

Tillögur B-nefndar að texta í áfangaskjal¹

með skýringum²

Lagt fram til afgreiðslu á 10. fundi Stjórnlagaráðs 26. 5. 2011

ALÞINGI (Efling löggjafarvalds gagnvart framkvæmdarvaldi) – störf Alþingis

10 Meðferð þingmála

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
(Meðferð þingmála, nú 44. gr. og nýtt) Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi. [Sama á við um heimild til fullgildingar þjóðréttarsamnings sem kallar á breytingu á lögum eða er af öðrum ástæðum mikilvægur.] Þingsályktunartillögu má ekki samþykkja fyrr en hún hefur verið rædd við tvær umræður. Tillögur um vantraust á ríkisstjórn eða ráðherra og tillögur um skipun sjálfstæðra rannsóknarnefnda eru ræddar og afgreiddar við eina umræðu. Þingmál sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu falla niður við lok kjörtímabils. Að öðru leyti skal kveðið á um meðferð þingmála í lögum.	Dæmi A: (Meðferð þingmála, nú 44. gr. og nýtt) Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi. Ekki er þingsályktunartillaga samþykkt til fullnaðar fyrr en hún hefur verið rædd við tvær umræður. Tillögur um vantraust á ríkisstjórn eða ráðherra, tillögur um skipun sjálfstæðra rannsóknarnefnda, svo og tillögur fastanefnda skulu þó ræddar og afgreiddar við eina umræðu. Þingmál, sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu, falla niður við lok kjörtímabils. Dæmi B: (Meðferð þingmála, nú 44. gr.) Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi. Sama á við um heimild til fullgildingar þjóðréttarsamnings sem kallar á breytingu á lögum eða er að öðrum ástæðum mikilvægur. Að öðru leyti skal kveðið á um meðferð þingmála í lögum.	44. gr. Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi.

¹Vinnu við áfangaskjalið lýkur ekki fyrr en drög að frumvarpi liggja fyrir. Allar greinar þess geta því tekið breytingum, einnig samþykktar tillögur.

² Undirstrikun gefur til kynna breytingu frá tillögum stjórnlaganefndar.

Skýring: Lagt er til að ákvæði sem nú stendur í 44. gr. stjórnarskrárinnar verði gert mun ítarlegra. Einnig er lýst reglum sem gilda um meðferð þingsályktana sem þurfa að meginstefnu aðeins tvær umræður enda ekki um lagasetningu að ræða. Þá gilda sérreglur um vantrauststillögur og ákvarðanir um skipun rannsóknarnefnda. Í tillögu stjórnlaganefndar er lagt til að heimildir til fullgildingar þjóðréttarsamninga sem kalla á breytingu á lögum eða eru af öðrum ástæðum mikilvægir séu ræddir við þrjár umræður á Alþingi. Samkvæmt tillögum frá nefnd A er lagt til að mannréttindasamningar skuli fá sjálfkrafa gildi sem landslög (sbr. tillögur nefndar A). Sökum þessa er nauðsynlegt að heimildir til fullgildingar fái sömu þinglegu meðferð og lagafrumvörp þar sem þjóðréttarsamningar fá samkvæmt þessu sjálfkrafa gildi sem landslög. Ákvæðið er í hornklofum þar sem ekki hefur verið tekin afstaða til gildis þjóðréttarsamninga að landslögum í nefnd C.

Minnst er á fleiri tegundir þingmála í stjórnarskránni, t.d. skýrslur ráðherra og árlega skýrslu ríkisstjórnar. Rætt var hvort taka þyrfti fram að slík mál væru rædd við eina umræðu, eða hvort nóg væri að þingið útfærði það sjálft í þingsköpum.

Í 4. mgr. kemur fram mikilvægt nýmæli sem byggist á tillögu stjórnlaganefndar. Það felur í sér að þótt meðferð þingmáls sé ekki lokið við lok löggjafarþings verði unnt að halda meðferð þess áfram á næsta löggjafarþingi frá því stigi sem það er þá statt í málsmeðferð. Í dag falla þingmál niður við hvert löggjafarþing sem má telja óheppilegt fyrirkomulag, og leiðir til þess að mál þarf að endurflytja við upphaf hvers löggjafarþings, en tillagan girðir fyrir það óhagræði. Hins vegar er tekið skýrt fram að þingmál sem ekki er lokið við lok kjörtímabils falla niður við það tímamark.

