

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

um breytingu á stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.

Flm.: Árni Páll Árnason, Katrín Jakobsdóttir, Guðmundur Steingrímsson.

1. gr.

Við stjórnarskrána bætist nýtt ákvæði um stundarsakir, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 79. gr. er heimilt, fram til 30. apríl 2017, að breyta stjórnarskránni með eftirfarandi hætti: Samþykki Alþingi frumvarp til laga um breytingu á stjórnarskrá með minnst $\frac{3}{5}$ hlutum greiddra atkvæða skal það borið undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi sex mánuðum og í síðasta lagi níu mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Sé frumvarpið samþykkt með $\frac{3}{5}$ hlutum greiddra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslunni skal það staðfest af forseta Íslands innan tveggja vikna og telst þá gild stjórnarskipunarlög. Í heiti frumvarps til stjórnarskipunarlaga á þessum grundvelli skal koma fram tilvísun til ákvæðis þessa.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta er flutt í þeim tilgangi að ná sem víðtækastri sátt á Alþingi um framhald og lyktir þeirrar víðtæku endurskoðunar stjórnarskrárinnar sem staðið hefur undanfarin ár. Í því felst að lögð er til tímabundin heimild til að breyta stjórnarskránni með öðrum hætti en 79. gr. hennar gerir ráð fyrir. Þannig verði heimilt að afgreiða stjórnarskrárbreytingar óháð þingskosningum en í staðinn áskilið að breytingarnar þurfi bæði aukinn meiri hluta á Alþingi og í þjóðaratkvæðagreiðslu. Samhliða frumvarpinu er flutt tillaga til þingsályktunar sem felur í sér að Alþingi feli fimm manna nefnd að vinna áfram að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar fram á haust 2013. Tillagan í 1. gr. frumvarpsins er nær orðrétt sú sama og meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar hefur lagt til varðandi breytingarákvæði stjórnarskrárinnar (þskj. 1112). Í framhaldsnefndaráliti meiri hlutans (þskj. 1111) segir um þetta ákvæði:

„Stjórnarskráin er grundvallarlög Lýðveldisins sem önnur löggjöf hvílir á og þarf að vera í samræmi við. Það er almennt viðurkennt að erfiðara eigi að vera að breyta stjórnarskrá en almennt löggjöf. Almennt á stjórnarskrá að skapa festu og tryggja borgurunum ákveðin réttindi gagnvart ríkisvaldinu sem ekki á að vera á færi einfalds meiri hluta Alþingis að afnema hverju sinni. Huga þarf að því að ákvæði um breytingar á stjórnarskrá tryggi í fyrsta lagi að breytingar séu aðeins gerðar að vel ígrunduðu máli og í öðru lagi að ríkur lýðræðislegur stuðningur sé við stjórnarskrárbreytingar.

Komið hafa fram ábendingar þess efnis að 79. gr. stjórnarskrárinnar og það ferli sem mælt er fyrir um þar um samþykki tveggja þinga leiði til þess að umræður um stjórnarskrárbreytingar fái lítið vægi enda eru breytingar þá afgreiddar við lok kjörtímabils þar sem rjúfa þarf þing í kjölfar

samþykktar þeirra. Þá hefur einnig verið vikið að því að þjóðin sem stjórnarskrárgjafi hefur ekki beina aðkomu að stjórnarskrárbreytingum samkvæmt nügildandi fyrirkomulagi.

Meiri hlutinn telur að ekki sé rétt að sett sé skilyrði um lágmarkspáttöku í þjóðaratkvæðagreiðslum um stjórnarskrárbreytingar enda hvetur slíkt til þess að andstæðingar breytinga mæti ekki á kjörstað og hafi þannig ólýðræðisleg áhrif á niðurstöðuna. Meiri hlutinn tekur hins vegar undir þau sjónarmið að ekki eigi að vera auðvelt að breyta stjórnarskránni og leggur því til að $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða á Alþingi og $\frac{3}{5}$ hluta greiddra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslu þurfi til að breyta stjórnarskránni og að atkvæðagreiðslan megi ekki fara fram fyrr en hið minnsta sex mánuðum eftir samþykkt frumvarps til breytinga á stjórnarskrá á Alþingi og eigi síðar en níu mánuðum eftir samþykkt þess. Gefst kjósendum þannig hæfilegur tími til að kynna sér frumvarp það sem greidd verða atkvæði um.“

