

Umsögn um frumvarp nr.23/149 til breytingar á lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, með síðari breytingum frumvarp til (23. mál á 149. löggjafarþingi 2018-2019, þskj. 23)

Greinargerð þessi er unnin af Sævari Ara Finnbogasyni, doktorsnema í heimspeki við Háskóla Íslands að beiðni Öldu, félags um sjálfbærni og lýðræði.

Aðfararorð

Í þessari álitsgerð er fjallað um frumvarp nr.23/149 til breytingar á lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, með síðari breytingum.

Frumvarpið sjálft er stutt og leggur til að við lögin bætist ný grein sem yrði 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.

Þessi tillaga felur í sér þá áhugaverðu hugmynd að gefa handahófsvöldum kjósendum tækifæri til þess að ávarpa Alþingi Íslendinga í umræðum um málefni líðandi stundar og koma þar á framfæri því sem á þeim brennur. Í greinargerð með frumvarpinu segjast flutningsmenn „að breytingar þær sem lagðar eru til í frumvarpinu styrki lýðræðislega virkni þingsins.“ Ennfremur telja þeir að „með samþykkt frumvarpsins verði Alþingi í forystu um eflingu lýðræðis og þátttöku almennings í stjórnámálum.“ (23/149)

Því má segja að færð séu tvennskonar rök fyrir breytingunni, annars vegar rök sem líta að lýðræðislegri virkni Alþingis sem slíks og hins vegar rök sem sem lúta að því að efla þátttöku almennings í stjórnámálum almennt.

Þessi rök verða vegin og metin í þessari umsögn ásamt því sem rætt verður um slembival í stjórnámálum almennt og praktísk atriði í sambandi við þessa tillögu.

AÐFARARORÐ.....	1
1. EFLING LÝÐRÆÐISLEGRAR VIRKNI ALÞINGIS.	2
2. ÁHRIF Á ÞÁTTTÖKU ALMENNINGS Í STJÓRNÁMÁLUM	3
3. LÝÐRÆÐI OG SLEMBIVAL	4
4. UM FRAMKVÆMDINA	5
SAMANTEKT.....	6

1. Efling lýðræðislegrar virkni Alþingis.

Mikilvægt er að að halda því til haga að hér er verið að leggja til þátttöku almennings í einkskonar „eldhúsdagssumræðum“ og því fylgir hvorki tillögu- né atkvæðaréttur heldur eingöngu heimild til að ávarpa þingheim sem gestur þingsins. Í þeim skilningi eru ekki sterk rök fyrir því að leggjast gegn tillögunni vegna þess að hún gagna gegn hlutverki löggjafarsamkomunnar eða raski umboði þingmanna. Þeir, ásamt ráðherrum verða eftir sem áður þeir einu sem hafa tillögurétt. Þingmenn verða eftir sem áður einir með atkvæðarétt. Það verður þingmönnum í sjálfsvald sett hvort þeir taka eitthvað mið af því sem kann að koma fram við þessar umræður. Það má teljast styrkur, eða veikleiki tillögunnar, eftir því hvernig á það er horft.

Það er ekki rakið í greinargerð frumvarpsins hvað átt er við með því að efla lýðræðislega virkni Alþingis. En 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 atvinnustjórnálamenn. Þetta fólk myndi ávarpa þingheim sem almennir borgarar ekki sem fulltrúar stjórnámalaflokka og deila með honum reynslu sinni og skoðunum. Í einhverjum tilvikum sjónarmiðum sem ósennilegt er að þingmenn hafi aðgang að í sínu baklandi. Þessir fundir yrðu væntanlega einnig í beinni útsendingu með sama hætti og þingfundir almennt og því hefði almenningur einnig aðgang að þessum umræðum. Þó erfitt sé að spá miklu fyrir um hver áhuginn á þessu kunni að verða úti í samfélaginu. En ef til vill er þetta góð hugmynd í ljósi bergmálsklefa á Internetinu og þess að síaukinn fjöldi miðla af öllu tagi býður upp á að borgarar —og þá væntanlega einnig þingmenn dvelji í síauknu mæli í ólíkum umræðu— og upplýsingahellum.

