

Nefndarálit

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

Frá þingskapanefnd.

Inngangur.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Helga Bernódusson, skrifstofustjóra Alþingis, Þórhall Vilhjálmsson, yfirlögfræðing Alþingis, og Bryndísi Hlöðversdóttur, rektor Háskólans á Bifröst.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um þingsköp Alþingis. Meginefni frumvarpsins er að gera breytingar á nefndaskipan Alþingis, setja skýrari ákvæði um eftirlitshlutverk þingsins og um meðferð trúnaðarmála í nefndum. Breytingarnar miða að því að styrkja störf nefndanna og þar með faglega umfjöllun Alþingis um þingmál svo og að efla eftirlitshlutverk þess og styrkja stöðu Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu. Í frumvarpinu eru einnig mikilvæg ákvæði um upplýsingaskyldu ráðherra, upplýsingarétt þingmanna og um meðferð trúnaðarupplýsinga í nefndum þingsins.

Það má á margan hátt líta á frumvarpið sem viðbrögð Alþingis við tillögum nefndar sem sett var á fót í júní 2008 til að athuga og gera tillögur um eftirlitshlutverk Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu en nefndin skilaði skýrslu um málið í september 2009. Þá samþykkti Alþingi samhljóða á fundi 28. september 2010 að breytingar á þingsköpum Alþingis væru hluti af víðtækum breytingum á stjórnkerfinu í kjölfar efnahagsáfallanna við fall bankanna í október 2008. Við útfærslu á ákvæðum frumvarpsins var einnig 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).

Vinna nefndarinnar.

Áður en frumvarpið var lagt fram var það til umræðu í þingflokkum allra flokka, svo og á mörgum fundum fulltrúa þingflokka, auk formanna þingflokka með forseta Alþingis.

Á meðal fyrstu verkefna nefndarinnar eftir að hún fékk frumvarpið til meðferðar var að ræða um störf og verklag nefndarinnar. Áhugi var fyrir því á meðal nefndarmanna, auk þess sem það var beinlínis lagt fyrir nefndina, að skoða nokkur önnur atriði en fjallað er um með beinum hætti í frumvarpinu. Þar má t.d. nefna dagskrárliðina „störf þingsins“ og „óundirbúinn fyrirspurnatími“. Þá skoðaði nefndin einnig önnur atriði sem vörðuðu meira skipulag og umgjörð þingstarfanna ásamt ásjón þingsins.

Samhliða vinnu við frumvarpið í nefndinni var fjallað um önnur frumvörp sem lögð hafa verið fram á yfirstandandi löggjafarþingi og varða breytingar á starfsemi Alþingis og á þingsköpum Alþingis, t.d. 6. mál (umræðutími þingmála) og 49. mál um lagaskrifstofu Alþingis en því máli vísaði allsherjarnefnd til nefndarinnar. Allsherjarnefnd óskaði síðan sérstaklega

eftir álitni nefndarinnar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað (afnám sérstakra álagsgreiðslna), 24. mál.

Nefndin leggur til nokkrar breytingar á frumvarpinu sem fluttar eru á sérstöku þingskjali.

Breytingar á nefndaskipan Alþingis.

Eins og nefnt hefur verið er eitt meginefni frumvarpsins að leggja til breytingar á skipulagi fastanefnda Alþingis, fjölda þeirra og þeim málaflokkum sem undir þær heyra. Markmið breytinganna er að styrkja og efla nefndastarfið enn frekar og þar með faglega umfjöllun Alþingis um þingmál ásamt því að gefa nefndunum meira og betra svigrúm til starfa. Meginbreytingarnar frá fyrra skipulagi eru að fastanefndum fækkar úr tólf í átta. Fækkun fastanefnda Alþingis mun vonandi bæta löggjafarstarfið því betra skipulag verður á störfum nefndanna. Þá er lagt til að verkaskipting nefnda taki ekki að öllu leyti mið af skiptingu málefna í Stjórnarráðinu eins og verið hefur heldur taki nefndaskipulagið mið af störfum Alþingis og verkaskiptingin ráðist af því hvað heppilegast er talið fyrir starfsemi þingsins og að vinnuálag verði sem jafnast. Þá er einnig lagt til að komið verði á fót nýrri nefnd, stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, sem ætlað er að styrkja eftirlitshlutverk Alþingis og umfjöllun þingsins um stjórnskipunarmál.

Samkvæmt frumvarpinu fækkar nefndasætum. 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 oft og lengur í senn en nú þar sem fundir munu ekki skarast við fundi annarra nefnda. Öll þessi atriði má telja að skili markvissara starfi sem muni koma fram í betri undirbúningi lagasetningar.

Í 4. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á skipulagi fastanefnda Alþingis. Nefndin ræddi ítarlega þau sjónarmið sem liggja að baki nýrri nefndaskipan og um skiptingu mál-efnasviða og málaflokka á milli nefnda.

Þrátt fyrir það að frumvarpið geri ráð fyrir því að fjöldi nefndarmanna sé að jafnaði níu í hverri fastanefnd er það afstaða nefndarinnar að ákveðinn sveigjanleiki þurfi að vera í fjölda nefndarmanna og í tillögu um skipan nefndanna eigi að vera hægt að breyta út frá meginreglunni. Það væri m.a. hægt að gera til að bregðast við mismunandi álagi í störfum nefnda.

