

## Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

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

Flm.: Pétur H. Blöndal, Árni Johnsen, Ásbjörn Óttarsson, Birkir Jón Jónsson, Guðlaugur Þór Þórðarson, Einar K. Guðfinnsson, Jón Gunnarsson, Gunnar Bragi Sveinsson, Kristján Þór Júlíusson, Margrét Tryggvadóttir, Ólöf Nordal, Ragnheiður E. Árnadóttir, Unnur Brá Konráðsdóttir, Tryggvi Þór Herbertsson, Þorgerður K. Gunnarsdóttir, Þór Saari, Birgitta Jónsdóttir.

### 1. gr.

1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

Frumvarp til breytinga á stjórnarskrá þessari má bera upp á Alþingi. Greiði minnst 40 þingmanna á Alþingi atkvæði með tillögu um breytingu á stjórnarskrá þessari skal leggja tillöguna innan þriggja mánaða undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu í leyningu. Greiði minnst  $\frac{5}{10}$  allra kosningarbærra manna breytingunni atkvæði sitt er hún gild stjórnarskipunarlög en fellur að öðrum kosti niður.

### 2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### Greinargerð.

Frumvarp þetta var lagt fram á 139. og 140. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu og er því lagt fram að nýju með tveimur breytingum sem gerð er grein fyrir síðar.

### Rík samstaða um stjórnarskrárbreytingar.

Það er skoðun flutningsmanna að breytingar á stjórnarskrá eða ný stjórnarskrá eigi að njóta mikillar samstöðu meðal alþingismanna og ekki síður meðal þjóðarinnar sem grundvallarlög samfélagsins. Þá eigi þjóðin að greiða atkvæði um þær breytingar beint og bindandi sem lagðar eru til og setja sér þannig sína stjórnarskrá. Í samræmi við þessi sjónarmið er þetta frumvarp lagt fram og lagt til að gerðar verði ríkar kröfur til þess að mikil samstaða sé um breytingar á stjórnarskránni, bæði á Alþingi, sem er stjórnlagarþing, og á meðal þjóðarinnar með þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingarnar.

1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar hljóðar svo:

„Tillögur, hvort sem eru til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari, má bera upp bæði á reglulegu Alþingi og auka-Alþingi. Nái tillagan samþykki skal rjúfa Alþingi þá þegar og stofna til almennra kosninga af nýju. Samþykki Alþingi ályktunina óbreytta, skal hún staðfest af forseta Lýðveldisins, og er hún þá gild stjórnarskipunarlög.“

Samkvæmt þessu ákvæði kys þjóðin aldrei beint um breytingar á stjórnarskrá sinni. Þegar Alþingi samþykkir breytingu á stjórnarskránni er Alþingi rofið og fara þá fram almennar kosningar. Í þeim er alls ekki verið að kjósa um breytinguna á stjórnarskránni heldur snýst

kosningin um stjórn landsins næstu fjögur ár og hverjum þjóðin vill fela þá ábyrgð. Nýtt Alþingi greiðir síðan atkvæði um ályktunina óbreytta og í þeirri atkvæðagreiðslu er hver þingmaður eingöngu bundin við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum samkvæmt 48. gr. stjórnarskrárinnar. Kjósendur hafa því engin áhrif á þá kosningu. Þegar forseti Íslands hefur staðfest ályktunina, sem honum ber að gera, er hún gild stjórn-skipunarlög.

