

Tillaga til þingsályktunar

um meðferð frumvarps stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlaga.

Flm.: Þór Saari, Róbert Marshall, Birgitta Jónsdóttir, Margrét Tryggvadóttir, Þráinn Bertelsson, Guðmundur Steingrímsson, Davíð Stefánsson.

Alþingi ályktar að frumvarp til stjórnarskipunarlaga sem stjórnlagaráð afhenti Alþingi 29. júlí 2011 fari í eftirfarandi ferli:

- a. Frumvarpið verði tekið á dagskrá Alþingis eigi síðar en 1. nóvember 2011 og rætt sem skýrsla og að því loknu vísað til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis.
- b. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd leiti eftir álitum sjö manna sérfræðinganefndar (stjórnlaganefndar) með tilmælum um að lagt verði heildstætt mat á frumvarpið sem grunn að nýrri stjórnarskrá. Að því loknu leggi stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fram tillögur að breytingum ef þörf er á fyrir stjórnlagaráð eigi síðar en 1. desember 2011. Frumvarpið verði að því loknu tilbúið til kynningar almennings eigi síðar en 1. febrúar 2012.
- c. Stjórnlaganefnd standi fyrir viðtækri kynningu á frumvarpinu um allt land í samvinnu við RÚV, og aðra fjölmiðla ef óskað er. Komi fram afgerandi ósk um breytingar á einstökum þáttum frumvarpsins í kynningarferlinu er stjórnlaganefnd heimilt að taka tillit til þeirra. Stjórnlaganefnd afhendi stjórnlagaráði skýrslu um kynningarferlið, tillögur um breytingar ef einhverjar eru og tillögu um tilhögun ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu. Kynningu og hugsanlegum breytingum skal lokið eigi síðar en 1. maí 2012.
- d. Stjórnlagaráð geri tillögu til Alþingis um að frumvarpið fari í ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu, jafnvel grein fyrir grein þar sem því verður við komið en þó þannig að fyllsta heildarsamræmis sé gætt. Þjóðaratkvæðagreiðslan fari fram eigi síðar en í júní 2012, samhliða forsetakosningum ef verða, þannig að stefnt verði að því að frumvarpið megi afgreiða frá Alþingi fyrir næstu reglubundnu þingskosningar í apríl 2013.

Greinargerð.

Tillaga þessi er lögð fram með það að markmiði að frumvarp til stjórnarskipunarlaga sem stjórnlagaráð skilaði af sér til Alþingis 29. júlí sl. fái ítarlega og vandaða meðferð, sem og umsögn þjóðarinnar allrar áður en Alþingi tekur málið til beinnar efnislegrar meðferðar sem frumvarp.

Tillagan er lögð fram í ljósi þess að það er skýr krafa um það í samfélaginu að ný stjórnarskrá verði samin og samþykkt með viðtækri þátttöku almennings, auk þess ferlis sem núverandi stjórnarskrá gerir ráð fyrir um að Alþingi vinni málið.

Ljóst er að frá lýðveldisstofnun hefur Alþingi ekki getað lokið því verkefni sem samning nýrrar stjórnarskrár er, en skýrt hefur komið fram í heimildum að núverandi stjórnarskrá var á sínum tíma aðeins hugsuð til bráðabirgða og að stefnt skyldi að samningu nýrrar eins skjótt og kostur væri.

Vegna háværrar kröfu um viðtækar lýðræðisumbætur og nýja stjórnarskrá í kjölfar hrunsins og þeirra upplýsinga sem fram komu í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, sem og vegna

vandkvæða á að ná samkomulagi um nýja stjórnarskrá, ákvað Alþingi með lögum um stjórnlagabætur, nr. 90/2010, að fela stjórnlagabætur samningu frumvarps um ný stjórnarskipunarlög. Í lögum var gert ráð fyrir að þjóðfundur kallaði eftir meginstjórnarmíðum og áherslum almennings varðandi stjórnskipun landsins. Skipuð yrði stjórnlaganefnd til að skipuleggja þjóðfundinn og taka saman tillögur hans og leggja þær fyrir stjórnlagabætur (síðar 25 manna stjórnlagaráð samkvæmt þingsályktun) sem skyldi skila Alþingi frumvarpi til stjórnarskipunarlaga. Þessu ferli er nú lokið.

Forseti Alþingis veitti frumvarpinu viðtöku 29. júlí sl. og í kjölfar þess hefur forsætisnefnd skilað af sér skýrslu um frumvarpið og aðdraganda þess og lagt fram tillögu um málsferð.

Í skýrslu forsætisnefndar er lagt til að málsmeðferðin verði að hluta í samræmi við a-lið þessarar þingsályktunartillögu en að öðru leyti er tillaga forsætisnefndar um málsmeðferðina opin, þó innan ákveðinna marka. Þingsályktunartillaga þessi er einnig í samræmi við orð forseta Alþingis er hún veitti frumvarpinu viðtöku en þar sagði forseti m.a.:

„...Ég vek athygli á að samkvæmt þingsköpum Alþingis tekur ný fastanefnd til starfa 1. október nk., sérstök stjórnskipunarnefnd. Það er samkvæmt breyttri nefndaskipan Alþingis. Ég tel eðlilegt að sú nýja fastanefnd Alþingis hafi miklu hlutverki að gegna við frekara framhald málsins. Þótt stjórnlagaráð hafi nú lokið störfum, vænti ég að einstaklingar innan þess verði kvaddir til frekara samráðs, til dæmis þeir sem hafa haft stýrt einstökum verkþáttum innan ráðsins, bæði til að fylgja málinu eftir og til þess að vera til ráðgjafar um einstaka þætti.