Í tengslum við verkaskiptingu á milli nefnda var m.a. fjallað um verkefni fjárlaganefndar og hvort rétt væri að fjalla um tekjur og gjöld ríkisins í einni og sömu nefndinni með því að færa skattamál undir verksvið nefndarinnar. Rétt var um það hvort skattamálin ættu frekar heima í annarri nefnd, t.d. atvinnuvega- og viðskiptanefnd, frekar en fjárlaganefnd. Gert er ráð fyrir því að ýmis tímafrek viðfangsefni fjárlaganefndar muni breytast í kjölfar breytinga á nefndaskipan Alþingis. Umfjöllun um fjárlagafrumvarpið og eftirlit með framkvæmd fjárlaga verður samt sem áður mjög fyrirferðarmikil í nefndinni. Það er því hugsanlegt að ekki gefist mikill tími til að fjalla um skattamál í nefndinni sem oft eru flókin og tæknileg og þarfnast vandaðrar yfirferðar. Niðurstaða nefndarinnar var því sú að skattamál ættu frekar heima í sérstakri nefnd, efnahags- og viðskiptanefnd.

Þá var rætt um auðlindamál. Frumvarpið gerir ráð fyrir að um auðlindamál, þ.e. rannsóknir, nýtingarstefnu, ráðgjöf og verndun, eigi að fjalla í umhverfis- og samgöngunefnd en um nýtingu auðlinda á grundvelli rannsókna og ráðgjafar eigi að fjalla í atvinnuvega- og viðskiptanefnd jafnvel þó að auðlindamál séu ekki sérstaklega tilgreind sem verkefni nefndarinnar í frumvarpinu heldur aðeins um þau fjallað í athugasemdum með frumvarpinu. Það var að lokum niðurstaða nefndarinnar að tiltaka auðlindamál (nýtingu auðlinda á grundvelli rann-

sókna og ráðgjafar) sérstaklega sem verkefni atvinnuveganefndar en auðlindamál (rannsóknir, ráðgjöf, verndun og sjálfbærni á sviði auðlindamála almennt) sem verkefni umhverfis- og samgöngunefndar. Í tengslum við það að skil á milli verkefna nefnda séu oft ekki alveg skýr tekur nefndin sérstaklega fram að það er að endingu þingið sjálft sem ákveður til hvaða nefndar máli er vísað.

Í ljósi þess sem hér hefur verið rakið leggur nefndin til nokkrar breytingar á 4. gr. frumvarpsins. Aðalbreytingin er sú að til verði sérstök efnahags- og viðskiptanefnd sem fjalli um efnahagsmál almennt, viðskiptamál, þ.m.t. bankamál og fjármálastarfsemi, og skatta- og tollamál. Fjárlaganefnd mun síðan veita efnahags- og viðskiptanefnd umsögn um þingmál er varðar tekjuhlíð fjárlaga. Atvinnuvega- og viðskiptanefnd mun eftir þetta heita atvinnuveganefnd. Atvinnuveganefnd mun m.a. fjalla um auðlindamál (nýtingu auðlinda á grundvelli rannsókna og ráðgjafar) en umhverfis- og samgöngunefnd um auðlindamál (rannsóknir, ráðgjöf, verndun og sjálfbærni á sviði auðlindamála almennt). Helstu rökin fyrir því að bæta við einni nefnd eru þau að eftir að skattamál hafa verið færð frá fjárlaganefnd til atvinnu- og viðskiptanefndar er sú nefnd væntanlega orðin of störfum hlaðin og því lagt til að stofna annars vegar atvinnuveganefnd og hins vegar sérstaka efnahags- og viðskiptanefnd.

Upptalning verkefna undir hverri fastanefnd getur aldrei verið tæmandi og því var í nefndinni rætt um nokkra málaflokka sem ekki eru taldir upp sérstaklega í frumvarpinu. Nefndin leggur til að málefnum barna sé bætt við upptalningu verkefna velferðarnefndar og mannréttindum við verkefni allsherjar- og menntamálanefndar. Þá leggur nefndin til að við verkefni utanríkismálanefndar bætist að nefndin fjalli um skýrslur alþjóðanefnda, sem og skýrslu utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál. Þannig fæst heildstæðari umfjöllun um alþjóðastarf Alþingis og umfjöllun um skýrslu utanríkisráðherra á vettvangi nefndarinnar. Í samræmi við þetta leggur nefndin til breytingar á 47. gr. þingskapa þannig að alþjóðanefnd skuli leggja fyrir þingið ár hvert skýrslu um starfsemi sína. Skýrslum alþjóðanefnda skal vísa til utanríkismálanefndar til umfjöllunar. Utanríkismálanefnd getur síðan lagt fram skýrslu um alþjóðastarf Alþingis, á grundvelli skýrslna alþjóðanefnda, og kemur hún á dagskrá eftir sömu reglum og almennt gilda um skýrslur.

Loks var fjallað um nokkur önnur verkefni nefnda, t.d. málefni sveitarstjórnarstigsins og byggðamál, og hvar þeim verkefnum væri best fyrir komið samkvæmt nýrri nefndaskipan en ekki eru þó lagðar til neinar breytingar á því hvernig þessum málum er fyrir komið í frumvarpinu.

Þá var fjallað um skiptingu formennsku- og varaformennskuembættu í nefndum en í samkomulagi þingflokka um nefndaskipunina verður sérstaklega fjallað um formennsku og varaformennsku í nefndunum og hvort embætti í einstökum nefndum komi í hlut minni hluta. Mikið tækifæri er til að breyta vinnubrögðum í fastanefndum þingsins með því að minni hluti taki að sér forustu í nefndum en það getur hins vegar einnig kallað á ýmis vandamál varðandi stjórn nefndanna. Minni hluti þarf að geta valið að hafna því að taka við formennsku og varaformennsku í nefndum og þá þarf meiri hluti einnig að geta valið að fara með formennsku og varaformennskuembætti í öllum nefndum kjósi hann það. Í samræmi við þetta leggur nefndin til orðalagsbreytingar á 5. gr. frumvarpsins. Þá er lagt til að í sömu grein komi heimild til að víkja frá fjölda fulltrúa í fastanefndum. Sömuleiðis er gert ráð fyrir breytingu á frumvarpsgreininni þannig að víkja megi frá hlutfallsreglunni um skiptingu nefndasæta til þess að tryggt sé að þeir flokkar sem starfa saman í meiri hluta á Alþingi geti haft meiri hluta í þingnefndum.

