkvæmni, en oft getur verið kostnaðarsamt og umsvifamikið að þýða samninga og annað erlent efni á íslensku.

Þá er lagt til að fest verði í þingsköp sú regla sem forsetar hafa mótað að ræðumenn á þingfundum þýði jafnóðum ef þeir vitna í erlenda texta.

Loks er lögfest sú regla sem gilt hefur í nefndum þingsins að þeir gestir, sem ekki eru mæltir á íslenska tungu, skuli hafa með sér túlk. Er það meginreglan, en heimilt verður að vika frá henni ef enginn óskar eftir slíkri túlkun, hvorki nefndarmenn né heldur gesturinn, til þess að skilja spurningar nefndarmanna eða til að fylgjast með umræðum í nefndinni.

Ekki þykir ástæða til þess að sinni að setja frekari reglur um þingmálið. Fyrir hefur komið að þingmaður hefur sökum fötlunar notað táknað en sjálfsagt hefur verið talið að það væri þýtt jafnóðum, bæði á þingfundi og í nefndastarfi. Enn hefur enginn verið kosinn til Alþingis sem ekki hefur jafnframt verið mæltur á íslenskt mál.

Um b-lið (upplýsinga- og rannsóknþjónusta).

Upplýsinga- og rannsóknþjónusta hefur verið starfrækt í tengslum við bókasafn þingsins frá árinu 2004. Hlutverk hennar er að veita þingmönnum, þingnefndum og starfsfólki skrifstofunnar greiðan aðgang að upplýsingum sem þeir þurfa á að halda starfa sinna vegna og veita vandaða og óhlutdræga upplýsingaþjónustu. Til þess að rækja það hlutverk er sinnt margháttadri gagna- og upplýsingaöflun. Einnig eru samdar stuttar úttektir og minnisblöð að beiðni þingmanna eða að frumkvæði starfsfólks. Mikilvægi þjónustunnar felst einkum í því að til hennar geta þingmenn snúið sér persónulega með fyrirspurnir um málefni tengd starfsemi stjórnvalda eða einstökum viðfangsefnum þingsins. Starfsfólk upplýsingaþjónustu er bundið trúnaði við fyrirspyrjanda og er óheimilt að gefa upp nafn hans við þriðja aðila, nema að fengnu leyfi. Slík þjónusta er afar mikilvæg fyrir einstaka þingmenn og stuðlar að sjálfstæði í störfum þeirra og að þeir geti um leið sinnt betur eftirliti sínu með framkvæmdarvaldinu.

Fyrirmynd þjónustunnar var einkum sótt til Congressional Research Service í Bandaríkjunum og House of Commons Library Research and Information Services for Members í Bretlandi. Sambærilega þjónustu má finna víðar, t.d. hjá írsku, norska, sænska og finnska þinginu.

Með ákvæðinu er lagt til að á vegum skrifstofu Alþingis skuli starfa sérstök upplýsinga- og rannsóknþjónusta fyrir þingmenn og nefndir þingsins. Með því að geta hennar í þingsköpum er ætlunin að treysta betur grundvöll starfseminnar. Gert er ráð fyrir að í reglum forsætisnefndar verði kveðið nánar á um viðfangsefni og starfshætti þjónustunnar.

Um 34. gr. (80. gr. þingskapa.)

Greininni er aðeins breytt til samræmis við 24. og 26. gr. þessa frumvarps, þ.e. ræðutími í umræðum utan dagskrár fær nú heitið ræðutími í sérstakri umræðu, heimilt verður að gera athugasemd við kosningu, en að öðru leyti er greinin efnislega óbreytt.

Um 35. gr.