Hér er lagt til að þessi nýja heimild komi ekki í stað ákvæðis 1. mgr. 79. gr. heldur til viðbótar henni. Henni er ætlað að gera Alþingi kleift að ljúka heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar á næsta kjörtímabili. Sjötíu ára afmæli Lýðveldisins 2014 verða kjörin tímamót í því sambandi en til öryggis er tímaramminn þó hafður rýmri eða allt til loka kjörtímabilsins. Tillagan er því til þess fallin að koma í veg fyrir að rof komi í þá miklu vinnu og þær miklu almennu umræður sem staðið hafa um íslenska stjórnskipan undanfarin ár í tengslum við vinnu stjórnlagaráðs. Ekki þykir rétt að leggja til í þessu frumvarpi að þessi nýja heimild leysi 1. mgr. 79. gr. varanlega af hólmi enda er útfærsla breytingarákvæðis til frambúðar eitt af mikilvægustu viðfangsefnum heildarendurskoðunarinnar.

Um 1. gr.

Samkvæmt ákvæði því um stundarsakir sem hér er lagt til mun frumkvæði að stjórnarskrárbreytingum verða líkt því sem verið hefur og munu að meginstefnu gilda almennar reglur um flutning og meðferð slíkra þingmála. Samkvæmt 55. gr. stjórnarskrárinnar verður einhver alþingismanna eða ráðherra að flytja frumvarp til breytinga á stjórnarskránni. Þá er einnig hægt að flytja slíkt frumvarp sem stjórnarfrumvarp skv. 25. gr. stjórnarskrárinnar. Frumvarp á grundvelli þessa ákvæðis telst ekki samþykkt nema það hafi verið rætt við þrjár umræður á Alþingi, sbr. 44. gr. stjórnarskrárinnar. Sú sérregla felst hins vegar í ákvæðinu að áskilið er samþykki aukins meiri hluta, eða $\frac{3}{5}$ hluta þeirra sem greiða atkvæði á Alþingi.

Að lokinni samþykkt Alþingis samkvæmt framangreindu þarf að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu um frumvarpið. Sú þjóðaratkvæðagreiðsla þarf að fara fram í fyrsta lagi sex mánuðum og í síðasta lagi níu mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Samkvæmt ákvæðinu eiga allir kosningarbærir menn rétt á að taka þátt í þjóðaratkvæðagreiðslunni. Hér er átt við alla þá sem hafa öðlast kosningarrétt til Alþingis þegar atkvæðagreiðslan fer fram, sbr. 1. mgr. 33. gr. stjórnarskrárinnar. Gert er ráð fyrir að verði frumvarp þetta að gildum stjórnarskipunarlögum verði lögum nr. 91/2010, um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, breytt til að endurspeglar þetta nýja ákvæði um stundarsakir. Áskilið er í ákvæðinu að aukinn meiri hluti, eða $\frac{3}{5}$ þeirra sem greiða atkvæði í þjóðaratkvæðagreiðslunni, þurfi að samþykkja frumvarpið til þess að það öðlist gildi. Þótt ekki sé það tekið sérstaklega fram er gengið út frá því að þjóðaratkvæðagreiðslan verði leynileg. Þá er tekið fram að frumvarp, sem ætlað er að nýta þessa tímabundnu heimild, beri það með sér í heiti sínu til að aðgreina það frá frumvörpum sem lögð kunna að vera fram í því skyni að fá þau samþykkt á grundvelli 1. mgr. 79. gr.

Um 2. gr.

Með greininni er lagt til að lögín öðlist þegar gildi. Hljóti þetta frumvarp samþykki skal skv. 79. gr. stjórnarskrárinnar rjúfa þing þá þegar og stofna til almennra kosninga að nýju. Samþykki nýkjörið Alþingi frumvarpið óbreytt skal forseti lýðveldisins staðfesta það og er það þá gild stjórnarskipunarlög frá þeirri stundu og unnt að breyta stjórnarskránni eftir það og fram til 30. apríl 2017 með þeim hætti sem hér er lagður til.