Bráðabirgðaákvæði frumvarpsins gerir ráð fyrir því að skipting málefna á milli fastanefnda skuli koma til endurskoðunar einu ári frá gildistöku laganna. Óvíst er að þá verði

komin mikil reynsla á breytingar á skipulagi fastanefnda þingsins en þá verður a.m.k. hægt að fara yfir reynsluna af breytingunum og bregðast við því sem betur má fara. Nefndin telur að í bráðabirgðaákvæðinu sé rétt að tilgreina einnig önnur atriði en bara skiptingu málefna á milli fastanefnda sem rétt sé að endurskoða eftir eitt ár, t.d. starfshætti fastanefnda.

Í 4. gr. frumvarpsins eru einnig ákvæði um sérstaka stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd. Nefndin skal í senn fjalla um þingmál sem falla undir málefna svið hennar og hafa ríka frumkvæðisskyldu um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Réttur minni hluta, þ.e. fjórðungs nefndarinnar, til að taka upp mál innan hennar er sérstaklega tryggður í frumvarpinu.

Nefndin fjallaði talsvert um hlutverk og verkefni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndarinnar. Um leið og nefndin fagnar tilkomu nefndar af þeim toga sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefndin er og væntir jafnframt mikils af störfum hennar telur nefndin mikilvægt að ákveðinnar hófsemi sé gætt við beitingu á mörgum af þeim úrræðum sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefndin hefur yfir að ráða. Vísar nefndin í því sambandi til þess hvernig sams konar nefnd í norska þinginu hefur starfað á umliðnum árum en í ákvæðinu er höfð hliðsjón af norskum reglum um þetta efni, þ.e. þingsköpum Stórþingsins.

Nefndin leggur til að eftirlit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndarinnar beinist að ákvörðunum einstakra ráðherra og verklagi þeirra frekar en því að kanna einstakar ákvarðanir hjá ríkisstjórn eða stjórnýslu hennar. Það er í betra samræmi við stjórnskipan landsins.

Í 9. gr. frumvarpsins er fjallað um fyrirkomulag nefndarfunda, þ.e. hvort þeir eigi að vera lokaðir eða opnir. Meginregla þingskapa er að fundir nefnda eru lokaðir og gildir það um almenna vinnufundi nefnda. Aðgang að slíkum fundum hafa ekki aðrir en nefndarmenn, starfsmenn nefndar og þeir gestir sem nefnd kallar til fundar við sig. Í 2. mgr. er lögð til sú nýjung að þegar gestir koma á fund nefndar eru þeir opnir fréttamönnum. Hér er það þó undanskilið að þegar starfsmenn Stjórnarráðsins mæta á fund nefndar eru þeir fundir ekki opnir með þessum hætti. Í 3. mgr. eru síðan tillögur sem miða að því að festa í lög ákveðnar meginreglur um opna nefndarfundi. Þær tillögur byggjast í flestum atriðum á gildandi reglum forsætisnefndar.

Nefndin fagnar því sérstaklega að allar miða þessar breytingar á fyrirkomulagi nefndarfunda að því að bæta aðgengi almennings og fjölmiðla að starfi fastanefnda Alþingis og nefndarfundum. Samhliða þessum breytingum ræddi nefndin um fundargerðir nefnda og leggur til að fundargerðir nefnda verði gerðar opinberar sem fyrst að afloknum fundum nefnda. Þessar breytingar eru gerðar í trausti þess að eðli fundargerðanna breytist ekki, t.d. með bókunum. Fastanefndir skulu einnig halda sérstakar gerðabækur þar sem bóka skal trúnaðarmál.

Nefndin ræddi einnig um störf og umgjörð fastanefnda og jafnframt um mikilvægi þess að efla eins og kostur er aðstoð og þjónustu við nefndir og nefndarmenn. Fyrirhugaðar breytingar á nefndaskipan Alþingis munu leiða til þess að hægt verður að láta hverri nefnd í té meiri aðstoð og betri þjónustu en nú er unnt að gera og er það af hinu góða. Þá eiga bæði nefndarmenn og þá sérstaklega starfsmenn nefnda eftir að geta sérhæft sig mun meira en færi hefur gefist á hingað til. Það eitt og sér mun styrkja faglega umfjöllun mála í nefndum mjög mikið.

Að lokum telur nefndin að allar þær breytingar á skipulagi fastanefnda Alþingis sem lagðar eru til í frumvarpinu og fjallað hefur verið um hér að framan og eins þær sem ekki hefur verið fjallað sérstaklega um muni styrkja og efla nefndastarfið á komandi árum og veita svigrúm til betri vinnubragða.

Eftirlitshlutverk Alþingis.

Annað meginefni frumvarpsins er að gera Alþingi betur kleift að annast þau verkefni sem því eru falin samkvæmt stjórnarskrá við að veita stjórnvöldum aðhald og hafa eftirlit með starfsháttum framkvæmdarvaldsins. Markmið breytinganna er að efla eftirlitshlutverk Alþingis og styrkja stöðu þess gagnvart framkvæmdarvaldinu. Í frumvarpinu er lagt til að settar verði skýrari reglur um rétt Alþingis, einkum þingnefnda, til upplýsinga og gagna frá stjórnsýslunni. Þá er lagt til að lögð verði skylda á ráðherra til að tryggja að Alþingi hafi þær upplýsingar sem hafa verulega þýðingu fyrir þau mál sem til meðferðar eru á Alþingi. Þá er loks lagt til að Alþingi verði gert kleift að taka við trúnaðarupplýsingum sem hafa þýðingu fyrir störf þingsins.

