

Frumvarp til laga

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

Flm.: Björn Leví Gunnarsson, Halldóra Mogensen, Helgi Hrafn Gunnarsson,
Jón Þór Ólafsson, Smári McCarthy, Þórhildur Sunna Ævarsdóttir.

1. gr.

Á eftir 95. gr. laganna kemur ný grein, 95. gr. a, svohljóðandi:

Forseti skal að jafnaði einu sinni í mánuði, sbr. 2. mgr. 10. gr., heimila allt að tíu almennum borgurum að ávarpa þingfund um málefni líðandi stundar. Hvert ávarp má ekki standa lengur en í tvær mínútur. Borgararnir skulu valdir af handahófi úr kjörskrá.

Forsætisnefnd setur nánari reglur um framkvæmdina.

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. september 2019.

Greinargerð.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum um þingsköp Alþingis, nr. 51/1991, með það að markmiði að heimila kjósendum að ávarpa þingfund að jafnaði einu sinni í mánuði þegar þing starfar. Lagt er til að allt að tíu kjósendur, sem valdir eru af handahófi úr kjörskrá, geti ávarpað þingfund um málefni líðandi stundar og má hvert ávarp ekki standa lengur en í tvær mínútur. Um val á kjósendum, ákvörðun um ræðutíma, framkvæmd ákvæðisins og fleira skal forsætisnefnd kveða nánar á í reglum.

Á Norðurlöndunum er ekki að finna fordæmi fyrir því að kjósendur geti tekið til máls í þingsal. Í norsku og dönsku þingskapalögum geta einungis þingmenn og ráðherrar tekið til máls í þingsal. Tekið skal fram að í Danmörku geta kjósendur lagt fram tillögu að borgarafrumvarpi (d. borgerforslag). Fá tillagan 50.000 undirskriftir má leggja hana fyrir þingið sem þingsályktunartillögu að ákveðnum skilyrðum uppfylltum og fær hún þinglega meðferð.

Samkvæmt 50. gr. finnsku þingskapalaganna skrá þingmenn sig á mælendaskrá. Forseti þingsins getur hins vegar ákveðið að gefa ráðherra, lagakanslara ríkisstjórnarinnar, umboðsmanni þingsins orðið áður en aðrir fá leyfi til að taka til máls.

Í 15. gr. sænsku þingskapalaganna er kveðið á um að allir þingmenn og ráðherrar megi tjá sig um öll mál sem eru til umræðu á þingfundi, með þeim undantekningum sem kveðið er á um í lögum. Forseti getur bannað mönnum að taka til máls, hafi þeir ekki farið að fyrir-mælum forseta um að halda sig við umræðuefnið, sbr. 16. gr. laganna.

Í lögum um þingsköp Alþingis er ekki að finna nein ákvæði um þátttöku kjósenda á þingfundi. Fram hafa komið tillögur um hvernig auka má áhrif hins almenna borgara á störf þingsins. Sem dæmi má nefna að í tillögum stjórnlagaráðs og frumvarpi meiri hluta stjórn-skipunar- og eftirlitsnefndar til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (415. mál, 141. löggjafarþingi), sem byggðist á þeim, var að finna ákvæði um þingmál að

frumkvæði kjósenda, sbr. 66. gr. frumvarpsins, eða svokallað þjóðarfrumkvæði. Með þessu frumvarpi er ekki verið að leggja til þann möguleika að kjósendur geti lagt fram þingmál heldur einvörðungu að þeir geti ávarpað þingfund. Fordæmi eru fyrir því að aðrir en þingmenn, ráðherrar og forseti Íslands taki til máls á þingfundi ef sérstök ákvörðun um slíkt er tekin af forsætisnefnd, enda ekki verið að flytja þingmál eða taka þátt í störfum þingsins samkvæmt stjórnarskrá, lögum um þingsköp Alþingis eða þingvenjum. Dæmi um slíkt er ávarp forseta danska þjóðþingsins á hátíðarfundi Alþingis á Þingvöllum 18. júlí 2018.

Verði frumvarp þetta að lögum þarf að huga að nánari útfærslu, svo sem hvert hlutverk þingmanna verði í slíkum dagskrárlið, umsjón með vali á kjósendum og framkvæmd þess og að framkvæmdin verði í samræmi við lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Flutningsmenn telja nægilegt að forsætisnefnd kveði nánar á um framangreint í reglum. Það er mat flutningsmanna að breytingar þær sem lagðar eru til í frumvarpinu styrki lýðræðislega virkni þingsins.

Samkvæmt stjórnarskrá lýðveldisins Íslands er Alþingi fulltrúasamkoma þjóðarinnar sem felur í sér að þar eiga þjóðkjörnir fulltrúar einir sæti, sbr. 31. gr. stjórnarskrárinnar. Kveðið er á um eina undantekningu frá þessari meginreglu í 51. gr. stjórnarskrárinnar en þar segir að ráðherrar eigi samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á Alþingi, og eiga þeir rétt á því að taka þátt í umræðunum eins oft og þeir vilja, en gæta verða þeir þingskapa. Atkvæðisrétt eiga þeir þó því aðeins að þeir séu jafnframt alþingismenn. Í 38. gr. stjórnarskrárinnar segir að rétt til að flytja frumvörp til laga og tillögur til ályktana hafi alþingismenn og ráðherrar. Þá er kveðið á um í 55. gr. stjórnarskrárinnar að eigi megi Alþingi taka við neinu málefni nema einhver þingmanna eða ráðherra flytji það.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um þingsköp Alþingis um að kjósendum verði heimilt að ávarpa þingfund um málefni líðandi stundar en ekki að þeir hafi rétt til að flytja frumvörp til laga og tillögur til ályktana eða taka þátt í störfum þingsins að öðru leyti. Er það eindreginn vilji flutningsmanna að málið fái að ganga til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar og að metið verði á vettvangi nefndarinnar hvort hún telji nauðsynlegt að leggja fram frumvarp til stjórnarskipunarlaga samhliða samþykkt frumvarpsins. Að mati flutningsmanna felur frumvarpið ekki í sér þörf á slíkri breytingu á stjórnarskrá og stendur því ekki í vegi fyrir því að breyta þingsköpum með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu.

Flutningsmenn telja að með samþykkt frumvarpsins verði Alþingi í forystu um eflingu lýðræðis og þátttöku almennings í stjórnámálum.