

Tillögur B-nefndar að texta í áfangaskjal*

með skýringum†

Lagt fram til afgreiðslu á 9. fundi Stjórnlagaráðs 19.5. 2011

ALÞINGI (Efling löggjafarvalds gagnvart framkvæmdarvaldi) – störf Alþingis

1 Skilgreining á hlutverki Alþingis

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Alþingi sækir vald sitt til þjóðarinnar. Það fer með löggjafarvald og fjárstjórnarvald ríkisins og hefur eftirlit með framkvæmdarvaldinu svo sem nánar er mælt fyrir um í stjórnarskrá þessari og öðrum lögum.	Dæmi A/B: 32. gr. Alþingi fer með löggjafarvald og fjárstjórnarvald ríkisins og hefur eftirlit með framkvæmdarvaldinu eftir því sem nánar er mælt fyrir um í stjórnarskrá þessari og öðrum lögum.	Aðeins 2. gr. stjórnarskrárinnar. Engin frekari skilgreining á hlutverki þingsins.

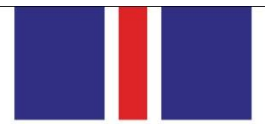
Skýring: Hlutverk Alþingis er ekki skilgreint með berum orðum í núverandi stjórnarskrá, að öðru leyti en að það fari með löggjafarvaldið ásamt forseta sbr. 2. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins nr. 33/1944. Í tillögu stjórnlaganefndar er lagt til að hlutverk þjóðþingsins sé skilgreint í kaflanum um hlutverk og störf Alþingis, sem fyrsta grein þess kafla. Tillaga B-nefndar byggist að mestu leyti til á þeirri tillögu, og sækir jafnframt innblástur til sænsku stjórnarskrárinnar þar sem fram kemur að þing landsins sé skipað fulltrúum þjóðarinnar.

2 Aukið vægi þingforseta

Tillaga nefndar B	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskrá
Alþingi kys sér forseta með $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða í upphafi hvers kjörtímabils. Sitji forseti ekki út kjörtímabil skal sami háttur hafður á við kosningu nýs forseta. Forseti stýrir störfum Alþingis. Hann ber ábyrgð á rekstri þingsins og hefur æðsta vald í stjórnsýslu þess. Með forseta starfa	Dæmi A: Alþingi kys sér forseta með $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða í upphafi hvers kjörtímabils og stýrir hann störfum þess. Forseti ber ábyrgð á rekstri Alþingis og hefur æðsta vald í stjórnsýslu þess. Dæmi B: Alþingi kys sér forseta með $\frac{2}{3}$	52. gr. Alþingi kys sér forseta og stýrir hann störfum þess.

* Vinnu við áfangaskjalið lýkur ekki fyrir en drög að frumvarpi liggja fyrir. Allar greinar þess geta því tekið breytingum, einnig samþykktar tillögur.

† Undirstrikun gefur til kynna breytingu frá tillögum stjórnlaganefndar.



<p>varaforsetar og mynda ásamt honum forsætisnefnd. Forseti Alþingis <u>lætur af</u> almennum þingstörfum og hefur ekki atkvæðisrétt. Varamaður hans tekur sæti á þingi á meðan hann gegnir embættinu.</p>	<p>hluta atkvæða í upphafi hvers kjörtímabils og stýrir hann störfum þess. Forseti ber ábyrgð á rekstri Alþingis og hefur æðsta vald í stjórnslu þess. Með forseta starfa varaforsetar og mynda ásamt honum forsætisnefnd.</p>	
--	--	--

