

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.

Flm.: Siv Friðleifsdóttir, Birkir J. Jónsson, Eygló Harðardóttir,
Helga Sigrún Harðardóttir, Höskuldur Þórhallsson,
Magnús Stefánsson, Valgerður Sverrisdóttir.

1. gr.

Við stjórnarskrána bætist nýtt ákvæði um stundarsakir, svohljóðandi:

Forseti Íslands boðar til stjórnlagabings um gerð nýrrar stjórnarskrár. Á þinginu sitja 63 fulltrúar sem kjörnir eru í almennum kosningum sem haldnar skulu innan fjögurra mánaða frá gildistöku stjórnarskipunarlaga þessara.

Stjórnlagabingfulltrúar skulu kjörnir ásamt einum varafulltrúa fyrir hvern þeirra í persónukjöri úr hópi þeirra sem lýst hafa framboði fyrir landskjörstjórn innan tveggja mánaða frá gildistöku stjórnarskipunarlaga þessara og hlotið hafa meðmæli 300 kjósenda til stjórnlagabings. Varafulltrúar skulu kjörnir með sama hætti og aðalfulltrúar. Í þeim kosningum skal landið allt vera eitt kjördæmi og getur hver kjósandi greitt allt að sjö frambjóðendum atkvæði. Atkvæði greidd fleirum en sjö eru ógild.

Kosningarrétt til stjórnlagabings eiga allir sem eiga kosningarrétt skv. 33. gr. stjórnarskrárinnar.

Kjörgengir til stjórnlagabings eru allir sem uppfylla kjörgengisskilyrði 34. gr. stjórnarskrárinnar að frátöldum forseta Íslands, ráðherrum, alþingismönnum og varaþingmönnum.

Forseti Íslands setur stjórnlagabing og stýrir kjöri forseta þingsins úr hópi þingfulltrúa í sérstöku kjöri og vikur forseti Íslands svo af stjórnlagabingi. Forseti stjórnlagabings stýrir kjöri stjórnlagabingritara úr hópi þingfulltrúa í sérstöku kjöri. Þá skulu kjörnir tveir varaforsetar og þrjú vararitarar úr hópi þingfulltrúa. Forseti, stjórnlagabingritari, varaforsetar og vararitarar skipa sjö manna forsætisnefnd stjórnlagabings.

Stjórnlagabing sker sjálft úr hvort þingfulltrúar séu löglega kosnir, svo og úr því hvort þingfulltrúi hafi misst kjörgengi. Stjórnlagabingfulltrúar eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum.

Stjórnlagabing og fundir starfsnefnda þingsins skulu vera haldnir í heyranda hljóði. Að loknu kjöri fulltrúa í forsætisnefnd setur stjórnlagabing sér fundarsköp og aðrar starfsreglur með einföldum meiri hluta. Þar skal m.a. kveðið á um fjölda og hlutverk starfsnefnda, svo og hámarksfjölda í hverri nefnd.

Forsætisnefnd stjórnlagabings skipar allt að 31 fulltrúa samkvæmt tilnefningum almannaamtaka, hagsmunasamtaka og stjórnmalasamtaka til setu í hlutaðeigandi starfsnefndum stjórnlagabings með tillögurétti og málfrelsi eftir nánari reglum í fundarsköpum þingsins. Stjórnlagabing getur í fundarsköpum og öðrum starfsreglum sett takmarkanir fyrir hagsmunagæslu utanaðkomandi gagnvart þinginu, starfsnefndum, þingfulltrúum, starfsfólki og ráðgjöfum þingsins. Skulu þær takmarkanir vera skriflegar og skýrar og skal birta þær starfsreglur með sama hætti og lög frá Alþingi. Brot gegn þeim starfsreglum skulu varða refsingu

skv. XXV. kafla laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, eftir nánari ákvæðum í starfsreglum stjórnlagabings.

Stjórnlagabing skal starfa í allt að sex mánuði eftir þörfum en hefur heimild til þess að framlengja starfstíma sinn um allt að tvo mánuði með einföldum meiri hluta.

