

Umsögn

um frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

Frá meiri hluta þingskapanefndar.

Með bréfi stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, dags. 23. nóvember 2012, var þess farið á leit við þingskapanefnd að nefndin fjallaði um nokkrar greinar frumvarps til stjórnarskipunarlaganna (þskj. 510, 415. mál) og skilaði umsögn um þær. Greinarnar sem um ræðir eru 53.–59. gr. og 65.–67. gr.

Þingskapanefnd hélt þrjú fundi um erindið í desember sl. og tvo fundi nú í janúar. Nefndin fékk á þá fundi eftirtalda gesti: Katrínu Fjeldsted, Eirík Bergmann Einarsson, Gísla Tryggvason og Vilhjálm Þorsteinsson frá stjórnlagaráði, Pál Þórhallsson, formann sérfræðingahóps sem fjallaði um tillögur stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá, Gunnar Helga Kristinsson prófessor, Ragnhildi Helgadóttur prófessor, Helga Bernóðusson, skrifstofustjóra Alþingis, og Þórhall Vilhjálmsson, aðallögfræðing Alþingis.

Auk 53.–59. gr. og 65.–67. gr. frumvarpsins fjallaði þingskapanefnd á fundum sínum um nokkur önnur ákvæði sem varða skipulag Alþingis og helstu verkefni þess. Umsögn meiri hluta nefndarinnar hefst einmitt á umfjöllun um eina slíka grein, þ.e. 52. gr. frumvarpsins, sem fjallar um forseta Alþingis.

Í umsögn meiri hlutans sem hér fer á eftir verður fjallað sérstaklega um hverja grein fyrir sig og afstöðu nefndarinnar til hennar lýst og loks lagðar til breytingar ef það á við.

Um 52. gr. (þingforseti).

Frumvarpsgreinin hljóðar svo:

„Alþingi kys sér forseta með 2/3 hlutum atkvæða í upphafi hvers kjörtímabils. Sitji forseti ekki út kjörtímabil skal sami háttur hafður á við kosningu nýs forseta.

Forseti stýrir störfum Alþingis. Hann ber ábyrgð á rekstri þingsins og hefur æðsta vald í stjórnslu þess. Með forseta starfa varaforsetar sem eru staðgenglar hans og mynda ásamt honum forsætisnefnd. Um kosningu þeirra skal mælt fyrir í lögum.

Kjörinn forseti Alþingis lætur af almennum þingstörfum og hefur ekki atkvæðisrétt. Varmaður hans tekur sæti á þingi á meðan hann gegnir embættinu.“

Í ákvæðinu er kveðið á um hlutverk og störf forseta Alþingis, réttindi hans og skyldur. Texti ákvæðisins er óbreyttur frá tillögu stjórnlagaráðs að öðru leyti en því að sérfræðingahópur um tillögur stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá lagði til að áréttuð yrði sú regla að forseti Alþingis láti af almennum þingstörfum eigi einungis við um kjörinn forseta en ekki þann sem stýrir fundum þingsins þar til kjör fer fram.

Fjallað er um kjör forseta Alþingis í 52. gr. gildandi stjórnarskrár. Í frumvarpinu er gerð tillaga um ítarlegra ákvæði sem felur í sér efnisbreytingu frá gildandi stjórnarskrá. Má þar helst nefna þá reglu að gerð er krafa um stuðning aukins meiri hluta við kjör forseta Alþingis. Með þessu er stefnt að aukinni valddreifingu og auknu samráði innan þingsins. Hin meginbreytingin frá gildandi rétti er sú að lagt er til að kjörinn forseti Alþingis láti af almennum þingstörfum.

Í 1. mgr. er tilgreint að Alþingi kjósi sér forseta og að hann þurfi 2/3 hluta atkvæða. Hins vegar er ekki kveðið á um hvað gerist nái enginn þingmaður tilskildum auknum meiri hluta í forsetakjöri. Í greinargerð stjórnlagaráðs kemur fram að það sé með vilja gert því ef hægt væri að ná fram forsetakjöri í gegnum „bakdyr“ yrði það mikil freisting fyrir meiri hluta á hverjum tíma að nýta sér það og sniðganga meginmarkmiðið um aukinn meiri hluta. Meiri hluti þingskapanefndar telur þrátt fyrir þessar skýringar að það verði ekki við það búið að sú stada geti komið upp að ekki reynist unnt að kjósa forseta Alþingis. Meiri hlutinn er meðmæltur því að miða skuli við aukinn meiri hluta eins og frumvarpið gerir ráð fyrir en bendir á að kveða mætti á um að nái enginn þingmaður tilskildum meiri hluta eftir t.d. þrjár umferðir nægi einfaldur meiri hluti en setja mætti lágmarkstíma sem líða þurfi milli umferða, ekki síst undan þeirri umferð sem einungis krefðist einfalds meiri hluta. Þannig mætti ætla að það yrði síður freisting fyrir stjórnarflokka að beita einföldum meiri hluta við forsetakjör, ef sú umferð mætti ekki fara fram fyrr en 1–2 vikum eftir að tilraunir til að kjósa forseta með auknum meiri hluta hefðu mistekist. Meiri hluti þingskapanefndar beinir því til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að huga sérstaklega að þessu.

Samkvæmt 2. mgr. stýrir forseti fundum Alþingis og í ákvæðinu felst því að Alþingi fundar ekki nema undir stjórn forseta. 2. másl. 1. mgr. og orðunum „í upphafi hvers kjörtímabils“ er þannig hugsanlega ofaukið. Að öðru leyti ber að fylla ákvæðið með réttindum og skyldum forseta í lögum um þingsköp Alþingis.

Á það má benda að ákvæðið um kjör forseta er ekki jafn ítarlegt og í 90. gr. um kjör forsætisráðherra en í því ákvæði er aðeins miðað við meiri hluta þingmanna en við kjör forseta Alþingis er miðað við 2/3. Sömu aðstæður og lýst er í 90. gr. gætu því einnig komið upp við kjör á forseta Alþingis, nema á því sé sérstaklega tekið.