Skýring: Núverandi stjórnarskrá er fáorð um forseta Alþingis. Í 52. gr. segir aðeins að Alþingi kjósi sér forseta sem stýrir störfum þess. Tillaga B-nefndar er sett fram í anda þess að auka veg og virðingu Alþingis og ein leið til þess sé m.a. að þingforseti njóti víðtækari stuðnings en aðeins frá stjórnarmeirihluta hverju sinni. Nefnd B telur að slíkt fyrirkomulag geti eftl Alþingi í störfum sínum og aukið samstöðu, að ekki sé ágreiningur um störf forsetans. Tillagan byggist að hluta til á tillögu stjórnlaganefndar, en núverandi tillaga gengur aðeins lengra þar sem forseti þingsins hefur samkvæmt 3. málsgrein tillögunnar ekki lengur atkvæðisrétt, en slíkt fyrirkomulag sækir fyrirmynd sína til Svíþjóðar. Enn fremur má benda á að í löndum sem byggja á engilsaxneskum hefðum er venjan sú að þingforseti segi sig frá stjórnárum og sinni aðeins hlutverki sínu við rekstur þingsins. Hér er þó ekki gengið svo langt, en engu að síður er markmiðið að friður skapist um störf forseta þingsins þjóðinni til heilla.

Til hliðsjónar má nefna að 1. gr. laga um þingsköp Alþingis nr. 55/1991 hljóðar svo: *Þegar Alþingi kemur saman við þingsetningu að loknum alþingiskosningum skal sá þingmaður, sem hefur lengsta þingsetu að baki, stjórna fundinum þangað til forseti þingsins er kosinn og standa fyrir kosningu hans. Hafí tveir þingmenn eða fleiri setið jafnlengi á þingi skal sá teljast aldursforseti sem eldri er.*

Ef svo fer að ekki næst að kjósa með auknum meirihluta myndi starfsaldursforseti stýra störfum Alþingis. Ef sett yrði einhvers konar viðlagaákvæði þar sem hægt væri að fara framhjá meginreglunni er hætta á að það yrði venjan.

3 Þingnefndir og hlutverk þeirra

Tillaga B-nefndar

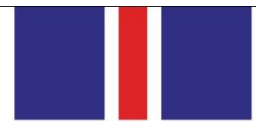
Skýrsla stjórnlaganefndar

Stjórnarskráin

<p>Frumvörp og önnur þingmál eru undirbúin og um þau fjallað í þingnefndum. Alþingi kýs [fjárlaganefnd, eftirlits- og stjórnskipunarnefnd, utanríkismálanefnd og aðrar] nefndir til þess að fjalla um þingmál. Um störf þingnefnda skal mælt fyrir í lögum.</p>	<p>Dæmi A Með forseta Alþingis starfa varaforsetar og mynda ásamt honum forsætisnefnd. Alþingi kýs fjárlaganefnd, eftirlits- og stjórnskipunarnefnd og utanríkismálanefnd og aðrar fastanefndir til þess að fjalla um þingmál. Um störf þeirra skal mælt fyrir í lögum.</p> <p>Dæmi B Alþingi kýs fjárlaganefnd, eftirlits- og stjórnskipunarnefnd, utanríkismálanefnd og aðrar fastanefndir til þess að fjalla um þingmál. Um störf þeirra skal mælt fyrir í lögum.</p>	<p>Ekkert er minnst á nefndir í núverandi stjórnarskrá.</p>
---	--	---

Skýring: Í núverandi stjórnarskrá er ekkert minnst á nefndir þingsins og má telja það óheppilegt fyrirkomulag.

Tillagan byggist á hugmyndum B-nefndarinnar um að sterkari þingnefndir séu mikilvæg leið til þess að styrkja þingið gagnvart framkvæmdarvaldinu. M.a. hafa komið fram hugmyndir um að ráðherrar geti ekki flutt mál á



Alþingi, heldur ætti að færa það hlutverk til fastanefnda þingsins. Aukið vægi þingnefnda væri leið til þess að draga úr ríkisstjórnarræði og færa löggjafarvaldið og frumkvæði að lagasetningu í auknum mæli til þingsins.

