

Til formanns stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar,

Valgerðar Bjarnadóttur.

Frá Helga Bernódussyni, skrifstofustjóra Alþingis, og

Þórhalli Vilhjálmssyni, aðallögfræðingi skrifstofunnar.

(18. jan. 2013).

MINNISBLAÐ

um þrjú efnisatriði í stjórnarskrárfrumvarpinu:

- a. gildi kosninga,
- b. starfstíma og þingsetningu,
- c. brottfall þingmála.

Við vísum til samtala okkar við formann stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar (VBj) um nokkur efnisatriði í fyrirleggjandi stjórnarskrárfrumvarpi, svo og til þess sem við höfum sagt á fundum nefndarinnar um frumvarpið. Í samræmi við óskir, sem komu fram í samtölunum, er hér með komið á framfæri hugmyndum um útfærslu á breytingum á þrem efnisatriðum í frumvarpinu en þau varða fimm greinar þess.

Gildi kosninga (43. gr.).

43. gr. frumvarpsins orðist svo:

a. Fyrirsögn greinarinnar verði: *Um gildi kosninga og útgáfu kjörbréfa.*

b. Greinin orðist svo:

Landskjörstjórn gefur út kjörbréf handa alþingismönnum að loknum kosningum. Um störf landskjörstjórnar fer eftir nánari fyrirmælum í lögum.

Kærum út af kosningu alþingismanna eða kjörgengi skal beina til nefndar sem forseti Alþingis skipar til fimm ára í senn að fenginni tilnefningu Hæstaréttar. Um störf nefndarinnar fer eftir nánari fyrirmælum í lögum. Úrskurðir nefndarinnar eru endanlegir.

Alþingismenn halda umboði sínu þótt kosning hafi verið kærð. Taki nýr þingmaður sæti á Alþingi eftir kæruúrskurð, sbr. 2. mgr., gildir umboð hans frá þeim degi þegar úrskurður er auglýstur. Sama gildir um varamenn.

Skýringar.

Með þessari tillögu er fylgt þeirri meginhugsun frumvarpsins að horfið skuli frá því fyrirkomulagi sem lengi hefur verið að Alþingi sjálft skeri úr um gildi kosninga (alþingiskosninga). Ekki eru fyrir hendi lengur þeir hagsmunir sem verja átti með því fyrirkomulagi sem nú gildir, þ.e. að framkvæmdarvaldið (áður konungur) hlutaðist til um skipan þingsins. Meginatriðið er að tryggð sé lögleg og

rétt framkvæmd kosninga. Með þessari tillögu er stjórnskipuleg staða landskjörstjórnar fest, svo og helstu verkefni hennar.

Greinin byggist í fyrsta lagi á því að landskjörstjórn starfi í megindráttum eins og verið hefur, og hafi yfirumsjón með alþingiskosningum og gefi út kjörbréf til kjörinna þingmanna. Þó aukast verkefni hennar að því marki að í lögum verði nánar fjallað um heimildir til þess að kæra einstakar ákvarðanir yfirkjörstjórna til landskjörstjórnar og til að úrskurða um ágreiningsatkvæði, en það hefur verið í höndum kjörbréfanefndar Alþingis (sjá nú t.d. 1., 4. og 5. gr. þingskapa og XXII. kafla laga um kosningar til Alþingis).

Í öðru lagi byggist greinin á því að kærum út af gildi kosninga, þ.e. kosningu alþingismanns, skuli skotið til sérstakrar nefndar á vegum Alþingis. Til þess að tryggja fullkomið sjálfstæði hennar og hlutlægni er lagt til að Hæstiréttur tilnefni nefndarmenn en forseti Alþingis skipi nefndina formlega. Nefnin fjalli enn fremur um kærur út af missi kjörgengis þingmanns. Missir kjörgengis getur byggst á mjög matskenndum sjónarmiðum og því er heppilegra að það mat sé í hönum óháðrar nefndar utan þings. Á því er byggt að í lögum verði kveðið nánar á um fjölda nefndarmanna, hæfisskilyrði og um málsmeðferð á kosningakærum, þ. á m. um kærufresti, um birtingu úrskurðar nefndarinnar og eftir atvikum um skyldu landskjörstjórnar til þess að láta úrskurðarnefnd skv. 2. mgr. í té greinargerð og gögn um kosninguna o.fl.

Nefndin er skipuð til fimm ára og fellur skipunartími hennar ekki saman við kjörtímabil. Loks er tekið fram að úrskurðir nefndarinnar séu endanlegir. Er þá einkum horft til þess að áður hafi mál fengið vandaða málsmeðferð hjá yfirkjörstjórnnum og landskjörstjórn og að sérstakur úrskurðaraðili geti endurskoðað málsmeðferð og einstakar ákvarðanir þessara aðila. Með slíku fyrirkomulagi ætti rétt framkvæmd kosninga að vera tryggð.

Ekki á að koma að sök þótt kærumeðferð taki nokkurn tíma þar sem þingmaður skal samkvæmt ákvæðum greinarinnar halda umboði sínu frá landskjörstjórn a.m.k. þar til nýr úrskurður fellur um kosningu hans eða kjörgengi. Af því leiðir að samþykktir og störf þingsins verða ekki ógild þótt þingmaður hverfi af þingi eftir kærúrskurð. Að öðrum kosti væri unnt að lama störf þingsins með kosningakærum.

Ekkert er því til fyrirstöðu að í lögum um forsetakosningar eða um þjóðarkvæðagreiðslur sé landskjörstjórn, og eftir atvikum nefnd skv. 2. mgr., falin áþekk verkefni við framkvæmd þeirra.

Starfstími Alþingis og þingsetningi (44. gr. og 46. gr.).