Bæta mætti orðalag 2. mgr. um að forseti beri ábyrgð á rekstri þingsins og hafi æðsta vald í stjórnsýslu þess. Í 2. mgr. er kveðið á um tilvist forsætisnefndar og hverjir skipi hana. Ekki er kveðið á um fjölda varaforseta en það er m.a. gert í sænsku stjórnarskránni. Líklega er þó nóg að slíkt ákvæði sé að finna í þingskapalögum.

Í 3. mgr. kemur fram að forseti láti af almennum þingstörfum og hafi ekki atkvæðisrétt og varamaður taki sæti hans á þingi. Nauðsynlegt yrði að útfæra réttindi og skyldur forseta ítarlega í þingsköpum Alþingis og með töluvert öðrum hætti en nú er gert og þá má velja því fyrir sér hvort orðalagið „almenn þingstörf“ sé heppilegt en hvergi kemur nánar fram hvað felist í almennum þingstörfum. Þá telur meiri hluti þingskapanefndar að ekki sé hægt að beita sömu rökum um atkvæðaleyfi gagnvart forseta annars vegar og ráðherrum hins vegar sem eru fulltrúar framkvæmdarvaldsins. Það vekur líka upp spurningar hvort edlilegt sé að varaforsetar hafi þá atkvæðisrétt, a.m.k. þegar þeir gegna störfum forseta.

Í þeim löndum þar sem það fyrirkomulag hefur verið viðhaft sem hér er lagt til og m.a. er notað til að rökstyðja þessa leið er staðan víðast hvar öðruvísi en hér á landi. Þannig eru þingforsetar í þessum löndum oft á útleið úr stjórnámálum þegar þeir veljast til þessara embætta en ekki er endilega víst að svo verði alltaf hér á landi. Í sumum tilvikum ganga þingforsetar sem missa atkvæðisréttinn á þinginu að þingsæti vísu á næsta kjörtímabili á eftir. Þessi álitamál þarf að skoða nánar.

Í umfjöllun þingskapanefndar um 52. gr. frumvarpsins var talsvert fjallað um efni 3. mgr. ákvæðisins. Innan nefndarinnar komu fram ólík sjónarmið allt frá því að styðja tillögu frumvarpsins um að forseti léti af almennum þingstörfum og varamaður hans tæki sæti yfir í algera andstöðu við það fyrirkomulag. Meiri hluti þingskapanefndar hvetur til þess að sú leið sem frumvarpið mælir fyrir um, þ.e. að forseti Alþingis taki ekki þátt í almennum þingstörfum, verði skoðuð gaumgæfilega og hvort yfir höfuð þetta sé sú leið sem rétt er að fara.

Flestir nefndarmenn eru þeirrar skoðunar að ekki sé rétt að forseti missi atkvæðisrétt enda þótt hann gegni ekki almennt t.d. nefndastörfum.

Um 53. gr. (þingsköp).

Frumvarpsgreinin hljóðar svo:

„*Þingsköp Alþingis skulu sett með lögum.*“

Ákvæðið er samhljóða 58. gr. gildandi stjórnarskrár og kveður á um að þingsköp Alþingis skulu sett með lögum.

Þingskapanefnd fjallaði um ákvæðið og eins hvernig þessum hlutum er fyrir komið í stjórnarskrám annars staðar á Nordurlöndum. Þá var fjallað um þær breytingar á orðalagi greinarinnar sem átt hafa sér stað frá fyrstu tillögum stjórnlaganefndar en í þeim var tekið fram að Alþingi starfaði í einni málstofu. Í frumvarpinu er ekki lengur kveðið á um að Alþingi starfi í einni málstofu og því má hugsanlega gagnálykta á þann veg að það opni fyrir það að skipta þinginu aftur upp í tvær málstofur. Í athugasemdum við 55. gr. frumvarpsins er þó lítillaga fjallað um ástæður þessara breytinga. Meiri hluti þingskapanefndar leggur til að ekki verði gerðar breytingar á þessu þannig að áfram verði kveðið á um það í stjórnarskrá að Alþingi starfi í einni málstofu enda engin rök verið færð fram fyrir því að fella það út. Loks var fjallað um það í nefndinni hvort þingskapolög eigi að njóta æðri stöðu – svipað og stjórnskipunarlög, þannig að það þurfi aukinn meiri hluta til að gera grundvallarbreytingar á þingsköpum, m.a. í því skyni að meiri hlutinn beiti minni hlutann ekki ofríki. Þau sjónarmið voru ríkjandi innan þingskapanefndar að æskilegt væri að það þyrfti aukinn meiri hluta til að gera veigameiri breytingar á þingsköpum enda mikilvægt að breið samstaða ríki um allar grundvallarbreytingar á lögum um þingsköp Alþingis. Hvort hér ætti að miða við 2/3 eða t.d. 3/5 er álitamál, og einnig hvort þetta ætti að eiga við um þingsköpin í heild. Hugsanlega mætti vísa þessu til laganna sjálfra.

Meiri hluti þingskapanefndar beinir því til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að skoða nánar þær athugasemdir sem meiri hlutinn setur fram í tengslum við þessa grein.

Um 54. gr. (þingnefndir).

Frumvarpsgreinin hljóðar svo:

„*Alþingi kys fastanefndir til að fjalla um þingmál.*

Um störf þingnefnda skal mælt fyrir í lögum.“

Ákvæðið er nýmæli og kveður á um að Alþingi kjósi fastanefndir til að fjalla um þingmál og að um störf þingnefnda skuli mælt fyrir í lögum. Í gildandi stjórnarskrá er ekki ákvæði um fastanefndir en samkvæmt greinargerð frumvarpsins er tilgangur ákvæðisins að auka styrk og vægi þingnefnda ásamt því að treysta stöðu Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu. Þingskapanefnd fjallaði almennt um ákvæðið og eins það hvort rétt sé að nefna tilteknar nefndir í stjórnarskrá og takmarka þannig möguleika þingsins á að stjórna og hagræða eigin störfum eftir því sem heppilegt telst á hverjum tíma. Meiri hluti þingskapanefndar gerir í sjálfu sér ekki athugasemdir við orðalag ákvæðisins en er ekki sannfærð um nauðsyn þess að kveða á um skipan þingnefnda í stjórnarskrá, jafn sjálfsagt og það er að þingið kjósi sér þingnefndir.