Ætlun nefndarinnar er að styrkja stefnumótun á vegum þingnefnda án þess að tvöfalda þann hóp sérfræðinga sem kemur að undirbúningi þingmála hjá stjórnarsýslu og þingi.

Tillaga B-nefndar, sem byggist að hluta til á tillögum stjórnlaganefndar, gerir ráð fyrir að mál séu undirbúin í þingnefndum og að formenn nefnda mæli fyrir þeim. Ráðherrar leggi þannig ekki fram frumvörp, heldur komi þeim á framfæri við þingnefndir sem hengur saman við tillögu hér á eftir, að ráðherrar víki af þingi og séu því ekki alþingismenn samhliða ráðherrastörfum.

Fram komu athugasemdir um að ekki ætti að veita sumum nefndum þingsins stjórnskipunarstöðu umfram aðrar nefndir, sbr. upptalningu ákvæðisins. Sleppa ætti þeirri upptalningu m.a. þar sem það kynni að vera að nefndarskipulagi Alþingis yrði breytt en þá yrðu hendur þingsins bundnar. Ekki var tekin afstaða til athugasemdarinnar að svo stöddu og er upptalning nefndanna innan hornklofa. Hins vegar eru allar þessar nefndir orðaðar í öðrum ákvæðum í væntanlegri stjórnarskrá, þar sem þær hafa stjórnskipulegt hlutverk, sem aðrar nefndir hafa ekki.

4 Frumkvæðisréttur

Tillaga B-nefndar

Skýrsla stjórnlaganefndar

Stjórnarskráin

Alþingismenn hafa <u>einir</u> rétt til að flytja frumvörp til laga, tillögur til ályktana og önnur mál.	Dæmi A Alþingismenn hafa rétt til að flytja frumvörp til laga, tillögur til ályktana og önnur mál.	38. gr. Rétt til að flytja frumvörp til laga og tillögur til ályktana hafa alþingismenn og ráðherrar.
--	--	--

Skýring: Tillaga nefndar B um frumkvæðisrétt gerir ráð fyrir að alþingismenn einir hafi rétt til að flytja frumvörp til laga, tillögur til þingsályktana og önnur mál. Þessi tillaga er í sambengi við hugmyndir um aukið vægi þingnefnda og að ráðherrar sitji ekki á þingi, í þeim tilgangi að skilja betur á milli löggjafar- og framkvæmdarvalds og auka vægi þingsins. Tillagan er samhljóða dæmi B frá stjórnlaganefnd, 66. grein um frumkvæðisrétt, nema hvað bætt er við orðinu „einir“ til að hnykkja á því að ráðherrar flytji ekki mál á þingi heldur komi þeim á framfæri við þingnefndir.

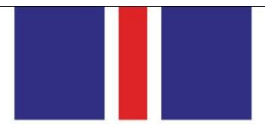
5 Ráðherrar víki af þingi

Tillaga B-nefndar

Skýrsla stjórnlaganefndar

Stjórnarskráin

Ráðherrar svara fyrirspurnum og taka þátt í umræðum á Alþingi eftir því sem þeir eru til kvaddir, en gæta verða þeir þingskapa. Ráðherrar hafa ekki atkvæðisrétt á Alþingi. Sé alþingismaður skipaður ráðherra vikur hann úr þingsæti á meðan hann gegnir embætti og tekur varamaður þá sæti hans.	Dæmi A/B: Sé þingmaður skipaður ráðherra skal hann víkja úr þingsæti á meðan hann gegnir ráðherraembætti og tekur varamaður hans sætið á meðan. Ráðherrar eiga þó rétt á að mæla fyrir frumvörpum á Alþingi skv. 76. grein, svara fyrirspurnum og taka þátt í umræðum eftir því sem þeir eru kallaðir til en gæta verða þeir þingskapa. Þeir hafa ekki atkvæðisrétt.	51. gr. Ráðherrar eiga samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á Alþingi, og eiga þeir rétt á að taka þátt í umræðunum eins oft og þeir vilja, en gæta verða þeir þingskapa. Atkvæðisrétt eiga þeir þó því aðeins, að þeir séu jafnframt alþingismenn. (Núverandi skipan, ráðherrar eiga setu á þingi en aðeins atkvæðisrétt séu þeir jafnframt alþingismenn.)
--	--	---