Í 21. gr. frumvarpsins er fjallað um eftirlitshlutverk Alþingis. Með greininni er lagt til að til komi nýr kafli sem geymi gildandi ákvæði þingskapa um eftirlitshlutverk þingsins auk þess sem fjórum nýjum greinum verður bætt við þingsköpin í þeim tilgangi að styrkja upplýsingarétt þingsins gagnvart stjórnvöldum.

Eftirlitshlutverk Alþingis með framkvæmdarvaldinu kemur m.a. fram í 54. gr. stjórnarskrárinnar þar sem mælt er fyrir um rétt alþingismanna til þess að „óska [með leyfi Alþingis] upplýsinga ráðherra um opinbert málefni með því að bera fram fyrirspurn um málið eða beiðast um það skýrslu“, sbr. enn fremur 46. og 49. gr. þingskapa. Eftirlit þingsins er bundið við störf ráðherra eða opinber málefni. Hvað fellur hins vegar nánar hér undir er ekki skýrt í þingsköpum. Helst hefur þótt valda ágreiningi þegar þingmenn hafa spurst fyrir um málefni hlutafélaga.

Nefndi ræddi almennt um eftirlitshlutverk Alþingis og einnig sérstaklega um opinber málefni og hvað eigi þar undir. Í frumvarpinu er skilgreint 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 stjórnsýslu eða veita almenningi opinbera þjónustu. Grundvallaratriðið er að um sé að ræða málefni sem tengist hlutverki og starfsemi ríkisins sem ráðherra ber ábyrgð á.

Nefndin ræddi talsvert um rétt Alþingis til upplýsinga og gagna frá stjórnsýslunni. Í b-lið 21. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði almenn regla sem leggur þá skyldu á ráðherra að veita þinginu allar þær upplýsingar sem hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á fyrirbyggjandi máli. Þessi skylda gildir bæði um athugun þingmála og frumkvæðisathugun fastanefnda þingsins. Ákvæðið leggur ákveðna athafnaskyldu á ráðherra óháð því hvers eðlis málið er og hver á frumkvæði að því. Til þess að ráðherra verði lagalega skylt að leggja upplýsingarnar fram verða þær þó að hafa verulega þýðingu fyrir tiltekið mál sem þingið hefur til umfjöllunar. Ekki er því verið að leggja þá skyldu á ráðherra að halda þinginu almennt upplýstu um starfsemina á málefnasviði sínu. Þá verður ráðherra eða ráðuneyti hans að búa yfir upplýsingunum og þær að tengjast málefnasviði ráðuneytisins. Upplýsingarnar verða enn fremur að hafa verulega þýðingu fyrir það mál sem er til umfjöllunar. Þetta atriði er að ákveðnu marki háð mati ráðherrans. Þó má ganga út frá því að allar þær upplýsingar sem geta almennt breytt afstöðu þingmanna til málsins hafi verulega þýðingu í þessum skilningi. Tilgangurinn er að tryggja að þingmenn hafi allar nauðsynlegar upplýsingar til að geta metið mál á réttum forsendum. Með þessu er ekki aðeins verið að setja ákveðna reglu um upplýsingaskyldu ráðherra heldur einnig að draga fram að upplýsingaréttur Alþingis markist af þörf

þingsins fyrir upplýsingar sem víki almennt takmörkunarheimildum upplýsingalaga til hliðar. Þá er lagt til að heimilað verði að leggja fyrir Alþingi upplýsingar sem annars er óheimilt að veita samkvæmt reglum um þagnarskyldu.

Nefndin fjallaði um þá skyldu sem lögð er á Alþingi að tryggja að upplýsingar berist ekki til óviðkomandi og einnig um skjalasafn Alþingis, og meðferð og varðveislu gagna, svo og aðgengi að þeim. Reglur, sem um þetta gilda, þarf að yfirfara og setja nýjar ef þörf er á verði frumvarpið að lögum.

Í d-lið 21. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði almenn þagnarskylduregla sem taki til allra alþingismanna. Þingmaður skal 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. Þagnarskyldureglan ásamt ákvæðum um að grípa skuli til viðeigandi ráðstafana til að tryggja að upplýsingar berist ekki óviðkomandi og um miðlun og varðveislu þeirra gerir stjórnvöldum kleift að leggja fyrir þingið upplýsingar sem annars væri óheimilt að veita samkvæmt reglum um þagnarskyldu eða á grundvelli upplýsingalaga.

Nefndin ræddi ítarlega um afleiðingar þess að brjóta þagnarskylduregluna en í almennum skýringum við greinina segir að ef þingmaður brjóti þagnarskyldu sína geti reynt á refsí-ábyrgð hans. Með refsíábyrgð er vísað til fyrirmæla 136. gr. almennra hegningarlaga um að opinber starfsmaður skuli sæta fangelsi allt að einu ári ef hann „segir frá nokkru, er leynt á að fara og hann hefur fengið vitneskju um í starfi sínu eða varðar embætti hans eða sýslan.“ Það hefur verið litið þannig á að 136. gr. almennra hegningarlaga verði beitt með löggjöfnun um brot alþingismanna. Nefndin leggur samt sem áður til að í greininni sé vísað sérstaklega til þess að um brot á ákvæðum um þagnarskyldu fari skv. 136. gr. almennra hegningarlaga.