Um 55. gr. (opnir fundir).

Frumvarpsgreinin hljóðar svo:

„Fundir Alþingis eru haldnir í heyranda hljóði.

Þingnefnd getur ákveðið að fundur hennar sé opinn almenningi.“

Í ákvæðinu er kveðið á um að fundir Alþingis séu haldnir í heyranda hljóði og að þingnefnd geti ákveðið að fundur hennar sé opinn almenningi. Ákvæðið er nýmæli að hluta til en í 57. gr. gildandi stjórnarskrár er kveðið á um að fundir Alþingis skuli haldnir í heyranda hljóði en í 2. málsl. 57. gr. er hins vegar forseta og ákveðnum fjölda þingmanna veitt heimild til þess að krefjast að utanþingsmönnum sé vísað burt. Þessi heimild er felld út í frumvarpinu. Í 2. mgr. 55. gr. er nýmæli um að þingnefnd geti ákveðið að fundur hennar sé opinn almenningi.

Þingskapanefnd fjallaði um ákvæðið, m.a. þær breytingar sem lagðar eru til í 1. mgr. 55. gr. um að ekki verði lengur hægt að halda þingfundi fyrir luktum dyrum. Það er álitamál hvort rétt sé að loka með þessum hætti fyrir möguleika sem nú er til staðar þó svo að hann sé lítið notaður. Það má vel færa rök fyrir því að það sé mjög vafasamt þar sem augljóslega er ekki hægt að sjá fyrir allar mögulegar aðstæður hvort sem verið er að semja stjórnarskrá eða önnur lög. Í ákvæðinu og greinargerð virðist vera gengið út frá því að tilgangur lokaðra funda Alþingis sé að skapa leynd um efni fundar gagnvart landsmönnum en hafa verður í huga að opnir fundir Alþingis eru ekki aðeins opnir gagnvart landsmönnum heldur öllum heiminum. Það er ekki hægt að útiloka að t.d. geti erfitt og knýjandi utanríkismál eða milliríkjamál verið þannig vaxið að eðlilegt sé að loka fundum Alþingis í þeim tilgangi að loka þeim fyrir erlendum aðilum sem annars gætu fylgst með opnum fundum. Það er því afstaða meiri hluta þingskapanefndar að sá möguleiki að loka fundum Alþingis eigi að vera áfram til staðar en að sá möguleiki verði ekki notaður nema í ytrustu neyð, sérstaklega til þess að koma til móts við kröfur um rétt almennings til að fylgjast með störfum þingsins. Þetta var einnig skoðun sérfræðingahópsins sem fjallaði um tillögur stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá en á bls. 8 í skilabréfi hópsins kemur fram að það þurfi að meta hvort sérstakar aðstæður eins og alvarleg milliríkjadeila geti réttlætt lokaðan þingfund.

Í ljósi þessarar afstöðu sinnar gerir meiri hluti þingskapanefndar því tillögu um að 1. mgr. 55. gr. orðist svo:

Fundir Alþingis eru haldnir í heyranda hljóði. Þó getur forseti eða svo margir þingmenn sem til er tekið í þingsköpum lagt til að umræður um þingmál fari fram fyrir luktum dyrum enda krefjist öryggi ríkisins eða brýnir þjóðarhagsmunir þess. Þingfundur sker úr hvort ræða skuli málið í heyranda hljóði eða fyrir luktum dyrum.

Þá er lagt til að heiti greinarinnar verði „Fundir Alþingis“ í staðinn fyrir „Opnir fundir“.

Í tengslum við 2. mgr. 55. gr. þá er meginreglan varðandi nefndafundi í dag sú að þeir eru lokaðir vinnufundir. Í þingsköpum Alþingis er þó gert ráð fyrir að nefnd geti haldið opna fundi á tvenna vegu, þ.e. annars vegar opinn fund fyrir fréttamönnum og hins vegar opinn fund sem sendur er út í beinni útsendingu í sjónvarpi og á vef.

Í greinargerð er ekki fjallað um nýmæli 2. mgr. 55. gr. um heimild fyrir opinn nefndarfund. Það er spurning hvort ekki hefði verið heppilegra að fjalla þar um tilgang og tildrög ákvæðisins sérstaklega í ljósi þess að um nýmæli er að ræða. Ekki kemur heldur fram meginreglan um lokaða nefndafundi þó að hana megi ráða af orðalagi ákvæðisins.

Meiri hluti þingskapanefndar telur að skýra hefði þurft ákvæðið betur í greinargerð og þá leggur meiri hlutinn til að skoðað verði hvort nauðsynlegt sé að hafa ákvæði um opinn nefndarfund í stjórnarskrá með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu.

Um 56. gr. (flutningur þingmála).

Frumvarpsgreinin hljóðar svo:

„Alþingismenn hafa rétt til að flytja frumvörp til laga, tillögur til ályktana og önnur þingmál.

Ráðherrar geta lagt fyrir Alþingi frumvörp til laga og tillögur til ályktana sem ríkisstjórn hefur samþykkt.“

Í 56. gr. er fjallað um flutning frumvarpa, þingsályktunartillagna og annarra þingmála. Lagt er til að alþingismenn hafi rétt til að flytja frumvörp til laga, tillögur til þingsályktana og önnur þingmál. Þá er lagt til að ráðherrar geti lagt fyrir Alþingi frumvörp til laga og tillögur til ályktana sem ríkisstjórn hefur samþykkt.

Í 38. og 55. gr. gildandi stjórnarskrár er fjallað um rétt þingmanna og ráðherra til framlagningar og flutnings þingmála. Í 2. mgr. 56. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting að sjálfstæður réttur ráðherra til þess að leggja fram lagafrumvörp og þingsályktunartillögur er felldur niður og í stað þess aðeins gert ráð fyrir að þeir leggi fram frumvörp til laga og þingsályktunartillögur sem ríkisstjórn hefur samþykkt og þá án atbeina forseta Íslands (sbr. 25. gr. gildandi stjórnarskrár). Af þessu leiðir að frumkvæðisréttur ráðherra er bundinn við þau mál sem ríkisstjórnin er reiðubúin að styðja. Þessar breytingar haldast í hendur við nýmæli 89. gr. frumvarpsins um að ráðherrar skuli jafnframt ekki vera þingmenn.