Skýring: Tillagan byggist á hugmyndum þjóðfundar sem og umræðum á fundum nefndar B sem leið til þess að styrkja þingið og skilja að löggjafar- og framkvæmdarvald. Það er hugmynd nefndarinnar að opnað sé frekar fyrir það að ráðherrar komi ekki úr hópi þingmanna.

Í þeim tilvikum er ráðherrar koma úr hópi þingmanna víkja þeir úr þingsæti meðan þeir gegna embætti sínu en með því styrkist bæði ríkisstjórnin og þingið í sínum störfum. Ráðherrar geta þá helgað sig verkefnum framkvæmdarvaldsins. Varamenn taka sæti ráðherra á þingi á meðan þeir gegna embætti sínu. Slíkt fyrirkomulag er m.a. viðhaft í Noregi og í Svíþjóð og er að mati nefndarinnar til þess fallið að auka sjálfstæði þingsins frá framkvæmdarvaldinu frá því sem nú er.

Tillagan byggist að hluta til á tillögu stjórnlaganefndar en réttur ráðherra til að mæla fyrir frumvörpum er afnuminn. Hins vegar svara þeir fyrirspurnum og taka þátt í umræðum eftir sem áður eftir því sem þeir eru kallaðir til.

6 Upplýsingaréttur fjárlaganefndar

Tillaga nefndar B

Skýrsla stjórnlaganefndar

Stjórnarskráin

Fjárlaganefnd Alþingis getur krafist stofnanir ríkisins, ríkisfyrirtæki og þá aðra, sem fá framlög úr ríkissjóði, um upplýsingar sem tengjast ráðstöfun þess fjár.	Fjárlaganefnd Alþingis getur krafist stofnanir ríkisins, ríkisfyrirtæki og aðra sem fá framlög úr ríkissjóði um hvers kyns upplýsingar um fjárreiður þeirra.	Ekkert ákvæði.
--	--	----------------

Skýring: Tillagan byggist á tillögu stjórnlaganefndar en með smávægilegum orðalagsbreytingum. Um er að ræða nýtt ákvæði sem lýtur að eftirlitshlutverki Alþingis og fjárlaganefndar og er ætlað að styrkja fjárstjórnarvald þingsins. Slíkt ákvæði sækir sér ekki stoð í stjórnarskrám annarra landa að öðru leyti en fjallað er um víðtækan rétt þingsins til upplýsinga frá ríkisstjórn í bæði finnsku og sænsku stjórnarskránni.

Umræða kom fram meðal ráðsfulltrúa að aðrar þingnefndir ættu að hafa sambærileg eða sömu úrræði þ.e. að ákvæðið gildi almennt. Hins vegar var bent á að slíkar óskir gætu komið frá nefndum til fjárlaganefndar. Þá er annað ákvæði sem veitir þinginu, þingnefndum svo og þingmönnum víðtækari upplýsingarétt frá ráðherrum en núverandi skipan sbr. næsta.

7 Upplýsingaskylda ráðherra gagnvart þingi

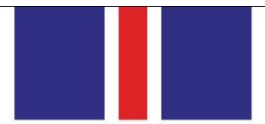
Tillaga B-nefndar

Skýrsla stjórnlaganefndar

Stjórnarskráin

Ráðherra er skylt að veita Alþingi eða þingnefnd umbeðnar upplýsingar, skjöl og skýrslur um málefni sem undir hann heyrir, nema leynt skuli fara samkvæmt lögum. Þingmenn eiga rétt á upplýsingum frá ráðherra samkvæmt nánari fyrirmælum í lögum.	Ráðherra er skylt að veita Alþingi eða þingnefnd Alþingis allar upplýsingar um málefni sem undir hann heyrir, afhenda skjöl eða vinna um þau skýrslur. Þingmenn skulu eiga rétt á upplýsingum frá ráðherra eftir því sem mælt er fyrir um í lögum.	54. gr. Heimilt er alþingismönnum, með leyfi Alþingis, að óska upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni með því að bera fram fyrirspurn um málið eða beiðast um það skýrslu.
--	--	--