Þar sem ráðgert er að setja í þingskötun nýjan kafla, um eftirlitsstörf Alþingis og almennar umræður, er nauðsynlegt að færa til fjórar greinar í lögnum. Hinn nýi kafla fleygar III. kafla laganna (um þingmál), eins þau eru núna. Í hinn nýja kafla koma þá, auk nýrra greina samkvæmt frumvarpinu, ákvæði þingskapa um skýrslur og fyrirspurnir. Aftan við þau ákvæði eru tvær greinar, 51. og 52. gr., sem eiga heima í III. kafla laganna, um þingmál. Er gerð tillaga um að færa þær greinar aftast í þann kafla. Hinn nýi kafla tekur ekki aðeins til eftirlitsstarfa þingsins heldur einnig almennra umræðna (t.d. umræðna um störf þingsins) þar sem ráðherrar eða stjórnarmeirihluti svarar fyrir störf sín. Þykir því eðlilegra og til samræmis horfa að færa ákvæði þingskapa um stefnuræðu forsætisráðherra (73. gr.) og almennar stjórn mála umræður (eldhúsdagsumræður, 74. gr.) aftast í hinn nýja kafla þingskapa. Af því leiðir svo að breyta þarf fyrirögn V. kafla (sem verður VI. kafla) þar sem þar er ekki lengur fjallað um almennar umræður, heldur aðeins um þingflokka, svo og um starfsaðstöðu þingmanna og nýjar reglur um þingmenn, þ.e. skráningu fjárhagslegra hagsmuna og um siðareglur. Hið nýja kaflaheiti er í samræmi við það.

Loks er bætt við 3. mgr. 73. gr. gildandi laga ákvæði um að með málaskrá ríkisstjórnar, sem fylgir afriti stefnuræðu, skuli vera áætlun um hvenær stjórnarfrumvörp og tillögur verða lögð fram. Svo hefur verið gert að nokkru leyti undanfarin ár, þ.e. tekið fram hvort mál verða lögð fram að hausti eða vori. Miklu skiptir fyrir skipulag þingstarfa, og starfa nefnda sérstaklega, að unnt sé að gera vinnuáætlun og jafna þannig álag. Þetta viðbótarákvæði er og til samræmis við breytingu á 36. gr. þingskapa.

Um 36. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 37. gr.

Stefnt er að því að ákvæði þessa frumvarps komi til framkvæmda við upphaf næsta löggjafarþings, þ.e. haustið 2011. Er m.a. talið heppilegra að núverandi nefndir ljúki afgreiðslu þeirra mála sem til þeirra hefur verið vísað, en sum þeirra eru í vinnslu eða umsagnarferli. Við lok núverandi löggjafarþings falla öll þingmál niður, sbr. 52. gr. þingskapa. Að öllu óbreyttu kemst hin nýja nefndaskipan því á 1. október 2011, svo og önnur atriði í frumvarpinu. Lögin öðlast þó strax gildi þannig að hefja megi undirbúning ýmissa atriða, einkum þó tillögu formanna þingflokka um hvernig hinar nýju þingnefndir verða skipaðar.

Í gildistökuákvæðinu er skýrt tekið fram að kosning nýrra nefnda á næsta þingsetningarfundi nær til bæði fastanefndanna og alþjóðanefnda.

Í 2. mgr. er numið brott ákvæði til bráðabirgða í lögum um rannsóknarnefndir en þar var allsherjarnefnd falið að fara með mál er varða eftirlit Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu, sbr. 1. gr. þeirra laga. Sú bráðabirgðaráðstöfun á ekki við lengur þegar frumvarp þetta hefur orðið að lögum og komið til fullra framkvæmda.

Um 38. gr.

Um 1. tölul.

Í síðari málslið 3. mgr. 24. gr. laga um Seðlabanka Íslands eru ákvæði um í hvaða nefndum Alþingis ræða skýrslu peningamálastefnunar bankans. Fer ekki vel á því að slík ákvæði um innra skipulag þingsstarfa sé í seðlabankalögnum. Þar sem augljóst er að breyta verður þessu ákvæði seðlabankalaganna samfara breytingu á nefndakerfi þingsins er eðlilegast að það sé falið forseta Alþingis að ákveða til hvaða nefndar, eða eftir atvikum hvaða nefnda, skýrslu um peningamálastefnuna er vísað (en hún er ekki venjulegt þingskjal). Miðað við þá nefndaskipun, sem fyrirhuguð er í frumvarpinu, liggur beinast við að vísa skýrslunni til atvinnuvega- og viðskiptanefndar því að um málefna svið hennar segir að hún fjalli um efnahagsmál almennt.