Ennfremur eru rök fyrir því að það sé lýðræðislegur ávinningur af því að fjölga þeim sjónarmiðum sem koma fram í þingsal. Má í því sambandi vísa til stefnu innan lýðræðisfræðanna sem kallast *þekkingarmiða* að lýðræði¹ eða *Epistemic Democracy* á ensku. Þekkingarmiða lýðræði byggir í sem allra skemmstu máli á þeirri hugmynd að fjöldi sjónarmiða sem fram kemur við umræður um málefni ráði miklu um gæði niðurstaðna². Þannig gæti stærri hópur fólks með ólíkan bakgrunn og mismunandi sjónarmið komist að betri niðurstöðum en smærri hópur þingmanna. Á Alþingi eru átta þingflokkar þar sem gera má ráð fyrir að skoðanir á flestum málefnum séu nokkuð samstæðar, þó ekki skuli gera lítið úr því að stundum eru skoðanir skiptar innan þingflokka, þá er raunveruleikinn sá að þingmenn eru hluti af stærri skoðanaheild. Þessari tilraun til að fjölga sjónarmiðum úr ræðustól Alþingis kynnu því að fylgja jákvæð áhrif. En að sama skapi er ótrúlegt að tilraunin stefni starfi Alþingis í einhvern voða, enda ekki um það að ræða að verið sé að færa nokkurt ákvörðunar- eða dagskrárvald yfir málefnum frá þinginu sjálfu.

Helsti 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 eins, og bent er á í næsta kafla.

¹ Jón Ólafsson. (2016). Epistemic Democracy - following the crowd's knowledge. *Stjórnámál og Stjórnálysá*; Reykjavík, 12(2), 491–516.

² Sjá *Diversity Trumps Ability Theorem* Hong, L., & Page, S. E. (2004). Groups of diverse problem solvers can outperform groups of high-ability problem solvers. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 101(46), 16385–16389. <https://doi.org/10.1073/pnas.0403723101>

2. Áhrif á þátttöku almennings í stjórnámálum

Hver eru áhrifin til efnlingar lýðræðislegrar þátttöku almennings verði þetta frumvarp að lögum? Í fljótu bragði má sjá að tíu einstaklingar fá tækifæri til þess að ávarpa Alþingi og alþjóð í mánuði hverjum sem Alþingi starfar. Ef við gefum okkur að Alþingi starfi í átta mánuði á ári hverju eru það 80 manns á ári sem nemur 320 manns á hverju fjögurra ára kjörtímabili. Það er í sjálfu sér allstór hópur. Hinsvegar væri mjög óvarlegt að ætla að þessi tillaga hafi að öðru leyti áhrif til aukinnar þátttöku almennings í lýðræðinu.

Hér er vert að hafa í huga að slembivaldir lýðræðisatburðir sem byggja á hugmyndafræði rökræðulýðræðis (Deliberative Democracy) á borð við þjóðfundinn sem haldinn var í tengslum við endurskoðun stjórnarskrárinnar, borgaraþing sem haldin hafa verið og rökræðukannanir (e. Deliberative Polls) sem skipta hundruðum og hafa verið haldnar í öllum heimsálfum virðist efla lýðræðislegar dygðir hjá þátttakendum. Þátttaka í slíkum viðburðum virðast auka áhuga þátttakenda á lýðræðinu og málefnum líðandi stundar og þátttakendur virðast almennt opnari fyrir vandaðri rökræðu eftir slíka viðburði en þeir voru áður en þeir tóku þátt.³ Hinsvegar eru ekki sterkar vísbendingar um að þátttakan hafi langvarandi áhrif í þá veru að fólk verði virkt í hefðbundnu stjórnámálastarfi.⁴ Hér er auðvitað um ólíka hluti að ræða, en vel má vera að áhugi til að taka þátt í stjórnámálum kvikni þátttakendum við að fá að stíga í ræðustól Alþingis, þó ekki nema í tvær mínútur. Aftur á móti er verður að teljast ólíklegt að það leiði til þeirra jákvæðu áhrifa sem fylgja þátttöku í rökræðulýðræði.

