

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað, nr. 88/1995, með síðari breytingum.

Frá 1. minni hluta allsherjarnefndar.

Fyrsti minni hluti telur undirbúning frumvarpsins ekki nægilega vandaðan. Skoðanir þingmanna eru skiptar um það fyrirkomulag sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu, hvað sem líður forsögu málsins og því samkomulagi sem fjallað er um í greinargerð með frumvarpinu.

Efni frumvarpsins lýtur að samkomulagi aðstandenda nýrra laga um þingsköp Alþingis, sem sett voru fyrir júl, um að þingmönnum landsbyggðarkjördæmanna þriggja og formönnum stjórnaráflökka í stjórnarandstöðu verði heimilt að ráða sér aðstoðarmann samkvæmt reglum settum af forsætisnefnd.

Nefndin hefur fjallað um frumvarpið á þremur fundum. Upp hafa vaknað fjöldamörg álitæfni sem þingmenn hafa leitað svara við og hafa þeir einnig velt fyrir sér ýmsum hliðum á því fyrirkomulagi sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Ljóst er að ekki eru allir sannfærðir um ágæti frumvarpsins eins og það liggur fyrir. Telja verður að verði frumvarpið að lögum þá kunni það að hafa afleiðingar sem ekki var stefnt að á upphafsstigum. Svo virðist sem að málið sé ekki hugsað til enda. Má til dæmis nefna að í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að þingmenn landsbyggðarkjördæma geti ráðið sér aðstoðarmann í 33% starfshlutfall. Þetta verður að telja illfrákvæmanlegt, einkum í þeim kjördæmum þar sem flokkur hefur einungis einn þingmann. Í frumvarpinu er ekki skilgreint í hverju verk aðstoðarmanna eiga að felast og fleira er óljóst.

Í umfjöllun nefndarinnar hefur ekki verið leitað umsagna en a.m.k. hefði átt að óska eftir formlegri umsögn frá Félagi starfsmanna Alþingis. Með hliðsjón af framangreindu verður ekki séð að frumvarpið samræmist þeim sjónarmiðum um vandaða frumvarpsmíð sem fram koma í nýútkominni handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa sem gefin var út af forsætisráðuneyti, dóms- og kirkjumálaráðuneyti og skrifstofu Alþingis.

Hugmyndin um aðstoðarmenn alþingismanna á sér upphaf í loforðum um aðstoð við alþingismenn í hinum víðlendu landsbyggðarkjördæmum sem urðu til 1999. Var hugsunin sú að aðstoðarmaðurinn yrði tengiliður milli kjósenda eða íbúa kjördæmanna og þingmanna og auðveldaði þeim að rækta starf sitt á víðlendu starfssvæði.

Frumvarpið er flutt af fulltrúum forsætisnefndar að fulltrúa Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs undanskildum. Í greinargerð með frumvarpinu er vísað í samkomulag sem gert var í aðdraganda að setningu laga nr. 161/2007, um breytingu á lögum um þingsköp Alþingis, sem voru samþykkt í desember 2007. Rétt er að taka fram að Vinstri hreyfingin – grænt framboð átti ekki heldur aðild að umræddu samkomulagi.

Þjóðþing Íslendinga er veikt gagnvart framkvæmdarvaldinu og hefur staða þess fremur veikst en hitt undanfarin ár. 1. minni hluti telur mikilvægt að styrkja stöðu þingsins, einkum hvað varðar nefndastarf og þátt stjórnarandstöðu í löggjafarstarfinu. 1. minni hluti telur hlutverk stjórnarandstöðu, eða hvers og eins þingmanns, vera að standa fyrir rökræðum og

koma mismunandi sjónarmiðum á dagskrá og koma þeim út í samfélagið. Réttindi stjórnarandstöðu og ákvæði þingskaparlaga verða að virka sem tæki til að tryggja lýðræðisleg skoðanaskipti og umræður, vönduð vinnubrögð og vandaða lagasetningu. Sú hefur því miður ekki orðið raunin.

Það skal ítrekað að frumvarpið og það fyrirkomulag sem gert er ráð fyrir með ákvæðum þess og þeim reglum sem settar verða í kjölfarið virðist ekki hugsað til enda. Við umfjöllun málsins í nefndinni hefur verið fjallað um marga þætt sem þyrfti að fjalla mun vandlegar um.

Vinstri hreyfingin – grænt framboð getur ekki staðið að afgreiðslu málsins og mun sitja hjá við afgreiðslu þess.

Alþingi, 27. febr. 2008.

Atli Gíslason.

Fylgiskjal.

Nefndarálit minni hluta allsherjarnefndar um frv. til l. um breyt. á l. um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, sbr. lög nr. 74/1992, 102/1993, 68/2007 og 102/2007.
(Þskj. 524 í 293. máli 135. löggjafarþings.)

Inngangur.

Almennt er ekki deilt um það að á Íslandi er þjóðþingið veikt gagnvart framkvæmdarvaldinu og hefur því miður fremur veikst en hitt undanfarinn einn og hálfan áratug eða svo. Staða Alþingis sem slíks gagnvart framkvæmdarvaldinu snýst eðli málsins samkvæmt einkum og sér í lagi um möguleika og réttindi minni hlutans hverju sinni til þess að sinna sínu mikilvæga hlutverki, hlutverki stjórnarandstöðunnar, aðhaldshlutverkinu. Mikilvægur liður í þessu hlutverki stjórnarandstöðu, eða hvers og eins þingmanns ef svo ber undir, er að standa fyrir rök-ræðum og koma mismunandi sjónarmiðum á dagskrá og út í samfélagið.

Því fer fjarri að ræðutíminn einn skipti hér máli heldur er hann hluti af stærri heildarmynd. Réttindi stjórnarandstöðunnar og ákvæði þingskapa sem tryggja eiga lýðræðisleg skoðanaskipti, umræður, vönduð vinnubrögð og vandaða lagasetningu Alþingis eru allt ein heild. Þingsköp Alþingis geyma þar af leiðandi fjölmörg ákvæði sem öll eiga að miða að því sama, að tryggja vandaða umfjöllun um mál, að tryggja að þingnefndir geti sinnt rannsóknarskyldu sinni, að tryggja að öll sjónarmið fái að heyrast og tryggja að framkvæmdarvaldið geti ekki í krafti meiri hluta síns rúllað umdeildum eða viðamiklum málum í gegn fyrirvaralítið eða fyrirvaralaust.

Um nokkurt skeið hafa hér setið að völdum sterkar meirihlutastjórnir með stjórnlynda valdamenn sem hafa endurtekið sýnt í verki vilja sinn og löngun til að hafa Alþingi undir í glímuni milli framkvæmdarvalds og löggjafarvalds. Allt of mikið hefur borið á tilhneigingu til að breyta Alþingi í raðafgreiðslu- eða færibandastofnun fyrir pólitískar ákvarðanir og málatalibúnað ríkisstjórna, þ.e. framkvæmdarvaldsins.

Gegn þessu eiga þingsköpin að standa og þau réttindi sem einkum minni hluta, stjórnarandstöðu eða þingmönnum sem eru ósammála framkvæmdarvaldinu á hverjum tíma, eru þar búin. Þau eru fólgin í frestum milli umræðna, að tiltekinn dagafjöldi eða sólarhringafjöldi verði að líða frá því að þingmál kemur fram þangað til það kemur til 1. umræðu, milli 2. umræðu og 3. umræðu og frá því að þingskjöl berast úr nefndum og þangað til umræða hefst. Frá þessu er unnt að veita afbrigði og til þess þarf $\frac{2}{3}$ meiri hluta á þingi. Þá er einnig ætlast

til að þingnefndir fái viðunandi tíma til að sinna rannsóknarskyldu sinni og að mál séu til umsagnar úti í þjóðfélaginu hjá hinum ýmsu aðilum er þau varða í sæmilega rúman tíma. Á þessu verður hins vegar oft mikill misbrestur þegar mál koma seint fram og/eða ríkisstjórn leggur ofurkapp á að fá hluti afgreidda fyrir jól eða þingslit að vori. Þá ákveður stjórnarmeiri-hlutinn iðulega að sleppa umsagnarferlinu og skerða umfjöllun þingnefnda jafnvel niður í nokkra klukkutíma. Ekkert nema ótvíræður og lögvarinn réttur til ítarlegri umfjöllunar dugir þegar á reynir.

Í nágrannþingunum er undirbúningsferli þingmála yfirleitt mun lengra, opnara og ítarlegra, auk þess sem þingnefndir eru miklu mikilvægari vettvangur pólitískra umræðna og stefnumótunar. Þar fara fram umræður þar sem fjöldi nefndarmanna slagar upp í að vera hálfur fjöldi þingmanna á Alþingi á opnum fundum og þar fer stór hluti hins pólitíska málflutnings og rökræðna fram.