Þingskapanefnd fjallaði sérstaklega um þær breytingar sem lagðar eru til í 2. mgr. 56. gr. en ekkert mat virðist liggja fyrir á áhrifum þeirra breytinga sem þar eru lagðar til varðandi það að nú geta ráðherrar aðeins lagt fyrir Alþingi frumvörp til laga og tillögur til ályktana sem ríkisstjórnin hefur samþykkt. Þá hlýtur sú spurning að vakna hvernig þetta fyrirkomulag samræmist hlutverki og stöðu ráðherra (sem æðsta handhafa framkvæmdarvalds) sem og ábyrgð hans gagnvart þinginu. Í tengslum við það atriði bendir meiri hluti þingskapanefndar á umfjöllun umboðsmanns Alþingis um málið á bls. 18 og 19 í umsögn hans, dags. 21. janúar sl., um frumvarp til stjórnarskipunarlags, 415. mál.

Í V. kafla um ráðherra og ríkisstjórn (93. og 94. gr.) er fjallað um heimild þingmanna til þess að leggja fram fyrirspurnir og skýrslubeiðnir. Skýrt verður að vera að ráðherrar hafi áfram heimild til að leggja fram slík (þing)mál, þ.e. skrifleg svör við fyrirspurnum og skýrslur. Meiri hluti þingskapanefndar telur enn fremur að ákvæði um þessi mál eigi betur heima í III. kafla um Alþingi, svo skýrt sé hvaða mál séu „önnur þingmál“ samkvæmt ákvæðinu. 56. gr. væri skýrari ef allar tegundir þingmála væru taldar upp í ákvæðinu. Einnig væri hægt að fara þá leið að engin tegund þingmála væri talin upp en útskýrt nánar í greinargerð hvaða mál teljast til þingmála.

Athuga ber að í athugasemdum við 56. gr. í greinargerð frumvarpsins er fjallað um skýringar stjórnlagaráðs við ákvæðið og þar kemur fram þessi setning: „Slíkar breytingar væru í samræmi við markmið ráðsins að styrkja stöðu þingsins gagnvart löggjafarvaldinu [...]“ Ætla má að þetta sé misritun og eigi að standa „framkvæmdarvaldinu“ í stað „löggjafarvaldinu“.

Um 57. gr. (meðferð lagafrumvarpa).

Frumvarpsgreinin hljóðar svo:

„Lagafrumvarp má ekki samþykkja fyrr en eftir minnst tvær umræður á Alþingi.

Mat á áhrifum lagasetningar skal fylgja frumvörpum samkvæmt nánari ákvæðum í lögum.

Frumvörp sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu falla niður við lok kjörtímabils.“

Í 57. gr. er nýmæli þar sem mælt er fyrir um að lagafrumvarp skuli rætt við tvær umræður hið minnsta en í 44. gr. gildandi stjórnarskrár er gerð krafa um þrjár umræður. Þá er í ákvæðinu gert ráð fyrir að mat á áhrifum lagasetningar skuli fylgja frumvörpum samkvæmt nánari ákvæðum í lögum en því er ætlað að stuðla að vandaðri lagasetningu. Loks er nýmæli að lagafrumvörp sem ekki hafa hlotið lokaafgreiðslu á löggjafarþingi falla ekki niður fyrr en við lok kjörtímabils. Þannig er stefnt að því að auka líkurnar á því að frumvarp komist til umræðu í þinginu og minnka líkurnar á því að frumvörp séu afgreidd í flýti vegna þess að ella falli þau niður.

Texti ákvæðisins er óbreyttur frá tillögu stjórnlagaráðs að öðru leyti en því að sérfræðingahópur um tillögur stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá lagði til að 1. mgr. ákvæðisins yrði felld út en í henni kom fram að frumvörp alþingismanna og ríkisstjórnar skyldu tekin til athugunar og meðferðar í þingnefndum áður en þau yrðu rædd á Alþingi. Sama ætti við um þingmál að tillögu kjósenda.

Í skýringum stjórnlagaráðs kemur fram að með 1. mgr. 57. gr. sé þinginu veitt svigrúm til þess að meta hvort hyggilegt sé að ræða lagafrumvarp við tvær eða þrjár umræður. Einnig er þinginu eftirlátið að ákvarða hvort mál séu tekin fyrir í þingnefnd áður en þau eru rædd á Alþingi. Í greinargerð er ekki fjallað beint um ástæður þessarar tillögu um tvær umræður í stað þriggja eða galla á núverandi fyrirkomulagi en slík umfjöllun hefði verið nauðsynleg, sérstaklega vegna markmiðs stjórnlagaráðs um vandaða lagasetningu, sbr. einnig skilabréf sérfræðingahópsins á bls. 8 og 9.

Þingskapanefnd fjallaði um ákvæðið og lýsir meiri hluti nefndarinnar sig algjörlega ósamála þeirri leið sem lögð er til í 1. mgr. 57. gr. Meiri hlutanum finnst vanta öll rök fyrir þeim breytingum sem þar eru lagðar til og telur að þær muni ekki bæta gæði lagasetningar með neinum hætti.

Í ljósi þessarar afstöðu sinnar gerir meiri hlutinn tillögu um að 1. mgr. 57. gr. orðist svo:

Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi.

