

Nd.

35. Frumvarp til laga

[35. mál]

um breyting á lögum um þingsköp Alþingis, nr. 115 19. nóv. 1936, með síðari breytingum.

Flm.: Kjartan Jóhannsson.

1. gr.

28. gr. laganna hljóði svo:

Tillögur til þingsályktunar skulu vera í ályktunarformi. Þær má aðeins bera upp í sameinuðu þingi, nema þær lúti að 39. gr. stjórnarskrárinnar. Tillögu skal prenta og útbýta, en eigi má umræða fara fram fyrr en daginn eftir útbýtingu.

Fjalli þingsályktunartillaga um stjórnskipan, utanríkis- eða varnarmál eða staðfestingu framkvæmdaáætlana skulu fara fram um hana tvær umræður. Að lokinni fyrri umræðu skal tillögu vísað til nefndar. Við umræður gilda ákvæði 36. gr. Um tillögu um vantraust fer fram ein umræða og gilda þá ákvæði 36. gr.

Um aðrar þingsályktunartillögur fer fram ein umræða. Flutningsmaður, en eigi nema einn þótt fleiri flytji, hefur allt að 10 mínútum til framsögu fyrir tillögunni. Þegar eftir ræðu hans skal umræðu frestað og málinu vísað til nefndar. Þegar meiri hluti nefndar hefur skilað álitum um tillöguna tekur forseti hana á dagskrá. Framsögumaður eða menn, svo og flutningsmaður, hafa þá allt að 5 mínútum, en eftir það er ræðutími takmarkaður við 3 mínútur. Flutningsmaður og framsögumenn mega tala þrisvar, en aðrir þingmenn og ráðherrar tvisvar.

2. gr.

5. mgr. 32. gr. laganna orðist svo:

Fyrirspyrjandi eða framsögumaður fyrirspyrjenda mælir fyrir fyrirspurn. Ráðherra eða ráðherrar, sem hlut eiga að máli, svara síðan fyrirspurninni. Ráðherra og fyrirspyrjandi mega tala tvisvar hvor, ráðherra eigi lengur en 10 mínútur til svara og 5 mínútur í seinna skipti, fyrirspyrjandi 5 mínútur hvoru sinni. Aðrir þingmenn eða ráðherrar mega ekki taka til máls um fyrirspurnina.

3. gr.

Á eftir 33. gr. laganna komi ný grein svohljóðandi:

Forseti sameinaðs þings getur, þegar fundur hefur verið settur og áður en gengið er til dagskrár, heimilað umræðu utan dagskrár um aðkallandi mál sem ekki þolir bið. Beri nauðsyn til getur forseti gert hlé á dagskrá og heimilað slíka umræðu.

Óski þingmaður að taka til máls utan dagskrár skal hann bera fram beiðni um það við forseta sameinaðs þings eigi síðar en kl. 11 sama dag og umræðan á fram að fara. Skal hann greina umræðuefni skýrt og afmarkað. Snerti málið ráðherra skal hann látinn vita um umræðuna eigi síðar en kl. 12 sama dag.

Við umræðu utan dagskrár mega framsögumaður og ráðherra eigi tala lengur en 10 mínútur hvor, og tali þeir öðru sinni eigi meira en 5 mínútur hvor. Aðrir þingmenn eða ráðherrar mega ekki tala yfir 3 mínútur í senn tvisvar sinnum.

Umræður utan dagskrár eru óheimilar í deildum.

Við umræðu utan dagskrár má engar ályktanir gera.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Þetta frv. var áður flutt af hv. þm. Benedikt Gröndal á 103. löggjafarþingi, en hlaut ekki afgreiðslu. Þá fylgdi því svofelld greinargerð:

„Þetta frv. fjallar um þrjá þætti í störfum Alþingis, tillögur til þingsályktunar, fyrirspurnir og umræður utan dagskrár. Allir hafa þessir þættir vaxið mjög á síðari árum, stundum svo að þrengt hefur löggjafarstarfinu, sem er meginverkefni þingsins.

