

**Nd.** **3. Frumvarp til laga** [3. mál]

um breyting á lögum nr. 115 1936, um þingsköp Alþingis, sbr. lög nr. 54 1972.

Flm.: Benedikt Gröndal.

1. gr.

1. másl. fyrri málsgr. 8. gr. laganna orðist svo:  
Kosning forseta og varaforseta í sameinuðu þingi og báðum deildum gildir þar til þing er næst sett, jafnvel þótt þing hafi verið rofið.

2. gr.

Síðari mgr. 11. gr. laganna orðist svo:  
Í forföllum forseta ganga varaforsetar að öllu leyti í þeirra stað.

3. gr.

12. gr. laganna orðist svo:  
Forsætisnefnd er skipuð forsetum og varaforsetum þingsins, svo og einum fulltrúa hvers þingflokks, sem engan á forseta.

Nefndin fer með stjórn Alþingis, skipar skrifstofustjóra og starfslið, ákveður þingfararkaup og úrskurðar kostnaðarreikninga, fer með málefni alþingishúss, húss Jóns Sigurðssonar og Þingvalla.

Skrifstofustjóri skal aðstoða forseta og gera tillögur um starfslið og starfstilhögun. Hann stendur fyrir reikningum Alþingis, útgáfu og dreifingu Alþingistíðinda, hefur umsjón með alþingishúsinu og garði ásamt öðrum húseignum og lóðum.

Skrifstofustjóri sér um skjalasafn og bókasafn Alþingis ásamt tveim þingmönnum, sem forsætisnefnd tilnefnir. Forsætisnefnd gefur út erindisbréf honum til handa og öðrum, er skipa ábyrgðarstöður þingsins.

#### 4. gr.

15. gr. laganna orðist svo:

Sameinað Alþingi kýs allar fastanefndir þingsins á öðrum fundi sínum. Kjör tímabili nefndanna lýkur, þegar nýtt þing er sett, nema þing hafi verið rofið.

Fastanefndir eru þessar:

- 1) **Dóms- og kirkjumálanefnd**, skipuð sjö alþingismönnum, fer með mál er varða stjórnskipan og stjórnarfar, þingsköp og þá málaflokka, er heyra undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið samkvæmt lögum og reglugerðum um Stjórnarráð Íslands.
- 2) **Félagsmálanefnd**, skipuð sjö alþingismönnum, fer með þá málaflokka, sem heyra undir félagsmálaráðuneyti samkvæmt lögum og reglugerðum um Stjórnarráð Íslands.
- 3) **Fjárhagsnefnd**, skipuð sjö alþingismönnum, fer með almenn efnahagsmál, Hagstofu Íslands og þá málaflokka, er heyra undir fjármálaráðuneytið almennt samkvæmt lögum og reglugerðum um Stjórnarráð Íslands.
- 4) **Fjárveitinganefnd**, skipuð níu alþingismönnum, fjallar um frv. til fjárlaga og fjáráukalaga, ríkisendurskoðun, skoðun ríkisreikninga og fjárlaga- og hagsýslustofnun.
- 5) **Heilbrigðis- og trygginganefnd**, skipuð sjö alþingismönnum, fjallar um þá málaflokka, sem heyra undir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti samkvæmt lögum og reglugerðum um Stjórnarráð Íslands.
- 6) **Iðnaðarnefnd**, skipuð sjö alþingismönnum, fjallar um þá málaflokka, er heyra undir iðnaðarráðuneyti samkvæmt lögum og reglugerðum um Stjórnarráð Íslands.
- 7) **Landbúnaðarnefnd**, skipuð sjö alþingismönnum, fjallar um þá málaflokka, er heyra undir landbúnaðarráðuneyti samkvæmt lögum og reglugerðum um Stjórnarráð Íslands.
- 8) **Menntamálanefnd**, skipuð sjö alþingismönnum, fjallar um þá málaflokka, er heyra undir menntamálaráðuneyti samkvæmt lögum og reglugerðum um Stjórnarráð Íslands.
- 9) **Samgöngunefnd**, skipuð sjö alþingismönnum, fjallar um vegáætlanir, hafnaráætlanir, flóabáta og aðra málaflokka, er heyra undir samgönguráðuneyti samkvæmt lögum og reglugerðum um Stjórnarráð Íslands.
- 10) **Sjávarútvegsnefnd**, skipuð sjö alþingismönnum, fjallar um þá málaflokka, er heyra undir sjávarútvegsráðuneyti samkvæmt lögum og reglugerðum um Stjórnarráð Íslands.
- 11) **Utanríkismálanefnd**, skipuð sjö alþingismönnum og sjö til vara, fjallar um þá málaflokka, er heyra undir utanríkisráðuneytið samkvæmt lögum og reglugerðum um Stjórnarráð Íslands. Nefndin er ríkisstjórninni til ráðuneytis um meiri háttar utanríkis- og varnarmál, enda skal ríkisstjórnin ávallt bera undir hana slík mál. Nefndarmenn eru bundnir þagnarskyldu um þá vitneskju sem þeir fá í nefndinni, ef formaður hennar eða utanríkisráðherra kveður svo á.

