

Framhaldsnefndarálit

um frv. til l. um stjórnlagabing.

Frá allsherjarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið að nýju og fengið á sinn fund Ágúst Geir Ágústsson og Pál Þórhallsson frá forsætisráðuneyti.

Nefndin fjallaði um mikilvægi þess að um málið næðist sem breiðust samstaða og hvernig unnt væri að ná henni. Ljóst er miðað við umræður sem fram hafa farið í nefndinni og á Alþingi að samstaða er um það meginmarkmið frumvarpsins að endurskoða stjórnarskrána. Lagt er til að umtalsverðar breytingar verði gerðar á frumvarpinu í því augnamiði að sameina eftir fremsta megni ólík sjónarmið nefndarmanna. Nefndin ræddi sérstaklega í því sambandi hugmyndir sem miða að því að tryggja enn frekar faglegan undirbúning og aðkomu almennings að endurskoðun stjórnarskrárinnar. Hefur nefndin komið sér saman um tilteknar breytingar á frumvarpinu í þessu skyni.

Þjóðfundur.

Nefndin telur mikilvægt að efnt verði til þjóðfundar í aðdraganda stjórnlagabings í þeim tilgangi að kalla eftir meginsjónarmiðum og áherslum almennings varðandi stjórnskipan landsins, stjórnarskrá og breytingar á henni. Þjóðfundurinn verði haldinn tímanlega áður en kosið verður til stjórnlagabings samkvæmt lögnum. Miðað verði við að þátttakendur á þjóðfundi verði um eitt þúsund talsins og þeir valdir með slembiúrtaki úr þjóðskrá þannig að gætt sé að eðlilegri skiptingu þátttakenda af landinu öllu og að kynjaskipting verði sem jöfnust. Nefndin leggur til að úrtakið verði einskorðað við þá sem hafa kosningarrétt við alþingiskosningar, þ.e. hafa náð 18 ára aldri og hafa íslenskan ríkisborgararétt. Þá leggur nefndin einnig til að þeir eigi lögheimili á Íslands en það einfaldar framkvæmdina þar sem Þjóðskrá Íslands hefur ekki upplýsingar um lögheimili þeirra sem búa erlendis og því erfitt að hafa upp á þeim lendi þeir í úrtakinu. Að öðru leyti telur nefndin að við undirbúning og kynningu þjóðfundarins sé rétt að líta til reynslunnar sem fékkst af þjóðfundinum svokallaða sem haldinn var árið 2009 á vegum „Maurabúfunnar“.

Nefndin telur mikilvægt að þjóðfundurinn standi í nokkra daga samfelldu, t.d. í þrjú daga, til þess að hann verði markvissari og að fram komi tillögur sem nýtist sem grunnur að vinnu stjórnlagabings.

Stjórnlaganefnd.

Nefndin leggur til að Alþingi kjósi við gildistöku laganna sjö valinkunna menn í nefnd sem verði sjálfstæð í störfum sínum. Nefndin hafi það hlutverk að undirbúa og standa að þjóðfundi um stjórnarskrármálefni sem haldinn verði í aðdraganda stjórnlagabings. Skuli nefndin vinna úr upplýsingum sem safnast á þjóðfundinum og afhenda stjórnlagabingi þegar það kemur saman. Auk þessa hafi stjórnlaganefnd það hlutverk að safna saman og annast

úrvinnslu fyrirbyggjandi gagna um stjórnarskrármálefni sem nýst geti stjórnlagabingi í vinnu hennar.

Nefndin fjallaði nánar um hlutverk stjórnlaganefndar og verkefni hennar í samhengi við skipun þriggja manna undirbúningsnefndar stjórnlagabings sem nefndin leggur til að forsætisnefnd Alþingis skipi. Einn nefndarmanna verði tilnefndur af forsætisráðherra. Nefndin leggur áherslu á að greina þurfi skýrt á milli stjórnlaganefndar og undirbúningsnefndar sem kemur að skipulagningu og hagnýtum tæknilegum úrlausnarefnum, þ.e. utanumhaldi bæði varðandi fyrirhugaðan þjóðfund og stjórnlagabing.

Hlutverk stjórnlaganefndarinnar er hins vegar að undirbúa eiginlega vinnu þjóðfundar og stjórnlagabings, safna undirbúningsgögnum, svo sem innlendum og erlendum fræðigreinum og skrifum á þessu sviði, gögnum vegna fyrri vinnu við endurskoðun stjórnarskrárinnar, erlendum fyrirmyndum o.s.frv. Þá skuli hún skipuleggja vinnu þjóðfundar þannig að hún verði markviss og skili niðurstöðum og tillögum. Loks skuli stjórnlaganefnd vinna úr niðurstöðum þjóðfundarins efnislegar tillögur sem lagðar skulu fyrir stjórnlagabing. Nefndin tekur fram að stjórnlaganefnd getur verið stjórnlagabingi til ráðgjafar ef þingið óskar eftir því. Nefndin telur að með þessu verði vinna þjóðfundar skilvirkari sem og vinna stjórnlagabings og meiri líkur séu á því að stjórnlagabingið skili árangri í formi frumvarps sem a.m.k. meiri hluti stjórnlagabings hefur samþykkt og skila skal til Alþingis. Nefndin leggur því til að 2. mgr. 27. gr. frumvarpsins falli brott en í þeirri grein er kveðið á um að verði frumvarp ekki samþykkt skuli stjórnlagabing engu síður senda það Alþingi ásamt breytingartillögum sem fram komu við meðferð þess. Nefndin leggur áherslu á mikilvægi þess að stjórnlagabing nái meirihlutasamstöðu um það frumvarp sem Alþingi fái til meðferðar og vísar að öðru leyti til umfjöllunar í nefndaráli meiri hluta allsherjarnefndar um þetta.