Einfaldur meiri hluti ræður úrslitum um einstök ákvæði í tillögu að nýrri stjórnarskrá fyrir lýðveldið Ísland. Til samþykktar heildartillögu að nýrri stjórnarskrá fyrir lýðveldið Ísland á þinginu þarf samþykki $\frac{2}{3}$ kjörinna þingfulltrúa.

Náist tilskilinn aukinn meiri hluti fyrir tillögu að nýrri stjórnarskrá á stjórnlagabinginu skal tillagan innan tveggja mánaða frá samþykkt hennar á þinginu borin undir alla sem eiga kosningarrétt skv. 33. gr. stjórnarskrárinnar í leynilegri þjóðaratkvæðagreiðslu til samþykktar eða synjunar með einföldum meiri hluta greiddra atkvæða. Um þjóðaratkvæðagreiðsluna gilda reglur sem stjórnlagabing setur með einföldum meiri hluta í ályktun sem birt skal með sama hætti og lög frá Alþingi.

Sé samþykkt synjað í þjóðaratkvæðagreiðslu skulu varafulltrúar á stjórnlagabingi taka sæti aðalfulltrúa sem verða varafulltrúar. Fá þeir þrjá mánuði til þess að ná saman með sama hætti um síðari tillögu að nýrri stjórnarskrá en geta með einföldum meiri hluta framlengt starfstíma sinn um einn mánuð. Skal tillaga að nýrri stjórnarskrá borin undir þjóðina með sama hætti náist tilskilinn aukinn meiri hluti á stjórnlagabingi.

Fulltrúar á stjórnlagabingi og varafulltrúar meðan þeir sitja skulu á starfstíma þingsins njóta sama þingfararkaups og alþingismenn og skulu laun þeirra greidd úr ríkissjóði. Forseti stjórnlagabings nýtur sömu launa og forseti Alþingis, stjórnlagabingritari nýtur sömu launa og alþingismenn sem eru formenn stjórnmalaflokks en aðrir fulltrúar í forsætisnefnd njóta sömu launa og varaforsetar Alþingis. Formenn starfsnefnda þingsins njóta sömu launa og formenn fastanefnda Alþingis. Biðlaun skulu aðeins greidd ef stjórnlagabing stendur skemur en sex mánuði og þá sem nemur sömu launum og greidd eru þingfulltrúum út sex mánaða tímann eða eftir atvikum út þriggja mánaða tímann. Eftirlaun samkvæmt lögum um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara stofnast ekki vegna setu á stjórnlagabingi en um lífeyrisréttindi fer eftir almennum reglum A-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Þingfulltrúar skulu njóta sömu verndar, friðhelgi og réttinda, annarra en starfskjara, og alþingismenn samkvæmt stjórnarskrá, sbr. m.a. 49. gr., og lögum frá og með kjöri og þar til starfstíma stjórnlagabings, eða eftir atvikum þjóðaratkvæðagreiðslu, lýkur.

Stjórnlagabing skal njóta sömu verndar og Alþingi skv. 36. gr. stjórnarskrárinnar og XI. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, með síðari breytingum.

Forsætisnefnd stjórnlagabings hefur heimild til þess að stofna til útgjalda ríkissjóðs vegna þingsins sjálfs, svo sem vegna aðstöðu, starfsfólks eða ráðgjafar. Forsætisnefnd staðfestir einnig kostnaðarreikninga frá þingfulltrúum eða hópum þeirra vegna sérfræðiaðstoðar og annars sem forsætisnefnd telur nauðsynlegt. Kostnaður við stjórnlagabing skal greiddur úr ríkissjóði, þ.m.t. þóknun samkvæmt ákvörðun forsætisnefndar til ólaunaðra fulltrúa almanna-samtaka, hagsmunasamtaka og stjórnmalasamtaka vegna setu þeirra í starfsnefndum þingsins.