Þegar samanburður er gerður á stöðu Alþingis og annarra þinga verður einnig að hafa í huga að víðast hvar eru réttindi stjórnarandstöðu til áhrifa mun betur tryggð en hér. Þannig er á þjóðþingum annarra norrænna ríkja ekki óalgennt að forseti þingsins komi úr röðum stjórnarandstæðinga, t.d. frá stærsta stjórnarandstöðuflokknum. Forusta í þingnefndum dreifist á bæði meiri hluta og minni hluta og almennt er þar gengið út frá þinginu sem slíku sem sjálfstæðri stofnun og óháðri framkvæmdarvaldinu og óháðri meiri hluta og minni hluta á hverjum tíma. Við val í trúnaðarstöður er litið til reynslu og hæfni en ekki bara þess hvort menn tilheyri meiri hluta eða minni hluta. Á Alþingi Íslendinga hefur því miður í vaxandi mæli á undanförunum árum fyrst og fremst verið horft til þess eins hvort menn tilheyri meiri hlutanum eða minni hlutanum.

Í raun hefur Alþingi horfið tvo til þrjá áratugi aftur í tímann að þessu leyti. Aukið valdboð meiri hlutans svífur nú yfir vötnum og framkvæmdarvaldið virðist í vaxandi mæli líta á Alþingi sem hreina afgreiðslustofnun fyrir sín frumvörp. Aðstöðumunurinn hefur farið vaxandi, ráðuneytin hafa stækkað og styrkst að mannafla; ráðherrar taka nú tvo, þrjá, fjóra pólitískt ráðna flokksmenn með sér inn í ráðuneytin, ráðgjafa, blaðafulltrúa og verkefnisstjóra til viðbótar hinum lögbundnu aðstoðarmönnum. Stjórnarandstaðan hefur setið eftir með tvær hendur tómar, án nokkurra möguleika til að undirbúa mál og vinna til jafns við meiri hlutann og ríkisstjórn. Þetta hefur leitt til þess að það heyrir næstum sögunni til að viðamikil frumvörp séu samin á vettvangi stjórnarandstöðunnar eða yfirleitt annars staðar í þjóðfélaginu en í ráðuneytunum undir handarjaðri pólitískra ráðherra. Við allt þetta bætist að frumvörp koma iðulega seint fram frá ríkisstjórn, illa undirbúin og þegar líður að vori, en engu síður er ásetningur og ætlun framkvæmdarvaldsins að keyra þau í gegn. Þessu hefur Alþingi þurft að sæta og þetta plagar öll skipulögð og öguð vinnubrögð.

Þingflokkur Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs hefur ætíð lýst sig áhugasaman og reiðubúinn til að fara í ítarlega og vandaða vinnu sem hafi það að markmiði að efla þjóðþingið, bæta vinnubrögðin og stuðla að vandaðri lagasetningu, tryggja betra skipulag og aga. Agaleysi og ódagot í vinnubrögðum þingsins kemur augljóslega harðast niður á stjórnarandstöðunni sem ekki hefur stjórnsýsluna á bak við sig með sama hætti og meiri hlutinn eða fulltrúar framkvæmdarvaldsins.

Í opinberum umræðum um breytingar á þingsköpum hefur borið hæst umræðu um ræðutímann. Í ljósi þess hvernig staða Alþingis hefur veikst um langa hríð er hin dapra staðreynd sú að ræðutíminn einn er oft eina haldbæra tækið sem stjórnarandstaðan hefur til að hafa áhrif á gang mála innan þingsins og til að mótmæla ódagoti og hroðvirkni í vinnubrögðum og efnismeðferð.

Minni hlutinn hefur þrátt fyrir þetta lýst sig reiðubúinn til máламиðlana hvað varðar takmarkanir á ræðutíma svo fremi að tekið sé heildstætt á þingsköpum og bættum starfsháttum í stað þess að veða að ræðutímanum einum og sér. Það sem sker í augu við frumvarpið eins og það liggur fyrir er að ekki einungis er ræðutíma gjörbreytt heldur er um leið vald forseta, sem samkvæmt hefðum á Alþingi hefur nær undantekningarlaust komið úr röðum meiri hlutans, styrkt til muna. Þessir þættir hlið við hlið, og sú staðreynd að núverandi meiri hluti er svo fjölmennur að hann getur veitt sjálfum sér afbrigði frá þingsköpum, gera það að verkum að þjóðþingið verður enn veikara gagnvart framkvæmdarvaldinu og staða stjórnarandstöðunnar þrengri en verið hefur um áratuga skeið, verði frumvarpið að lögum.

Það hefði verið núverandi meiri hluta til sóma ef hann hefði í það minnsta fallist á að gera heildarúttekt á vinnubrögðum og starfsháttum þingsins sem og þingsköpum, með aðkomu ólíkra aðila, þ.m.t. starfsmanna, til að sjá til þess að nýtt frumvarp tryggði í raun og sann sterkari stöðu Alþingis, vandaðri lagasetningu, betri starfshætti, skipulag og aga, sem og lýðræðislegri vinnubrögð.

Því miður er staðreyndin sú að þetta frumvarp ber einkenni allt of margra annarra frumvarpa sem lögð eru fram og afgreidd á Alþingi á skömmum tíma; óðagot, hroðvirkni og valdbeiting eru orðin sem helst koma upp í hugann.

Málsmeðferð.

Með framlagningu umrædds frumvarps má segja að brotið hafi verið blað í sögu Alþingis. Til þessa hefur ævinlega verið leitað eftir samstöðu og samkomulagi allra þingflokka um veigamiklar breytingar á þingsköpum. Nú bregður svo við að sá friður sem verður að ríkja um slíkar breytingar hefur verið sundurslitinn. Frumvarpið er lagt fram í andstöðu við stærsta stjórnarandstöðuflokkinn, Vinstri hreyfinguna – grænt framboð. Þá liggur fyrir að frumvarpið er verk örfárra einstaklinga sem hafa sniðgengið flestar kröfur sem gera verður um vandaða frumvarpssmið. Við slíka frumvarpssmið verður í upphafi að skilgreina hvort ný lagasetning sé nauðsynleg eða hvort unnt sé að bæta löggjafarstarfið og starfsskilyrði þingmanna og starfsfólks Alþingis innan ramma núgildandi þingskapalaga. Röktuð greining á þessum þætti málsins liggur ekki fyrir. Samráð við undirbúning að gerð frumvarpsins hefur í raun verið í lágmarki. Það hefur aðeins verið rætt í þröngum hópi og nánast haldið frá þingmönnum þar til það lá fyrir í nokkuð endanlegri mynd. Ekkert samráð hefur verið haft við starfsfólk Alþingis, fyrrverandi forseta, fræðimenn á sviði stjórnskipunar eða aðra yfir höfuð sem gagnlegt hefði verið fyrir þingmenn og þingið að bera sig saman við. Það er mikill og háskalegur misskilningur ef menn halda að starfshættir og vinnubrögð á Alþingi séu einkamál þess. Alla þjóðina varðar um málefni Alþingis og það er hún sem sendir þingmenn þangað til starfa í umboði sínu á fjögurra ára fresti hið minnsta. Óvíst er hvaða áhrif það hefur að ráða pólitíska aðstoðarmenn sem starfsmenn skrifstofu Alþingis og þannig mætti lengi telja. Heildarúttekt hefur ekki verið gerð á aðstæðum og starfsháttum Alþingis, þingmanna og starfslíðs en í stað þess einblínt á eitt atriði, ræðutíma þingmanna, án þess að hafa heildarmyndina í huga.

Ekkert mat liggur fyrir á áhrifum frumvarpsins, verði það að lögum, þ.e. hvort það auki skilvirkni, bæti lagasetningu og stuðli að vandaðri vinnubrögðum, skapi betri og fjölskylduvænni vinnustað, tryggi að þingmenn og starfsmenn Alþingis viti í upphafi hvers þingdags hve lengi þingfundir muni standa þannig að samræma megi vinnu og fjölskylduábyrgð, og áfram má telja. Það sem er þó alvarlegast í málinu er það að heildstætt mat liggur ekki fyrir á því hvort frumvarpið muni styrkja löggjafarvaldið gagnvart framkvæmdarvaldinu og reyndar er ástæða til að ætla að frumvarpið hafi gagnstæð áhrif.

Að mati minni hlutans á það að vera höfuðmarkmið að þingmál sem koma til afgreiðslu séu sem best undirbúin og kynnt, en það auðveldar Alþingi afgreiðslu þeirra og stuðlar að vandaðri lagasetningu, eins og Ríkisendurskoðun hefur bent á að þurfi að gerast. Það er deginum ljósara að kröfur um vönduð vinnubrögð þýða eðlilega að ætla verður ríflegan tíma til undirbúnings og málsmeðferðar á Alþingi. Hvorki undirbúningur, frumvarpssmíðin sjálf né málsmeðferð á Alþingi uppfyllir þær kröfur sem gera verður um vandað löggjafarstarf. Mikið ódagot einkennir meðferð frumvarpsins á Alþingi. Það er aðeins skammur tími liðinn frá því það var kynnt þingmönnum og enn skemmri tími liðinn frá því mælt var fyrir frumvarpinu. Málið hefur fengið sömu ódagotsmeðferð í allsherjarnefnd sem ekki hefur gefið sér tólm til að leita umsagna, kalla fyrir sérfræðinga, leita málamiðlana og gera nauðsynlegar úrbætur, m.a. úrbætur sem starfsmenn Alþingis kalla eftir. Það er einkennandi fyrir þetta frumvarp sem og ýmis önnur sem meiri hlutinn keyrir í gegn með hraði að minni hlutanum er ætlað að skrifa nefndarálit og eftir atvikum undirbúa breytingartillögur og hafa til þess tæplega eina blánótt. Málið á svo að afgreiða í sama ódagoti í miklum önnum á síðustu starfsdögum Alþingis fyrir jólahlé. Þessi vinnubrögð eru með öllu óviðundandi og fyrir neðan virðingu Alþingis að mati minni hlutans.