Kjörgengi til stjórnlagabings.

Samkvæmt 6. gr. frumvarpsins er kjörgengi til stjórnlagabings bundið við þá sem eru kjörgengir við kosningar til Alþingis. Forseti Íslands, alþingismenn, varamenn þeirra og ráðherrar eru þó ekki kjörgengir. Nefndin fjallaði um kjörgengi stjórnlaganefndar í því sambandi, þ.e. hvort takmarka ætti kjörgengi þeirra sem kosnir verða í stjórnlaganefnd í tengslum við hlutverk nefndarinnar. Stjórnlaganefnd kemur að efnislegum undirbúningi fyrir þjóðfund og úrvinnslu niðurstaðna og tillagna sem hún leggur fyrir stjórnlagabing þegar það er sett. Nefndin gerir þannig ráð fyrir því að stjórnlaganefnd geti unnið fram að setningu stjórnlagabings og geti jafnvel verið ráðgefandi fyrir stjórnlagabing ef það óskar eftir því. Þá telur nefndin að mögulegt framboð nefndarmanna geti haft áhrif á vinnu þeirra í nefndinni og leggur því til þá breytingu á frumvarpinu að nefndarmenn í stjórnlaganefnd verði ekki kjörgengir, þ.e. geti ekki boðið sig fram til stjórnlagabings.

Nefndin fjallaði einnig um þriggja manna undirbúningsnefnd sem forsætisnefnd skuli skipa og tilnefnir forsætisráðherra einn. Hlutverk hennar er að undirbúa stofnun og starfsemi þingsins ásamt undirbúningi þjóðfundar samkvæmt breytingartillögu nefndarinnar. Nefndin telur eðlilegt að sama gildi um þá sem skipaðir eru í undirbúningsnefndina, þ.e. að þeir eigi ekki að geta boðið sig fram til stjórnlagabings.

Hámarkskostnaður frambjóðenda.

Lagt er til að sett verði 2 millj. kr. þak á kostnað frambjóðenda í kosningum til stjórnlagabings.

Kjördagur og boðun stjórnlagabings.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að forseti Íslands boði til stjórnlagabings og í frumvarpinu er lagt til að forsætisráðherra fari með framkvæmd laganna. Nefndin tekur fram að sú tilhögun sé eðlileg þegar litið er til ákvæða stjórnarskrár um hlutverk forseta Íslands gagnvart ráðherra. Nefndin telur hins vegar að þegar litið er til þess að um ráðgefandi stjórnlagabing er að ræða og með tilliti til þeirra breytinga sem þegar hafa verið samþykktar á frumvarpinu sé rétt að leggja til að forseti Alþingis boði til stjórnlagabings í samráði við stjórnlaganefnd. Þá leggur nefndin einnig til að forseti Alþingis ákveði kjördag í samráði við stjórnlaganefnd og dómsmála- og mannréttindaráðherra sem fer með framkvæmd kosninga og að kjördagur verði eigi síðar en 30. október 2010. Nefndin telur það vera í samræmi við þær breytingar sem hún hefur þegar lagt til, þ.e. að forseti Alþingis setji þinginu starfsreglur og forsætisnefnd Alþingis skipi undirbúningsnefnd og enn fremur að Alþingi kjósi sjö manna stjórnlaganefnd sem undirbúa skal þjóðfund og stjórnlagabing.

Styttur starfstími.

Nefndin leggur til að starfstími stjórnlagabings verði stytur í tvo mánuði með vísan til aukins og bættis undirbúnings og starfar stjórnlagabingið því í einni lotu í tvo mánuði samkvæmt breytingartillögu sem þegar hefur verið samþykkt.

Vegna þessa vandaða undirbúnings leggur nefndin til að stjórnlagabing geti óskað eftir því við Alþingi að starfstími þess verði framlengdur með þingsályktun um tvo mánuði í stað þriggja eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu.

Þjóðaratkvæðagreiðsla.

