

## Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis.

Frá 1. minni hluta allsherjarnefndar.

Með frumvarpi þessu er lagt til að ráðherra, sem jafnframt er kjörinn alþingismaður, verði gert heimilt að víkja sæti á Alþingi og fela varamanni sínum að taka sæti á Alþingi meðan hann gegnir ráðherraembætti. Geri ráðherra það sitji hann engu að síður á Alþingi, en þá einungis í krafti embættisstöðu sinnar skv. 51. gr. stjórnarskrárinnar, þ.e. með málfrelsi og tillögurétt en ekki atkvæðisrétt sem fellur þá í skaut þess varaþingmanns sem sæti hans tekur.

Tillögur um að ráðherrar víki sæti sem alþingismenn meðan þeir gegna ráðherraembættum eru ekki nýjar af nálinni. Fjölmargar slíkar tillögur hafa verið fluttar á Alþingi á umliðnum árum og þá einkum með frumvörpum til breytinga á stjórnarskrá, en aldrei hafa þær hlotið afgreiðslu. Með þessu frumvarpi er lagt til að í framangreindar breytingar verði ráðist með breytingu á lögum um þingsköp Alþingis. Deila má um hvort tækt sé að breyting á þingsköpum nægi til þess að ráðast í svo veigamiklar breytingar. Hefði að mati 1. minni hlutans farið betur á því að leggja þær fram með frumvarpi til breytingar á stjórnarskrá.

Tillögur eins og þær sem frumvarp þetta mælir fyrir um hafa einatt verið rökstuddar með vísan til meginreglu 2. gr. stjórnarskrárinnar um þrískiptingu ríkisvaldsins. Flutningsmenn þeirra hafa í gegnum tíðina byggt þær á þeim grundvelli að skilin milli löggjafarvalds og framkvæmdarvalds séu of óljós við núverandi fyrirkomulag, þar sem þingmenn sem taka við ráðherraembætti halda áfram þingmennsku meðfram ráðherradómi og halda atkvæðisrétti sínum á Alþingi. Með því að afnema þingsetu ráðherra verði gerður skýrari aðskilnaður milli löggjafarvaldsins og framkvæmdarvaldsins. Þessar röksemdir eru tiltekna í greinargerð með frumvarpinu og í nefndaráliti meiri hluta allsherjarnefndar.

Fyrsti minni hluti gerir ekki lítið úr mikilvægi þess að löggjafarvaldið verði styrkt gagnvart framkvæmdarvaldinu. Það verður hins vegar að mati 1. minni hlutans ekki gert nema með vandaðri heildarendurskoðun á störfum og starfsháttum þessara tveggja handhafa ríkisvaldsins á breiðum grundvelli.

Helsti galli frumvarpsins er sá að verði það samþykkt sem lög frá Alþingi er ljóst að hið breytta fyrirkomulag mun styrkja stöðu ríkisstjórnarmeirihlutans á þingi verulega, hver sem hann er hverju sinni, á kostnað stjórnarandstöðu. Verði frumvarpið að lögum kann talsmönnum ríkisstjórnarflokkanna að fjölga í samræmi við fjölda ráðherra hverju sinni.

Í núverandi ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs sitja tíu ráðherrar. Kjósi þeir allir að kalla til varamenn til að gegna þingmennsku í sinn stað meðan þeir gegna ráðherraembættum fjölga talsmönnum ríkisstjórnarflokkanna um tíu, úr 32 í 42. Talsmenn stjórnarandstöðu yrðu hins vegar áfram 31. Að þessu leyti riðlast valdahlutföllin á Alþingi verulega og til hagsbóta fyrir ríkisstjórnarflokkana verði frumvarpið að lögum þó að fjöldi atkvæðisbærra alþingismanna haldist óbreyttur.

