

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991,
með síðari breytingum (afgreiðsla þingmála).

Flm.: Birgitta Jónsdóttir, Halldóra Mogensen, Jón Þór Ólafsson,
Björt Ólafsdóttir, Brynhildur Pétursdóttir, Guðmundur Steingrímsson,
Óttarr Proppé, Páll Valur Björnsson, Róbert Marshall.

1. gr.

48. gr. laganna orðast svo:

Þingmál sem ekki hafa hlotið lokaafgreiðslu við lok löggjafarþings skal taka upp á næsta löggjafarþingi nema flutningsmaður dragi málið til baka.

Þingmál sem ekki hafa hlotið lokaafgreiðslu við lok kjörtímabils þingsins falla niður.

Fastanefndir þingsins skulu leggja fram nefndarálit í málum sem til þeirra hefur verið vísað fyrir lok hvers löggjafarþings. Fari ekki fram umræða um nefndarálit á yfirstandandi löggjafarþingi skal taka málið upp aftur á næsta löggjafarþingi.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á störfum þingsins sem varða líftíma þingmála, þinglega meðferð mála og fyrirkomulag vinnu fastanefnda.

Í 48. gr. gildandi laga um þingsköp Alþingis er kveðið á um að þingmál sem ekki hafa hlotið lokaafgreiðslu við þinglok falli niður. Af þessari reglu leiðir að flutningsmenn þingmála sem ekki fást afgreidd á yfirstandandi löggjafarþingi þurfa að endurflytja mál á næsta löggjafarþingi vilji þeir halda málinu lifandi í þeirri von að fá það tekið fyrir í nefnd og í þingsal.

Fyrirkomulag þetta hefur nokkuð verið gagnrýnt enda getur það leitt til þess að þingmál „sofni“ í nefnd og falli síðan niður þar sem ekki hefur fengist umræða um það eða meðferð þess ekki verið lokið fyrir þinglok. Fyrirkomulagið gefur formönnum nefnda og meiri hluta nefnda vald til að stöðva mál og koma þar með í veg fyrir að þau fái eðlilega meðferð og komi til atkvæðagreiðslu í þingsal. Slíkt verður að teljast verulegur ágalli á fyrirkomulaginu þar sem ítarleg lýðræðisleg umræða allra þingmanna ætti að fara fram um mál á öllum stigum þess. Hvert þingmál ætti að hljóta fulla og tæmandi þinglega meðferð og vera rætt í þremur umræðum á Alþingi ef um lagafrumvarp er að ræða og tveimur umræðum ef um þingsályktunartillögu er að ræða.

Þingsköp Alþingis gera ráð fyrir að nefndir þingsins skili af sér nefndaráliti um þau þingmál sem til þeirra er vísað og eru álit nefndanna hugsuð sem innlegg í umræðu um viðkomandi mál í þingsal og að lokum er það þingheimur sjálfur sem skal taka lokaafstöðu til þingmála. Framkvæmdin hefur þó oft verið önnur og í raun réttir hefur formaður eða meiri hluti

nefndar möguleika á að tefja afgreiðslu máls í nefndinni svo lengi fram eftir þinginu að málið falli niður. Þó ber að halda því til haga að skv. 2. mgr. 15. gr. þingskapa getur fjórðungur nefndarmanna óskað eftir að nefndin haldi fund og taki á dagskrá tiltekið þingmál. Enga reglu er þó að finna í þingsköpum sem skyldar nefndir til þess að taka afstöðu til þingmála né getur tiltekinn hluti nefndarmanna óskað eftir því að nefnd taki afstöðu til mála eða afgreiði þau.

Á Norðurlöndunum er fyrirkomulag um líftíma þingmála nokkuð misjafnt. Fyrirkomulag íslensku þingskapa er fengið frá Danmörku þar sem sama reglan gildir, þ.e. þingmál falla niður við lok hvers löggjafarþings hafi þau ekki hlotið lokaafgreiðslu.

Í Noregi er reglan almennt sú að þingmál geta lifað út kjörtímabilið. Óafgreidd stjórnarfrumvörp er hægt að taka upp á næsta kjörtímabili að fenginni tillögu um það frá forsætisnefnd sem áður hefur fengið álit um slíkt frá ríkisstjórn. Hvað varðar þingmannamál og nefndarálit er heimilt að taka þau upp á næsta þingi innan sama kjörtímabils nema viðkomandi þingmaður eða þingnefnd dragi mál sitt til baka.

Í Svíþjóð gildir að þingmál verður að afgreiða á því kjörtímabili þegar það var lagt fram. Hafi fastanefndum ekki tekist að leggja fram álit sitt fyrir lok kjörtímabils telst málið vera fallið brott. Þó gildir sá fyrirvari að þingið sjálft getur samþykkt að tiltekið mál verði tekið á dagskrá á fyrsta löggjafarþingi næsta kjörtímabils.