Í 2. mgr. 57. gr. er lagt til að mat á áhrifum lagasetningar skuli fylgja lagafrumvörpum og eigi það bæði við um stjórnarfrumvörp og þingmannafrumvörp. Í 1. mgr. 37. gr. þingskapa Alþingis er aðeins áskilið að kostnaðarmat skuli fylgja stjórnarfrumvörpum. Tillagan í frumvarpinu er því mun víðtækari, sbr. ummæli í greinargerð: „samspils við önnur lög, áhrif á hagstjórn, ríkisfjármál, umhverfi, jafnrétti kynjanna o.s.frv.“ Sjá einnig gátlista forsætisráðuneytisins. Hér má þó einnig líta til 2. mgr. 30. gr. þingskapa þar sem kveðið er á um að nefnd skuli láta fylgja með áliti sínu mat á kostnaði sem hún telur að ný lög/ályktun hafi í för með sér. Alþingi hefur ekki aðgang að fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins til að láta framkvæma eða fara yfir kostnaðarmat. Lítið er um skýringar við ákvæðið, t.d. hvernig framkvæmdin skuli vera og eins um kostnað, heldur eingöngu að nánar verði kveðið á um þetta í lögum sem Alþingi setur. Að mati meiri hluta þingskapanefndar er ekki loku fyrir það skotið að setja þurfi mismunandi reglur fyrir þingmannafrumvörp og stjórnarfrumvörp. Því

má halda því fram að ákvæðið óbreytt geti í framkvæmd verið hindrun fyrir þingmenn við að leggja fram lagafrumvörp. Þá er það að lokum skoðun meiri hlutans varðandi 2. mgr. 57. gr. að hugsanlega eigi ákvæðið frekar heima í lögum um þingsköp Alþingis eins og reyndar á við um fleiri ákvæði þessa kafla frumvarpsins. Víst er að frekari útfærsla þess á a.m.k. heima þar.

Í 3. mgr. 57. gr. er nýmæli um að lagafrumvörp sem ekki hafa hlotið lokaafgreiðslu á löggjafarþingi skuli ekki falla niður fyrr en við lok kjörtímabils. Í því felst að frumvörp lifa út kjörtímabilið og þarf því ekki að leggja þau fram aftur á hverju þingi ef þau hljóta ekki afgreiðslu. Þetta er mjög mikilvægt atriði fyrir gæði lagasetningar þar sem vinna við frumvörp getur þannig tekið lengri tíma en núna er og þannig verður hægt að vanda vinnuna frekar. Einn ókostur getur þó verið sá að þingmannafrumvörp „gleymist“ eða grafist undir og erfitt verði fyrir þingmenn að koma sínum málum að kannski þremur árum eftir að þau voru lögð fram. Sams konar ákvæði og hér hefur verið fjallað um er einnig í 2. mgr. 58. gr. þar sem fjallað er um meðferð þingsályktunartillagna en þar segir að tillögur til þingsályktana sem ekki hafa hlotið lokaafgreiðslu falli niður við lok löggjafarþings.

Þingskapanefnd fjallaði um ástæður þess að lagafrumvörp falli ekki niður fyrr en að loknu kjörtímabili, hljóti þau ekki afgreiðslu, en ekki þingsályktunartillögur. Röksemdir fyrir þessu í skýringum stjórnlagaráðs eru að í þessu felist ákveðin minnihlutavernd þar sem þingmenn geta þá tekið tillögur sínar upp að nýju og vakið athygli á þeim á hverju þingi í stað þess að hafa þær fastar í nefnd til loka kjörtímabils eins og ella gæti verið hætta á. Meiri hlutinn bendir á að þingmenn leggja fram lagafrumvörp ekki síður en þingsályktunartillögur og því eigi þessi rök einnig við um þau.

Meiri hluti þingskapanefndar leggur til að nýmæli 3. mgr. 57. gr. og 2. mgr. 58. gr. falli brott. Í staðinn leggur meiri hlutinn til að við 56. gr. frumvarpsins bætist ný málsgrein sem orðist svo:

Með lögum skal ákveða hvenær þingmál falla niður.

Helstu rökin fyrir þessum breytingum, fyrir utan hættuna á að mál grafist undir þegar líður á kjörtímabilið, eru m.a. þau að ekkert mat hefur verið lagt á það hvaða áhrif breytingarnar sem lagðar eru til í frumvarpinu muni hafa á löggjafarstarfið. Hvaða áhrif mun þetta t.d. hafa á nefndastarfið? Munu fastanefndirnar hugsanlega verða óstarfhæfar vegna fjölda lagafrumvarpa þegar líður á kjörtímabilið o.s.frv. Þá er í frumvarpinu ákveðið ósamræmi á milli lagafrumvarpa og þingsályktana sem ekki hefur verið skýrt með viðhlítandi hætti. Einfaldara er líka að fjalla um líftíma þingmála og hugsanlega breyta honum í lögum um þingsköp Alþingis heldur en í grundvallarlögum. Hér er þó við það miðað að þingmál geti aldrei lifað lengur en innan sama kjörtímabils og hugsanlega gæti þurft að hafa það í huga í tengslum við orðalag greinarinnar.

Um 58. gr. (meðferð þingsályktunartillagna og annarra þingmála).

Frumvarpsgreinin hljóðar svo:

„Tillögu til þingsályktunar má ekki samþykkja fyrr en eftir tvær umræður á Alþingi.

Tillögur til þingsályktana sem hafa ekki hlotið lokaafgreiðslu falla niður við lok löggjafarþings.

Tillögur um þingrof eða vantraust á ráðherra eru ræddar og afgreiddar við eina umræðu.

Að öðru leyti skal kveðið á um meðferð þingmála í lögum.“

Í 58. gr. er nýmæli. Þar er kveðið á um meðferð þingsályktunartillagna og annarra þingmála. Ekki er sérstaklega kveðið á um meðferð þingsályktana og annarra þingmála en lagafrumvarpa í gildandi stjórnarskrá. Markmið 58. gr. er að varpa skýrara ljósi á meðferð slíkra mála.

Texti greinarinnar er óbreyttur frá tillögu stjórnlagaráðs að öðru leyti en því að sérfræðingahópur um tillögur stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá lagði til að 1. mgr. ákvæðisins yrði felld út en í henni kom fram að þingsályktunartillögur ríkisstjórnar skyldu teknar til athugunar og meðferðar í þingnefndum áður en þær yrðu ræddar á Alþingi.

Þingskapanefnd fjallaði um ákvæðið og gerir aftur athugasemd við óskýrleika þess hvaða mál teljast til þingmála. Þá leggur meiri hluti nefndarinnar til eins og áður hefur komið fram að 2. mgr. 58. gr. falli brott. Um ástæður fyrir því vísast til umsagnar um 57. gr. Að öðru leyti gerir meiri hlutinn ekki athugasemdir við ákvæðið.

