

Frumvarp til laga

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

Flm.: Björn Leví Gunnarsson, Helgi Hrafn Gunnarsson, Jón Þór Ólafsson,
Sara Elísa Þórðardóttir, 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 fimm mínútur. Borgarar skulu valdir af handahófi úr kjörskrárstofni útgefnum af Þjóðskrá Íslands.

Forsætisnefnd setur nánari reglur um framkvæmdina.

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. september 2021

Greinargerð.

Frumvarp þetta var áður lagt fram á 149. löggjafarþingi (23. mál) og er nú lagt fram aftur lítillega breytt og með uppfærðri greinargerð þar sem farið er yfir efnisatriða þeirra umsagna sem bárust þegar frumvarpið var áður lagt fram.

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

Á Norðurlöndunum er ekki að finna fordæmi fyrir því að almenningur geti tekið til máls í þingsal. Samkvæmt norsku og dönsku þingskapalögum geta einungis þingmenn og ráðherrar tekið til máls í þingsal. Tekið skal fram að í Danmörku geta almennir borgarar lagt fram tillögu að þingsályktun (d. borgerforslag). Fáí 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 og 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 almennra borgara 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 stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (415. mál 141. löggjafarþings), sem byggðist á tillögunum, 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.

Með frumvarpinu er lagt til að borgarar skuli valdir af handahófi úr kjörskrárstofni útgefnum af Þjóðskrár Íslands. Verði frumvarp þetta að lögum þarf að huga að nánari útfærslu, svo sem hvert hlutverk þingmanna verði í slíkum dagskrárlið, umsjón með vali á borgurum og framkvæmd þess og að framkvæmdin verði í samræmi við lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Auk þess þarf að horfa til þess hvort gefa þurfi út nýjan kjörskrárstofn mánaðarlega eða myndaður verði kjörskrárstofn miðað við tiltekinn dag á hverju ári sem gæti legið fyrir til notkunar allt árið eða hvort velja eigi borgara úr síðasta útgefna kjörskrárstofni, þ.e. sem gefinn var út fyrir síðustu kosningar. Þá þarf að huga að því að tryggja ákveðin sjónarmið, svo sem kynja- og búsetusjónarmið, við val á borgurum og nota jafnvel til þess svokallað hólfað slembival. Jafnframt þarf að huga að ferðakostnaði til að gæta jafnræðis og að kostnaður sem af þessu hlýst standi ekki í vegi fyrir þátttöku. Varðandi framkvæmd á vali borgara væri t.d. hægt að líta til þeirrar framkvæmdar sem viðhöfð var á vali þátttakenda fyrir Þjóðfund 2010, sem fjallaði um stjórnarskrá Íslands, og þeirra viðmiða sem voru lögð til grundvallar. Flutningsmenn telja nægilegt að forsætisnefnd kveði nánar á um framangreint í reglum og hafi jafnframt samráð við Þjóðskrár Íslands við útfærslu að gerð kjörskrár þegar velja skal borgara til þess að ávarpa Alþingi. Það er mat flutningsmanna að breytingar þær sem lagðar eru til í frumvarpinu styrki lýðræðislega virkni þingsins og fjölgi um leið þeim sjónarmiðum sem fram koma í þingsal.

Í umsögn Öldu, félags um sjálfbærni og lýðræði, er fjallað ítarlega um efni frumvarpsins. Þar er aðallega fjallað um tvenns konar rök fyrir breytingunni sem lúta annars vegar að lýðræðislegri virkni Alþingis og hins vegar að því að efla þátttöku almennings í stjórnmálum almennt. Þar segir m.a.: „í grunninn má halda því fram að helsti ávinningur frumvarpsins sé sá að þar sem þátttakendur eru slembivaldir kæmu í heildina fram á ári hverju, á þessum sérstöku þingfundum, 70 til 80 sjónarmið fólks sem ekki eru atvinnustjórnmálamenn. Þetta fólk myndi ávarpa þingheim sem almennir borgarar ekki sem fulltrúar stjórnmálaflokka og deila með honum reynslu sinni og skoðunum“.

Í umsögninni er bent á að „[h]elsti gallinn við þessa hugmynd út frá því markmiði að efla lýðræðislega virkni Alþingis, ef það er skilið sem tilraun til þess að skapa nánari tengingu milli þingheims og kjósenda er kannski að hægt er að hugsa sér fleiri og öflugri leiðir til slíks“. Flutningsmenn taka undir þessa athugasemd en vekja athygli á að eitt útilokar ekki annað eins og tiltekið er í umsögn Öldu. Samkvæmt umsögninni eru helstu takmarkanir þessarar lýðræðiseflingar hversu fáir yrðu slembivaldir. Flutningsmenn taka einnig undir það sjónarmið. Tillögunni er einungis ætlað að vera ein af umbótum í lýðræðisþátttöku sem ásamt öðrum gætu haft umtalsverð áhrif á pólitíska umræðu á Íslandi. Í umsögninni er einnig gerð athugasemd við það hversu stuttur ræðutími er gefinn. Flutningsmenn taka undir það

sjónarmið og hefur frumvarpinu því verið breytt frá því sem áður var og hámarksræðutími aukinn úr tveimur mínútum í fimm. Þá taka flutningsmenn heils hugar undir þau sjónarmið sem fram koma í umsögninni um slembivalið borgarabing og rökræðuhópa sem ætlað er að efla lýðræðisleg ferli löggjafarvaldsins og gera þau fjölbreyttari. Loks hefur verið gerð breyting á frumvarpinu frá því það var lagt fram á 149. löggjafarþingi í samræmi við tillögur sem fram komu í umsögn Þjóðskrár Íslands.

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 í 55. gr. stjórnarskrárinnar kveðið á um að eigi megi Alþingi taka við neinu málefni nema einhver þingmanna eða ráðherra flytji það. Eins og áður kemur fram ávarpaði forseti danska þingsins þingfund 18. júlí 2018. Af því má þá ráða að þingið geti ákveðið að aðrir en kjörnir fulltrúar og ráðherra geti haldið ræðu á þingfundi.

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