Ekki er talin ástæða til að breyta ákvæðum um meðferð þingmála að öðru leyti, ef frá eru taldar smávægilegar orðalagsbreytingar.

11 Þingrof

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
[Forseti Íslands] getur rofið Alþingi að ósk þess. <u>Skal þá efnt til nýrra kosninga eigi fyrr en sex vikum og eigi síðar en níu vikum frá þingrofi.</u> Alþingi kemur saman eigi síðar en <u>tveimur vikum</u> eftir kosningar. Alþingismenn halda umboði sínu til kjördags.	Dæmi A/B: (Þingrof, nú 24. gr.) Forseti Íslands getur rofið Alþingi, að ósk/tillögu þess, og skal þá stofnað til nýrra kosninga, áður en 45 dagar eru liðnir frá því er gert var kunnugt um þingrofið, enda komi Alþingi saman eigi síðar en tíu vikum eftir að það var rofið. Alþingismenn skulu halda umboði sínu til kjördags.	24. gr. Forseti lýðveldisins getur rofið Alþingi, og skal þá stofnað til nýrra kosninga, áður en 45 dagar eru liðnir frá því er gert var kunnugt um þingrofið, enda komi Alþingi saman eigi síðar en tíu vikum eftir, að það var rofið. Alþingismenn skulu halda umboði sínu til kjördags.

Skýring: Meginbreyting á núgildandi ákvæði er að þingrof er bundið við ósk eða tillögu þingsins sjálfs. Þingrofsheimildin er því alfarið hjá Alþingi sjálfu en ekki á hendi ráðherra. Tillagan er að mestu komin frá stjórnlaganefnd.

Nefndin leggur hins vegar til breytingar á tímamörkum þingrofs og kosninga í kjölfar þess. Í umræðu nefndarinnar kom fram að það gæti verið ólýðræðislegt að sitjandi stjórnarmeirihluti boði til kosninga með stuttum fyrirvara. Í slíkum aðstæðum hefði stjórnarandstaða og eftir atvikum nýir flokkar og frambjóðendur takmarkaðan tíma til undirbúnings og til að kynna málstað sinn. Nefndinni þótti því rétt að setja lágmarksfrest og hámarksfrest vegna boðunar þingkosninga í kjölfar þingrofs. Hæfilegt lágmark í þessu skyni þótti vera sex vikur (42 dagar) en hámark níu vikur (63 dagar). Í öllu falli kemur nýtt Alþingi saman eigi síðar en tveimur vikum eftir kosningar, svo sem tiltekið er í öðrum ákvæðum, t.d. um stjórnarmyndun. Sitjandi ríkisstjórn situr sem starfsstjórn uns nýtt þing kemur saman og ný stjórn er mynduð í kjölfarið.

Þá kom einnig til umræðu nefndarinnar hvort *forseti* gæti átt aðkomu að þingrofi sem öryggisventill ef tutekin efnisskilyrði væru fyrir hendi. Á hinn bóginn var nefndin sammála um að þingrofsréttur ætti *ekki að vera hjá forsætisráðherra* eins og nú er, heldur hjá þinginu sjálfu. Óeðlilegt þykir að framkvæmdarvaldið geti rofið þing án þess að ljóst sé að vilji meirihluta þingsins standi til þess.

Eftirfarandi viðbótartillaga var lögð fram sem yrði 2. mgr. við tillöguna:

Með sama hætti getur [forseti Íslands] rofið Alþingi ef þingið er óstarfhæft.

Tillagan er háð því hvaða ákvörðun verður tekin um embætti forseta Íslands og slíka hugmynd þyrfti að útfæra nánar, en hugmyndin er m.a. sú að slíkur réttur forseta skapi þrýsting á þingið til samstarfs. Ókosturinn væri á hinn bóginn sá að forseti gæti tekið upp á að misnota slíka heimild.