Því má ljóst vera að ef ætlunin er að efla almenna þátttöku borgaranna í lýðræðinu eru aðrar leiðir vænlegri til árangurs. Leiðir eins og að efna til slembivalinna borgaraþinga eða rökræðukannana sem væri ætlað að fjalla um tiltekin málefni, (að því gefnu að fyrir liggi að niðurstöður þeirra hafi eitthvað vægi), lýðvistun (e. Crowd Sourcing) á hugmyndiastigi mála og borgarafrumvörp, sem einmitt eru nefnd stuttlega í greinargerð frumvarpsins. En þjóðirnar í kring um okkur hafa í auknu mæli farið inn á þá braut (e. Citizens' initiatives). Í þessu sambandi gætum við til að mynda horft til Finnlands eða Danmerkur. Fleira mætti nefna.

En það að til séu aðrar og líklega stórvirkari leiðir til að efla almenna þátttöku en lögð er til í þessu frumvarpi eru þó ekki rök fyrir því að ekki skuli samþykkja þetta frumvarp. Það er vel hægt að gera fleiri en einn hlut í einu þegar kemur að eflingu lýðræðisins.

³ Andersen, V. N., & Hansen, K. M. (2007). How deliberation makes better citizens: The Danish Deliberative Poll on the euro. *European Journal of Political Research*, 46(4), 531–556. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00699.x>

⁴ Sjá til að mynda: Grönlund, K., Setälä, M., & Herne, K. (2010). Deliberation and civic virtue: lessons from a citizen deliberation experiment. *European Political Science Review*, 2(1), 95–117 og Grönlund, K., Bachtiger, A. D., & Setälä, M. (Eds.). (2015). *Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in the Democratic Process* (Paperback edition). S.l.: ECPR Press. Einnig Hall, T. E., Wilson, P., & Newman, J. (2011). Evaluating the Short- and Long-term Effects of a Modified Deliberative Poll on Idahoans' Attitudes and Civic Engagement Related to Energy Options. *Journal of Public Deliberation*; Berkeley, 7(1), n/a.

3. Lýðræði og slembival

Í frumvarpinu er lagt til að þátttakendur verði „valdir af handahófi“. Í lýðræðisfræðum er það kallað slembival og er það mun eldri lýðræðisaðferð en kosningafulltrúalýðræðið sem við þekkjum í dag.⁵ Það var notað í Aþenu til forna og nokkrum stöðum í Evrópu á miðöldum við skipun í ýmiss opinber embætti⁶ og í ýmsum tilgangi í samtímanum. Slembival nýtur síaukinnar athygli og er meðal þess sem Lýðræðisfélagið Alda hefur lagt mikla áherslu á. Slembival er kjarninn í lýðræðisaðferðunum sem nefndar voru hér að framan; borgarabingum (Citizen Assemblies), slembivöldum rökræðuhópum (Deliberative Mini-Publics) og hugmyndum um slembilýræði (Sortition). Þekktastar eru þó sennilega rökræðukannanir (Deliberative Polls) þær sem James Fishkin hefur þróað⁷. En fyrirhugað er að nota þær að einhverju marki við endurskoðun á stjórnarskránni.

Það sem slembival hefur umfram aðrar aðferðir við val á fulltrúum er í stuttu máli að það:

— Endurspeglar þjóðina

Þar sem vel er staðið að málum og úrtakið nægjanlegt gefur það góða mynd af þjóðinni (eða þeirri lýðræðisheild sem í hlut á), ólíkt því sem gerist í kosningum.

— Tryggir deiliréttlæti.

Allir kjósendur hafa jafna möguleika á að vera valdir til verka. Því er réttlátast út frá sjónarmiðum um sanngjarna deifingu að beita slembivali ef það eru ekki sérstakar ástæður til að breita öðrum aðferðum.⁸

— Tryggir jafnvægi hópa.

Þegar mikilvægt þykir að við val á fólki í tiltekið verkefni se mikilvægt að tryggja sérstaklega hlut tiltekins hóps er slembival góð aðferð sem getur varðveit deiliréttlæti á sama tíma og það tryggir hlut þess hóps. Hægt er að hólfa slembival, það sem kallað er (stratified random sampling) þar sem þýðinu sem velja á úr er skipt í hópa sem svo er slembivalið er úr. Algengt er til að mynda að tekið sé tillit til kynjahlutfalls og búsetu.

— Slembival vinnur gegn spillingu.

Í slembivali er engin kosningabarátta. Ekki er hægt að tryggja sérsæti við borðið út á góð sambönd, aðgang að fjármagni til kosningabaráttu. Sá sem er slembivalinn kemur því ekki að borðinu með greiðaskuldir á bakinu né er hann valinn sem fulltrúi tiltekinna hópa eða hagsmuna.