Um 59. gr. (ályktunarbærni).

Frumvarpsgreinin hljóðar svo:

„Alþingi getur því aðeins gert samþykkt um mál að meira en helmingur þingmanna sé á fundi og taki þátt í atkvæðagreiðslu.“

Ákvæðið er efnislega samhljóða 53. gr. gildandi stjórnarskrár og kveður á um að Alþingi geti því aðeins gert samþykkt um mál að meira en helmingur þingmanna sé á fundi og taki þátt í atkvæðagreiðslu.

Meiri hluti þingskapanefndar veltir því upp hvort breyta eigi fyrirsögninni eða skjóta aftan við hana „Alþingis“, fyrirsögnin virðist vera óklárud svona og orðið getur varla staðið eitt og sér.

Um 65. gr. (málskot til þjóðarinnar).

Frumvarpsgreinin hljóðar svo:

„Tíu af hundræði kjósenda geta krafist þjóðaratkvæðis um lög sem Alþingi hefur samþykkt. Kröfuna ber að leggja fram innan þriggja mánaða frá samþykkt laganna. Lögin falla úr gildi ef kjósendur hafna þeim en annars halda þau gildi sínu. Alþingi getur þó ákveðið að fella lögin úr gildi áður en til þjóðaratkvæðis kemur.“

Þjóðaratkvæðagreiðslan skal fara fram innan árs frá því að krafa kjósenda var lögð fram.“

Ákvæðið er nýmæli og tilgangur þess sagður vera að auka beint lýðræði og stuðla að auknum möguleikum borgaranna til að hafa áhrif á lagasetningu. Lagt er til að tíu af hundræði kjósenda geti krafist þjóðaratkvæðis um lög sem Alþingi hefur samþykkt. Kröfuna ber að leggja fram innan þriggja mánaða frá samþykkt laganna. Lögin falla úr gildi ef kjósendur hafna þeim en annars halda þau gildi sínu. Alþingi getur þó ákveðið að fella lögin úr gildi áður en til þjóðaratkvæðis kemur. Þjóðaratkvæðagreiðslan skal fara fram innan árs frá því að krafa kjósenda var lögð fram.

Þingskapanefnd fjallaði um ákvæðið, m.a. það hlutfall kjósenda sem áskilið er í greininni að þurfi til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu og hvaða afleiðingar krafa um atkvæðagreiðslu geti haft. Þá fjallaði nefndin um þátttökukröfur í þjóðaratkvæðagreiðslu af þessu tagi. Loks var fjallað sérstaklega um þann rúma tímaramma sem gefinn er í ákvæðinu til að láta framkvæma þjóðaratkvæðagreiðslu.

Hvernig talan 10% kjósenda var valin fær að mati meiri hluta þingskapanefndar hvergi viðhlítandi rökstudning. Sú staða getur komið upp að tiltölulega litlum hópi kjósenda takist með undirskriftum að stöðva mál sem Alþingi hefur samþykkt og nokkuð breið samstaða ríkir um. Í raun getur þetta þannig þýtt stóraukin áhrif hagsmuna- og þrýstihópa, ekki síst fjársterkra. Í nefndinni er ekki alger einhugur um hvaða hlutfall ætti að miða við, hvort halda eigi 10% eða miða t.d. við 15%, og er því beint til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að fjalla um það. Á hinn bóginn bendir meiri hlutinn á mikilvægi þess að í stjórnarskrá sé vönduð málsmeðferð við þjóðaratkvæðagreiðslur tryggð og mælir meiri hlutinn með því að settar séu viðmiðanir um þátttöku eða lágmarkshlutfall kosningarbærra manna sem til þurfi, t.d. til að fella frumvarp. Tillögur um slíkar útfærslur eru þekktar.

Meiri hlutinn bendir einnig á að lög geta verið komin til framkvæmda á þremur mánuðum og því hugsanlega flókið að taka til baka það réttarástand sem þau hafa þá þegar skapað. Kallar það hugsanlega á fyrirvara á beitingu laga fyrstu þrjá mánuði eftir að þau hafa verið samþykkt? Hvernig verður lögum síðan beitt sem búíð er að ákveða að fari í þjóðaratkvæði en hugsanlega gætu liðið nokkrir mánuðir þar til þjóðaratkvæðagreiðslan fer fram? Allt eru þetta spurningar sem vakna við lestur ákvæðisins.

Í ákvæðinu er tekið sérstaklega fram að Alþingi geti ákveðið að fella lögin úr gildi. Það er varla nauðsynlegt að taka þetta fram þar sem löggjafinn getur ávallt breytt lögum eða fellt úr gildi lög sem hann hefur samþykkt, sbr. t.d. fjölmiðlamálið árið 2004.

Það er ekki tekið fram í ákvæðinu hvaða mál séu undanskilin málskoti til þjóðarinnar heldur kemur það fram í öðru ákvæði, þ.e. 67. gr. sem fjallar um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar. Þar er einnig sett skilyrði um almannahag. Efnisleg skilyrði um það hvaða málum er hægt að skjóta til þjóðaratkvæðis eiga hugsanlega betur heima í heimildarákvæði þess efnis frekar en í ákvæði um form og framkvæmd atkvæðagreiðslunnar. Þá er einnig ekki skýrt nánar hvað átt er við með almannahag.

Í ljósi þess sem hér hefur verið nefnt gerir meiri hlutinn tillögu um að 1. mgr. 65. gr. orðist svo:

X af hundraði kjósenda geta krafist þjóðaratkvæðis um lög sem Alþingi hefur samþykkt. Málið skal varða almannahag. Kröfuna ber að leggja fram innan þriggja mánaða frá samþykkt laganna. Lögin falla úr gildi ef kjósendur hafna þeim en annars halda þau gildi sínu. Alþingi getur þó ákveðið að fella lögin úr gildi áður en til þjóðaratkvæðis kemur. Ekki er hægt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um fjárlög, fjárukalög, lög sem eru sett til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum né heldur um skattamálefni eða ríkisborgararétt. Rísi ágreiningur um hvort mál uppfylli framangreind skilyrði skera dómstólar þar úr.