44. gr. orðist svo:

Alþingi kemur saman eigi síðar en tveim vikum eftir almennar alþingiskosningar. Starfandi forseti Alþingis undirbýr setningu nýkjörins þings.

Starfstíma Alþingis á hverju kjörtímabili má í þingsköpum skipta í aðgreind þing og skal þá miða við almanaksárið eða hluta þess.

Skýringar.

Byggt er á meginhugsun frumvarpsins, þ.e. að Alþingi komi saman eftir ákvæðum stjórnarskrár um það en ekki að ákvörðun forsætisráðherra. Í fyrri málsgrein er aðeins sú orðalagsbreyting að í stað „hverjar alþingskosningar“ kemur „almennar alþingiskosningar“. Það er nákvæmara með hliðsjón af því að í lögum eru ákvæði um uppkosningar í einstökum kjördæmum; þótt fjarlægur möguleiki sé.

Við fyrri málsgrein er svo bætt því ákvæði að fráfarandi forseti Alþingis eða varaforseti, sbr. ákvæði þingskapa um meðferð forsetaembættisins frá kjördegi til þingsetningardags, beri ábyrgð á undirbúningi þingsetningar, en ekki framkvæmdarvaldshafar, þ.e. forsætisráðherra eins og nú er, eða forseti Íslands að formi til. Ákvæði þetta er til áréttingar þess að Alþingi er sjálfstætt og handhafar annarra greina ríkisvaldsins hlutast ekki til um málefni þess. Enn fremur er nauðsynlegt að ákvæði af þessu tagi sé í stjórnarskrá og skýrt sé hver ákveði nákvæmlega þingsetningardaginn, sérstaklega ef þörf þykir að flýta þingsetningu, og eins með hliðsjón af því að kosningar fara nú fram á laugardegi og tveggja vikna fresturinn rennur því út á laugardegi en það þykir ekki heppilegur þingsetningardagur.

Í síðari málsgrein er aðeins kveðið skýrara á um það að starf Alþingis frá kjördegi til kjördags, þ.e. allt kjörtímabilið, er samfelld. Þingið er því sett aðeins einu sinni, þ.e. að loknum almennum þingkosningum, sbr. 46. gr., og þingmál geta lifað allt kjörtímabilið, sbr. 57. og 58. gr. Það eru leifar frá gamalli tíð að hvert „lögjafarþing“ sé sett sérstaklega og því slitið, og á slíkt ekki við lengur. Sama gildir um orðið „samkomudagur“ og enn frekar um orðið „reglulegt þing“. Engu síður er heppilegt að starfslotur þingsins séu aðgreindar, m.a. vegna tilvísana til skjala, umræðna og samþykka þingsins. Er langeðlilegast að miðað sé við almanaksárið, enda er sú tilvísun almennust hjá almenningi og skýrust. Í þingsköpum má svo ákveða nánar um skiptinguna.

46. gr. orðast svo:

Forseti Íslands setur nýkjörið Alþingi þegar það kemur fyrst saman að loknum almennum alþingiskosningum.

Skýringar.

Í samræmi við breytingar á 44. gr. verður efni þessarar greinar einfalt, aðeins það að forseti Íslands setur nýkjörið Alþingi. Er það ekki efnisbreyting frá frumvarpinu. Önnur ákvæði greinarinnar, eins og hún er í frumvarpinu, eru hins vegar óþörf.

Skv. frumvarpinu á forseti Íslands ekki aðild að lögjafarstarfinu og því álitamál hver aðild hans á að vera að setningu Alþingis. En með hliðsjón af víðtæku hlutverki Alþingis sem þjóðþings, samkomu þjóðkjörinna fulltrúa, en ekki aðeins lögjafarvalds, og með í huga þá hefð sem skapast hefur þykir eðlilegt að forseti

Íslands sé viðstaddur setningu nýkjörins þings, ávarpi það og setji það formlega. Sú athöfn færi því aðeins fram einu sinni á kjörtímabili.

Brottfall þingmála (57. gr. og 58. gr.).

3. mgr. 57. gr. orðast svo:

Lagafrumvörp, sem ekki hafa hlotið lokaafgreiðslu, falla niður eigi síðar en við lok kjörtímabils.

Skýringar.

Í frumvarpinu felst mikilvægt nýmæli, þ.e. að þingmál geti lifað allt kjörtímabilið. Þingið, og einkum nefndir þess, hafa þannig rýmri tíma til þess að fjalla um mál og þau þarf ekki að endurflytja á hverju hausti eins og nú er. Getur slíkt fyrirkomulag, eins og reynslan sýnir, sett óeðilegan þrýsting á starf nefnda og umræður um mál. Í breytingartillögunni felst aðeins að þingið hefur þó svigrúm til þess að setja nánari reglur um brottfall lagafrumvarpa ef því sýnist svo og heppilegt þykir, en byggt er á hugmynd frumvarpsins að öðru leyti.

2. mgr. 58. gr. orðist svo:

Tillögur til þingsályktana, sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu, falla niður eigi síðar en við lok kjörtímabils.

Skýringar.

Í frumvarpinu segir (í 2. mgr. 58. gr.) að þingsályktunartillögur, sem ekki hafa verið afgreiddar, falli brott við lok „lögjafarþings“. Hvorttveggja er að hugtakið „lögjafarþing“ er fellt brott úr frumvarpinu og eins hitt að ekki þykir ástæða til að gera í þessu efni mun á lagafrumvörpum og tillögum til þingsályktana að því er brottfall þeirra snertir. Þingsályktunartillögur eru sumar hverjar efnismiklar og geta haft mikla þýðingu þótt þær hafi ekki lagagildi. Meðferð þeirra þarf því jafnrúman tíma, bæði í nefndum og þingsal, eins og gildir um lagafrumvörp.