- 12) **Viðskiptanefnd**, skipuð sjö alþingismönnum, fjallar um þá málaflokka, sem heyra undir viðskiptaráðuneyti samkvæmt lögum og reglum um Stjórnarráð Íslands.
- 13) **Umboðsnefnd**, skipuð sjö alþingismönnum, fjallar um kvartanir, er Alþingi berast eða upp eru teknar á þingi varðandi opinbera stjórnsýslu, og rangindi, er menn telja sig beitta af henni. Sérstök lög gilda um umboðsnefnd og störf hennar.

Hver fastanefnd kýs sér formann, varaformann og skrifara. Hver nefnd skal hafa sér til aðstoðar tiltekna starfskrafta.

Þyki þingflokkur nauðsyn að skipta um mann í nefnd, er það heimilt, ef forsætisnefnd samþykkir. Skal tilkynna það í sameinuðu þingi, ef skipti eru ekki tímabundin.

Fastanefndir Alþingis ákveða sér fasta fundartíma í samráði við forsætisnefnd. Ákvæði 34. gr. 1. mgr. um skyldu þingmanna til að sækja alla þingfundi eiga og við um nefndafundi.

Sameinuðu þingi og báðum þingdeildum er heimilt að vísa þingmálum til fastanefnda. Þær skila skriflegum nefndarálitum og tillögum, sem teljast þingskjöl sameinaðs þings eða þeirrar deildar, sem málið sendi nefndinni. Að jafnaði skal fyrri deild, sem fjallar um mál, vísa því til nefndar, en heimilt er að gera það á öllum málsstigum.

Fastanefndum ber auk þessa að fylgjast með framkvæmd laga hver á sínu sviði og hafa frumkvæði um nýja lagasetningu eða breytingu á lögum eftir því sem þær sjá ástæðu til.

Þegar þing situr ekki, geta fastanefndir haldið fundi utan þingstaðar.

Eigi þingflokkur ekki fulltrúa í þingnefnd, getur forsætisnefnd heimilað honum áheyrnarfulltrúa með málfrelsi á nefndafundum.

Heimilt er sameinuðu þingi að kjósa lausanefndir til að fjalla um einstök mál sín eða deilda, ef meira en helmingur þingmanna greiðir því atkvæði.

#### 5. gr.

- 1) 1. og 2. mgr. 28. gr. laganna orðist svo:

Tillögur til þingsályktunar skulu vera í ályktunarformi og skal prenta þær og útbýta meðal þingmanna á fundi. Tillögur má eigi taka til umræðu fyrr en að minnsta kosti einni nóttu eftir útbýtingu.