12 Eftirlits- og stjórnskipunarnefnd

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Eftirlits- og stjórnskipunarnefnd Alþingis kannar hvers kyns athafnir og ákvarðanir ráðherra eða stjórnýslu þeirra eftir því sem hún telur efni til. Skylt er nefndinni að hefja slíka athugun að kröfu þriðjungs þingmanna.	Eftirlits- og stjórnskipunarnefnd Alþingis kannar hvers kyns athafnir og ákvarðanir ráðherra eða stjórnýslu þeirra eftir því sem hún telur tilefni til. Skylt er nefndinni að hefja slíka athugun að kröfu þriðjungs þingmanna.	Ekkert ákvæði.

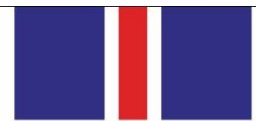
Skýring: Um er að ræða nýtt stjórnarskrárákvæði, í samræmi við tillögu stjórnlaganefndar. Stjórnlaganefnd byggði sína tillögu á niðurstöðum vinnuhóps sem skipaður var af forsætisnefnd Alþingis til að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu. Hópurinn skilaði af sér umfangsmikilli skýrslu þar sem m.a. er lagt til stofnun nefndarinnar auk þess sem fleiri tillögur til að efla þingeftirlit eru reifaðar.

Eftirlits- og stjórnskipunarnefnd verður ein fastanefnda þingsins en gegni jafnframt stjórnskipulegu hlutverki í eftirliti með störfum ráðherra á grundvelli þess sem stjórnskipunarlög krefjast. Markmið með starfsemi nefndarinnar er að styrkja og þétta umhverfi þingeftirlits og setja eftirlit í faglegt ferli.

Nefndin á sér hliðstæðu í Noregi, Danmörku og Svíþjóð. Í tillögu starfshópsins er m.a. vísað til þess að reynsla nágranna okkar af þróun og framkvæmd reglna og lagaákvæða um þingeftirlit sé um margt áhugaverð og eðlilegt að litið sé til þessara landa við endurskoðun á lagaumhverfinu hér á landi. Miðað er við að verkefni og störf nefndarinnar verði sambærileg við það sem er í Noregi að tillögu starfshópsins. Verkefni nefndarinnar yrðu í samræmi við það; yfirferð fundargerða ríkisráðs og álitsgjöf til þings, yfirferð skýrslu ríkisstjórnar um fyrirmæli þingsins (sem helst í hendur við nýtt ákvæði sem leggur til að ríkisstjórn gefi þinginu skýrslu). Enn fremur sjái nefndin um yfirferð gagna frá eftirlitsaðilum þings svo sem skýrslu Umboðsmanns Alþingis og skjöl frá Ríkisendurskoðun. Þá sjái nefndin um undirbúning ákvörðunar þegar þingið þarf að taka afstöðu til þess hvort reyna þurfi á stjórnskipulega ábyrgð. Nefndin geti jafnframt hafið rannsókn í stjórnýslunni sem hún telur nauðsynlega til að sinna þingeftirliti að eigin frumkvæði, eða að ósk þriðjungs þingmanna sem tryggir ákveðin réttindi minnihlutans.

13 Rannsóknarnefndir þings

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Alþingi getur skipað nefndir til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða. Nánari reglur um hlutverk, rannsóknarheimildir og skipan rannsóknarnefnda skulu settar með lögum.	Alþingi getur skipað nefndir til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða. Alþingi getur veitt nefndum þessum rétt til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, bæði af embættis- mönnum og einstökum mönnum.	Alþingi getur skipað nefndir alþingismanna til að rannsaka mikilvæg mál, er almenning varða. Alþingi getur veitt nefndum þessum rétt til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, bæði af embættismönnum og einstökum



	Nánari reglur um hlutverk og skipan rannsóknarnefnda skulu settar með lögum.	mönnum.
--	--	---------

Skýring: Núgildandi stjórnarskrárákvæði gerir ráð fyrir rannsóknarnefndum skipuðum alþingismönnum. Slík nefnd hefur ekki verið skipuð síðan árið 1956. Ef nauðsyn er á að skipa rannsóknarnefnd utanþingsmanna, eru þær skipaðar með lögum þar sem heimildir og verksvið nefndar er jafnframt afmarkað nánar t.d. rannsóknarnefnd Alþingis og nefnd um Breiðavíkurmál. Í núverandi tillögum eru öll tvímæli tekin af um að nánari reglur um störf slíkra nefnda séu settar með lögum.

