



Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd,

Reykjavík, 22. mars 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnarskipunarlaga, 466. mál.

Þær breytingar sem lúta að skipulagi þingsins og starfsháttum, og felast í frumvarpinu, ber að líta með jákvæðum augum. Með þeim er undirstrikað sjálfstæði þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu og sjálfræði þess í eigin málum. Er þá í fyrsta lagi vísað til þeirrar tillögu í 13. og 14. gr. frumvarpsins að skrifa þingræðisregluna í stjórnarskrána og um aðkomu þingsins að þingrofsboðskapi forseta lýðveldisins. Í öðru lagi eru það þau ákvæði sem lýsa því hvernig boðað er til þings að afloknum kosningum, samkomudeginum og um frestun á störfum þess, sbr. 12. og 20. gr. frumvarpsins, en þar er lagt til að þingið hafi forræði á þeim málum. Í þriðja lagi eru svo þær breytingar sem felast í 21. gr. frumvarpsins, um að frumvörp geti lifað milli þinga, en þar er um að ræða tillögu sem getur haft jákvæð áhrif á starfshætti þingsins. Eins og kom fram við fyrstu umræðu frumvarpsins, 11. febrúar sl., er ástæða til þess að skoða nánar þetta ákvæði frumvarpsins. Umsögn mín mun því að meginstefnu afmarkast við það.

Orðalag 21. gr. frumvarpsins, felur í sér að bætt verði við 44. gr. stjórnarskrárinnar nýjum málslíð, svohljóðandi:

Frumvarp fellur niður við lok kjörtímabils nema kveðið sé á um annað í lögum um þingsköp Alþingis.

Tilvísun til kjörtímabils hér gæti gefið tilefni til þess að túlka ákvæðið svo að óafgreidd frumvörp geti flust á milli kjörtímabila. Skýringar við ákvæðið eru að mestu takmarkaðar við orðalag ákvæðisins. Ekki er rétt að bjóða upp á túlkunarmöguleika í þá veru að ákveða megi í lögum um þingsköp Alþingis að frumvörp geti flust á milli kjörtímabila. Með slíku framsali stjórnarskrárgjafans til löggjafans væri of langt gengið. Færa má rök fyrir því að það samræmist ekki þingræðisreglunni og samþættingu löggjafarvalds og framkvæmdarvalds.

FORSETI ALÞINGIS



Í umsögn forseta Alþingis frá 12. mars 2020, sem vísað er til í skýringum við ákvæðið, er á hinn bóginn bent á að huga mætti að því að þingmál gætu í einhverjum tilvikum lifað milli löggjafarþinga. Réttara væri því að orðalag ákvæðisins endurspeglaði betur þá hugsun og væri ekki bundið við lagafrumvörp eingöngu. Sjá má fyrir sér í þessu ljósi að ákvæðið gæti hljóðað svo:

Óafgreidd frumvörp og önnur þingmál falla niður við lok löggjafarþings, nema undantekningar frá því verði ákveðnar í lögum. Öll þingmál falla þó niður við lok kjörtímabils.

Til afmörkunar má í skýringum vísa til þess að ákvæðið feli í sér frávik frá þeirri reglu sem byggt hefur verið á (*Diskontinuitets-reglunni*), og kemur fram í 48. gr. þingskapa, að þingmál sem ekki hafa hlotið lokaafgreiðslu við þinglok falli niður, og verður ekki afnumin nema með stjórnarskrárbreytingu. Í stað hennar mundi ákvæðið fela í sér heimild fyrir þingið til þess að skipuleggja starfshætti sína með hagkvæmni og skilvirkni að leiðarljósi. Í því felst jafnframt sú áskorun að afmarka með skýrum hætti í þingsköpum hvernig heimildinni verði beitt. Augljóst er að hún getur ekki átt við um öll þingmál og að óafgreidd þingmál geti ekki færst á milli kjörtímabila. Sjá má fyrir sér að heimildin væri takmörkuð við umfangsmeiri lagafrumvörp, svo sem nýja heildarlöggjöf eða heildarendurskoðun laga og viðamiklar tillögur til þingsályktunar, framkvæmdaáætlanir ýmiskonar svo sem byggðaáætlun og samgönguáætlun. Sama mætti sjá fyrir sér um skýrslu sem óskað hefur verið eftir á einu löggjafarþingi en gæti borist á næsta löggjafarþingi. Í framkvæmd kæmi til greina að í þingsköpum Alþingis væri kveðið á um að forseti Alþingis skyldi fyrir lok hvers löggjafarþings bera fram tillögu á þingfundi, sem undirbúinn væri í samráði við þingnefndir og þingflokka um þau mál, sem ákveðið væri að unnið yrði áfram með á næsta löggjafarþingi. Eða að þingnefnd, sem hefði mál í slíkri stöðu til umfjöllunar, legði fyrir þingið tillögu um að meðferð máls yrði haldið áfram við upphaf nýs löggjafarþings. Ekki ósvipað og þingnefnd gerir þegar hún ákveður að halda áfram frumkvæðisathugun sinni á máli, sbr. 3. mgr. 26. gr. þingskapa Alþingis. Sjá má fyrir sér að í þingsköpum kæmi fram að umfjöllun um þingmál hæfist þar sem henni lauk við þinglok. Með slíku fyrirkomulagi væri stuðlað að festu og samfellu við vinnu að málum. Um leið væri einnig komið í veg fyrir að slík mál drægjust að óþörfu á langinn sökum þess eins að þau þyrfti að endurflytja á næsta þingi og væru þá aftur á byrjunarreit, óháð því hversu langt vinna við þau var komin. Er ljóst að heimild til þess að láta mál lifa milli þinga með skynsamlegum takmörkunum getur auðveldað umbætur við vandaða lagasetningu og stuðlað að markvissum þingstörfum.

FORSETI ALÞINGIS