Eins og áður segir fjallaði þingskapanefnd um þáttökukröfur í þjóðaratkvæðagreiðslu af þessu tagi. Hugsanlega gæti þurft að hafa þá umfjöllun í huga í tengslum við orðalag ákvæðisins. Þá bendir meiri hlutinn á að skoða þarf orðalag greinarinnar vandlega í samhengi við ýmis önnur ákvæði frumvarpsins og má í því sambandi til dæmis nefna 111. gr. frumvarpsins.

Þingskapanefnd fjallaði einnig í tengslum við ákvæðið um synjunarvald forseta Íslands og tengsl þeirrar heimildar við þær heimildir borgaranna til að hafa áhrif á lagasetningu sem fram koma í ákvæðinu. Hvergi í tillögum stjórnlagaráðs er að finna mat á því hvernig líklegt sé að ólík ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur komi til með að eiga saman.

Meiri hlutinn styður þá meginhugmynd sem lögð er til í ákvæðinu. Hann telur þó að skoða þurfi mun betur þá útfærslu sem sett er fram í því. Þá telur hann að leggja verði frekara mat á áhrif þeirra breytinga sem lagðar eru til í ákvæðinu.

Um 66. gr. (þingmál að frumkvæði kjósenda).

Frumvarpsgreinin hljóðar svo:

„Tveir af hundraði kjósenda geta lagt fram frumvarp til laga eða tillögu til þingsályktunar á Alþingi.

Tíu af hundraði kjósenda geta lagt frumvarp til laga fyrir Alþingi. Alþingi getur lagt fram gantillögu í formi annars frumvarps. Hafi frumvarp kjósenda ekki verið dregið til baka skal bera það undir þjóðaratkvæði, svo og frumvarp Alþingis komi það fram. Alþingi getur ákveðið að þjóðaratkvæðagreiðslan skuli vera bindandi.

Atkvæðagreiðsla um frumvarp að tillögu kjósenda skal fara fram innan tveggja ára frá því að málið hefur verið afhent Alþingi.“

Ákvæðinu er ætlað að auka áhrif hins almenna borgara á störf þingsins. Það er nýmæli að tveir af hundraði kjósenda geti lagt fram frumvarp til laga eða tillögu til þingsályktunar á Alþingi. Tíu af hundraði kjósenda geta síðan lagt frumvarp til laga fyrir Alþingi. Alþingi getur lagt fram gantillögu í formi annars frumvarps. Hafi frumvarp kjósenda ekki verið dregið til baka skal bera það undir þjóðaratkvæði svo og frumvarp Alþingis komi það fram. Alþingi getur ákveðið að þjóðaratkvæðagreiðslan skuli vera bindandi. Atkvæðagreiðsla um frumvarp að tillögu kjósenda skal fara fram innan tveggja ára frá því að málið hefur verið afhent Alþingi.

Texti greinarinnar er óbreyttur frá tillögu stjórnlagaráðs að öðru leyti en því að sérfræðingahópur um tillögur stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá lagði til að réttur kjósenda í 1. mgr. yrði skýrlega afmarkaður við framlagningu lagafrumvarps eða tillögu til þingsályktunar í stað orðsins þingmál eins og gert var í tillögu ráðsins.

Í skýringum stjórnlagaráðs með ákvæðinu segir m.a. að það fyrirkomulag sem lagt er til í ákvæðinu og nefnt er þjóðarfrumkvæði, þ.e. að almenningur geti lagt mál fyrir Alþingi, tíðkist ekki víða en að fylgi við slíkt fyrirkomulag fari þó vaxandi í okkar heimshluta.

Þingskapanefnd fjallaði um ákvæðið, m.a. þau skoðanaskipti sem hugsanlega kunna að verða á milli þings og málshefjenda (forsvarsmanna þjóðarfrumkvæðis). Af texta ákvæðisins má ráða að ef Alþingi samþykkir ekki frumvarp kjósenda alveg óbreytt, sama hversu gallað frumvarpið er að undanskildu því að í 67. gr. er vísað til samræmis við stjórnarskrá, þurfi Alþingi að leggja fram gantillögu í formi annars frumvarps og síðan verði að bera bæði frumvörpin undir þjóðaratkvæði. Þó er sá möguleiki fyrir hendi að frumvarp að frumkvæði kjósenda verði dregið til baka en óljóst er hver hefur umboð til að taka slíka ákvörðun. Það ferli sem lagt er til í ákvæðinu getur þannig væntanlega orðið nokkuð þungt í vöfum og hugsanlega tekið langan tíma. Af lokamálsgrein ákvæðisins má líka ætla að frumvarp að frumkvæði kjósenda geti lifað lengur en eitt löggjafarþing.

Við lestur ákvæðisins vakna ýmsar spurningar. Samkvæmt núverandi fyrirkomulagi geta kjósendur skorað á þingið og/eða einstaka þingmenn að taka upp mál með ýmsum hætti. Sú spurning vaknar því hvort sú heimild kjósenda að leggja fram mál hafi efnislega þýðingu. Í ákvæðinu kemur heldur hvergi fram hver mælir fyrir þingmáli að frumkvæði kjósenda á Alþingi. Sé enginn þingmaður viljugur til að taka málið upp í þinginu eða því samþykkur verður væntanlega erfiðleikum bundið að finna aðila sem er tilbúinn að mæla fyrir málinu en það eru aðeins þingmenn og ráðherrar sem hafa málfrelsi á Alþingi. Þá getur forseti Alþingis væntanlega ekki heldur mælt fyrir þingmáli þar sem hann lætur af almennum þingstörfum þegar hann tekur við embætti forseta (gangi tillögur frumvarpsins eftir hvað það varðar).

Þar sem Alþingi virðist vera í sjálfsvald sett hvort þjóðaratkvæðagreiðsla sé bindandi má einnig efast um það hver þýðing ákvæðisins verður. Ef Alþingi ákveður að þjóðaratkvæðagreiðsla sé bindandi vakna líka spurningar eins og hvað verður um frumvarpið. Fer það óbreytt til staðfestingar forseta Íslands án þinglegrar meðferðar og getur hann þá beitt synjunarheimild sinni o.s.frv.