Í málsmeðferð allri ræður hér ef til vill lýðræðisþreyta framkvæmdarvaldsins og stjórn-sýslunnar gagnvart Alþingi.

Svo einkennilega var á málum haldið frá upphafi af hálfu forseta Alþingis við gerð þessa frumvarps að sumpart óljósar hugmyndir um aukna aðstoð við þingmenn, fjölgun utanlandsferða og fleira í þeim dúr, voru flæktar saman við breytingar á þingskapalögum. Þetta vinnulag gerði það að verkum að þingmenn, sem eðlilega vildu margir fá meiri aðstoð innan þingsins, voru settir í þá stöðu að verða að velja á milli þess að missa af slíkum gulrótum eða samþykkja frumvarpsdrög forseta. Bætti ekki úr skák að forseti lét það koma skýrt fram strax á upphafsstigum málsins að breytingar á mörgum helstu ákvæðum frumvarpsdraganna væru ekki til umræðu af sinni hálfu. Þingmenn Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs hafa aftur á móti frá upphafi mótmælt því að verslað væri með breytingar á þingsköpum með þessum hætti.

Til að taka þátt í almennri umræðu um eflingu Alþingis, bættar starfsaðstæður og betra vinnulag lagði minni hlutinn hins vegar fram ýmsar hugmyndir, þar á meðal um að stórefla nefndasvið Alþingis og aðra innviði þingsins. Þingmenn Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs tóku um leið skýrt fram að þessar breytingar ætti að ræða alveg óháð framvindu þingskapalaga. Hluta af hugmyndum þessum um eflingu Alþingis og bættar starfsaðstæður má sjá í fylgiskjali II.

Um breytingartillögur minni hlutans.

Þingflokkur Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs leggur fram viðamiklar breytingartillögur, bæði við frumvarp forseta o.fl. og nokkrar tillögur til breytinga á öðrum ákvæðum þingskapalaga sem hreyft er við á sérstöku þingskjali. Hér eru að stofni til fluttar þær tillögur sem fulltrúi þingflokks Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs í allsherjarnefnd lagði þar fram sem tilraun til málamiðlunar af sinni hálfu. Ekki ber því að skoða tillögurnar sem þær breytingar á þingskapalögum sem þingflokkur Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs hefði helst óskað sér að gera á þingsköpum og þaðan af síður að þær séu tæmandi. Tillögurnar eru tilraun til málamiðlunar gagnvart þeim ákaflega þrönga stakki sem frumvarp forseta og fleiri sníður.

Með frumvarpinu eins og það liggur fyrir er einhliða vald forseta aukið frekar en hitt og er það þó ærið fyrir. Breytingartillögur minni hlutans miðast að því að tryggja betur aðkomu

stjórnarandstöðu að skipulagi þinghalds, dagskrá og málsmeðferð, draga úr alræði meiri hlutans hvað varðar formennsku í nefndum og efla sjálfstæða upplýsinga- og rannsóknamáleika þingmanna og auðvelda þeim aðgang að opinberum upplýsingum. Þá eru lagðar til breytingartillögur sem fela í sér nokkuð rýmri reglur um ræðutíma en hinn harkalega niðurskorni rammi meiri hlutans gerir ráð fyrir, en þó fallist á takmarkanir sem grunnreglu við allar umræður. Þó séu ætíð til staðar viss réttindi til að tryggja að ítarlegri umræða geti farið fram um viðamikil og/eða umdeild mál.

Helstu efnisþættir breytingartillagnanna eru eftirfarandi:

1. Lagt er til að þegar þannig háttar til að forseti Alþingis kemur úr röðum stjórnarmeiri hlutans sé tryggt að 1. varaforseti komi alltaf úr röðum minni hlutans. Þannig háttar sem kunnugt er ekki til í dag og því þarf meiri hlutinn ekki að dreifa valdi forsetans á nokkurn hátt með minni hlutanum fyrr en ef bæði forseti og 1. varaforseti eru forfallaðir samtímis.
2. Lagt er til að forseti geti þá aðeins borið upp tillögu um að fundur standi lengur en til kl. 20 að kvöldi að hann hafi áður og fyrir kl. 15 þann dag gert viðvart um að til þess kunni að koma að slík tillaga verði flutt. Segja má að forsetinn þurfi þannig að „flagga“ eins og sagt er á máli kauphallarhéðna, þ.e. gera viðvart þannig að bæði þingmenn, starfsmenn Alþingis og aðrir sem málið varðar fái nokkurra klukkustunda ráðrúm til undirbúnings mögulegum lengdum fundartíma.
3. Flutt er tillaga um að við kosningar í fastanefndir og alþjóðanefndir þingsins sé leitast við að ná samkomulagi sem tryggi sanngjarna og hlutfallslega eðlilega dreifingu viðkomandi forustustarfa milli þingflokka og milli meiri hluta og minni hluta á hverjum tíma. Ekki er gengið svo langt að leggja til að slíkar kosningar skuli fara fram samkvæmt bindandi hlutfallskosningareglu, reglu d'Hondt, en vonast til að forustumenn á þingi á komandi tímum hafi þann lýðræðisskilning og þroska til að bera að slík mál leysist með sanngjörnum hætti.
4. Sett er inn ákvæði um almennan rétt þingmanna til að fá upplýsingar um opinber málefni og frá opinberum aðilum leiti þeir eftir slíku starfa sinna vegna. Þó að hin almenna regla sé sú að þingmönnum sem óska gagna eða beiðast upplýsinga af því tagi sé vel tekið og gata þeirra greidd vill stundum verða á því misbrestur og því er þetta ákvæði lagt til sem leiðbeinandi regla.
5. Lagt er til að ræðutími við 2. umræðu fjárlagafrumvarps skuli alltaf vera tvöfaldur hinn almenni ræðutími, einnig að unnt sé að lotuskipta umræðunni eftir helstu efnisflokkum frumvarpsins til að auðvelda skoðanaskipti þingmanna og ráðherra.
6. Til viðbótar hinum almennu reglum um ræðutíma er lagt til að hver þingflokkur geti fjórum sinnum á hverju þingi óskað eftir tvöföldun ræðutíma við 1. eða 2. umræðu um lagafrumvarp eða síðari umræðu um þingsályktunartillögu. Þar til viðbótar getur hver þingflokkur einu sinni á hverju þingi óskað eftir því að 2. umræða um lagafrumvarp eða síðari umræða um þingsályktunartillögu fari fram í tveimur ótímabundnum umræðum.
7. Lagt er til að síðari málsliður a-liðar 15. gr. frumvarpsins falli niður en með því ákvæði yrði innleidd alveg ný regla í þingsköp sem gengur út á að mismuna þingflokkum í ræðutíma eftir stærð.
8. Lagt er til að þröskuldur til að veita afbrigði verði hækkaður þannig að til þurfi stuðning $\frac{3}{4}$ hluta þingheims í stað $\frac{2}{3}$ hluta áður. Þetta er gert sökum þess að núverandi stjórnarmeirihluti er svo fjölmennur að hann getur samþykkt afbrigði við hvaða atriði þingskapalaga sem er sjálfum sér til handa. Við slíkar aðstæður geta orðið óvirk öll helstu

ákvæði laganna sem tryggja eiga vandaða málsmeðferð og halda aftur af flýtiafgreiðslu mála.

9. Þá er lögð til ný tillaga að ræðutíma í sérstakri töflu og vísast til hennar, en efnislega er þar um verulega rýmkun að ræða á ræðutíma, einkum við 1. og 2. umræðu lagafrumvarpa.
10. Loks er lagt til að við lögin bætist ákvæði til bráðabirgða um úttekt á starfsemi og starfsháttum Alþingis, starfsaðstöðu þingmanna jafnt sem starfsmanna og hlutverki og stöðu Alþingis í samfélagi nútímans. Þessu starfi stýri starfshópur fulltrúa allra þingflokka ásamt fulltrúum frá yfirstjórn Alþingis og Félagi starfsmanna Alþingis.