### **Fyrirhugaðar breytingar á stjórnarskrá.**

Nú eru fyrirhugaðar breytingar á stjórnarskrá og er jafnvel talað um að þjóðin setji sér nýja stjórnarskrá. Það horfir þá undarlega við að þær breytingar eða jafnvel ný stjórnarskrá verði ekki borin undir þjóðina og að hún komi í raun ekki beint að þeirri ákvörðun með bindandi hætti heldur kjósi hún nýtt Alþingi sem fer með stjórn landsins næsta kjörtímabil og það Alþingi taki svo ákvörðun um breytinguna í samræmi við sannfæringu hvers þingmanns. Tillögur að nýrri stjórnarskrá, sem samdar voru af stjórnlagaráði, voru lagðar fram á síðasta löggjafarþingi, því 140., í formi skýrslu frá forsætisnefnd (3. mál, þskj. 3). Verði þær tillögur grunnur að algerlega nýrri stjórnarskrá sem meiri hluti sitjandi Alþingis samþykkir, yrði skv. 79. gr. núgildandi stjórnarskrár að rjúfa þing þá þegar og boða til almennra kosninga. Svo yrði kosið nýtt Alþingi í almennri kosningu en þær kosningar snúast alls ekki um stjórnarskrána heldur líklega um stjórn landsins næsta kjörtímabil, hvaða stefnu stjórnsmálaflokkarnir hafa, t.d. í efnahagsmálum, velferðarmálum eða utanríkismálum. Þjóðin mundi þannig aldrei greiða atkvæði um stjórnarskrána sína, hvort sem mikil samstaða er um þá stjórnarskrá meðal kjósenda, áhugaleysi eða jafnvel mikil andstaða. Nýkjörið þing mundi hins vegar greiða atkvæði um nýja stjórnarskrá óbreytta og þá er hver nýkjörinn þingmaður eingöngu bundin við sannfæringu sína og ekki nein fyrirmæli frá kjósendum sínum eða loforð flokka sinna. Aðkoma þjóðarinnar yrði því hvorki bein né bindandi um eigin stjórnarskrá. Ekki er heldur gerð krafa um að meiri hluti þingmanna samþykki stjórnarskrána heldur aðeins meiri hluti viðstaddra þingmanna sem geta verið allt niður í 17 þingmenn (meiri hluti þeirra 32 sem verða að vera viðstaddir atkvæðagreiðsluna og allt niður í einn þingmann ef 31 þingmaður situr hjá). Hætt er við að slík niðurstaða bæri ekki vott um mikla einingu um nýja stjórnarskrá.

### **Frumvarp til breytingar á 79. gr. stjórnarskrár.**

Í þessu frumvarpi er lögð til breyting á þessu ferli. Í samræmi við markmið flutningsmanna um að breið samstaða náist um breytingar á stjórnarskrá er lagt til að frumkvæðið að breytingum komi frá auknum meiri hluta þingmanna á Alþingi, sem er stjórnlagaping, og lagt til að 40 þingmenn þurfi til að samþykkja breytingar á stjórnarskránni. Breytingin fari síðan í þjóðaratkvæðagreiðslu þar sem landið verði allt eitt kjördæmi og að þátttaka verði að vera það mikil og samstaða um breytinguna slík að helmingur allra kosningarbærra manna greiði henni atkvæði sitt. Það gerir kröfu til mikillar kosningaþátttöku og mikillar samstöðu um þær breytingar sem fyrirhugað er að gera. Þessi sterka krafa um mikinn meiri hluta gerir það að verkum að ekki verður auðvelt að breyta stjórnarskránni. Þó má krafan um meiri hluta ekki vera svo sterk að ógerlegt verði að ná breytingum.

Breytingar á stjórnarskrá eru skv. 79. gr. hennar það síðasta sem Alþingi samþykkir fyrir kosningar vegna skilyrðisins um að þing skuli þá rofið. Flutningsmenn telja því brýnt að þetta frumvarp hafi verið rétt ítarlega áður en boðað verður til almennra kosninga, sem verða í síðasta lagi næsta vor. Ef frumvarpið verður samþykkt á þessu kjörtímabili og óbreytt ályktun samþykkt af nýju þingi og staðfest af forseta væri unnt að samþykkja breytingar á stjórnar-

skránni hvenær sem er á komandi þingum, án þess að rjúfa þurfi þing en breytingartillagan yrði í kjölfarið send í bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu. Á móti kemur aukin krafa um samstöðu bæði á Alþingi og meðal þjóðarinnar um breytingarnar.

### **Breytingar frá fyrri frumvörpum.**

Frumvarp þetta er lagt fram með tveimur breytingum og lýtur sú fyrri að fjölda þingmanna, sem gerð er krafa um að samþykki tillögur um breytingu á stjórnarskrá, þ.e. að 40 þingmenn þurfi að samþykkja breytinguna í stað  $\frac{2}{3}$  þingmanna á Alþingi áður, þannig að ljóst sé að ekki eigi að miða við hlutfall af þeim fjölda sem viðstaddir eru atkvæðagreiðslu á þingfundi. Einnig eru mörkin lækkuð nokkuð úr 42 ( $\frac{2}{3}$  af 63) í 40 í samræmi við það sem áður var sagt.