Nefndin fagnar því sérstaklega að staða minni hluta er styrkt á ýmsan hátt í frumvarpinu. Ákvæði þess um upplýsingarétt þingmanna og upplýsingaskyldu ráðherra undirstrikar jafnræði þingmanna í aðgangi að upplýsingum. Líklega birtist þetta markmið þó skýrast í breytingum á reglum um störf þingnefnda. Tiltekinn minni hluti nefndarmanna getur krafist þess að fundur með gestum verði opin og sami minni hluti getur krafist aðgangs að gögnum stjórnvalda. Fylgt er leiðbeiningum Evrópuráðsins um þetta hlutfall og miðað við að fjórðungur nefndarmanna geti farið fram á þetta. Þar sem níu þingmenn eiga almennt sæti í fastanefnd nægir ekki að tveir þingmenn krefjist opins fundar eða aðgangs að gögnum fyrir nefndina heldur þurfa þeir að vera þrír.

Loks telur nefndin að allar þær breytingar á eftirlitshlutverki Alþingis sem lagðar eru til í frumvarpinu og sem styrkja munu og efla stöðu Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu á komandi árum séu mikið framfaraspor.

Nokkur önnur atriði frumvarpsins.

Í 18. og 20. gr. frumvarpsins er lagt til að framlagningarfræstur lagafrumvarpa og þingsályktana á síðari hluta þings breytist. Þetta er gert til að lagafrumvörp 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 þing-tímann.

Nefndin fjallaði ítarlega um framlagningarfræstinn. Rætt var um það þegar ráðherrar koma með stór og umdeild mál inn í þingið eftir að framlagningarfræstur er liðinn með það fyrir augum að fá málin tekin fyrir, þau rædd og jafnvel afgreidd á skömmum tíma. Slík vinnubrögð eru ekki til þess fallin að auka gæði lagasetningar. Í framhaldi af því leggur nefndin til að framlagningarfræsturinn verði áfram miðaður við 1. apríl en þegar mál koma inn í

þingið eftir að framlagningarfresturinn er liðinn komist þau ekki á dagskrá fyrr en a.m.k. fimm dögum eftir að búíð er að útbýta þeim. Frá því má þó víkja ef þrír fimmtu hlutar þeirra þingmanna er um það greiða atkvæði samþykka.

Í 20. gr. frumvarpsins er nýmæli um að í upphafi þings á hverju ári skuli forsætisráðherra leggja fram skýrslu um framkvæmd þeirra ályktana sem Alþingi hefur samþykkt. Ákvæðið miðar að því að styrkja stöðu þingsins og tryggja betur framkvæmd ályktana þess. Nefndin ræddi um þinglega meðferð skýrslunnar eftir að búíð er að leggja hana fram. Það er eðlilegt að stjórnskipunar- og eftirlitsnefndin fjalli um skýrsluna og efni hennar sérstaklega ef framkvæmd ályktana hefur ekki gengið eftir eins og stefnt var að.

Mikil umræða varð í nefndinni um fyrirspurnir á þingskjölum og svör við þeim. Fjöldi framlagðra fyrirspurna hefur sjaldan verið eins mikill og á yfirstandandi löggjafarþingi. Fjallað var sérstaklega um skrifleg svör ráðherra við fyrirspurnum sem ekki er svarað á réttum tíma og hvaða úrræði Alþingi og þingmenn hafi til að reka á eftir skriflegum svörum við fyrirspurnum sem ekki berast á réttum tíma. Rætt var um að hafa fresti til að svara fyrirspurnum raunhæfari. Sá frestur er nú 10 virkir dagar en raunhæfara er að hafa hann 15 daga. Lagt er til að ráðherra þurfi síðan að gera þinginu grein fyrir því þegar fyrirspurn er ekki svarað á réttum tíma af hvaða ástæðum það stafar og hvenær vænta megi svars. Loks var fjallað um það að forðast ætti að prenta upp fyrirspurnir eins og nokkur kostur er.

Eins og nefnt hefur verið hér að framan var nefndinni falið að ræða sérstaklega um dagskrárliðina „störf þingsins“ og „óundirbúinn fyrirspurnatími“ jafnvel þó ekki sé fjallað um dagskrárliðina með beinum hætti í frumvarpinu.

Í tengslum við dagskrárliðinn „störf þingsins“ ræddi nefndin um fyrirkomulag hans og þörfina fyrir að lengja dagskrárliðinn. Í dag standa störf þingsins í allt að hálf tíma á fyrir fram ákveðnum þingfundum að jafnaði tvisvar sinnum í hverri heilli starfsviku. Það vantar stundum meiri sveigjanleika fyrir forseta sem stjórnar umræðunum hverju sinni til að lengja dagskrárliðinn, t.d. um hálf tíma. Dagskrárliðnum lýkur mjög oft þegar margir eru ennþá eftir á mælendaskrá. Nefndin leggur þó ekki til neinar breytingar á fyrirkomulagi dagskrárliðarins, a.m.k. ekki að sinni.

Varðandi dagskrárliðinn „óundirbúinn fyrirspurnatími“ ræddi nefndin um fyrirkomulag hans og eins um þörfina fyrir að breyta því fyrirkomulagi. Nú stendur óundirbúinn fyrirspurnatími í allt að hálf tíma á fyrir fram ákveðnum þingfundum að jafnaði tvisvar sinnum í hverri heilli starfsviku. Nefndin leggur ekki til neinar breytingar á því fyrirkomulagi, a.m.k. ekki að sinni.

