

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, með síðari breytingum.

Flm.: Siv Friðleifsdóttir, Jónína Rós Guðmundsdóttir, Sigmundur Ernir Rúnarsson, Lúðvík Geirsson, Róbert Marshall, Kristján L. Möller, Valgerður Bjarnadóttir, Ólína Þorvarðardóttir, Álfheiður Ingadóttir, Guðmundur Steingrímsson, Margrét Tryggvadóttir, Magnús Orri Schram, Þuríður Backman, Árni Þór Sigurðsson.

1. gr.

Á eftir 4. mgr. 71. gr. laganna kemur ný málsgrein sem orðast svo:

Áður en umræða hefst um lagafrumvörp, þingsályktunartillögur og skýrslur getur forseti gert tillögu um hve lengi umræðan skuli standa. Ræðutími einstakra þingmanna getur þá orðið styttri en segir í 95. gr. Við upphaf 2. og 3. umræðu um lagafrumvörp og síðari umræðu um þingsályktunartillögur skal tillaga forseta um hve lengi umræðan má standa taka mið af óskum nefnda um heildartíma umræðu. Ekki má takmarka ræðutíma við nokkra umræðu svo að hann sé skemmri en þrjár klukkustundir alls. Tillögur forseta skulu umræðulaust bornar undir atkvæði og ræður afl atkvæða úrslitum. Í tillögu forseta um heildartíma umræðu skal skipta umræðutíma því sem næst að hálfu jafnt milli þingflokka og að hálfu skal hafa hliðsjón af því hve margir þingmenn eiga aðild að hverjum þingflokki en forseti ákveður ræðutíma þingmanna utan flokka. Ákvæði þessarar málsgreinar ná einnig til ræðutíma ráðherra. Tillögur forseta samkvæmt þessari málsgrein ná ekki til umræðna um frumvörp til fjárlaga og frumvörp til stjórnskipunarlaganna.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp sama efnis var flutt á 138., 139. og 140. löggjafarþingi.

Starfshættir Alþingis hafa verið til umræðu og skoðunar meðal almennings á síðustu missirum, sérstaklega í kjölfar bankahrunsins. Alþingismenn hafa látið til sín taka í þessari umræðu og hafa margir hverjir kallað á virkari og nútímalegri vinnubrögð, m.a. í ljósi nýrrar reynslu. Einnig hefur verið litið til þess að rétt væri að skipuleggja vinnu þingsins betur til að freista þess að auka traust almennings til Alþingis og bæta ásýnd þess. Hér á landi er umræðuhefð þingsins fyrir löngu orðin úrelt. Ekki er reynt að áætla hvað hver umræða taki mikinn tíma hverju sinni miðað við eðli mála. Nefndir þingsins hafa að mati flutningsmanna getu og burði til að áætla umræðutíma þannig að hvert mál fái næga og vandaða umfjöllun. Yrði slíku fyrirkomulagi komið á væri fyrir fram hægt að halda utan um dagskrá þingsins og tímaáætlanir stæðust. Einnig er rétt að benda á að um langt skeið hefur svokallað málþóf verið þekkt fyrirbæri eins og lesa mátti í umfjöllun dagblaðs fyrir nokkru en þar sagði: „Málþóf er aldagömul aðferð til að stöðva mál og á rætur sínar að rekja til Rómaveldis. Þó tíðkast það

aðeins í örfáum löndum í dag og þekkist ekki hjá öðrum Norðurlandþjóðum. Kató yngri er fyrsti skráði málþófsmaðurinn. Árið 60 fyrir Krist kom hann í veg fyrir að Júlíus Sesar kæmi máli í gegnum rómverska þingið með því að tala fram á kvöld, en Rómverjar höfðu lög um að öllum ákvörðunum þingsins yrði að ljúka í birtu.“ Oftast er það stjórnarandstaða hvers tíma sem stundar málþóf og oftast í aðdraganda þinghléa hvers árs. Engir íslensku stjórn-málaflokkanna eru undanskildir í þessu samhengi. Hafa þeir allir stundað málþóf í einhverjum mæli allt eftir því hvort þeir eru í stjórn eða stjórnarandstöðu í það sinnið. Rökin fyrir málþófi eru þau að með því má skapa svokallaða sammingsaðstöðu í lok hverrar þinglotu þannig að allir flokkar fái eitthvað fyrir sinn snúð. Þannig ná einstök mál einstakra flokka fram að ganga eða ekki og þegar um slíkt hefur samist leggst málþófið niður. Hafa sumir reynt að færa rök fyrir því að málþóf sé eðlilegur hluti af lýðræðinu því þannig verði meiri hlutinn neyddur til að taka tillit til minni hlutans. Flutningsmenn telja að slík rök vegi ekki mjög þungt og rök séu fyrir því að málþóf sé lýðræðinu heldur skaðlegra en hitt því að málþóf grefur undan trausti á Alþingi almennt. Þingmenn hafa þó fært þau rök fram að málþóf sé ein fárra leiða sem stjórnarandstaðan hefur til að hafa áhrif á framgang mála á Alþingi, sér-staklega undir þinglokin. Þótt færa megi slík rök fram telja flutningsmenn rétt að breyta fyrir-komulagi ræðutíma þannig að mál fái eðlilegan umræðutíma en málþóf leggist af.