Það er skoðun meiri hluta þingskapanefndar að þau atriði sem hér hafa verið nefnd og raunar fleiri til þarfnist frekari skoðunar við. Það var einnig niðurstaða sérfræðingahópsins en í skilabréfi hans á bls. 9 segir m.a. að rétt væri að meta betur áhrif þess að auka möguleika almennings á að koma þingmálum á framfæri og knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu um þau. Útfærslan og samspil þings og forsvarsmanna þjóðarfrumkvæðis væri heldur ekki að öllu leyti skýr. Þessari afstöðu sérfræðingahópsins er meiri hlutinn sammála.

Á meðan frekari skoðun og mat á áhrifum ákvæðisins hefur ekki farið fram og ítarlegri rök færð fram fyrir því fyrirkomulagi sem hér er sett fram telur meiri hluti þingskapanefndar óvíst að ákvæðið nái markmiði sínu. Skiptar skoðanir voru hins vegar á því í nefndinni hvort fella ætti ákvæðið brott úr frumvarpinu eða hvort það ætti að standa óbreytt.

Um 67. gr. (framkvæmd undirskriftasöfnunar og þjóðaratkvæðagreiðslu).

Frumvarpsgreinin hljóðar svo:

„Mál sem er borið undir þjóðaratkvæði að kröfu eða frumkvæði kjósenda samkvæmt ákvæðum 65. og 66. gr. skal varða almannahag. Á grundvelli þeirra er hvorki hægt að krefjast atkvæðagreiðslu um fjárlög, fjárukalög, lög sem eru sett til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum né heldur um skattamálefni eða ríkisborgararétt. Þess skal gætt að frumvarp að tillögu kjósenda samrýmist stjórnarskrá. Rísi ágreiningur um hvort mál uppfylli framangreind skilyrði skera dómstólar þar úr.

Í lögum skal kveðið á um framkvæmd málskots eða frumkvæðis kjósenda, svo sem um form og fyrirsvar fyrir kröfunni, tímafrest til söfnunar undirskrifta og um fyrirkomulag þeirra, hverju megi til kosta við kynningu og hvernig afturkalla megi kröfuna að fengnum viðbrögðum Alþingis, svo og um hvernig haga skuli atkvæðagreiðslu.“

Í ákvæðinu er kveðið á um að mál sem borið er undir þjóðaratkvæði að kröfu eða frumkvæði kjósenda skv. 65. og 66. gr. skuli varða almannahag og ekki varða fjármál ríkisins, þjóðréttarskuldbindingar og ríkisborgararétt. Þess skal gætt að frumvarp að tillögu kjósenda samræmist stjórnarskrá. Rísi ágreiningur um hvort mál uppfylli framangreind skilyrði skera dómstólar þar úr. Í lögum skal kveðið á um framkvæmd málskots eða frumkvæðis kjósenda, svo sem um form og fyrirsvar fyrir kröfunni, tímafrest til söfnunar undirskrifta og um fyrirkomulag þeirra, hverju megi til kosta við kynningu og hvernig afturkalla megi kröfuna að fengnum viðbrögðum Alþingis svo og um hvernig haga skuli atkvæðagreiðslu.

Texti greinarinnar er nær óbreyttur frá tillögu stjórnlagaráðs að öðru leyti en því að sérfræðingahópur um tillögur stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá lagði til orðalagsbreytingu í 2. mgr. þannig að í stað orðsins tímalengd kom tímafrest.

Í ákvæðinu eru tvö konar takmarkanir á þeim heimildum kjósenda sem fjallað er um í 65. og 66. gr. Annars vegar eru skilyrði um hvað málið skal varða og hins vegar eru takmarkanir að því leyti að talið er upp hvaða mál geta ekki leitt til málskots eða þjóðarfrumkvæðis.

Þingskapanefnd fjallaði um ákvæðið og þá sérstaklega þær takmarkanir sem hér hafa verið nefndar. Að mati meiri hlutans er frekar óljóst hvað átt er við með almannahag og þá er það heldur ekki skýrt nánar í greinargerð. Óvíst er að dómstólar muni stöðva mál með vísan til

Þess að þessu skilyrði sé ekki fullnægt. Þetta skilyrði þarf því að skoða og skýra betur. Þá fjallaði nefndin um samspilið við málskotsrétt forseta Íslands en hann er ekki frekar en nú er takmarkaður með neinum hætti í frumvarpinu. Engin úttekt virðist heldur hafa verið gerð á samspili þessara heimilda.

Í ákvæðinu kemur fram að þess skuli gætt að frumvarp að tillögu kjósenda samrýmist stjórnarskrá en ekki hver skuli gæta þess og taka ákvörðun um hvort lágmarkskröfur séu uppfylltar. Þetta þarf að skoða og útfæra betur. Þá er að mati meiri hluta þingskapanefndar mörgum spurningum ósvarað um þá dómstólameðferð sem gert er ráð fyrir í ákvæðinu.

Eins og fram kom í umsögn um 65. gr. frumvarpsins eiga efnisleg skilyrði um það hvaða málum er hægt að skjóta til þjóðaratkvæðis betur heima í þeirri grein. Meiri hluti þingskapanefndar lagði í því ljósi fram breytingartillögu við þá grein. Í framhaldi af því leggur meiri hlutinn til að 1. mgr. 67. gr. falli brott. Um frekari ástæður fyrir þessum breytingum vísast til umsagnar um 65. gr.

Verði 66. gr. frumvarpsins síðan felld brott eins og er skoðun hluta nefndarmanna mun það kalla á enn frekari breytingar á ákvæðinu. Þá gæti 67. gr. hugsanlega orðast eitthvað á þessa leið:

Í lögum skal kveðið á um framkvæmd málskots, svo sem um form og fyrirvar fyrir kröfunni, tímafrest til söfnunar undirskrifta og um fyrirkomulag þeirra, hverju megi til kosta við kynningu, svo og um hvernig haga skuli atkvæðagreiðslu.

Alþingi, 23. janúar 2013.

Ásta R. Jóhannesdóttir, með fyrirvara.
Magnús Orri Schram.
Oddný G. Harðardóttir.
Álfheiður Ingadóttir.
Björn Valur Gíslason.