Finnska þjóðþingið hefur sett sér þær reglur að verði þingmál ekki afgreitt á yfirstandandi þingi getur meðferð þess haldið áfram á næsta löggjafarþingi nema kosningar hafi verið þar á milli. Hvað varðar fyrirspurnir og yfirlýsingar ríkisstjórnar þá halda þær ekki gildi sínu milli þinga en meðferð á skýrslum ráðherra getur þó haldið áfram á næsta þingi ef þingið ályktar um það. Um meðferð þingmála sem varða alþjóðamál er reglan sú að meðferð þeirra heldur áfram á næsta þingi ef þörf krefur og jafnvel þótt kosningar hafi farið fram milli þinga.

Frumvarp þetta felur í sér innleiðingu á nokkurs konar blöndu af því fyrirkomulagi sem gildir á Norðurlöndunum. Í 1. gr. er lagt til að 48. gr. þingskapa Alþingis verði breytt á þann veg að þingmál falli ekki brott fyrr en við lok kjörtímabils þingsins. Þannig heimilar ákvæðið að þingmál sem hlutu ekki lokaafgreiðslu á því löggjafarþingi þegar þau voru lögð fram megi taka upp á næsta þingi og ljúka þá þinglegri meðferð þeirra. Þó er gerður sá fyrirvari að flutningsmaður, hvort sem er þingmaður, þingnefnd eða ráðherra, getur dregið mál til baka ef svo stendur á. Slíkt kæmi mögulega til greina þegar aðstæður tengdar þingmálum hafa breyst og markmið lagasetningar eru ekki lengur raunhæf.

Þá felst einnig í greininni bein krafa á þingnefndir að afgreiða öll þau mál sem til þeirra er vísað fyrir lok hvers löggjafarþings. Með ákvæðinu er reynt að sporna við því að mál dagu uppi í nefndum. Þó er tiltekið í ákvæðinu að nægilegt sé að nefnd afgreiði nefndarálit um þingmál á yfirstandandi löggjafarþingi en áframhaldandi umræða um þingmál getur beðið næsta löggjafarþings. Þannig má sjá fyrir sér að þingnefndir afgreiði fjölda mála að vori eða í september og síðan fari fram umræða um málin strax á nýju löggjafarþingi. Fyrsti málsliður ákvæðisins opnar einmitt fyrir þessa leið með því að takmarka ekki líftíma þingmála við hvert löggjafarþing.

Verði frumvarp þetta að lögum er ljóst að takast þarf á við nokkur tæknileg atriði sem tengjast meðal annars líftíma þingmála, svo sem vegna málsnúmera og annarra atriða í meðförum þingsins en flutningsmenn telja engin veruleg vandkvæði því tengd. Það er mat flutningsmanna að breytingar þær sem frumvarpið boðar muni styrkja störf og lýðræðislega virkni þingsins.

Frumvarp áþekkt þessu var lagt fram á 138. löggjafarþingi en var vísað frá af forseta á grundvelli 2. mgr. 43. gr. þingskapalaga. Er það eindreginn vilji flutningsmanna að málið fái að ganga til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar og metið verði á vettvangi nefndarinnar hvort frumvarpið teljist fela í sér breytingu á stjórnarskrá og forseta beri þannig að vísa því frá. Að mati flutningsmanna felur frumvarpið ekki í sér breytingu á stjórnarskrá. Í stjórnarskrá er gerður greinarmunur á kjörtímabili og löggjafarþingi. Sá greinarmunur kemur þannig fram að þegar um er að ræða löggjafarþing er fjallað um ‚reglulegt Alþingi‘, sbr. t.d. 22. gr. þar sem fram kemur að forseti setji reglulegt Alþingi ár hvert; og 35. gr. þar sem segir: „Reglulegt Alþingi skal koma saman ár hvert hinn fyrsta dag októbermánaðar...“ Í 44. gr. stjórnarskrárinnar er ekki vísað til ‚reglulegs Alþingis‘ heldur Alþingis. Til samanburðar má nefna að í 52. gr. segir: „*Alþingi kýs sér forseta og stýrir hann störfum þess*“. Ef túlka ætti hugtakið ‚Alþingi‘ í 44. gr. þannig að um löggjafarþing sé að ræða mundi það jafnframt þýða að kjósa ætti nýjan forseta þings á hverju löggjafarþingi, sbr. 52. gr. Að framansögðu er ljóst að stjórnarskráin stendur ekki í vegi fyrir því að breyta megi þingsköpum með þeim hætti sem frumvarpið mælir fyrir um.