Til að koma til móts við þau sjónarmið að málþóf sé tæki stjórnarandstöðunnar til að hafa áhrif á gang mála, og vegna frekar veikrar stöðu stjórnarandstöðu á Alþingi miðað við stöðu hennar í öðrum norrænum þjóðþingum, telja flutningsmenn eðlilegt að samhliða þeirri breytingu á þingsköpum sem hér er lögð til verði staða stjórnarandstöðunnar styrkt. Stjórnarandstöðuna mætti styrkja t.d. með því að hluti formanna nefnda þingsins kæmi úr hennar röðum, minni hluti þingsins gæti knúið á um að umdeild mál færu í þjóðaratkvæðagreiðslu og önnur slík atriði. Með því að styrkja stöðu stjórnarandstöðunnar mætti ná fram breiðari sátt um að skapa nýja og bættu umræðuhefð á Alþingi þannig að áætlað væri fyrir fram hve langan tíma hver einstök umræða tæki um hvert mál fyrir sig.

Flutningsmenn telja að umræðuhefð Alþingis sé gamaldags. Hún er ekki í anda nútíma-legra vinnubragða þar sem unnið er af vandvirkni og eftir vinnuáætlun. Mikil endurnýjun hefur átt sér stað á Alþingi og fjöldi nýrra þingmanna hefur tekið þar sæti. Endurnýjun á Alþingi í síðustu kosningum árið 2009 er sú mesta frá upphafi. Nýir þingmenn eru 27 af 63, eða 43%. Í kosningunum 2007 komu 24 nýir þingmenn á þing og hefur því orðið meiri endurnýjun á Alþingi á tveimur árum en nokkru sinni í sögunni. Alls hafa því 42 þingmenn af 63, eða $\frac{2}{3}$ hlutar þingsins, mjög stutta þingreynslu og því fylgja ferskir vindar. Konur hlutu einnig bestu kosningu frá upphafi en nú eru 43% þingmanna konur. Með nýjum þingmönnum skapast tækifæri til breytinga, tækifæri til að taka upp breytt og bætt vinnubrögð. Margir hinna nýju þingmanna hafa furðað sig á úreltum hefðum og kallað eftir breytingum á vinnubrögðum Alþingis. Hafa þeir sumir hverjir gert eðlilegar kröfur um að hægt sé að gefa út vinnuáætlanir sem standist dag frá degi og viku til viku þar sem gefið er upp hvaða mál verði á dagskrá og hvenær. Þannig geti þingmenn undirbúið ræður sínar á Alþingi svo að eðlilegt megi teljast. Einnig sýni vinnuáætlun hvenær þingmenn geti sinnt öðrum störfum, svo sem í kjördæmi og flokksstarfi eða jafnvel fjölskyldulífi þannig að þingmenn megi ganga út frá því hvenær þeir geti átt samverustundir með fjölskyldum sínum.

Flutningsmenn telja að umræðuhefð Alþingis þurfi nú að taka breytingum því að almenn-ingur nýtir sér upplýsingatæknina í æ ríkari mæli til að fylgjast með innihaldi umræðunnar á Alþingi. Önnur þjóðþing, svo sem þau norrænu, sem við berum okkur helst saman við hafa einbeittari umræðuhefð og fara eftir áætlunum um upphaf og endi hverrar umræðu. Alþingi þarf að komast út úr ómarkvissum vinnubrögðum og koma á skipulagi þar sem öll mál fá

eðlilega langan umræðutíma en þó fái ekkert mál minna en þriggja klukkustunda umræðutíma í þinginu. Gera má ráð fyrir að mörg mál fengju mun meiri tíma allt eftir mati þingnefndanna og ákvörðun þingmanna í atkvæðagreiðslu um ræðutíma.

Í frumvarpi þessu er tekið mið af þeim reglum sem gilda um ræðutímann í norska þinginu. Í ljósi eðlis frumvarpa til fjárlaga og frumvarpa til stjórnarskipunarlaga er nýbreytnin ekki látin ná til þeirra.

Í frumvarpinu er lagt til að forseti fái heimild til að leggja fram tillögu áður en umræða hefst um hve lengi umræðan skuli standa. Tillögur forseta skulu umræðulaust bornar undir atkvæði og ræður afl atkvæða úrslitum. Ræðutími einstakra þingmanna og ráðherra getur samkvæmt þessu orðið styttri en fjallað er um í 95. gr. þingskapa. Forseti má ekki takmarka ræðutíma við nokkra umræðu svo að hann sé skemmri en þrjár klukkustundir alls. Við upphaf 2. og 3. umræðu um lagafrumvörp og síðari umræðu um þingsályktunartillögur skal tillaga forseta um hve lengi umræðan má standa taka mið af óskum nefnda um heildartíma umræðu.

Flutningsmenn telja að samhliða þessari breytingu á þingsköpum verði að útbúa eins konar neyðarhemil, þ.e. að stjórnarandstaðan geti hindrað að afar umdeild grundvallarmál verði kláruð í þinginu í krafti meirihlutavalds, svo sem með því að minni hluti þingsins gæti knúið á um að umdeild mál færu í þjóðaratkvæðagreiðslu. Slíkt fyrirkomulag viðgengst t.d. í Danmörku. Hugmynd að slíku fyrirkomulagi er t.d. að 1/3 hluti þingmanna að lágmarki gæti krafist þess með þingsályktun að leynileg þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram. Einnig væri eðlilegt að styrkja stöðu stjórnarandstöðunnar til að hafa áhrif á gang mála, svo sem með því að hluti formanna nefnda þingsins kæmi úr hennar röðum og önnur slík atriði.

Frumvarp þetta miðar að því að skipuleggja umræður um þingmál betur en nú er og þar með störf Alþingis. Brýn nauðsyn er á að umræðuhefð þingsins breytist og traust til þess um vönduð vinnubrögð aukist frá því sem nú er.