Um 2. tölul.

Með breytingu á fastanefndum þingsins fækkar þeim úr 12 í 7. Hlutverk nefndarformanns breytist og sömuleiðis varaformanns, og stofnað er til embættis 2. varaformanns. Telja má víst að störf varaformanna aukist mikið frá því sem nú er, t.d. í þeim nefndum þar sem formaður kemur út stjórnarandstöðuflokki. Er líklegt að varaformenn verði í auknum mæli fram-sögumenn, og þar með umsjónarmenn, mikilvægra þingmála meðan þau eru til meðferðar í nefndum. Rétt þykir því að dreifa því launaálagi, sem hingað til hefur verið að mestu bundið við nefndarformenn, einnig á varaformenn, fyrsta og annan. Í núverandi nefndastarfi er aukaálag aðeins greitt varaformanni fjárlaga- og utanríkismálanefndar. Vegna fækkunar nefnda leiðir þessi breyting álagsgreiðslna ekki til aukinna útgjalda Alþingis.

Um 3. tölul.

Breyting á lögnum um umboðsmann Alþingis er tengd breytingu á 68. gr. þingskapa, þ.e. að aðeins séu þeir í kjöri sem tilnefndir eru. Ákvæði þetta er sérstaklega áriðandi um kosningu umboðsmanns Alþingis vegna þess að þeir einir eru kjörgengir sem uppfylla skilyrði til að vera hæstaréttardómari. Verður að ætla einhvern frest til þess að kanna hvort þeim skilyrðum er fullnægt áður en kosning getur farið fram. Eins og lög eru núna getur það valdið vandkvæðum við kosningu umboðsmanns hvort hinn kosni uppfylli skilyrðin fyrir kosningu eða hvort atkvæði sem falla á aðra séu gild eða ógild eftir því hvort í hlut á maður sem uppfyllir skilyrði til að vera hæstaréttardómari eða ekki.

Um 4.–6. tölul.

Í þremur töluliðum er breytt heiti fastanefnda Alþingis í öðrum lögum til samræmis við breytingar í þessu frumvarpi á nefndakerfi þingsins.

Um ákvæði til bráðabirgða. (Endurskoðun málefna skiptingar milli nefnda.)

Samstaða er um það meðal þeirra sem frumvarpið flytja að leggja til að skipting málefna milli hinna nýju fastanefnda skv. 4. gr. frumvarpsins (13. gr. þingskapa) komi til endurskoðunar einu ári eftir gildistöku hennar þegar reynsla hefur fengist af því skipulagi sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Gæti þá komið til þess að málefni yrðu flutt milli nefnda af því

annars vegar að þau eigi efnislega betur heima með öðrum málaflokkum eða að álag í nefndum sé svo misjafnt að það verði að jafna að einhverju leyti.

Fylgiskjal I.

Fjármálaskrifstofa Alþingis:

Mat á fjárhagslegum áhrifum frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis.

Þau ákvæði frumvarpsins, sem haft geta fjárhagsleg áhrif, lúta einkum að breyttri nefndaskipan og störfum nefnda. Hafa þarf í huga að fjárhagsleg áhrif geta í senn verið bein og óbein.

Með fækkun fastanefnda er horft til þess að auka skilvirkni nefndastarfsins þar sem þingmenn þurfa almennt ekki að sitja í mörgum fastanefndum eins og nú er.

Sérstaklega var litið til eftirtalinna áhrifaþátta:

- Húsnæðiskostnaðar nefndanna.
- Stjórnunarkostnaðar nefndanna (formennskuálag).
- Launakostnaðar við sérfræðilega aðstoð og almenna skrifstofuþjónustu.
- Kostnaðaráhrifa aukinnar skilvirkni.