Þessar breytingar felast í frumvarpinu:

- 1) Tillögum til þingsályktunar er skipt í tvo flokka eftir efni þeirra. Fjalli þær um stjórnskipan, utanríkis- eða varnarmál eða staðfestingu framkvæmdaáætlana (t. d. vegáætlunar) er gert ráð fyrir óbreyttri meðferð, tveim umræðum og nær ótakmörkuðum ræðutíma. Um allar aðrar tillögur skal fara fram ein umræða. Flutningsmaður fái 10 mínútur til framsögu, en síðan verði tillögunni vísað til nefndar án frekari umræðu. Þegar nefnd hefur afgreitt málið fer fram umræða um það, og fá framsögumenn nefndar og flutningsmaður 5 mínútur, en síðan er ræðutími takmarkaður við 3 mínútur. Þingsályktunartillögur verði aðeins leyfðar í sameinuðu þingi. Sá heildartími, sem þær taka, mundi við þessa breytingu styttest verulega.
- 2) Varðandi afgreiðslu fyrirspurna verði sú breyting gerð, að einungis fyrirspyrjandi og ráðherra, sem svarar, taki til máls. Við þetta styttest sá tími, sem þarf til afgreiðslu á hverri fyrirspurn, og ættu þá aðrar fyrirspurnir að fá afgreiðslu mun fyrr. Óvíst er að tími til fyrirspurna í heild styttest, en fleiri fyrirspurnum yrði svarað.
- 3) Sett verði í fyrsta sinn ákvæði í þingsköp um umræður utan dagskrár, en þær hafa á síðari árum orðið veigamikill og nauðsynlegur þáttur þingstarfa. Gert er ráð fyrir, að slíkar umræður fari aðeins fram í sameinuðu þingi, enda ekki eðlilegt, að önnur deildin ræði ein „aðkallandi mál, sem ekki þola bið.“ Settar eru hömlur á ræðutíma, svo að slíkar umræður fari ekki úr böndum eða ryðji öðrum þingstörfum frá.

Starfshættir Alþingis hafa tekið miklum breytingum, síðan það var endurreist, enda hafa verkefni þingsins og vandamál íslensks þjóðfélags vaxið hröðum skrefum kynslóð eftir kynslóð.

Alþingi hefur samt sem áður farið með gát í meiri háttar breytingum á þingsköpum, og ekki gripið til þeirra nema á áratugs fresti (1936, 1947, 1952, 1964 og 1972). Er það viturleg stefna, enda hefðir þingsins dýrmætar.

Þrátt fyrir þetta er ekki úr vegi að hyggja nú að ýmsum breytingum, sem þingmenn hafa um skeið rætt sín á milli. Hefur hugmyndum verið komið á framfæri í frumvörpum undanfarin ár, til dæmis varðandi nefndir þingsins. Þá er ljóst, að verði gerð sú stjórnarskrárbreyting að skipa þinginu aftur í eina málstofu kallar það á endurskoðun þingskapa.

Í þessu frv. eru aðeins tekin til athugunar þrjú atriði, sem mörgum hefur fundist tefja fyrir löggjafarstarfinu, höfuðverkefni þingsins. Síðustu hálfu öld hafa þingsályktunartillögur, fyrirspurnir og umræður utan dagskrár vaxið mjög að fyrirferð í þingstörfum, fylla nú tvo fundardaga af fjórum í viku hverri, og dugir varla til. Er augljóst, að þingið þarf að setja skorður við þessari þróun og hefta vöxt þessara þátta hvað tíma snertir til að bein lagasetning njóti þess forgangs, sem hún verður að hafa.

Á Alþingi hefur til skamms tíma ríkt nálega algert málfrelsi. Að vísu hafa þingmenn aðeins fengið að tala tvisvar í hverri umræðu, en þeim er sjaldan neitað um athugasemd til

viðbótar. Ræðutími hefur verið ótakmarkaður. Ákvæði þingskapa um takmörkun umræðu hafa reynst illa, en helsta ráð forseta er að grípa til næturfundu.