Það dapurlega er að ekki er ágreiningur um téð meginmarkmið þessa frumvarps, þ.e. að lengja reglulegan starfstíma Alþingis, efla eftirlitshlutverk þingsins, draga úr kvöld- og næturfundum, tryggja að ráðherrar komi oftár á fundi þingnefnda og að umræður verði markvissari. Staðreyndin er sú að þingflokkur Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs hefur öðrum fremur lagt til þær tillögur sem að mati minni hlutans standa helst til bóta hvað þessi atriði varðar, enda hefur enginn annar flokkur lagt jafnmikið til umræðunnar í þessum efnum, og nægir í því sambandi að vísa til fylgiskjala með nefndarliti þessu. Það er hins vegar mat minni hlutans að þær leiðir sem frumvarpið felur í sér séu alls ekki vænlegar til að ná þessum markmiðum fram og veruleg hætta sé á að sumar breytingar frumvarpsins snúist upp í andhverfu sína og verði til þess að veikja Alþingi í samskiptum þess við framkvæmdarvaldið en ekki öfugt.

Alþingi, 13. des. 2007.

Atli Gíslason.

Fskj. 1.

**Frumvarp til laga um breytingar á þingsköpum –
greinargerð þingflokks Vinstri hreyfingarinnar –
græns framboðs, 3. desember 2007.**

Greinargerð.

Hornsteinar stjórnskipunar Íslands, eins og annarra vestrænna lýðræðisríkja, er þrískipting valdsins í löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómsvald. Þannig er leitast við að tryggja viðunandi jafnvægi í samfélaginu milli lýðræðislegs valds almennings, beins og óbeins, í gegnum kjörna fulltrúa og framkvæmdarvaldsins sem situr í umboði Alþingis þar sem hér ríkir þingræði og þingbundin ríkisstjórn er við völd. Dómsvaldið sker úr ágreiningi. Almennt er ekki um það deilt að á Íslandi er þjóðþingið veikt gagnvart framkvæmdarvaldinu og hefur því miður fremur veikt en hitt undanfarinn 1–1½ áratug. Staða Alþingis sem slíks gagnvart framkvæmdarvaldinu snýst eðli málsins samkvæmt einkum og sér í lagi um möguleika og réttindi minni hlutans hverju sinni til þess að sinna sínu mikilvæga hlutverki, hlutverki stjórnarandstöðunnar, aðhaldshlutverkinu. Mikilvægur liður í þessu hlutverki stjórnarandstöðu, eða hvers og eins þingmanns ef svo ber undir, er að standa fyrir rökræðum og koma mismunandi sjónarmiðum á dagskrá og út í samfélagið. Því má aldrei gleyma að hlutverk Alþingis er margþætt, sem sagt ekki bara löggjafarstarf, heldur er Alþingi líka helsti vettvangur pólitískra skoðanaskipta og umræðu í landinu. Þar takast stjórn mála flokkarnir og lýðræðislega kjörnir fulltrúar á og þeirri viðureign verður að skapa viðunandi umgjörð sem felst eink-

um og sér í lagi í því að tryggja réttindi minni hlutans, tryggja málfrelsi hans og rétt til þess að vera ávallt á varðbergi og koma sjónarmiðum sínum ávallt að.

Því fer fjarri að það sé ræðutíminn einn sem skiptir hér máli heldur er hann hluti af stærri heildarmynd. Réttindi stjórnarandstöðunnar og ákvæði þingskapa sem tryggja eiga lýðræðisleg skoðanaskipti, umræður, vönduð vinnubrögð og vandaða lagasetningu Alþingis eru allt ein heild. Réttindi stjórnarandstöðunnar, þar á meðal möguleikar hennar til málflutnings, eru hluti af stærri heildarmynd og verða ekki frá henni skilin. Það er ekki markmið í sjálfu sér að halda langar ræður og þaðan af síður leiðinlegar eða innihaldsrýrar. Markmiðið er að tiltekið lágmarksjafnvægi sé alltaf til staðar á Alþingi Íslendinga, þar sem kjörnir fulltrúar allra helstu sjónarmiða í stjórnámálum landsins eiga sinn vettvang til að koma skoðunum sínum á framfæri. Þingsköp Alþingis geyma þar af leiðandi fjölmörg ákvæði sem öll miða að því sama: að tryggja vandaða umfjöllun um mál, að tryggja að þingnefndir geti sinnt rannsóknaskyldu sinni, að tryggja að öll sjónarmið fái að heyrast og tryggja að framkvæmdarvaldið geti ekki í krafti meiri hluta síns rúllað umdeildum eða viðamiklum málum í gegn fyrirvaralítið eða fyrirvaralaust. Það gefist tími, ráðrúm og aðstæður til þess að rannsaka mál og ræða og vekja um leið í gegnum hinn opna umræðuvettvang Alþingis, þar sem fundir fara fram í heyranda hljóði, athygli á því sem þar er á dagskrá.

Áður fyrr starfaði Alþingi í tveimur málstofum, efri og neðri deild, og öll lagafrumvörp önnur en fjárlög, fóru hið minnsta í gegnum sex umræður, tvisvar sinnum þrjár umræður í tveimur þingdeildum. Árið 1991 var Alþingi sameinað í eina málstofu, sem að mörgu leyti var framfaraspor hvað varðaði skilvirkni og línulagaðri vinnubrögð á Alþingi. Um leið lagði það mikla ábyrgð og skyldur á herðar þeim sem þar réðu ferð að tryggja að þetta yrði ekki til þess að vinnubrögð versnuðu, að skoðun mála yrði grynri og einfaldari og hættan á mistökum ykist. Við þingskapalagabreytinguna á sínum tíma voru miklir svardagar uppi um það að í stað tveggja deilda sem skoðuðu lagafrumvörp kæmi vandaðri, dýpri og yfirvegaðri umfjöllun í sameinuðu þingi eða einni málstofu. Deila má um hversu vel þessi fyrirheit eða loforð hafi verið haldin.

Alþingi Íslendinga stendur veikt að vígi gagnvart framkvæmdarvaldinu.

Því miður verður ekki fram hjá því horft að eins og þingræði, lýðræði og stjórnálahefðir hafa þróast hér á Íslandi hefur staða Alþingis veikst gagnvart framkvæmdarvaldinu. Því ráða ýmsir þættir en ekki síst þeir að setið hafa að völdum sterkar meirihlutastjórnir með stjórnlynda valdamenn sem hafa endurtekið sýnt í verki vilja sinn og löngun til að hafa Alþingi undir í glímunni milli framkvæmdarvalds og löggjafarvalds. Allt of mikið hefur borið á tilhneigingum til að breyta Alþingi í raðafgreiðslu- eða færibandastofnun fyrir pólitískar ákvarðanir og málatilbúnað ríkisstjórna, þ.e. framkvæmdarvaldsins. Gegn þessu standa þingsköpin og þau réttindi sem einkum minni hluta, stjórnarandstöðu eða þingmönnum sem eru ósammála framkvæmdarvaldinu á hverjum tíma, eru þar búin. Þau eru fölgin í frestum milli umræðna, að tiltekinn dagafjöldi eða sólarhringafjöldi verði að líða frá því að þingmál kemur fram þangað til það kemur til fyrstu umræðu, milli annarrar umræðu og þriðju umræðu og frá því að þingskjöl berast úr nefndum og þangað til umræða hefst. Frá þessu er unnt að veita afbrigði og til þess þarf tveggja þriðju meiri hluta á þingi. Þá er einnig ætlast til að þingnefndir fái viðunandi tíma til að sinna rannsóknarskyldu sinni og að mál séu til umsagnar úti í þjóðfélaginu hjá hinum ýmsu aðilum er það varða í sæmilega rúman tíma. Á þessu verður hins vegar oft mikill misbrestur þegar mál koma seint fram og/eða ríkisstjórn leggur ofurkapp á að fá hluti afgreidda fyrir jöl eða þingslit að vori. Þá ákveður stjórnarmeirihlutinn iðulega

að sleppa umsagnarferli og skerða umfjöllun þingnefnda jafnvel niður í nokkra klukkutíma. Ekkert nema ótvíræður og lögvarinn réttur til ítarlegri umfjöllunar dugar þegar á reynir.

Nú eru uppi þær afbrigðilegu aðstæður á Alþingi Íslendinga, sem höfundar þingskapalaga á umliðnum árum hafa efalaust ekki séð fyrir að ríkisstjórn styðst við svo stóran meiri hluta að hún getur í krafti hans veitt sjálfri sér afbrigði án stuðnings frá stjórnarandstöðunni. Þennan rétt nýtti núverandi ríkisstjórn strax á vordögum gegn háværum mótmælum stjórnarandstöðunnar og tók á dagskrá með afbrigðum, sem hún með meiri hluta sínum veitti sér sjálf, frumvarp um umdeildar breytingar á Stjórnarráðinu. Sporin hræða þar af leiðandi þegar á þessu kjörtímabili.

Staðan í öðrum þjóðþingum.