Húsnæðiskostnaður. Fundaheirbergi fastanefnda eru nú fimm en fjárlaganefnd hefur eitt þeirra til eigin nota. Hinar 11 nefndirnar skiptast á um þrjú fundaheirbergi en auk þess er eitt fundaheirbergi sem aðeins notað þegar hin eru upptekin. Flestir þingmenn munu við breytinguna sitja í einni nefnd, en nú sitja flestir í tveimur til fjórum nefndum. Búast má við lengri fundum en nú er og að oftast verði boðað til funda með stuttum fyrirvara þegar flestir þingmenn verða í einni nefnd. Þannig munu sex nefndir skipta með sér þrem fundaheirbergjum og eitt aukaherbergi verða til ráðstöfunar þegar sérstaklega stendur á, t.d. þegar nefnd skiptir sér í undirnefndir. Er þá áfram reiknað með því að fjárlaganefnd sé ein um fundaheirbergi. Þegar sérstaklega stendur á er hægt að halda nefndarfund annars staðar, t.d. í Skólalþingi. *Húsakostur ætti því að fullnægja breyttu skipulagi og kostnaður því verða óbreyttur.*

Stjórnunarkostnaður. Nú fá formenn fastanefnda greitt 15% álag á þingfararkaup fyrir formennskuna. Varaformenn fjárlaganefndar og utanríkismálanefndar fá 10% álag. Með fækkun fastanefnda samkvæmt frumvarpinu er jafnframt ætlunin að 1. varaformaður nefndar fái 10% álag og 2. varaformaður 5% álag. *Eins og ákvæði frumvarpsins eru verður kostnaður við álag fyrir stjórn nefndanna óbreytt.*

Launakostnaður. Starfsmenn, sem vinna beint fyrir fastanefndir, eru nefndarritarar, þ.e. lögfræðingar, viðskiptafræðingar og stjórn málafræðingar, en auk þeirra eru starfsmenn sem veita stjórnarandstöðupingmönnum í nefndum sérstaklega þjónustu. Á nefndasviði er einnig annað skrifstofufólk, aðrir sérfræðingar og skjalalesarar. Stöður nefndarritara eru nú tólf og af þeim hópi starfa níu beint fyrir tólf nefndir. Kröfur nefnda um aðstoð munu líklega aukast. Á móti kemur að auðveldara ætti að vera að skipuleggja störf nefndanna eins og fyrir segir og fleiri starfsmenn sinna aðeins einni nefnd. *Því er ástæða til ætla að núverandi starfslið geti annað þörfinni, svo lengi sem ekki koma til nýjar og auknar kröfur um þjónustu við fastanefndir.*

Aukin skilvirkni. Fækkun fastanefnda mun bæta löggjafarstarfið því að meiri festa verður á störfum nefndanna. Flestir þingmenn munu við breytinguna sitja í einni nefnd, en nú sitja margir þingmenn í tveimur til fjórum nefndum. Hver nefndarmaður getur því sinnt betur en áður starfsskyldum sínum í nefndum og fengið betri heildarsýn yfir tengda málaflokka. Auðveldara verður að skipuleggja fundi nefndanna og þær geta fundað oftari og lengur í senn en nú þar sem fundir munu ekki skarast við fundi annarra nefnda. Þessi atriði má telja að skili markvissara starfi sem muni komi fram í betri undirbúningi lagasetningar. Erfitt er að leggja beint kostnaðarmat á slíka hagræðingu en þegar allt er skoðað er full ástæða til að telja að þingskapabreytingin, sem snýr að fækkun fastanefnda, muni í heild skila sér bæði í betri nýtingu fjármuna og hagræðingu í störfum þingsins.

Fylgiskjal II.

Hugmynd um fundartíma fastanefnda í hverri viku um þingtímann.

Mánudagar Kl. 10–12	Þriðjudagar Kl. 9–12	Miðvikudagar Kl. 9–12	Fimmtudagar Kl. 8.30–10
Nefnd A	Nefnd D	Nefnd A	Nefnd D
Nefnd B	Nefnd E	Nefnd B	Nefnd E
Nefnd C	Nefnd F	Nefnd C	Nefnd F
Fjárlaganefnd	Fjárlaganefnd	Fjárlaganefnd	Fjárlaganefnd