Um þingsályktunartillögur, er varða stjórnskipan lýðveldisins, utanríkis- eða varnarmál, skulu fara fram tvær umræður, og má vísa tillögunum til nefnda milli umræðna. Öllum öðrum þingsályktunartillögum skal vísa til nefnda án umræðu. Þegar nefndarálit liggur fyrir, skal ræða tillögurnar og afgreiða.

- 2) 4. mgr. sömu greinar falli niður.

#### 6. gr.

Upphaf 36. gr. laganna orðist svo:

Flutningsmaður máls, en eigi nema einn, má ....

#### 7. gr.

Lög þessi öðlast gildi frá og með fyrstu þingsetningu eftir staðfestingu þeirra.

#### Greinargerð.

Tilgangur þessa frumvarps er að auka hlut Alþingis í stjórnkerfi lýðveldisins og bæta starfshætti þess með eftirfarandi breytingum:

- 1) Að breyta skipan og verkefnum fastanefnda þingsins, fækka þeim verulega og gera þingmönnum kleift að einbeita sér að 1—2 nefndum.

- 2) Að láta fastanefndirnar starfa milli þinga, halda fundi utan þingstaðar, fylgjast með framkvæmd laga hver á sínu sviði og hafa frumkvæði um lagasetningu eða breytingu laga.
- 3) Að kjósa umboðsnefnd Alþingis, er gegni hlutverki umboðsmanns til að verja landsmenn gegn órétti í stjórnslu og veita stjórnvöldum aðhald.
- 4) Að taka upp forsætisnefnd, er stjórní málum Alþingis með auknum völdum og aukinni ábyrgð.
- 5) Að breyta meðferð þingsályktunartillagna til að stytta þann tíma þingsins, sem farið hefur í umræður um annað en beina lagasetningu.
- 6) Að staðfesta í lögum þá hefð, að þingforsetar gegni störfum milli þinga, jafnvel þegar þing er rofið.

Vöxtur þjóðarinnar, félagsleg umbrot og tæknibylting hafa á síðustu áratugum aukið til muna verkefni Alþingis og kröfur þjóðarinnar til þess.

Enda þótt kjördæmaskipan hafi verið breytt, þingmönnum fjölgað, aðstaða þeirra og launakjör bætt til muna, hafa litlar breytingar verið gerðar á starfsháttum þingsins sjálfs. Slíkar breytingar verður þingið að gera til að fylgjast með tímanum og forðast að tapa áhrifum og trausti.

Það hefur vafist ótrúlega fyrir forustusveit íslenskra stjórn mála að setja stjórnarskrá, sem hæfir nýstofnuðu lýðveldi, og virðast ríkisstjórnir og flokkar aldrei sjá út úr myrkviði erfiðra dægurmála. Reynslan sýnir, að hyggilegt mundi vera að gera fyrst breytingar á kjördæmaskipan og Alþingi, en taka síðan til við heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar.

#### Breytt nefndaskipan.

Nefndir Alþingis eru veigamesti þáttur í málefnavarfi þess. Þar á þingið að beita áhrifum sínum við athugun mála, sambandi við menn og stofnanir utan þings, ráðgjöf sérfræðinga og mótun löggjafar og ályktana.

Nefndakerfi þingsins hefur um langt skeið verið sundurlaust og mistækt, og nefndir hafa með sárafáum undantekningum ekki unnið sér þá virðingu og þau völd, sem þær ættu að hafa.

Fastanefndir Alþingis eru 24 talsins. Efri deild og neðri deild hafa hvor sitt nefndakerfi og sameinað þing hið þriðja, en þar hefur nefndum farið fjölgandi. Þannig eru þrjár allsherjarnefndir í þinginu, tvær nefndir um hvern höfuðflokk löggjafar og nokkrar nefndir aðeins í sameinuðu þingi.