Árið 1972 var stigið stórt skref í þessum efnum, er umræður um fyrirspurnir voru takmarkaðar við 2 mínútna ræðutíma annarra en fyrirspyrjanda og ráðherra. Þá var rætt um að stíga skrefið til fulls og heimila ekki öðrum að tala um fyrirspurn en þeim, sem hana flytur, og ráðherra, er svarar. Nú er, að fenginni áratugs reynslu, lagt til að skrefið verði stigið. Ekki er þó líklegt, að heildartími fyrirspurna á fundum þingsins styttest, en fleiri fyrirspurnum ætti að fást svarað og fyrr en verið hefur. Er það til verulegra bóta.

Tillögum til þingsályktunar hefur fjölgað mjög á síðari árum. Þær, sem snerta stjórnskipan, utanríkis- eða varnarmál, vantraust eða staðfestingu á framkvæmdaáætlunum, eru sérstaks eðlis. Í samþykkt þeirra felst jafnan mikilvæg ákvörðun. Er sjálfsagt, að um slík mál verði ávallt tvær umræður og ræðutími verði með sama hætti og um lagafrumvörp, nema hvað rétt er að afgreiða tillögur um traust eða vantraust á ráðherra og ríkisstjórnir við eina umræðu og vísa þeim ekki til nefndar.

Aðrar þingsályktunartillögur eru annars eðlis. Þær eru ályktanir um hvers konar efni, ýmist yfirlýsingar þingsins, óskir, áskoranir eða fyrirsmæli um rannsóknir, athuganir eða undirbúning frumvarpa. Þetta eru mál, sem ekki verða flutt í frumvarpsformi, en þingflokkar eða einstakir þingmenn telja mikilvægt að koma á framfæri og kynna þingi og þjóð.

Þessi síðast nefndu mál hafa í raun náð tilgangi sínum, þegar þau hafa verið flutt á prentuðu þingskjali og mælt hefur verið fyrir þeim. Ættu þingmenn að una vel við að geta flutt mál sitt á þennan hátt. Þegar meiri hluti nefndar hefur skilað álit um tillögu, kemur hún til umræðu, sem lagt er til að hafa með líku sniði og verið hefur um fyrirspurnir. Hefur reynslan sýnt, að alþingismenn geta með ágætum rætt mál með 2—3 mínútna ræðurtíma.

Öll nútíma þjóðþing þurfa að hafa opna leið til þess, að þingmenn geti nálega fyrirvaralaust hafið umræðu um aðkallandi málefni, sem þola ekki bið eða ekki verða afgreidd á viðundandi hátt innan ramma venjulegra þingmála. Er mjög mismunandi hvaða form hefur verið valið fyrir slíkar umræður.

Hér á landi hefur verið farin sú leið, að forsetar leyfi umræður utan dagskrár. Hefur skapast sú hefð, að þingmenn leiti eftir samþykki forseta og láti viðkomandi ráðherra vita fyrir hádegi sama dag og umræðan á að fara fram.

Enda þótt umræður utan dagskrár gegni mikilvægu hlutverki, er ekki stafur um þær í þingsköpum, heldur eru þær algerlega á valdi forseta. Hefur þeim oft reynst erfitt að hemja ræðutíma og þessar umræður hafa sprengt starfsramma þingsins.

Með því að setja í þingsköp þau ákvæði sem lagt er til í 3. gr., mundu umræður utan dagskrár hljóta formlega viðurkenningu, sem er óhjákvæmileg fyrr eða síðar. Umræðurnar mundu takmarkaðar við sameinað þing og því ekki trufla afgreiðslu lagafrumvarpa. Þá mundi sett regla um samþykki forseta, en hann verður að meta, hvort málefni er „aðkallandi og þolir ekki bið“ eða ekki. Einnig yrði sett regla um tilkynningu til ráðherra, og loks yrði ræðutími takmarkaður.

Rétt er að líta á þetta frv. sem hugmynd að ákvæðum um þá þætti í störfum Alþingis, sem fjallað er um. Flutningsmanni er að sjálfsgöðu ekki fast í hendi að einstök atriði, til dæmis ræðutími, verði nákvæmlega eins og greint er, enda eðlilegt að þau séu samkomulagsatriði.“