Í 24. gr. frumvarpsins er lagt til að breyta því fyrirkomulagi sem tíðkast hefur varðandi umræður utan dagskrár. Slíkar umræður munu framvegis fá heitið „sérstakar umræður“ og verða settar á dagskrá þingfunda. Í nefndinni var m.a. rætt um heiti dagskrárliðarins og eins um það hvort ráðherra þurfi alltaf að vera til andsvara í slíkum umræðum eða hvort heimilt eigi að vera fyrir þingmann að geta talað við annan þingmann, t.d. formann þingflokks eða formann nefndar. Umræður utan dagskrár eru mikilvægur hluti af eftirliti Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Með umræðum utan dagskrár hafa þingmenn reynt að fá fram afstöðu ráðherra til mála sem ofarlega eru á baugi í þjóðfélagsumræðunni og hvernig ríkisstjórnin eða ráðuneyti ætla að bregðast við tilteknum málefnum. Þess vegna er gengið út frá því að ráðherrar verði til andsvara í sérstökum umræðum.

Í 25. gr. frumvarpsins er opnað fyrir útbýtingu þingskjala á vef þingsins á milli þingfunda. Nefndin tekur undir það sem fram kemur í athugasemdum við greinina að forseti eigi að móta reglur um það hvernig alþingismönnum er tilkynnt um útbýtinguna, t.d. með tilkynningu í

tölvupósti eða símaskilaboðum. Nefndin hvetur til þess að farið verði sparlega með þær heimildir sem fjallað er um í greininni.

Í 30. gr. frumvarpsins er fjallað um siðareglur alþingismanna. Nefndin ræddi um það með hvaða hætti leggja skuli slíkar reglur fyrir þingið. Það var niðurstaða nefndarinnar að forsætisnefnd skuli undirbúa og leggja reglurnar fyrir þingið í formi þingsályktunartillögu. Forsætisnefnd skal fjalla um mál er varða siðareglur alþingismanna, framkvæmd þeirra og brot á þeim.

Í 33. gr. frumvarpsins er lagt til að þingmálið sé íslenska og í því sambandi ræddi nefndin sérstaklega um það þegar túlkar koma á nefndarfundi til að túlka mál gesta. Um þetta atriði þarf að fjalla nánar í starfsreglum nefnda þar sem huga skal sérstaklega að því að niðurstaða um það hvort þörf sé fyrir túlk eða ekki liggi fyrir nokkru áður en gestur mætir á fund nefndar.

Í sömu grein er fjallað um upplýsinga- og rannsóknarþjónustu Alþingis. Með ákvæðinu er ætlunin að treysta betur grundvöll starfseminnar. Nefndin leggur mikla áherslu á mikilvægi starfsemi upplýsinga- og rannsóknarþjónustunnar og hvetur til þess að skoðaðar séu allar leiðir til að styrkja og efla starfsemi hennar enn frekar á næstu árum.

Nefndin telur það mikilsvert sem kemur fram í 29. gr. frumvarpsins að forseti Alþingis og forsætisnefnd þurfi að ráðfæra sig við formenn þingflokka áður en settar eru reglur sem heimild er fyrir í þingskapalögum. Það hefur reyndar oftast verið gert en mikilvægt er að festa þetta samráð í þingsköpin.

Ýmis önnur atriði sem nefndin ræddi.

Eins og nefnt var hér að framan fjallaði nefndin um fjölmörg mál sem ekki tengjast með beinum hætti efni frumvarpsins en varða hins vegar skipulag og umgjörð þingstarfanna ásamt ásýnd þingsins. Nær öll atriðin miða að því að styrkja og efla Alþingi og auka sjálfstæði þess.

Stærsta málið af þessum toga, sem nefndin fjallaði um, er án efa samkomudagur Alþingis og starfstími þingsins. Samkvæmt 35. gr. stjórnarskrárinnar skal reglulegt Alþingi koma saman ár hvert hinn fyrsta dag októbermánaðar eða næsta virkan dag ef helgidagur er og stendur til jafnlengdar næsta árs hafi kjörtímabil alþingismanna ekki áður runnið út eða þing verið rofið. Þá segir í greininni að samkomudegi reglulegs Alþingis megi breyta með lögum. Nefndin leggur til að færa skuli samkomudag Alþingis fram til annars þriðjudags í september. Stærsti kosturinn við slíkar breytingar á starfstíma þingsins er vafalaust sá að þá kemur fjárlagafrumvarpið fyrr fram en nú er og þinginu gefast mun betri tími til að fjalla um frumvarpið. Þá leggur nefndin til að fjármálaráðherra skuli leggja fyrir Alþingi eigi síðar en 1. apríl ár hvert tillögu til þingsályktunar um meginskipingu útgjalda fjárlaga næsta fjárlagaárs (ramma) svo og greinargerð um breytingar á tekjuöflun ríkisins. Með tillögunni skal fylgja áætlun um ríkisfjármál næstu þriggja ára þar á eftir.

Nefndin leggur einnig til að við þingsköp Alþingis bætist ákvæði um að stjórnarfrumvörpum skuli fylgja mat á kostnaði fyrir ríkissjóð við lögfestingu þess. Í 2. mgr. 30. gr. laganna segir að ef nefnd mæli með samþykkt lagafrumvarps eða þingsályktunartillögu skuli hún láta prenta með áliti sínu áætlun um þann kostnað sem hún telur ný lög eða ályktun hafa í för með sér fyrir ríkissjóð. Nefndin leggur jafnframt til að við þetta ákvæði bætist nýr málslíður um að nefnd skuli láta endurskoða kostnaðarmat stjórnarfrumvarps ef hún gerir verulegar breytingartillögur við frumvarpið. Nefndin leggur að lokum áherslu á að farið sé eftir núgildandi ákvæðum þingskapa um kostnaðarmat.