— Tryggir ígrundunarfrelsi.

Af framansögðu má sjá að slembifulltrúinn er raunverulega aðeins bundinn eigin sannfæringu og getur því yfirvegað málin með opnum huga í krafti eigin skynsemi á eigin forsendum og hefur fullkomið frelsi til þess að skipta um skoðun eftir því sem hann ræðir við aðra þátttakendur án þess að þurfa að eiga það við aðra en eigin skynsemi. Það er einmitt þess vegna sem rökræðulýðræði leggur svo mikla áherslu á að slembivelja skuli þátttakendur sem eiga að fjalla um málefni í rökræðuhópum.⁹

Á móti ber að hafa í huga að í sem skemmstu máli byggir okkar kosningabundna fulltrúalýðræði á þeirri hugsun að kjósendur kjósa sér fulltrúa sem þeir hafa þannig veitt umboð til þess að vinna samkvæmt þeirri stefnu og fyrirheitum sem þeir hafa gefið. Það gera þeir með framlagningu þingmála, umræðum um þau og atkvæðagreiðslum, aðhaldi

⁵ Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press.

⁶ Sintomer, Y. (2010). Random Selection, Republican Self-Government, and Deliberative Democracy. *Constellations*, 17(3), 472–487. <https://doi.org/10.1111/i.1467-8675.2010.00607.x>

⁷ Fishkin, J. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. OUP Oxford.

⁸ Slíkar aðstæður gætu til að mynda komið upp þegar veita á styrki til náms. Þá gæti balsað við að réttast væri að beina styrkjunum til hópa sem þurfa mest á þeim að halda.

⁹ Fishkin, J. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. OUP Oxford. [Sjá inngang.]

með framkvæmdavaldinu og svo mætti lengi telja. Og hugmyndin er þá að þeir séu ábyrgir gagnvart kjósendum sínum í þessum málum, þó svo að sú ábyrgð virðist á tíðum ansi ómarkviss.

Hinsvegar felur tillagan ekki í sér að slembivöldu ræðumennirnir hafi nokkurt valdahlutverk og felur því ekki í sér árekstra við það starf sem kjörnum fulltrúum ber að sinna, heldur virðist markmiðið vera að gefa þjóðinni tækifæri til að ávarpa Alþingi og fá fram ólík sjónarmið þjóðarinnar fram í einskona eldhúsdagsumræðum, og til að ná þeim markmiðum er skynsamlegast að velja þátttakendur með slembivali.

4. Um framkvæmdina

Breytingin sem lögð er til virðist við fyrstu sýn ekki flókin í framkvæmd. Þó eru nokkrar spurningar sem þarf að hyggja að. Gert er ráð fyrir því að forsætisnefnd setji nánari reglur um framkvæmdina. Sjálfsagt er að gera sömu kröfur um háttvísi til þessara ræðumanna og gerðar eru almennt til. Hvort til að mynda eigi að tryggja kynjahlutföll með þeim hætti og einnig þarf að mínu mati að horfa til búsetu.

Hafa verður í huga að hér er gerð krafa til fólks um að halda ræðu á opinberum vettvangi (þó stutt sé) og í einhverjum tilfellum er líklegt að þeir sem veljist annaðhvort þori ekki að tala við slíkar aðstæður eða kæri sig ekki um það. Við verðum að vera meðvituð um það að fólk í sumum hópum á almennt mun erfiðara með slík ræðuhöld en aðrir. Það eru einmitt þeir hópar sem mikilvægast er að taki þátt í þessu sem ólíklegastir eru til að treysta sér til slíkra ræðuhalda. Þetta eru einmitt þeir hópar sem fæstir þingmenn koma úr. Þessu þarf að gæta vandlega að og nota hólfað val ef með þar. Enda er ein helsta orsök þess vanda sem fulltrúalýðræðið á Vesturlöndum glímir við að það er að myndast gjá á milli stjórnmalanna og þeirra yngstu og þeirra sem búa við kröppustu kjörin og minnsta menntun.¹⁰

Ennfremur þarf að huga að því að fyrir fólk sem býr úti á landi getur verið dýrt að ferðast til Reykjavíkur og þann kostnað verður að bæta. Ennfremur getur þetta kallað á að fólk þurfi að taka sér frí frá vinnu. Það er því eðlilegt að fólk sé greitt fyrir þáttökuna og sú greiðsla sé nægilega há til þess að hún geri þáttökuna ákjósanlega fyrir láglaunafólk.