Nefndin telur mikilvægt að almenningur fái tækifæri til að segja álit sitt á fyrirhuguðum stjórnarskrárbreytingum áður en þær öðlast gildi. Að mati nefndarinnar koma fjórar leiðir til álita í þeim efnum. Í fyrsta lagi að fram fari ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla um niðurstöður stjórnlagabings og er þá hugsanlegt að kjósendur fái tækifæri til að greiða atkvæði um einstök ákvæði nýrrar stjórnarskrár eða eftir atvikum einstaka kafla hennar. Niðurstöður slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu yrðu þá ráðgefandi fyrir Alþingi við umfjöllun um frumvarp til stjórnarskipunarlaganna. Nefndin telur að kostir slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu séu helst þeir að þá fái þjóðin tækifæri til að lýsa afstöðu sinni til einstakra atriða strax á undirbúningsstigi breytinganna og geti þannig hugsanlega haft meiri áhrif en ella á endanlega niðurstöðu um einstök atriði. Nefndin bendir á að gallar þessarar leiðar eru hins vegar fyrst og fremst að atkvæðagreiðslan getur einungis orðið ráðgefandi sem þýðir að óvíst er hvort og þá að hvaða marki alþingismenn telja sér fært að fylgja niðurstöðum slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu. Á þetta ekki síst við í ljósi þess að frumvarp til stjórnarskipunarlaganna kann að taka ýmsum breytingum í meðförum Alþingis.

Í öðru lagi kemur til greina að efna til ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu eftir að Alþingi hefur lagt fram drög að frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna. Að aflokinni þjóðaratkvæðagreiðslu leggi Alþingi frumvarpið svo fram til samþykktar. Þannig yrði frumvarpið borið undir þjóðina á milli umræðna á Alþingi sem tæki síðan afstöðu til þess.

Í þriðja lagi er unnt að efna til ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu um samþykkt frumvarp til stjórnarskipunarlaganna og að atkvæðagreiðslan fari þá fram samhliða alþingiskosningum sem þá verða haldnar. Niðurstæða slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu yrði þá ráðgefandi fyrir nýkjörið þing að afloknum alþingiskosningum sem hefur það hlutverk samkvæmt stjórnarskránni að taka endanlega afstöðu til þess hvort stjórnarskrárbreytingarnar skuli öðlast gildi eða ekki. Kostur þessarar leiðar í samanburði við þær fyrri er að kjósendur fá tækifæri til að

greiða atkvæði um endanlegar tillögur að stjórnarskrárbreytingum. Meginallinn er sem fyrr að þjóðaratkvæðagreiðslan getur einungis, vegna ákvæða stjórnarskrárinnar, verið ráðgefandi. Í þessu tilviki yrði hún ráðgefandi gagnvart nýju þingi sem hefði það hlutverk að taka endanlega afstöðu til stjórnarskrárbreytinganna.

Í fjórða og síðasta lagi kemur til greina að í frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna verði ákvæði sem feli í sér fyrirvara um að tilgreindar stjórnarskrárbreytingar öðlist ekki gildi nema þær séu samþykktar í þjóðaratkvæðagreiðslu. Ferill málsins yrði þá með þeim hætti að eftir að stjórnlagabing hefur samþykkt frumvarp til stjórnarskipunarlaganna gengur það til Alþingis til meðferðar. Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarpið er þing rofið og efnt til alþingiskosninga í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar. Þegar og ef nýtt þing staðfestir stjórnarskrárbreytingarnar eru þær bornar undir þjóðina í þjóðaratkvæðagreiðslu. Nefndin tekur fram að þessi leið hefur þann kost að almenningur hefur hið endanlega ákvörðunarvald um það hvort stjórnarskrárbreytingarnar skuli öðlast gildi eða ekki. Þjóðaratkvæðagreiðslan verður með öðrum orðum bindandi.

Nefndin telur að skoða þurfi betur kosti og galla þeirra leiða sem hér hafa verið raktar enda ekkert sem knýr á um að tekin sé afstaða til þeirra við afgreiðslu þessa frumvarps. Nefndin telur mikilvægt að á stjórnlagabingi verði fjallað um hvaða leið verði farin og tekin afstaða til þess hvaða leið skuli farin og hefur því lagt til breytingu sem hefur verið samþykkt, þ.e. að við upptalningu viðfangsefna stjórnlagabings í 3. gr., þ.e. 6. tölul., þar sem mælt er fyrir um lýðræðislega þátttöku almennings, bætist: m.a. um tímasetningu og fyrirkomulag þjóðaratkvæðagreiðslu, þar á meðal um frumvarp til stjórnarskipunarlaganna.

Ljóst er að þær breytingar sem hafa verið samþykktar og þær sem nefndin leggur nú til leiða til lækkunar kostnaðar. Samkvæmt gróflegu mati fjármálaráðuneytis verður kostnaðurinn um 390–480 millj. kr. og má ætla að þar af fari um 230 millj. kr. í kosningarnar sjálfar.

Nefndin leggur einnig til lagfæringar sem leiðir af þeim breytingum sem hún hefur þegar lagt til.

Mörður Árnason var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 14. júní 2010.

Róbert Marshall,
form., frsm.

Árni Þór Sigurðsson.

Birgir Ármannsson,
með fyrirvara.

Ögmundur Jónasson.

Valgerður Bjarnadóttir.

Vigdís Hauksdóttir,
með fyrirvara.

Ólöf Nordal,
með fyrirvara.

Þráinn Bertelsson.