Skýring: Tillaga nefndarinnar byggist á því að Alþingi eigi víðtækan rétt á upplýsingum um störf framkvæmdarvaldsins, en það er stór þáttur í eftirlitshlutverki þingsins gagnvart því. Framkvæmdarvaldinu beri því skylda til að afhenda þinginu ýmiss konar upplýsingar sem tengjast m.a. meðferð opinbers fjár og eftirfylgni laga og þingsályktana. Tillagan byggist að mestu leyti á tillögu stjórnlaganefndar en nýmæli er í ákvæðinu um að mælt sé fyrir um upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart þinginu sem er ekki að finna í núverandi 54. gr. Þá er enn fremur tekið út orðalagið að rétturinn taki til „opinbers málefnis“ en hætt er við því að það þrenგი rétt þingmanna. Þá byggist tillaga nefndarinnar að hluta til á tillögum vinnuhóps á vegum forsætisnefndar Alþingis,



sem lagði fram umfangsmikla skýrslu árið 2009 sem ber heitið, Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, m.a. um ýmsar breytingar á stjórnarskrá eða lagaákvæðum um störf Alþingis.

Þá er eðlilegt að upplýsingaskylda ráðherra sé skráð í stjórnarskrá, enda er reglan mikilvæg lýðræðinu og eðlilegri kröfu að starfsemi stjórnvalda sé opin og gegnsæ.

Í ákvæðinu er enn fremur nýmæli um að þingnefndir hafi jafnan rétt á við þingið sjálf, þ.e. meirihluta þess, til að óska slíkra upplýsinga. Réttur þingmanna er þrengri og skal ákveðinn í lögum, enda geta upplýsingar varðað mikilvæga almannahagsmuni eða um þær gilt trúnaður t.d. í ljósi persónuverndar. Taka verður tillit til þessara þátta þegar fjallað er um upplýsingaréttinn.

Þá kom til umræðu nefndarinnar hvort bæta ætti inn í ákvæðið sannleiksskyldu auk upplýsingaskyldunnar.

Sambærilega tillhögun má finna í finnsku stjórnarskránni og þeirri sænsku.

8 Árleg skýrsla ríkisstjórnar til Alþingis

Tillaga B-nefndar

Skýrsla stjórnlaganefndar

Stjórnarskráin

<p>Árlega leggur ríkisstjórn fyrir Alþingi skýrslu um störf sín og framkvæmd ályktana þingsins. Ráðherra getur gert grein fyrir málefni sem undir hann heyrir með skýrslu til Alþingis.</p>	<p>Dæmi A Ríkisstjórn skal árlega leggja skýrslu fyrir Alþingi um störf sín og framkvæmd ályktana þingsins. Ráðherra getur gert grein fyrir málefni sem undir hann heyrir með skýrslu til Alþingis.</p> <p>Dæmi B Ríkisstjórn skal árlega leggja fram skýrslu til Alþingis um framkvæmd ályktana þingsins auk annarra mála eftir því sem ákveðið kann að vera í lögum.</p>	<p>Ekkert ákvæði.</p>
---	--	-----------------------

Skýring: Nýtt ákvæði er skyldar ríkisstjórn til að gera skipulega grein fyrir því hvernig hún hefur staðið að störfum sínum og framkvæmt ályktanir þingsins. Í umræðum nefndarinnar kom fram að slíkt fyrirkomulag geri þinginu betur kleift að sinna eftirlits- og rannsóknarhlutverki sínu gagnvart framkvæmdarvaldinu og slík skylda auki aðhald með framkvæmdarvaldinu.