Ég tel mjög mikilvægt, nú þegar þessum áfanga er náð, að umræða og skoðanaskipti um stjórnarskrármálið haldi áfram. Tillögur ráðsins verða aðgengilegar á netinu en um þær þarf að verða umræða í þjóðfélaginu. Ég á von á því að þeir einstaklingar sem skipað hafa stjórnlagaráð muni á næstu vikum og mánuðum fjalla opinberlega um einstaka þætti þessara tillagna. Ég tel einnig mikilvægt að þeir, sem sérhæft hafa sig á sviðum stjórnskipunar svo og áhugafólk um stjórnskipun, taki þátt í umræðunni þannig að hún leiði til þess að almenn þátttaka verði í atkvæðagreiðslu um nýja stjórnarskrá.“

Flutningsmenn tillögu þessarar telja hins vegar brýnt að ferlið allt verði sem skýrast og skilvirkast og að það verði tímasett með það í huga að Alþingi hafi lokið umfjöllun sinni fyrir næstu alþingiskosningar sem verða í síðasta lagi í apríl 2013. Í ljósi þess er í tillögunni lagt til að málsmeðferðin öll verði skýr og hvert atriði hennar afmarkað í tíma.

Í skýrslu forsætisnefndar um frumvarp til stjórnarskipunarlaga er m.a. vísað til framhaldsnefndarálits allsherjarnefndar um frumvarp til laga um stjórnlagabætur um hugsanlega meðferð frumvarps til stjórnarskipunarlaga. Nefndarálitið (þskj. 1354, 152. mál 138. löggjafarþings) er dagsett 14. júní 2010 en í lokakafli þess segir:

„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 stjórnlagabætur 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 stjórnarskipunarlaga. Nefndin telur að kostir slíkrar þjóðar-

atkvæðagreiðslu 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. Niðurstaða 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.“

Stjórnlagaráðið sjálft tók ekki afstöðu til þess hvaða leið bæri að fara með frumvarp til stjórnarskipunarlaganna er það afhenti Alþingi frumvarpið. Í skilabréfi stjórnlagaráðs segir:

„Stjórnlagaráð væntir þess að sú opna umræða sem fram hefur farið á undanförunum mánuðum um stjórnarskrármál haldi áfram. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að breyting-

ar á stjórnarskrá séu framvegis bornar undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Fulltrúar í stjórnlagaráði eru einhuga um að veita beri landsmönnum öllum færi á að greiða atkvæði um nýja stjórnarskrá áður en Alþingi afgreiðir frumvarpið endanlega. Komi fram hugmyndir um breytingar á frumvarpi stjórnlagaráðs lýsa fulltrúar í stjórnlagaráði sig reiðubúna til að koma aftur að málinu áður en þjóðaratkvæðagreiðsla fer fram.“

Sjónarmið um þjóðaratkvæðagreiðslu koma einnig fram í nefndaráliti meiri hluta allsherjarnefndar (þskj. 1028, 549. mál 139. löggjafarþings) þegar mælt var með samþykkt tillögu um skipun stjórnlagaráðs en þar segir m.a.: „... er það vilji meiri hlutans að taka eins og hægt er tillit til hugmynda sem fram hafa komið um að efnt verði til kosningar um niðurstöður stjórnlagaráðs áður en þær koma til kasta Alþingis. Er þess vænst að stjórnlagaráðið geri tillögu um hvernig haga megi slíkri kosningu, sbr. 6. tölul. 2. mgr. tillögunnar. Nauðsynlegt er að skoða mjög vel hvernig best sé að útfæra slíka kosningu þannig að hún nýtist Alþingi sem best við áframhaldandi meðferð málsins.“

Í ljósi þeirrar kröfu sem uppi er í samfélaginu um lýðræðisumbætur og þess litla trausts sem ríkir gagnvart Alþingi telja flutningsmenn brýnt að almenningur fái að láta í ljós álit sitt í ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu áður en Alþingi tekur frumvarpið til efnislegrar meðferðar. Slík atkvæðagreiðsla, þótt ráðgefandi sé, gefur Alþingi leiðbeiningu um afstöðu þjóðarinnar fyrir fram og auðveldar þannig þinginu að taka afstöðu til málsins í heild, sem og til einstakra efnisatriða þess. Slík atkvæðagreiðsla staðfestir ekki sist mikilvægi þess að stjórnarskráin kom beint frá þjóðinni og er auk þess skýr birtingarmynd þeirra mikilvægustu hugmynda lýðræðisins að allt vald í lýðræðisríki eigi upptök sín hjá þjóðinni.