Nefndir hafa yfirleitt sjö þingmenn hver, fjárveitinganefnd tíu, en utanríkis-málanefnd ein varamenn. Nefndasæti eru því alls 178. Þar eð átta ráðherrar sitja ekki í nefndum, skipast nefndasætin milli 52 þingmanna og koma 3.4 sæti á hvern. Í reynd er nefndafjöldi mjög misskipt á milli þingmanna, en á þinginu 1975—76 var skiptingin á þessa leið:

- 1 nefnd: 3 þingmenn,
- 2 nefndir: 13 þingmenn,
- 3 nefndir: 17 þingmenn,
- 4 nefndir: 8 þingmenn,
- 5 nefndir: 7 þingmenn og
- 6 nefndir: 4 þingmenn.

Augljós tilhneiging er hjá hinum áhrifameiri mönnum þingflokka að vera í fáum nefndum, en nýliðar eru margir í fjölda nefnda. Þriðjungur þingmanna er, samkvæmt þessum tölum, í helming allra nefndasæta.

Í frv. er gerð tillaga um, að fastanefndir verði engar í deildum, en allar í sameinuðu þingi. Þrátt fyrir það gætu deildir vísað málum til nefndanna og þær gefið út skrifleg nefndarálit og tillögur. Munnleg framsaga fyrir nefndarálitum mundi falla niður, enda er hún óþörf og tímafrek. Engin hætta er á, að sjónarmið komist ekki til skila og mál verði ekki sótt og varin þrátt fyrir það.

Í 39. gr. stjórnarskrárinnar er þingdeildum heimilað að skipa nefndir innan-  
deildarþingmanna til að rannsaka mikilvæg mál, er almenning varða.

Um fastanefndir eru hins vegar engin ákvæði í stjórnarskrá og hefur verið talið  
heimilt að ákveða skipan þeirra og störf í lögum um þingsköp.

Til álita kemur, hvort það brýtur í bága við deildaskiptingu Alþingis í 32. gr.  
stjórnarskrárinnar, ef þingsköp heimila, að deildir vísi málum til nefnda, sem kosnar  
eru í sameinuðu þingi. Þetta var þó leyft í lögum um utanríkismálanefnd 1928, en  
var síðar fellt niður.

Þýðing deildarskiptingarinnar hefur farið ört minnkandi síðustu áratugi, en  
verkefni sameinaðs þings aukist að sama skapi. Gallar hins tvískipta nefndakerfis  
komu snemma í ljós, og var gripið til þess ráðs að láta nefndir beggja deilda vinna  
saman. Eru slíkar samvinnunefndir heimilaðar í þingsköpum og hafa verið fastur  
liður í þingstörfum mestalla þessa öld.

Flutningsmaður telur þær breytingar, sem nú er gerð tillaga um, nauðsynlegar  
vegna stóraukins álags verkefna þingsins og í beinu framhaldi af þróun þingstarfa.  
Sameiginlegt nefndakerfi raskar ekki þeirri meginreglu deildaskiptingarinnar, að  
lagafrumvörp, önnur en fjárlög og fjárukalög, verði ekki afgreidd, fyrr en þau  
hafa verið rædd þrisvar í hvorri deild.

Við þá breytingu, sem frv. gerir ráð fyrir, mundi fastanefndum Alþingis fækka  
úr 24 í 14 og sætum í þeim úr 178 í 101, eða 1.9 á hvern og einn af 52 þingmönnum.  
Ef reynt væri að skipta þessu starfi jafnar en verið hefur, mundu þingmenn geta  
einbeitt sér mun meir að verkefnum nefnda sinna.

Þá er gert ráð fyrir að breyta verkaskiptingu fastanefndanna, og er tekin upp  
sama skipting og ríkir milli ráðuneyta í lögum og reglugerð um Stjórnarráð Íslands.  
Þetta mundi reynast hagræðing fyrir alla aðila.