Nokkur atriði, sem nefndin fjallaði um, eru þess eðlis að nefndin telur rétt að beina því sérstaklega til forsætisnefndar Alþingis að taka þau til frekari athugunar og umræðu á vett-

vangi þeirrar nefndar. Hér er um eins konar aðgerðaáætlun að ræða. Við upphaf næsta lögjafarþings skal síðan kjósa nefnd nýu þingsmanna sem vinnur að frekari endurskoðun þingskapa. Sú nefnd skal einnig hafa hliðsjón af þessum atriðum.

Eitt stærsta málið af þessum toga, sem nefndin fjallaði um, varðar án efa reglur um ræðutíma. Með breytingum á lögum um þingsköp Alþingis sem tóku gildi í ársbyrjun 2008 voru gerðar veigamiklar breytingar á reglum um ræðutíma. Nefndin hvetur til þess að farið verði yfir reynsluna af þessum breytingum og kannað sérstaklega hvort frekari breytinga sé þörf á reglum um ræðutíma. Við þá vinnu verði m.a. horft til hugmynda sem settar eru fram í frumvarpi til laga um breytingar á lögum um þingsköp Alþingis (6. mál, umræðutími þingsmála).

Nefndin hefur fjallað sérstaklega um frumvarp til laga um lagaskrifstofu Alþingis (49. mál). Nefndin telur að hugmyndin sem sett er fram í frumvarpinu um lagaskrifstofu Alþingis sé góð og tekur undir mörg af þeim sjónarmiðum sem þar eru rakin. Nefndin leggur því til að frekari athugun fari fram á efni frumvarpsins.

Í tengslum við gerð starfsáætlunar Alþingis og skipulagningu þingstarfa á hverjum tíma telur nefndin rétt að kannaðir séu kostir þess að í stað þess að nefndarfundir fari jafnan fram áður en þingfundir hefjast verði þingfundir a.m.k. stundum fyrir hádegi en nefndarfundir að þeim loknum eftir hádegi. Þá telur nefndin rétt að skoðað sé hvort hægt sé að fjölga svokölluðum nefndadögum þannig að hægt sé að jafna betur álag í störfum fastanefnda.

Nefndin leggur áherslu á mikilvægi þess að komið verði á fót sérstakri hagdeild sem heyri beint undir Alþingi. Slík stofnun skal hafa skoðun á efnahagsmálum ásamt því að aðstoða þingmenn og nefndir við að taka afstöðu til slíkra mála.

Það er álit nefndarinnar að mikilvægt sé að unnið verði að því að þingmál geti lifað á milli þinga. Samkvæmt 52. gr. þingskapa skulu þingmál sem ekki hafa hlotið lokaafgreiðslu við þinglok falla niður. Víða í þjóðþingum nágrannaríkja er það hins vegar þannig að þingmál, sem ekki eru afgreidd, falla ekki niður fyrr en við lok kjörtímabils. Hugsanlega verður útfærslan á þessu atriði hér á landi þannig að hægt verður að velja með einhverjum hætti hvort þingmál skuli lifa á milli þinga eða ekki.

Nefndin leggur einnig áherslu á að vefur Alþingis verði yfirfarinn með það fyrir augum að bæta aðgengi almennings að störfum þingsins, t.d. störfum fastanefnda og þingmálum. Vefur Alþingis á alltaf að vera í takt við það viðmót og þá þróun sem á sér stað og má ekki dragast aftur úr vefþróun. Í kjölfarið á slíkri úttekt og hugsanlegum endurbótum þarf síðan að hvetja almenning til að koma skoðunum sínum og ábendingum á þingmálum og störfum þingsins á framfæri í gegnum vefinn.

Það var rætt í nefndinni hvort þingmönnum eigi að vera heimilt að hafa tölvur í þingsal. Nefndin leggur til að skoðað verði til hvað ráðstafana þurfi að grípa til að þetta geti orðið mögulegt. Þá þarf að leggja mat á þann kostnað sem fylgir þessum breytingum. Í þjóðþingum nágrannaríkja er víðast hvar aðgengi að tölvum í þingsal þótt það sé nýtt með nokkuð breytilegum hætti. Til að koma í veg fyrir ónæði sem fylgt getur þessum breytingum leggur nefndin til að leitast sé við að setja upp spjaldtölvur með snertiskjá. Slíkar tölvur eru samþærilegar snertisímum sem mjög margir þingmenn hafa nú þegar. Samhliða þessum breytingum mundi draga úr pappírnotkun í þingsal.

Nefndin leggur að lokum áherslu á að fara þurfi yfir þá aðstoð og þjónustu sem veitt sé þingflokki og þá umgjörð sem þeim er búin. Ljóst er að fjölga þarf starfsfólki sem starfar fyrir þingflokka. Þingmenn þurfa t.d. að geta haft aðgang að sérfræðingum í tengslum við þingmálagerð en nú er slíka þjónusta helst að fá á nefndasviði Alþingis.

Forsætisnefnd og síðar sérnefnd þurfa að vinna að frekari athugun þessara atriða sem hér hafa verið rakin og taka afstöðu til þess hvernig áfram verður unnið að þeim.

Helstu breytingar á frumvarpinu.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með nokkrum breytingum sem lagðar eru til í sérstöku þingskjali. Helstu breytingarnar eru eftirfarandi:

Nefndin leggur til að færa skuli samkomudag Alþingis fram til annars þriðjudags í september. Þá leggur nefndin til að fjármálaráðherra skuli leggja fyrir Alþingi eigi síðar en 1. apríl ár hvert tillögu til þingsályktunar um meginskiptingu útgjalda fjárlaga næsta fjárlagaárs (ramma) svo og greinargerð um breytingar á tekjuöflun ríkisins. Með tillögunni skal fylgja áætlun um ríkisfjármál næstu þriggja ára þar á eftir. Þessar breytingar taki þó ekki gildi fyrr en á árinu 2012 til að gefinn sé hæfilegur aðlögunartími.