Hér er jafnframt lagt til að ráðherra hafi rétt til að gera grein fyrir málefni sem undir hann heyrir með skýrslu, þ.e. ákveðinn frumkvæðisrétt, og byggist því tillagan að meginsteftnu til á tillögu stjórnlaganefndar.

Finna má áþekk ákvæði í finnsku stjórnarskránni.

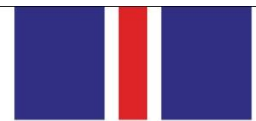
9 Skipun embættismanna

Tillaga B-nefndar

Skýrsla stjórnlaganefndar

Stjórnarskráin

<p>[Forseti Íslands,] ráðherrar og önnur stjórnvöld veita þau embætti er lög mæla. Við skipun manna í embætti skal einungis líta til hæfni og málefnalegra sjónarmiða. Í lögum má kveða á um að í tiltekin embætti megi einungis skipa íslenska ríkisborgara. Krefja</p>	<p>Forseti Íslands, ráðherrar og önnur stjórnvöld, veita þau embætti, er lög mæla. Í embætti má einungis skipa íslenska ríkisborgara. Krefja má embættismann um eið eða drengskaparheit við stjórnarskrána. Með lögum skal koma á skipan sem tryggir að hæfni og</p>	<p>20. gr. Forseti lýðveldisins veitir þau embætti, er lög mæla. Engan má skipa embættismann, nema hann hafi íslenskan ríkisborgararétt. Embættismaður hver skal vinna eið eða drengskaparheit að stjórnarskránni. Forseti getur vikið þeim frá embætti, er hann hefur veitt það.</p>
--	---	--



má embættismann um eið eða drengskaparheit við stjórnarskrána.	málefnaleg sjónarmið ráði við skipun manna í embætti. Forseti getur flutt menn eða vikið þeim frá embætti, er hann hefur veitt það, enda missi þeir einskis í embættistekjum sínum.	Forseti getur flutt embættismenn úr einu embætti í annað, enda missi þeir einskis í af embættistekjum sínum, og sé þeim veittur kostur á að kjósa um embættaskiptin eða lausn frá embætti með lögmaeltum eftirlaunum eða lögmaeltum ellistyrk. Með lögum má undanskilja ákveðna embættismannaflokka auk embættismanna þeirra, sem taldir eru í 61. gr.
--	---	---

Skýring: Tillaga nefndar B, sem byggð er á því að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við embættisveitingar, spornar við því að framkvæmdarvaldið ráði sér handgengið fólk að geðþótta í embætti innan stjórnsýslunnar. Skýr krafa kom frá þjóðfundi um ákvæði í stjórnarskrá sem fjallaði um skipun embættismanna. Litlar breytingar eru gerðar á tillögu stjórnlaganefndar aðrar en að í stað þess að málsgreinin um hæfni og málefnaleg sjónarmið sé númer þrjú er hún númer tvö.

Lagt er til að stjórnarskráin kveði með almennum hætti á um tilhögun sem tryggir eftir föngum að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við skipun embættismanna. Umsækjendur skal meta með faglegum hætti og matið á að skipta máli við val á umsækjanda. Orðin hæfni og málefnaleg sjónarmið vísa til þeirra reglna sem hafa mótast í stjórnsýslurétti og í réttarframkvæmd varðandi ráðningu manna í opinber störf og embætti og miðast að faglegu mati.

Nú er gefinn möguleiki á því að skipa erlenda menn í embætti með lögum sem er mikil breyting frá fortakslausu ákvæði í núgildandi stjórnarskrá.

Sambærileg ákvæði er að finna í bæði finnsku og sænsku stjórnarskránni.

.