Það er nýjung, að gerð er tillaga um umboðsnefnd Alþingis. Er henni ætlað það  
verkefni, sem fela átti umboðsmanni Alþingis samkvæmt stjórnarfrv., sem flutt  
hefur verið, en ekki afgreitt. Sú leið að fela þingnefnd þetta verkefni er farin í Vestur-  
Þýskalandi, og mælir ýmislegt með því, að hún mundi henta íslenskum aðstæðum  
betur en nýtt embætti umboðsmanns. Um slíka nefnd þyrfti að setja sérstök lög, og  
er frv. að slíkum lögum flutt um leið og þetta. Visast til þess um frekari upplýsingar  
og röksemdir varðandi umboðsnefnd.

Þingnefndir hafa yfirleitt látið sér nægja að afgreiða (eða afgreiða ekki) þau  
mál, sem flutt eru á Alþingi og vísað til þeirra. Hitt heyrir til undantekninga, að  
þær flytji sjálfar mál, og gera þær það þá yfirleitt að bón utanaðkomandi aðila,  
t. d. ráðuneyta. Nú er gerð tillaga um að setja það ákvæði í þingsköp, að þing-  
nefndir skuli fylgjast með framkvæmd laga hver á sínu sviði og hafa frumkvæði  
um nýja lagasetningu eða breytingar á lögum, ef þurfa þykir. Þetta ákvæði mundi  
veita nefndum tækifæri til að afla sér upplýsinga, veita framkvæmdavaldi aðhald,  
hafa samband við margvíslega aðila í þjóðfélaginu og gera Alþingi þannig að mun  
virkari aðila í stjórnkerfinu en það nú er.

Gert er ráð fyrir, að nefndir starfi á milli þinga, og mundi það sérstaklega  
vera við framkvæmd á þessu síðastnefnda ákvæði. Er þeim heimilað að halda fundi  
utan Reykjavíkur, og gæti það aukið tengsl þings og þjóðar og sannfært almenning  
um, að þingmenn kynntu sér málefni ítarlega og legðu sig fram um að fylgjast  
með, hver á sínu sviði.

#### Tillögur til þingsályktunar.

Tillögur til þingsályktunar geta verið með ýmsu móti. Sumar fela í sér ákvarð-  
anir Alþingis varðandi stjórnskipan, þar á meðal traust eða vantraust á ráðherrum  
eða ráðuneytum, eða stefnumörkun í mikilsverðustu utanríkis- og varnarmálum.  
Aðrar tillögur fjalla um margvísleg efni, stór og smá, sem þingmenn vilja koma á  
framfæri.

Fyrr á árum var algengast, að slíkar tillögur væru fluttar í deildum, en ekki var ljóst, hvort þær þyrfti að afgreiða í báðum deildum, fyrr en það var lögfest í þingsköpum fyrir fáum árum. Með tímanum hefur þeim tillögum fjölgað til muna, sem fluttar eru í sameinuðu þingi, og jafnframt hefur meðferð þeirra orðið umfangsmeiri þáttur þingstarfa. Sem dæmi má nefna, að 1930 voru fluttar 22 ályktunartillögur og 15 þeirra afgreiddar. Á þinginu 1975—76 voru slíkar tillögur 74, en aðeins 28 þeirra hlutu afgreiðslu. Settar hafa verið upp tvær nefndir í sameinuðu þingi til að fjalla um þetta tillöguflóð, allsherjarnefnd og atvinnumálanefnd, auk þess sem fjárveitinganefnd og utanríkismálanefnd fá slíkar tillögur til meðferðar.

Samkvæmt 28. gr. þingskapa má ræða tillögur til þingsályktunar einu sinni eða tvisvar. Geri tillögur ráð fyrir útgjöldum úr ríkissjóði, skulu þær jafnan bornar fram í sameinuðu þingi og hafðar um þær tvær umræður. Í framkvæmd er vart hægt að segja, að farið sé eftir þessum ákvæðum. Ef ein umræða er ákveðin um tillögu, er umræðunni að jafnaði frestað og málinu vísað til nefndar, og heitir þá „framhald einnar umræðu“ það, sem í raun er síðari umræða.