Víða í nágrannalöndunum er þessum hlutum skipað með verulega öðrum hætti. Því er gjarnan hampað, sérstaklega af aðstandendum núverandi þingskapalagafrumvarps, sem á að skerða ræðutíma þingmanna og takmarka réttindi stjórnarandstöðu að því leyti að í þingunum í kringum okkur sé yfirleitt ekki um að ræða ótakmarkaðan ræðutíma. Því er til að svara að Alþingi Íslendinga er að þessu leyti lítt sambærilegt við nálæg þjóðþing. Það er í fyrsta lagi miklum mun fámennara: hér sitja 63 þingmenn, rúmlega 50 þegar ráðherrar eru frátaldir, en í nágrannalöndunum eru fámennustu þingin með tæplega 170 og allt upp í 350 þingmenn. Í nágrannaþingunum er undirbúningsferli þingmála yfirleitt mun lengra, opnara og ítarlegra, auk þess sem þingnefndir eru miklu mikilvægari vettvangur pólitískra umræðna og stefnumótunar. Þar fara fram umræður þar sem fjöldi nefndarmanna slagar upp í að vera hálfur fjöldi þingmanna á Alþingi á opnum fundum og þar fer stór hluti hins pólitíska málflutnings og rökræðna fram.

Þar fyrir utan er langur vegur frá því að úrræði stjórnarandstöðu á þjóðþingum annarra norræna ríkja séu jafntakmörkuð og ætla mætti af hinum hráa samanburði á ræðutíma. Finnsla stjórnarskráin geymir ákvæði sem tryggir hverjum einasta þingmanni á finnska Ríkisþinginu, 200 talsins, rétt til að tjá sig á öllum stigum við umræður og afgreiðslu mála. Þetta endurspeglast í finnskri löggjöf og starfsháttum á finnska þinginu þannig að alltaf er farið afar varlega í að takmarka tjáningarfrelsi þingmanna þar sem það er í raun verndað af stjórnarskránni. Með mismunandi aðferðum er í öllum þjóðþingum unnt, ýmist í krafti fjölda þingmanna, réttar þeirra til að tjá sig, gegnum viðurkennd verkferli í nefndarstarfi og við rannsókn mála eða öðrum hætti, hægt að hægja á framvindu mála og tryggja að þau fái langa og ítarlega umfjöllun ef þurfa þykir. Þetta breytir að sjálfsögðu engu um að almennt fara umræður fram í góðu samkomulagi, þar sem ræðutíma er skipt með málefnalegum hætti milli þingflokka og milli andstæðra sjónarmiða í málum.

Þegar samanburður er gerður á stöðu Alþingis og annarra þinga verður einnig að hafa í huga að víðast hvar eru réttindi stjórnarandstöðu til áhrifa mun betur tryggð en hér. Þannig er á þjóðþingum annars staðar á Norðurlöndunum ekki óalgengt að forseti þingsins komi úr röðum stjórnarandstæðinga, t.d. frá stærsta stjórnarandstöðuflokknum. Forysta í þingnefndum dreifist á bæði meiri hluta og minni hluta og almennt er þar gengið út frá þinginu sem slíku sem sjálfstæðri stofnun og óháðri framkvæmdarvaldinu og óháðri meiri hluta og minni hluta á hverjum tíma. Við val í trúnaðarstöður er litið til reynslu og hæfni en ekki bara þess hvort menn tilheyra meiri hluta eða minni hluta. Á Alþingi Íslendinga hefur því miður í vaxandi mæli á undanförunum árum fyrst og fremst verið horft til þess eins hvort menn tilheyri meiri hlutanum eða minni hlutanum. Þaulreyndir stjórnarmálamenn með langan og farsælan feril að baki, sem formenn þingflokka eða sem ráðherrar í ríkisstjórnnum, sitja sem fulltrúar minni hluta undir stjórn óreyndra nýliða í þingnefndum eða í alþjóðanefndum þingsins og þessi pró-

un hefur ágerst á síðustu árum. Svo rík er þessi tilhneiging orðin að ekki svo mikið sem einn einasti varaformannspóstur kom í hlut stjórnarandstöðunnar við kosningar í nefndir og ráð sl. vor.

Þegar breytingar voru gerðar á þingsköpum árið 1991 átti að brjóta í blað. Starfsaðstæður þingmanna voru bættar almennt og reynt var að skapa meira jafnvægi milli meiri hluta og minni hluta, ekki síst með því að fulltrúar minnihlutahólkanna á Alþingi færu með formennsku í þingnefndum, u.þ.b. í samræmi við hlutfallslegan styrk sinn á Alþingi. Þetta fyrirkomulag gafst ágætlega og forystumenn stjórnarandstöðu veittu mikilvægum þingnefndum forystu á kjörtímabilinu 1991–1995 og aftur 1995–1999. Nægir að nefna í því sambandi að Halldór Ásgrímsson var formaður efnahags- og viðskiptanefndar á fyrra kjörtímabilinu, Kristín Ástgeirsdóttir formaður félagsmálanefndar og Steingrímur J. Sigfússon formaður sjávarútvegsnefndar lengstan hluta af hinu síðara.

Því miður hefur orðið mikið bakslag í þessari þróun að undanfögnu. Í raun hefur Alþingi horfið til baka tvo til þrjú áratugi aftur í tímann, aukið valdboð meiri hlutans svífur nú yfir vötnunum og framkvæmdarvaldið virðist í vaxandi mæli líta á Alþingi sem hreina afgreiðslustofnun fyrir frumvörp sín. Aðstöðumunurinn hefur farið vaxandi, ráðuneytin stækkað og styrkst að mannafla, ráðherrar taka nú tvo, þrjú, fjóra pólitískráðna flokksmenn með sér inn í ráðuneytin, ráðgjafa, blaðafulltrúa og verkefnisstjóra til viðbótar hinum lögbundnu aðstoðarmönnum. Stjórnarandstaðan hefur setið eftir með tvær hendur tómar, án nokkurra möguleika til að undirbúa mál og vinna til jafns við meiri hlutann og ríkisstjórn. Þetta hefur leitt til þess að það heyrir næstum sögunni til að viðamikil frumvörp séu samin á vettvangi stjórnarandstöðunnar eða yfirleitt annars staðar í þjóðfélaginu en í ráðuneytunum undir handarjaðri pólitískra ráðherra. Við allt þetta bætist að frumvörp koma iðulega seint fram frá ríkisstjórn, illa undirbúin og þegar líður að vori. En engu að síður er ásetningur og ætlun framkvæmdarvaldsins að keyra þau í gegn. Þessu hefur Alþingi þurft að sæta og þetta plagar hér öll skipulögð og öguð vinnubrögð. Þetta hefur auðvitað torvelað alla viðleitni til að gera Alþingi að skipulagðari og fjölskylduvænni vinnustað, þar sem almennt mætti reikna með reglulegum og fyrirsjáanlegum vinnutíma og dagskrá. Þar er ekki við stjórnarandstöðuna að sakast, allra síst þá sem nú situr og er óvenju faliðuð.

Núverandi frumvarp.

Þegar forseti Alþingis boðaði í ræðum sl. vor að hann hygði á breytingar á þingsköpum og endurskipulagningu þingstarfa var því almennt tekið vel, þar á meðal og ekki síst af Vinstri hreyfingunni – grænu framboði. Við höfum haft og höfum margvíslegar hugmyndir um hvernig betrubæta megi vinnubrögð á Alþingi, endurskipuleggja þinghaldið og vanda betur til lagasetningar og almennra vinnubragða hér á þingi. Margar af þeim hugmyndum höfum við sett fram og sumar þeirra hafa ratað í einhverjum mæli í frumvarp forseta og formanna fjögurra þingflokka. En þegar ljóst varð að forseti Alþingis vildi binda umbætur á starfsaðstæðum þingmanna og stjórnarandstöðunnar órjúfandi böndum við að ræðutími og málfrelsi yrðu skorin niður við trog og í raun endanlega takmarkað við tiltekin tímamörk, skyldu leiðir. Vinstri hreyfingin – grænt framboð er ekki til umræðu um að afsala þessu vopni úr vopnabúri stjórnarandstöðunnar og þar með er Alþingi sjálft í heild óvenju veikt gagnvart framkvæmdarvaldinu við núverandi aðstæður nema annað komi í staðinn. *Á meðan forseti, sem hefur mikið gedþóttavald um að ákveða dagskrá þingsins og alla tilhögun á vinnu hér, kemur úr röðum meiri hlutans; á meðan allir formenn og allir varaformenn nefnda koma úr röðum meiri hlutans; á meðan meiri hluti er svo stór að hann getur veitt sjálfum sér afbrigði og þannig stóraukið hraðann á afgreiðslu mála í andstöðu við minni hlutann; á meðan*

ráðherrar eiga að fá meiri tíma til umræðna heldur en þingmenn; á meðan óbreytt viðhorf virðast ríkja hjá framkvæmdarvaldinu um „afgreiðsluhlutverk“ Alþingis á málum framkvæmdarvaldsins erum við ekki tilbúin til að láta endanlega frá þingmönnum og í eitt skipti fyrir öll, með óafturkræfri ákvörðun, það vopn úr forðabúri minni hlutans sem helst bitur þegar í harðbakkann slær. Þetta vopn er möguleikinn til að hægja á afgreiðslu umdeilda deilumála í krafti málfrelsis okkar, rétturinn til að koma ítarlegri röksemdafærslu að í stórum og flóknum málum, rétturinn til að koma því til skila út í þjóðfélagið með hörðum umræðum í heyranda hljóði á Alþingi að átök séu um tiltekinn málabúnað. Málfrelsisvopnið erum við Vinstri græn ekki tilbúin til að selja endanlega frá þingmönnum. Það er ekki vegna þess að markmiðið í sjálfu sér sé að halda langar ræður á Alþingi, heldur vegna þess að þetta tæki, þessi réttur, er hluti af stærri heild sem hefur áhrif á valdajafnvægi milli stjórnar og stjórnarandstöðu, milli löggjafarvalds og framkvæmdarvalds sem er fyrir allt of bjagað, stjórnarandstöðunni og þar með þinginu í óhag gagnvart framkvæmdarvaldinu.