Í nefndinni var m.a. rætt hversu langt Alþingi megi ganga til að veita mönnum yfirgripsmiklar rannsóknarheimildir sem hafa í för með sér valdbeitingu og mögulega íhlutun í mannréttindavernd einstaklinga. Þá var jafnframt rætt hvort afnema ætti heimildina í 39. gr. alfarið en talið var réttara að skipan rannsóknarnefnda þyrfti stjórnskipulega vernd og eðlilegra væri að lágmarksferli væri afmarkað í stjórnarskrá fyrir slíkar nefndir m.a. vegna valdheimilda þeirra.

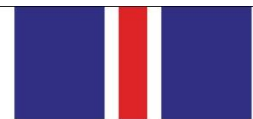
Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að sett verði almenn lög um opinberar rannsóknarnefndir þar sem m.a. verði kveðið nánar á um rannsóknarheimildir svo sem að heimta skýrslu af embættismönnum og einstökum mönnum.

14 Ríkisendurskoðun

Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Alþingi kýs ríkisendurskoðanda til fimm ára. Hann endurskoðar fjárreiður ríkisins, stofnana þess og fyrirtækja í umboði Alþingis eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum. Endurskoðaðan ríkisreikning næstliðins árs ásamt athugasemdum ríkisendurskoðanda skal leggja fyrir Alþingi til samþykktar samhliða frumvarpi til fjárlaga.	Dæmi A , 52. gr. (Ríkisendurskoðandi, nú 43. gr. og nýtt) Alþingi kýs ríkisendurskoðanda til fimm ára í senn og fer hann með endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja í umboði Alþingis eftir því sem nánar segir í lögum. Dæmi B , 77. gr. (Ríkisendurskoðandi, nú 43. gr. og nýtt) Alþingi kýs ríkisendurskoðanda til fimm ára og fer hann með endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og fyrirtækja í umboði Alþingis eftir því sem nánar segir í lögum. Endurskoðaðan ríkisreikning næstliðins árs ásamt athugasemdum ríkisendurskoðanda skal leggja fyrir Alþingi til samþykktar samhliða frumvarpi til fjárlaga.	43. gr. Endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja skal fara fram á vegum Alþingis og í umboði þess eftir nánari fyrirætlun í lögum.

Skýring: Tillaga nefndar byggist að mestu á tillögu stjórnlaganefndar, dæmi B. Talið er að heppilegt sé jafnframt að skipunartími ríkisendurskoðanda séu fimm ár, líkt og umboðsmanns. Til að tryggja festu í fjárfjárfarvaldi ríkisins og sem þáttur í eftirlitsvaldi Alþingis er lagt til að samhliða frumvarpi til fjárlaga sé lagður fyrir þingið endurskoðaður ríkisreikningur síðasta árs. Alþingi fer með fjárfjárfarvaldið en fjárlög hafa séreðli og eru fremur fjárhagsáætlun ríkisins heldur en almenn löggjöf.

15 Hagsmunaskráning þingmanna og ráðherra: vanhæfi



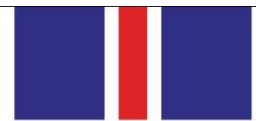
Tillaga B-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Alþingismanni er óheimilt að taka þátt í meðferð þingmáls sem varðar sérstaka <u>og verulega hagsmuni hans</u> eða honum nákominnna. Um hæfi þingmanna skal mælt fyrir í lögum. Vanhæfi þingmanns hefur ekki áhrif á gildi settra laga. <u>Í lögum skal kveðið á um skyldu þingmanna til að veita upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni sína.</u>	Dæmi A: (Sérstakt hæfi, nýtt) Þingmanni er óheimilt að taka þátt í meðferð þingmáls sem varðar sérstaka hagsmuni hans eða honum nákominnna. Í lögum skal kveðið á um skyldu þingmanna til að veita upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni sína. Dæmi B: (Sérstakt hæfi, nýtt) Þingmanni er óheimilt að taka þátt í meðferð þingmáls sem varðar sérstaka hagsmuni hans eða honum nákominnna. <i>Um hæfi þingmanna skal mælt fyrir um í lögum, en brot skal þó eigi hafa áhrif á gildi settra laga.</i> Í lögum skal einnig kveðið á um skyldu þingmanna til að veita upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni sína.	Ekkert ákvæði.