Þingmenn nota ályktunartillögur til að koma á framfæri ýmsum hugmyndum um áhugamál sín eða hagsmunamál kjördæma, fara fram á rannsókn eða undirbúning frumvarpa. Heyrst hefur sú ásökun, að þeir noti þetta form þingmáls til að auglýsa sig án þess að leggja vinnu í að semja lagafrumvörp um áhugamál sín, og er sannleikskorn í því. Orð eru þó til alls fyrst, og þetta tillöguform á tvímæla laust rétt á sér, þótt það hafi sjaldan sömu þýðingu og lagasetning.

Hér er gerð tillaga um að flokka þingsályktunartillögur og ákveða í þingsköpum tvær umræður um þær, sem snerta stjórnskipan, utanríkis- eða varnarmál. Hins vegar verði öðrum tillögum vísað til nefnda umræðulaust, og mundi sparast við það mikill tími, sem farið hefur í þessi mál.

Það eru sérstök hlunnindi fyrir þingmenn að geta flutt tillögur til þingsályktunar og fengið þær prentaðar sem þingskjöl með greinargerðum, þó ekki fylgi sjálfkrafa réttur til framsöguræðu. Málin komast fyrir augu fjölmiðla, og þingskjölum er dreift um landið, svo að oft er tilgangi þingmanns náð með flutningi og prentun málsins.

Allar þessar tillögur fara til nefnda. Ef tillögurnar fá þar hljómgrunn og afgreiðslu, koma þær aftur á dagskrá og verða ræddar eftir því sem efni standa til.

Ræðuflaumur þingmanna og fjölgun þingmála eru vandamál á flestum löggjafarþingum lýðræðislanda. Í grannríkjum okkar hafa á síðustu árum ferðar margar breytingar á þingsköpum til að leysa þetta vandamál, draga úr ræðulengd og gera þingin starfhæf. Í flestum löndum eru strangar takmarkanir á ræðulengd, en hér er ekki farið inn á þá braut, heldur aðeins lögð til hægræðing á einum þætti þingstarfa. Mun það raunar algengast um öll þingmál í öðrum löndum, að hau fari beint til nefnda og einstakir þingmenn hafi takmarkaðan rétt til að flytja framsöguræður fyrir málum sínum, enda greinargerðir prentaðar. Er raunar sums staðar mjög takmarkað, hvað einstakir þingmenn geta flutt af málum (öðrum en fyrirspurnum), og byggist starf þinganna mest á stjórnarfrumvörpum.

#### Forsætisnefnd.

Í núverandi þingsköpum greinir frá stjórn þingforseta á fundum þingsins, svo og að þeir skipi skrifstofustjóra.

Hér er gerð tillaga um að auka veg og völd forsetanna með því að láta þá sameiginlega skipa forsætisnefnd. Er verksvið hennar skilgreint og aukið allmikið frá því, sem nú er.

Allt fram til síðustu ára var venja, að stjórnarflokkar beittu meiri hluta sínum til að kjósa flokksmenn sína í allar stöður forseta og varaforseta. Nú hefur orðið sú ánægjulega breyting, að stjórnarandstæðingar hafa á nokkrum þingum verið kjörnir fyrri varaforsetar, og þeir aldrei brugðist því trausti eða valdið ríkisstjórn erfiðleikum. Vonandi heldur þessi þróun áfram. Þó þykir rétt að gera ráð fyrir, að

Þingflokkar, sem engan eiga forseta, fái einn mann hver í forsætisnefnd, sökum þess hve mikið vald nefndin fær yfir störfum þingsins.

Loks segir í síðustu mgr. 3. gr., að forsætisnefnd gegni störfum sínum milli þinga, jafnvel þótt þing hafi verið rofið. Hér er lögfest skipan, sem verið hefur í reynd. Þingforsetar þurfa að annast stjórnun þingsins og koma fram fyrir þess hönd, þótt þing sitji ekki, og mikilvægast er þó, að forseti sameinaðs þings er einn af handhöfum forsetavalds.