Núverandi frumvarp er að okkar mati vanhugsað og tekur ekki mið af því sem eru augljóslega borðleggjandi aðstæður í þróun starfshátta Alþingis. Alþingi Íslendinga er gömul stofnun sem er byggð á sterkum hefðum og ein af þeim er ótakmarkað málfrelsi þingmanna sem nánast án undantekninga hefur verið virt í gegnum þingsöguna, þrátt fyrir heimildir í þingsköpum til takmarkana. Því verður seint trúað að núverandi ríkisstjórn, sem byggir á óvenjusterkum meiri hluta, sé svo hrædd við hina faliðuðu stjórnarandstöðu að einmitt núna þurfi að skerða málfrelsi hennar og veikja vígstöðu hennar gagnvart framkvæmdarvaldinu.

Vinstri hreyfingin – grænt framboð bauð fyrir sitt leyti upp á breytingar sem hefðu falið í sér umtalsverða afmörkun ræðutímans, þar á meðal að almennt mundi gilda við þriðju umræðu sams konar takmarkanir og við fyrstu umræðu. Við aðra umræðu, sem er aðalefnisumræða um frumvörp, vildum við að giltu að sönnu nokkuð rýmri ræðumörk, auk þess sem til staðar væri sjálfstæður og óskilyrtur réttur þingflokka til þess að slík umræða færi fram án tímatakmarkana, ef mikið lægi við. Enn fremur höfum við talið að sjálfgefið sé að umræður um fjárlagafrumvarp, frumvörp til breytinga á stjórnskipunarlöggum og jafnvel nokkur önnur mikilsverðustu mál á hverju þingi, eins og skýrslu utanríkisráðherra um utanríkismál, færu fram án tímatakmarkana. Slíkar takmarkanir eða slíkan ramma um ræðuhöld samhliða skynsamlegri skipulagningu á þingfundartíma, lengdum og lotuskiptum starfstíma Alþingis, höfum við talið að sé auðvelt að þróa þannig að til framfara horfi fyrir þingið. Samhliða stórbættum aðbúnaði og umgjörð um störf þingmanna, auknum stuðningi og aukinni upplýsingagjöf, rannsóknardeildum, hagdeild sem styddi við baki á fjárlaganefnd, efnahags- og skattanefnd og fleiri þingnefndum sem fjalla um skyld mál, mannréttindadeild sem væri Alþingi sérstaklega til ráðuneytis í slíkum málum og öflugra starfi á bak við utanríkismálanefnd, svo nokkur dæmi séu tekin – allt mundi þetta flokkast sem ótvíræð framfaraskref, væri vilji fyrir slíku. Efvöldum væri betur dreift innan þingsins, þannig að stjórnarandstaðan ætti aukna hlutdeild í formennsku þingnefnda og helst sjálfan forseta þingsins, væri ólíku saman að jafna því sem nú er boðið upp á. Loks þarf að hækka þröskuld fyrir veitingu afbrigða frá þingsköpum þannig að minnst þrjú fjórðu hlutar þingmanna þurfi að samþykkja slíkt.

Því miður er það niðurstaða Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs og þingflokks hennar að með óbreyttu frumvarpi forseta og fylgismanna hans sé ekki verið að stíga framfaraskref, heldur þvert á móti. Aðrar og miklu nærtækari ráðstafanir séu heppilegri, vilji menn virkilega styrkja þingræðið og þingið og lýðræðislegan rétt og áhrifamátt þingmanna gagnvart framkvæmdarvaldinu. Það sem þarf er sterkara, sjálfstæðara og óháðara Alþingi sem veitir framkvæmdarvaldinu aukið aðhald en ekki færiband fyrir frumvörp ríkisstjórnarinnar sem gengið getur á tvöföldum hraða.

Vinstri hreyfingin – grænt framboð tekur ábyrgð sína sem stærsti stjórnarandstöðuflokkurinn alvarlega og mun ekki bregðast þeirri skyldu sinni að standa vörð um málfrelsi og rétt þingmanna, sterka stöðu Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu og það mikilvæga hlutverk að Alþingi sé opinn vettvangur í heyranda hljóði til skoðanaskipta um þjóðmál, jafnt stór sem smá. Við munum gera okkar ítrasta til að tryggja að þegar stór og umdeild mál eiga í hlut sé öruggt að afgreiðsla þeirra fari aldrei fram með hraði og í skjóli myrkurs, heldur gefist nægilegur tími og ráðrúm til þess að rökræða þau, gagnrýna þau, deila á þau og að bergmál þeirra umræðna berist út í þjóðfélagið þannig að öllum megi ljóst vera hvað í vendum sé.

Niðurlag.

Störf þingsins undanfarin ár hafa þróast þannig að umræður hafa almennt verið að stytast og kvöldfundir, hvað þá næturfundir, heyra að mestu sögunni til. Þetta er með sárafáum undantekningum þar sem í hlut eiga stór, stök umdeild mál. Umræður fara nú oftast fram á dagfundum án nokkurra vandræða og stærstur hluti lagafrumvarpa og þingsályktunartillagna er ræddur og afgreiddur með umræðum sem taka frá hálfri og upp í eina til tvær klukkustundir. En eftir standa hin stóru átakamál samtímans hverju sinni. Og því má spyrja: Teldu menn að það hefði verið í þágu öflugra lýðræðis, góðra stjórnsýsluhátta og málfrelsis ef fyrirhuguð þingsköp hefðu gilt þegar ríkisstjórn Davíðs Oddssonar lagði fram sitt fræga og umdeilda fjölmiðlafrumvarp sem aldrei varð að veruleika? Var til of mikils mælt að aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu væri rædd í þann tíma sem raun bar vitni? Var ekki nokkuð til vinnandi þegar menn gagnrýndu og andæfðu einkavæðingu Ríkisútvarpsins með þeim árangri m.a. að að lokum tókst að knýja fram að þrátt fyrir hlutafélagavæðingu skyldu bæði stjórnsýslulög og upplýsingalög ná til Ríkisútvarpsins ohf? Voru umræður um öryrkjadóminn eða byggingu Kárahnjúkavirkjunar ekki fullgildar og þó lengri hefðu verið í ljósi þess sem í hlut átti? Var það ekki þess virði að stjórnarandstaða þess tíma, Samfylking, Vinstri græn og Frjálslyndi flokkurinn, skyldi hafa þau réttindi sem þingsköpin geyma þegar tókst að koma í veg fyrir fyrirhugaða einkavæðingu á vatni og beina því máli í annan farveg og seinka gildistöku frumvarpsins aftur fyrir alþingiskosningar? Það hefur nú leitt til þess að málið er í heildarendurskoðun. Dæmin eru fjölmörg og menn skyldu hugsa sinn gang vel áður en þeir afgreiða það sem einfalt mál að réttindi stjórnarandstöðunnar að þessu leyti eigi að vera fól fyrir smávægilegar lagfæringar sem löngu átti að vera búð að grípa til á starfsaðstæðum þingmanna eða til þess að efna níu ára gömul loforð tengd síðustu kjördæmabreytingu. Bættar starfsaðstæður þingmanna eru auðvitað sjálfstætt mál og þær á að bæta óháð breytingu á lögum um þingsköp. Vinstri hreyfingin – grænt framboð hefur frá upphafi mót-mælt því að þessir hlutir séu spyrtil saman sem einhver verslunarvara. Skynsamlegast væri að fram færi heildarúttekt á störfum þingsins þar sem skipulega væri tekið á hverjum veikum hlekk og lagðar fram heildstæðar tillögur til úrbóta.

Þingflokkur Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs er jafnáhugasamur og fyrr um að endurskipuleggja starfshætti Alþingis, bæta og vanda mun meir til vinnubrögða við lagasetningu, þróa Alþingi í átt til faglegri og fjölskylduvænni vinnustaðar og gera breytingar sem raunverulega styrkja þingið, þingræðið og lýðræðið í landinu. Þessum markmiðum nær hins vegar ekki óbreytt frumvarp forseta og þaðan afsíður þau vinnubrögð að rjúfa hefð um samstöðu um slík mál og keyra þau áfram í ágreiningi við stærsta flokk stjórnarandstöðunnar. Breytingar á hvoru tveggju frumvarpinu og vinnubrögðum forseta eru því óhjákvæmilegar eigi farsæl niðurstaða að nást.

Fskj. 2.