Um kostnað eða greiðslur er ekki rætt í frumvarpinu eða greinargerðinni og ég legg til að út því sé bætt. Tryggja verður að sá kostnaður sem af þessu hlýst standi ekki í vegi fyrir þáttöku. Þá er betur heima setið en af stað farið í orðsins fyllstu merkingu.

Þá verður að viðurkennast að undirrituðum þykir sá ræðutími sem gert er ráð fyrir furðulega stuttur og hefði viljað sjá rökstuðning fyrir því af hverju hann á einungis að vera tvær mínútur. Af hverju ekki 5 eða 10? Hugsanlega stafar þetta af því að þingmenn eru vanir að halda svo stuttar ræður í umræðum um furndarstjórn forseta þar sem hægt er að taka til máls aftur og svara fyrirspurnum og veita andsvör. Það er hinsvegar mitt mat að þetta sé allt of stuttur ræðutími fyrir umræðu af þessu tagi þar sem viðkomandi fær aðeins að tala einu sinni til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

¹⁰ Parvin, P. (2017). Democracy without participation: a new politics for a disengaged era. *Springer*.

Samantekt

Frumvarpið sem hér er til umfjöllunar felur í sér áhugaverða lýðræðistilraun. Ýmsar leiðir væru vænlegri til árángus ef markmiðið er að efla almenna lýðræðisþátttöku en sú sem þetta frumvarp leggur til eins og rakið er í kafla 2. En það er ekki ástæða til að leggjast gegn frumvarpinu, en ef til vill ástæða til að álykta að markmiðin með því séu óskýr eins og þau eru framsett. Enda stendur þetta ekki í vegi fyrir því að grípa til fleiri aðgerða á sama tíma til að efla lýðræðið á sama tíma.

Því má halda því fram að helsti ávinningur frumvarpsins sé sá að vegna þess að þátttakendur eru slembivaldir kæmu væntanlega í heildina fram á ári hverju, á þessum sérstöku þingfundum, 80 sjónarmið fólks sem ekki eru atvinnustjórnámálmenn. Yfir hvert fjögurra ára kjörtímabil yrðu það um 320 einstaklingar/sjónarmið. Þannig fengju að heyrast í þingsal —og hvarvetna sem fólk fylgist með störfum þingsins— ýmis sjónarmið sem annars myndu ekki heyrast þar. Það að fjölga sjónarmiðum í umræðunni getur haft jákvæð áhrif í för með sér eins og rakið var hér að framan. 80 manns á ári (og 320 yfir kjörtímabil) er viðunandi hlutfall þegar horft er til þess sem miðað er við þegar slembival hefur verið notað í rökræðulýðræðisatburðum eins og þeim slembivöldum rökræðuhópum og borgarþingum sem haldin hafa verið erlendis og fjallað var um í kafla 3.

Hinsvegar verður að mínu mati að huga að nokkrum þáttum ef samþykkja á frumvarpið. Mitt mat er að ræðutíminn sé of stuttur. Hann þyrfti að vera í það minnsta 5 mínútur. Ræðumenn gætu þá tala skemur ef þeir vilja. Greiða þarf kostnað og vinnutap þátttakenda. Við framkvæmdina þarf að huga sérstaklega að kynjajafrétti með hólfuldu slembivali og gæta sérstaklega að ungum kjósendum og þeim sem búa við kröppust kjör og minnsta menntun sem eru þeir hópar sem líklegastir, en þetta eru þeir hópar sem eru líklegastir til að hafna þátttöku.

Ekki er ástæða til að ætla að þessi tillaga hafi í för með sér neikvæð áhrif á þingstörfin eða raski valdajafnvægi eða breyti starfsháttum að öðru leyti eina að við bætist fundur um málefni líðandi stundar þar sem þingmenn hlusta á ræður kjósenda (sem hafa hvorki tillögurétt eða atkvæðarétt) í 20 mínútur eins og frumvarpið liggur fyrir.

Reykjavík, 4. desember 2018

Virðingarfyllst,

Sævar Ari Finnbogason
Doktorsnemi í stjórnmálaheimspeki.