Lagt er til að skattamál færast frá fjárlaganefnd yfir til nýrrar nefndar, efnahags- og viðskiptanefndar, sem fjalli um efnahagsmál almennt, viðskiptamál, þ.m.t. bankamál og fjármálastarfsemi og skatta- og tollamál. Fjárlaganefnd mun síðan veita efnahags- og viðskiptanefnd umsögn um þingmál er varða tekjuhlíð fjárlaga. Atvinnuvega- og viðskiptanefnd heiti eftir þetta atvinnuveganefnd. Atvinnuveganefnd mun m.a. fjalla auðlindamál (nýtingu auðlinda á grundvelli rannsóknna og ráðgjafar) en umhverfis- og samgöngunefnd um auðlindamál (rannsóknir, ráðgjöf, verndun og sjálfbærni á sviði auðlindamála almennt). Þá leggur nefndin til að mannréttindamál bætist við verkefni allsherjar- og menntamálanefndar og að málefni barna bætist við verkefni velferðarnefndar. Þá leggur nefndin einnig til að utanríkismálanefnd fjalli sérstaklega um skýrslur alþjóðanefnda sem og skýrslu utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál. Loks er lagt til að heimilt verði að víkja frá fjölda fulltrúa í fastanefndum.

Þá er lagt til að fundargerðir nefnda verði gerðar opinberar sem fyrst að afloknum fundum nefnda. Fundargerð skal samþykkt annaðhvort í lok fundar eða í upphafi næsta fundar nefndar og að því búnu birt á vef þingsins. Undan skal þó fella þau atriði fundargerðar sem hafa að geyma þagnarskyldar upplýsingar. Fastanefndir skulu halda sérstakar gerðabækur þar sem bóka skal trúnaðarmál.

Einnig er lagt til að framlagningarfrestur lagafrumvarpa og þingsályktunartillagna á síðari hluta þings sé 1. apríl en þegar mál koma inn í þingið eftir að framlagningarfresturinn er liðinn komist þau ekki á dagskrá fyrr en a.m.k. fimm dögum eftir að búið er að útbýta þeim. Frá því má þó víkja ef þrír fimmtu hlutar þeirra þingmanna er um það greiða atkvæði samþykka.

Lagt er til að við bætist ákvæði um að stjórnarfrumvarpi skuli fylgja mat á kostnaði fyrir ríkissjóð við lögfestingu þess og einnig að nefnd skuli láta endurskoða kostnaðarmat stjórnarfrumvarps ef hún gerir verulegar breytingartillögur við frumvarpið.

Þá er lagt til að skýrsla forsætisráðherra um framkvæmd þeirra ályktana sem þingið samþykkti á næstliðnu ári komi til umræðu í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd eftir að forsætisráðherra hefur lagt skýrsluna fram. Nefndin getur síðan lagt fyrir þingið álit sitt á skýrslu ráðherra og ef hún telur ástæðu til gert tillögur til þingsins um einstök atriði í skýrslunni.

Þá er einnig lagt til að um brot á reglum um þagnarskyldu þingmanna fari skv. 136. gr. almennra hegningarlaga.

Þá leggur nefndin jafnframt til breytingar á 47. gr. laganna um að alþjóðanefnd skuli leggja fyrir þingið ár hvert skýrslu um starfsemi sína. Skýrslum alþjóðanefnda skal vísa til utanríkismálanefndar til umfjöllunar. Utanríkismálanefnd getur síðan lagt fram skýrslu um

alþjóðastarf Alþingis, á grundvelli skýrslna alþjóðanefnda, og kemur hún á dagskrá eftir sömu reglum og almennt gildir um skýrslur.

Lagt er til að frestur til að svara fyrirspurnum skriflega sé lengdur úr 10 virkum dögum í 15 virka daga og eins að ráðherrar geri þinginu grein fyrir því þegar það dregst að svara fyrirspurn af hvaða ástæðum það stafar og hvenær vænta megi svars.

Þá er einnig lagt til að 31. gr. frumvarpsins verði umorðuð þannig að meiri hluti nefndar geti staðið að flutningi þingmála.

Þá er jafnframt lagt til að forsætisnefnd skuli undirbúa og leggja fram þingsályktunartillögu um siðareglur fyrir alþingismenn. Forsætisnefnd fjallar um mál er varða siðareglur alþingismanna, framkvæmd þeirra og brot á þeim.

Loks er í ákvæði til bráðabirgða lagt til að ásamt skiptingu málefna á milli fastanefnda komi starfshættir nefndanna til endurskoðunar innan árs frá gildistöku laganna. Enn fremur er lagt til að við upphaf næsta löggjafarþings skuli kjósa nefnd níu þingmanna sem vinni að frekari endurskoðun þingskapa. Við þá vinnu skal hafa hliðsjón af álitum sérnefndar sem fjallaði um breytingar á þingskópum á 139. löggjafarþingi.

Alþingi, 11. júní 2011.

Þórunn Sveinbjarnardóttir,
form., frsm.

Ragnheiður E. Árnadóttir.

Árni Þór Sigurðsson.

Kristján L. Möller.

Birgitta Jónsdóttir.

Birgir Ármannsson.

Þuríður Backman.

Gunnar Bragi Sveinsson.

Róbert Marshall.