Starfsaðstaða þingmanna, bætt vinnubrögð við lagasetningu og breytingar á þingsköpum: Hugmyndir að málamiðlun frá Atla Gíslasyni, fulltrúa Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs í allsherjarnefnd.

Vinnutilhögun og verklag.

Samhliða vinnu allsherjarnefndar á næstunni við að skoða frumvarp til laga um breytingu á þingsköpum verði rætt hvernig koma megi í farveg vinnu við viðtækari aðgerðir sem miða að því að efla Alþingi og betrubæta vinnubrögð við lagasetningu. Unnið verði markvisst að endurskipulagningu alls starfsumhverfis þingmanna innan þings sem utan. Liður í þeirri vinnu verði að gera úttekt á starfsemi Alþingis. Þá verði kortlagðar aðstæður og starfshættir þingmanna og kröfurnar sem til þeirra eru gerðar. Til að leiða þá vinnu verði stofnuð hugmyndasmiðja („*think tank*“) þingmanna úr öllum flokkum, helst góð blanda af nýliðum og reyndara fólki, ásamt fulltrúum frá yfirstjórn og Félagi starfsmanna Alþingis. Athugað verði að fá til liðs óháða sérfræðiráðgjöf, sambærilega þeirri sem Alþingi fékk sér til aðstoðar á níunda áratugnum þegar Alþingi breyttist í eina málstofu. Í allri þessari vinnu skuli hafa náð samráð við starfsmenn þingsins og formlegar viðræður við starfsmenn um þessi efni verði hafnar sem fyrst, sbr. umsögn Félags starfsmanna Alþingis um málið.

1. Hugmyndir um eflingu Alþingis og bættar starfsaðstæður þingmanna, óháð þingskapalagabreytingum

- a. Nefndasvið Alþingis verði endurskipulagt og stóreflt og liður í því verði að bæta sérstaklega starfsaðstöðu stjórnarandstöðu. Undir nefndasvið heyri sérstakar deildir, svið eða skrifstofur sem komið verði á fót. Til að byrja með mætti hugsa sér að þar yrði **hagskrifstofa** (fjárlög og ríkisfjármál, skattar, viðskiptamál, efnahagsmál og hagstjórn o.fl.); í framhaldinu yrði komið á fót **laga- og félagsmálaskrifstofu** (stjórnarskrá og lagasetning, mannréttindamál, dóms- og sakamál, velferðarmál o.fl.); **alþjóðaskrifstofu** sem sinni EES, WTO og öðrum alþjóðlegum skuldbindingum og væri utanríkismálanefnd og þinginu almennt til stuðnings; og **umhverfis- og atvinnuvegaskrifstofu** (umhverfisvernd og auðlindir, atvinnuvegir, nýsköpun og byggðamál o.fl.).
- b. Í framhaldi af tilkomu aðstoðarmanna þingmanna landsbyggðarkjördæmanna verði í næsta skrefi hugað að einhverri sambærilegri aðstoð, að teknu tilliti til fjarlægða, landfræðilegra þátta og annara aðstæðna, fyrir þingmenn á Suðvesturhorninu, til að gæta jafnræðis og þannig að allir þingmenn fái sérgreinda aðstoð að einhverju marki.
- c. Alþingi hlutist til um að beinar útsendingar verði í hljóðvarpi og eftir atvikum eins og mögulegt er í sjónvarpi frá öllum fundum Alþingis.
- d. Upplýsingaþjónusta og bókasafn þingsins verði stóreflt og burðir þess til úrvinnslu upplýsinga og framreiðslu fyrir þingmenn auknir. Sömuleiðis verði kynningarstarf Alþingis gagnvart almenningi og starf Alþingis út á við stóreflt og leitað leiða til að opna almenningi, skólum og öðrum sambærilegum aðilum enn ríkari aðgang að þinginu, t.d. með því að Alþingi komi á fót gestastofu eða upplýsingamiðstöð þar sem auðveldara sé að miðla upplýsingum um Alþingi, taka á móti gestum, kynna þeim þingstörfin og leita leiða til að tengja þjóð og þing saman.

2. Þingsköp Alþingis.

- a. Skoðað verði með hvaða hætti er hægt að deila valdi forseta og tryggja stöðu einstakra þingflokka og minni hluta hvers tíma gagnvart forseta í þeim tilvikum þegar forseti kemur ekki úr röðum minni hlutans (nema samkomulag takist um þá skipan mála sem að sjálfsögðu gjörbreytir stöðunni).
- b. Komi aðalforseti ekki úr röðum minni hluta skal fyrsti varaforseti jafnan gera það. Hann skal hafa sérstaka stöðu innan forsætisnefndar og vera með í ráðum með aðalforseta þegar dagskrá er ákveðin og gengið frá slíkum málum sem í dag eru alfarið hjá forseta einum.
- c. Tekið verði inn í þingsköp ákvæði um almennan rétt þingmanna til gagna og upplýsinga úr opinberri stjórnsýslu og um opinber málefni. Þessi réttur sé eftir atvikum ríkari en upplýsingalög veita almenningi þegar um opinber málefni og viðfangsefni opinberra stofnana, fyrirtækja í eigu ríkisins og slíkra aðila er að ræða.
- d. Í starfsáætlun Alþingis, og með hliðsjón af lengdum starfstíma, komi ákvæði um þingflokksfundadaga eða vinnudaga þingflokka (sem verði viðbót við nefndadaga og kjördæmavikur, til þess hugsaðir að þingflokkar geti reglulega, t.d. hið minnsta einu sinni í mánuði, skipulagt lengri vinnufundi, ráðstefnur eða ferðir; þannig mætti hugsa sér að fyrsti mánudagur í hverjum heilum mánuði sem þing situr sé frátekinn fyrir slíka vinnudaga þingflokka).
- e. Inn í þingsköpin komi orðalag þar sem sú hugsun er fest í sessi að við kjör í nefndir og ráð innan þings skuli leitast við að ná samkomulagi um viðeigandi jafnvægi milli þingflokka og milli meiri hluta og minni hluta á hverjum tíma.
- f. Þröskuldur til að veita afbrigði frá þingsköpum (ákvæði 79. gr.) verði $\frac{3}{4}$ í stað $\frac{2}{3}$ eins og nú er.
- g. **Reglur um ræðutíma:** Ræðutími verði óbreyttur frá gildandi þingsköpum við 1. umræðu, þ.e. 20 mínútur og 10 mínútur. Í 2. umræðu verði ræðutími 40 mínútur, 20 mínútur og 10 mínútur í ræðum eftir það. Í 3. umræðu verði ræðutími 15 mínútur, 5 mínútur og 5 mínútur í ræðum eftir það (óbreytt frá frumvarpi). Gengið er út frá því að ráðherra og þingmenn hafi jafnmikinn tíma fyrir hverja ræðu, enda er óeðlilegt að ráðherrar séu settir skör hærra en þingmenn hvað ræðutíma varðar. Hver þingflokkur getur fjórum sinnum á vetri óskað eftir tvöföldun á ræðutíma og má nýta þann rétt hvort heldur sem er við 1. eða 2. umræðu. Einu sinni á vetri getur hver þingflokkur óskað eftir að 2. umræða máls eða seinni umræða um viðamikla þingsályktunartillögu (gæti t.d. verið þingsályktunartillaga um að sækja um aðild að ESB) fari fram í tveimur umferðum án tímatakmarkana. Rétti sínum til að krefjast tvöföldunar eða ótímabundinnar umræðu getur þingflokkur þó aðeins beitt að áður hafi farið fram umleitanir við forseta um rýmri tímamörk fyrir viðkomandi umræðu, sbr. ákvæði 2. mgr. 12. gr. og a-liðar 15. gr. frumvarpsins sem fyrir liggur, og þær umleitanir ekki leitt til samkomulags. Við 2. umræðu fjárlaga skal sjálfkrafa gilda tvöfaldur hinn almenni ræðutími, auk þess sem tekin verði inn ákvæði sem auðveldi að lotuskipta eða efnisskipta aðalumræðu um fjárlagafrumvarp. Komi frumvarp til stjórnskipunarlaganna til 2. umræðu skal og gilda tvöfaldur ræðutími. Við seinni umræðu meiri háttar þingsályktunartillagna, svo sem tillögu um samgönguáætlun, náttúruverndaráætlun og aðrar meiri háttar langtímaáætlanir eða framkvæmdaáætlanir skal gilda tvöfaldur ræðutími svo og í umræðum um aðalskýrslu utanríkisráðherra til Alþingis á hverju ári.
- h. Í því tilviki að til greina komi að forseti hyggist nýta rétt sinn, sbr. síðari málsgrein b-liðar 1. gr. frumvarpsins, til að framlengja fundi lengur en til kl. átta að kvöldi, skal for-

seti gera viðvart um að slíkt kunni að vera í vændum í síðasta lagi fyrir kl. 15.00 á viðkomandi degi. Verður tillaga um lengri fundartíma eigi upp borin nema slík aðvörun hafi verið gefin (ákvæði um að forseti geti borið slíka tillögu upp fyrirvaralaust falli þar með á brott).