Skýring : Nefnd B tekur undir skýringar stjórnlaganefndar og telur eðlilegt að stjórnarskrá kveði á um sérstakt hæfi þingmanna, þ.e. skyldu þeirra til að víkja sæti, hvort heldur er í þingnefnd eða í almennri meðferð, þegar mál snertir þá persónulega. Ljóst er að nánari reglur um þetta atriði verður að setja með almennum lögum, t.d. í þingskaparlögum, og er þá unnt að líta til fyrirmynda úr stjórnsýslurétti. Þá er mikilvægt að vafaatriði um hæfi þingmanna leiði ekki til óvissu um stjórnskipulegt gildi laga.

Ákvæðið er því nýmæli og gerir jafnframt ráð fyrir að settar séu nánari reglur í lögum um sérstakt hæfi þingmanna og skyldu þeirra til að veita upplýsingar um fjárhagsleg tengsl sín og hagsmuni. Í samræmi við almennar reglur er þó gert ráð fyrir að þingmenn gæti að hæfi sínu sjálfir en Alþingi taki ákvörðun um hvort þeim beri að víkja sæti. Valkosturinn gerir ráð fyrir að tekin séu af tvímæli um að brot gegn þessum reglum geti ekki valdið stjórnskipulegu ógildi laga. Þessi regla myndi einnig gera það mjög ólíklegt að menn ættu lögvarða hagsmuni af dómsmáli byggðri á málsástæðu um vanhæfi þingmanns þótt ákvæðið sjálft útiloki ekki slíkt mál.

16. Almennt hæfi ráðherra og hagsmunaskráning

Tillaga B – nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<u>Ráðherra er óheimilt að hafa með höndum önnur launuð störf á meðan hann gegnir embætti. Sama gildir um störf í þágu einkafyrirtækja og opinberra stofnana þótt ólaunuð séu.</u> <u>Í lögum skal kveðið á um skyldu ráðherra til að veita upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni sína.</u>	Ekkert ákvæði.	Ekkert ákvæði.



Skýring: Í tillögum stjórnlaganefndar er ekki vikið að almennu hæfi ráðherra en rétt þykir nefndinni að bæta við slíku ákvæði um ráðherra sem komi inn í kaflann um ríkisstjórn, ráðherra og framkvæmdarvald. Talið er að á meðan ráðherra gegnir embætti skuli hann ekki sinna öðrum ýmsum störfum sem geta valdið hagsmunaárekstrum. Hins vegar gilda sérstakar hæfisreglur stjórnsýslulaga engu að síður um ákvarðanir ráðherra innan stjórnsýslunnar, sem endranær.

Nefnd B leggur því til nýmæli þess efnis að ráðherrum verði óheimilt að hafa með höndum nokkur störf í þágu opinberra stofnana eða einkafyrirtækja (sbr. orðalag úr lögum um Umboðsmann Alþingis), launuð sem ólaunuð, né heldur launuð störf fyrir aðra, t.d. félagasamtök. Ráðherrum verður þó heimilt að hafa með höndum ólaunuð störf fyrir félagasamtök.

Sambærileg ákvæði má finna í þýsku og finnsku stjórnarskránni bæði hvað varðar hagsmunaárekstra og bann við að ráðherrar sinni störfum öðrum en tengdum embættinu.

Nefnt var í umræðu í nefndinni að ákvæði um launuð og ólaunuð störf ráðherra ættu hugsanlega að gilda með sama hætti um alþingismenn.

Sömu reglur gilda hvað varðar hagsmunaskráningu ráðherra og þingmanna og vísast því í skýringu þar.

Fram kom breytingartillaga á 2. mgr. frá Gunnar Hólmsteini Gunnarssyni, sem erindi og hljóðar hún svo:

„Ráðherrum er skylt að veita upplýsingar um fjárhagslega hagsmuni sína og skal nánar kveðið á um það í lögum.“

Nefndin tekur orðalagsbreytingu til skoðunar.