Á sama tíma gerir frumvarpið ekki ráð fyrir að gerðar verði neinar breytingar í þágu stjórnarandstöðunnar á Alþingi til þess að vega upp á móti þeim aukna liðsstyrk sem frum-

varpið færir stjórnarmeirihlutanum. Slíkt ráðslag eru að sjálfsögðu ótækt í ljósi almennra lýðræðissjónarmiða. Verði frumvarpið að lögum er hætt við að þingstyrkur ríkisstjórnarflokkanna á Alþingi verði í raun mun meiri en úrslit áðurgenginna alþingiskosninga endurspegluðu. Má því segja að frumvarpið feli í sér innbyggðan lýðræðishalla sem 1. minni hluti telur ekki eftirsóknarverðan.

Það er óumdeilt að stjórnarandstaða hvers tíma gegnir mikilvægu hlutverki á Alþingi. Hún tekur á sama hátt og stjórnarmeirihlutinn þátt í löggjafarstarfinu en veitir ríkisstjórnarmeirihlutanum og ríkisstjórninni sjálfri jafnframt nauðsynlegt aðhald í störfum sínum. Verði frumvarp þetta að lögum verður stjórnarandstöðunni gert erfiðara fyrir en áður að rækja hið mikilvæga aðhaldshlutverk sitt.

Vera kann að við núverandi aðstæður kunni það að vera freistandi fyrir stjórnarmeirihlutann að fjölga talsmönnum sínum á Alþingi, ekki síst í ljósi þess að ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs styðst um þessar mundir einungis við minnsta mögulega þingmeirihluta.

Á það ber hins vegar að líta að ætlun flutningsmanna frumvarpsins hlýtur að vera sú að sú breyting sem það mælir fyrir um á þingsköpum Alþingis skuli gilda til framtíðar, óháð því hvaða stjórnmaflökku myndu meiri hluta á Alþingi hverju sinni og óháð því hversu sterkur sá meiri hluti kann að vera. Að mati 1. minni hlutans væri það mikið óráð að samþykkja frumvarpið í þeirri mynd sem það er lagt fram, sérstaklega þar sem frumvarpið mælir ekki fyrir um að gripið verði til neinna mótvægisáðgerða til þess að vega upp á móti skertri stöðu stjórnarandstöðu gagnvart ríkisstjórnarmeirihlutanum. 1. minni hluti bendir á að vert sé að hafa í huga að í framtíðinni kunni að koma upp þær aðstæður á Alþingi að mynduð verði ríkisstjórn sem styddist við ríflegan meiri hluta alþingismanna, en á sama tíma væri stjórnarandstaða faliðuð. Slíkt valdahlutföll á Alþingi mundu varpa enn skýrara ljósi á galla þeirrar breytingar sem frumvarpið mælir fyrir um.

Í annan stað bendir 1. minni hluti á að samþykkt frumvarpsins mun augljóslega fela í sér veruleg útgjöld fyrir ríkissjóð. Í greinargerð með því kemur fram að ákveði ráðherra að vara- maður taki sæti hans á Alþingi skuli ráðherrann sem í hlut á halda sömu kjörum og aðrir ráðherrar, sbr. 5. gr. laga nr. 88/1995, um þingfarakaup alþingismanna og þingfararkostnað. Hin auknu útgjöld að þessu leyti nema því þingfararkaupi og öðrum greiðslum til þeirra vara- þingmanna sem sæti taka á Alþingi í stað ráðherra.

Jafnframt er ljóst að verulegur kostnaður mun falla á ríkissjóð þar sem fyrirsjáanlega þarf að útbúa starfsaðstöðu fyrir þá varaþingmenn sem taka sæti á Alþingi í stað ráðherra, auk þess sem viðbúið er að ráðast þurfi í framkvæmdir í Alþingishúsinu komi til svo mikillar fjölgunar þeirra sem þar starfa.

Sá kostnaðarauki sem hlýst af samþykkt frumvarpsins hefur ekki verið metinn og liggur ekki fyrir, en verður augljóslega verulegur. Telur 1. minni hluti að við núverandi aðstæður í samfélaginu væri þeim fjármunum betur varið til annarra og þarfari verkefna en þess að fjölga fulltrúum stjórnmaflökkanna á Alþingi.

Af framangreindum ástæðum leggst 1. minni hluti gegn samþykkt frumvarpsins.

Alþingi, 12. maí 2011.

Sigurður Kári Kristjánsson.