- i. Síðari málsliður a-liðar 15. gr. falli brott. (Ákvæði um að forseti, við lengda útgáfu, skuli skipta ræðutíma að hálfu jafnt á flokka, að hálfu með hliðsjón af stærð þingflokka, falli brott. Um það segi einfaldlega ekkert í þingskapalögum sem að sjálfsögðu útilokar ekki þann möguleika að skipta ræðutíma eitthvað misjafnt ef samkomulag tekst um slíkt. Þetta atriði eins og fleiri mætti hugsa sér að feta sig áfram með og þróa eða gera tilraunir með).

Fskj. 3.

Umsögn Félags starfsmanna Alþingis. (10. desember 2007.)

Þann 6. desember vísaði Alþingi frumvarpi til laga um breytingu á lögum um þingsköp Alþingis, 293. mál, til allsherjarnefndar. Málið var ekki sent út til umsagnar en Félag starfsmanna Alþingis vill með bréfi þessu senda allsherjarnefnd umsögn sína um málið enda varðar það hagsmuni félagsmanna.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að það sé afrakstur starfs þar sem unnið var „...að því að móta ný vinnubrögð þingsins þannig að þau séu meira í samræmi við tíðaranda og tæknibreytingar síðustu ára“. Jafnframt kemur fram að meginmarkmið frumvarpsins séu:

1. Að lengja reglulegan starfstíma Alþingis
2. Að efla eftirlitshlutverk þingsins
3. Að draga úr kvöld- og næturfundum
4. Að ráðherrar komi oftár á fundi þingnefnda
5. Að gera umræður markvissari og styttri en verið hefur með nýjum reglum um ræðutíma

FSA gerir ekki athugasemdir við meginmarkmiðin sem slík. Hins vegar hefðu þau þurft að vera mælanlegri þannig að hægt væri meta á hlutlægan hátt hvort þau náist.

Hagsmunir starfsmanna Alþingis liggja í því að vinnutími þeirra verði mannsæmandi og fjölskylduvænni. FSA hefur einkum áhyggjur af 1. og 5. grein frumvarpsins. Vissulega má segja að það að lengja starfstímann og dreifa þannig álaginu yfir lengri tíma og draga úr kvöld- og næturfundum stuðli að betri og fjölskylduvænni vinnutíma. Í frumvarpinu er hins vegar engin trygging fyrir því að svo verði.

September önn

Í 1. grein frumvarpsins er kveðið á um að starfsáætlun skiptist í fjórar annir. Þingið standi út maí og komi aftur saman í september. Rétt er að benda á tvennt í þessu samhengi. Annars vegar hefst undirbúningur fyrir haustþing þegar í september og hins vegar er sumarorlofstímabil samkvæmt kjarasamningi FSA og forseta Alþingis frá 1. maí til 15. september. Sé það vilji Alþingis að klára mál í september verður það því að sætta sig við að hætta sé á að undirbúningur nýrra mála frá ráðherrum og þingmönnum fari seinna af stað en verið hefur undanfarin ár og þeim verði útbýtt seinna á nýju þingi en ella. Að auki vekur FSA athygli á að ef þing stendur út maimánuð verður almennt ekki búið að ganga frá lögum í prentun fyrr en um miðjan júní. Ef þingstörf hefjast að fullu í byrjun september þurfa margir starfsmenn að vera komnir til vinnu í byrjun ágúst, sömu starfsmenn og eru að ganga frá lögum fram í miðjan júní. Þetta getur haft í för með sér að aðeins 6 vikna tímabil skapist til að koma þessum starfsmönnum í 4-6 vikna sumarorlof.

Lengd þingfunda

Í 1. grein er jafnframt kveðið á um hversu lengi reglulegir þingfundir geti staðið. Reglan verður sú að þingfundir standi fram til kl. 19, en þó verði hægt að ljúka ræðu og andsvörum fram til kl. 20 ef slíkt hentar. Er þetta til mikilla bóta frá því sem nú er ef þetta verður almenna reglan. Í greininni er þó gefin möguleiki á fráviki. Ályktunarbær þingfundur getur samþykkt að halda áfram umræðu eftir kl. 20 og forseti reyndar sjálfur ákveðið að þingfundur standi til miðnættis á þriðjudagskvöldum. Í báðum tilfellum virðist ekki þurfa nokkurn fyrirvara á lengingu þingfunda með þessum hætti. Þetta þýðir í reynd að starfsmenn geti ekki gengið að því sem vísu í upphafi dags að þingfundir verði búnir eigi síðar en kl. 20. Versti ókosturinn við núverandi fyrirkomulag er einmitt að starfsmenn vita ekki í upphafi vinnudags hve lengi þingfundur muni standa og gerir það starfsfólki erfitt fyrir við að samræma vinnu og fjölskylduábyrgð. FSA telur rétt að vekja athygli á að almennt er gerð krafa um að þjónusta á nær öllum sviðum sé til staðar frá kl. 8 á morgnana. Það að skipuleggja vinnu fram til kl. 19 sem almenna reglu þýðir í reynd að verið er að teygja vinnudaga fram um a.m.k. tvær klst. Spurningin er sú hvort ekki væri rétt að hefja þingfundi fyrr og miða almennt við að þingfundi lyki kl. 17 dag hvern. Það kallar að sjálfsögðu á styrkari stjórn þingfunda og ögun á ræðutíma. Ef það væri unnt mætti betur gera mögulegt að uppfylla fjölskyldustefnu Alþingis, draga úr vinnutíma, auka starfsánægju og úthald í starfi og draga úr kostnaði við rekstur þingsins.

Nefnd fjalli um mál að nýju

Í 5. grein er kveðið á um að þingmaður eða ráðherra geti óskað þess að mál gangi aftur til nefndar milli 2. og 3. umræðu. Með því gefst nefnd tækifæri til að fara yfir frumvarpstextann eins og hann lítur út með samþykktum breytingum. Um er að ræða svonefnt stöðuskjal (frv. eftir 2. umr.). Hér vill FSA koma því á framfæri að í stórum málum með flóknum breytingatillögum þarf viðkomandi nefnd að gefa starfsmönnum Alþingis þann tíma sem þörf er á við að undirbúa stöðuskjalið. Þessi málsmeðferð leiðir til vandaðri lagasetningar og er þannig til bóta en Alþingi þarf að átta sig á að þetta ferli mun taka meiri tíma og gefa þarf starfsfólki eðlilegt svigrúm til að ganga frá málunum.

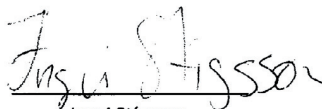
Bráðabirgðaákvæði

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að verði það að lögum skuli lögin endurskoðuð innan þriggja ára. FSA leggur mikla áherslu á að starfsmenn verði hafðir með ráðum við slíka endurskoðun og að frá upphafi verði sérstaklega fylgst með áhrifum þeirra á vinnutíma starfsmanna og vinnuskilyrði.

Pólitískir aðstoðarmenn

FSA hefur efasemdir um að sú útfærsla að pólitískir aðstoðarmenn þingmanna og formanna stjórnarandstöðuflokka verði starfsmenn skrifstofu Alþingis gangi upp, m.a. vegna ákvæða starfsmannalaga, siðareglna skrifstofu Alþingis, húsbóndavalds, kjarasamnings FSA o.fl. atriða. Betur færi að þeir væru starfsmenn þingflokka. Mun FSA beina sérstöku erindi til forseta Alþingis vegna þessa.

Virðingarfyllt



Ingvi Stígsson

formaður FSA

Fskj. 4.

Bókun Ögmundar Jónassonar á fundi allsherjarnefndar.
(12. desember 2007.)

Ég mótmæli harðlega f. h. þingflokks Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs að frumvarp um þingskapalög sé tekið út úr allsherjarnefnd á þessu stigi og ítreka vilja þingflokksins til að leita samkomulags í málinu. Vísa ég til hugmynda sem lagðar hafa verið fram í allsherjarnefnd þar að lútandi. Þær hugmyndir voru settar fram til málamiðlunar og var ítrekað á þessum fundi að þær væru ekki úrslitakostir og væri þingflokkur Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs reiðubúinn að ræða allar leiðir sem leitt gætu til samkomulags, þ.m.t. frekari breytingar á ræðutíma og öðrum þáttum sem lúta að vinnulagi í þinginu. Markmiðin hljóti að vera að gera þinghaldið markvissara og lagasetningu vandaðri, en gæta jafnframt að því að skerða ekki möguleika stjórnarandstöðu til að rækja stjórnarskrárbundnar skyldur sínar um að veita framkvæmdarvaldinu aðhald. Lögð var fram formleg tillaga á fundinum af hálfu þingflokks Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs um að fastmælum yrði bundið að leiða afgreiðslu málsins til lykta fyrir 8. febrúar nk. Ég lýsi furðu minni á því að tillögum um að ná sátt í þessu mikilvæga máli skuli hafnað og því afdráttarlaust neitað að ræða frekari útfærslur á frumvarpinu. Um þingsköp Alþingis þarf að ríkja víðtæk sátt og breytingar á lögum um á því aðeins að gera að stjórn og stjórnarandstaða geti sætt sig við þær.