Seinni breytingin snýr að hlutfalli atkvæðisbærra kjósenda sem samþykkja verða breytinguna þannig að hún verði gild stjórnarskipunarlög. Gagnrýnt hefur verið að miðað hafi verið við 60% atkvæðisbærra kjósenda í fyrri frumvörpum og að það sé of hár þröskuldur. Þannig hefur verið nefnt að jafnvel þótt kosningaþátttaka yrði 80% og 74% greiddu atkvæði með breytingunni og 26% á móti næðist ekki þetta mark. Þröskuldurinn væri því of hár til þess að unnt væri að ná fram breytingum á stjórnarskrá þó svo að mikil samstaða væri um þær. Flutningsmenn fallast á þessi sjónarmið og leggja því til að miðað verði við helming atkvæðisbærra kjósenda, 50%. Með því er unnt að segja að minnst helmingur þjóðarinnar hafi greitt atkvæði með breytingunni og það sé merki um að sæmileg sátt sé um breytinguna og að hún verði virt sem breyting meiri hlutans.

### **Tillögur stjórnlagaráðs um stjórnarskrárbreytingar.**

Tillögur stjórnlagaráðs sem nefndar eru hér að framan gera ráð fyrir stjórnarskrárbreytingum í 113. gr. Þar segir í 1. mgr.:

„Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til breytingar á stjórnarskrá skal það borið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi.“

Mjög litlar kröfur eru gerðar til samstöðu á Alþingi. Einfaldur meiri hluti viðstaddra þingmanna getur samþykkt breytingar á stjórnarskrá (jafnvel 17 þingmenn) og svo er málinu vísað til þjóðarinnar og engar kröfur gerðar um kosningaþátttöku eða aukinn meiri hluta.

Flutningsmenn telja miklar hættur felast í slíkri málsmeðferð. Breytingar gætu verið afgreiddar í miklum ágreiningi bæði á Alþingi og meðal þjóðarinnar. Nokkuð auðvelt verður að breyta stjórnarskrá og hún verður ekki sú stöðuga undirstaða undir almenn lög og dómafrankvæmd sem æskilegt er. Hætt er við að stjórnarskránni verði breytt fram og til baka og stöðugleika vanti. Hagsmunasamtök gætu knúið fram breytingar sem flestir væru áhugalitlir um, fengið þær samþykktar á Alþingi með mjög dræmri þátttöku þeirra sem áhuga hefðu. T.d. 20% kosningaþátttöku og 11% segðu já. Ljóst er að slík niðurstaða yki ekki virðingu fyrir stjórnarskránni eða traust á henni.

Í 2. mgr. 113. gr. tillagna stjórnlagaráðs segir.

„Hafi  $\frac{5}{6}$  hlutar þingmanna samþykkt frumvarpið getur Alþingi þó ákveðið að fella þjóðaratkvæðagreiðsluna niður og öðlast þá frumvarpið gildi engu að síður.“

Hér er gert ráð fyrir að Alþingi eitt geti breytt stjórnarskrá og hlýtur það að vekja spurningar um áhrif þjóðarinnar. Hvað ef breytingin varðar Alþingi og þingmenn sérstaklega. T.d. að fresta kosningum um 10 ár. Þetta er allt að því hættulegt ákvæði og þarf að skoða mjög vandlega.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

## Um 1. gr.

Með orðunum „breytinga á stjórnarskrá“ í 1. efnismálsli. er hér átt við breytingar á einstökum greinum eða málsgreinum gildandi stjórnarskrár, sem og að viðaukar, nýir kaflar, nýjar greinar og málsgreinar bætist við. Einnig falla hér undir tillögur um að kaflar, greinar og málsgreinar verði felldar brott eða endurraðað.

Með orðunum „Alþingi“ í 1. efnismálsli. er átt við reglulegt Alþingi og auka-Alþingi. Þannig að frumvarp til breytinga á stjórnarskrá má bera upp á stuttu þingi strax eftir kosningar

Með orðunum „kosningarbærra manna“ í 2. efnismálsli. er átt við alla þá sem áttu kosningarrétt á kjördegi.

Í greininni er lagt til að breyting á stjórnarskrá verði gild stjórnskipunarlæg ef  $\frac{5}{10}$  greiða atkvæði með breytingunni. Kjörstjórn gefur út endanleg úrslit slíkra kosninga, þ.e. lýsir úrslitum á áður auglýstum fundi samkvæmt lögum um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna og miðast því gildistakan í reynd við þá tímasetningu.

## Um 2. gr.

Með greininni er lagt til að lögin 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 ályktunina óbreytta skal forseti lýðveldisins staðfesta hana og er hún þá gild stjórnskipunarlæg frá þeirri stundu og unnt að breyta stjórnarskránni eftir það með þeim hætti sem hér er lagt til.