Við stjórnarathafnir forseta Íslands samkvæmt stjórnarskipunarlögum þessum gildir 1. mgr. 13. gr. stjórnarskrárinnar ekki. Þá skal undirritun forseta Alþingis koma í stað undirritunar ráðherra skv. 19. gr. stjórnarskrárinnar.

Handhafar ríkisvalds starfa með óbreyttum hætti meðan á stjórnlagabingi stendur með sömu skilyrðum og reglum um skipun og frávikningu í embætti og endranær. Þó skal umboðsmaður Alþingis gegna réttindum og skyldum dómsmálaráðherra að því er varðar framkvæmd kosninga til stjórnlagabings og þjóðaratkvæðagreiðslu um tillögu að nýrri stjórnar-

skrá. Að öðru leyti gilda um framkvæmd kosninga til stjórnlagabings lög nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, eftir því sem við á og ákveður landskjörstjórn í umboði umboðsmanns Alþingis verkaskiptingu milli sín og annarra kjörstjórna, svo og milli kjörstjórna innbyrðis og annarra stjórnvalda.

2. gr.

Verði tillaga stjórnlagabings að nýrri stjórnarskrá fyrir lýðveldið Ísland samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. gr. laga þessara með einföldum meiri hluta greiddra atkvæða tekur hún gildi samkvæmt þeim ákvæðum sem tillagan kveður sjálf á um og kemur þá í stað gildandi stjórnarskrár sem fellur úr gildi frá sama tíma.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Inngangur.

Þjóðin upplifir að hún standi á krossgötum og vill sjálf marka leið til betri framtíðar. Með frumvarpi þessu vill Framsóknarflokkurinn hrinda í framkvæmd þeirri stefnu sem mótuð var í lýðræðisnefnd flokksins í vetur og samþykkt einróma á flokksþingi að boða til stjórnlagabings sem móti nýja stjórnarskrá fyrir nýtt lýðveldi. Þannig vill Framsóknarflokkurinn tryggja að vilji þjóðarinnar verði aldrei settur að veði.

Meginröksemdir.

Stjórnarskrá Íslands hefur ekki tekið róttækum breytingum er varða innbyrðis völd helstu handhafa ríkisvalds frá því að Danakonungur færði þjóðinni stjórnarskrá á 1000 ára afmæli Íslandsbyggðar 1874. Ásetningur Alþingis um heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar í kjölfar lýðveldisstofnunar og sambandsslita 1944 hefur ekki náð fram að ganga.

Íslenska þjóðin stendur frammi fyrir því að hefja endurreisn íslensks efnahagslífs eftir að þrjár stærstu bankar landsins hafa orðið gjaldþrota. Stjórn málaforustan hefur verið gagnrýnd harkalega fyrir aðgerðaleysi og máttleysi og krafan um breytingar er hávær. Þjóðin stendur á krossgötum og krefst sjálfræðis um lausn til framtíðar. Ekki er aðeins kallað eftir róttækum viðbrögðum við efnahagsvandannum heldur einnig breyttri stjórnskipan landsins og nýjum áherslum varðandi grundvallarréttindi borgaranna.

Sögulegt ágríp.

Í mannréttindayfirlýsingu frönsku byltingarinnar frá 1789 er lýst yfir að þar sem réttindi og valddreifing séu ekki tryggð sé í raun engin stjórnskipun. Þetta endurspeglast í stjórnarskrám flestra ríkja sem Íslendingar bera sig saman við. Þannig má, þrátt fyrir fjölbreytni þeirra, greina ákveðna efnisþætti í þeim flestum. Í skýrslu um stjórnskipunarþróun í Evrópu segir:

„Fyrst má nefna ákvæði um stjórnarform ríkisins og grundvallarreglur lýðræðisins. Í öðru lagi eru ákvæði um grundvallarréttindi borgaranna veigamikill hluti af nútímalegri stjórnarskrá og því er þau gjarnan að finna í upphafi stjórnarskrár, einkum í þeim nýrri. ... Í þriðja lagi má svo nefna ákvæði um æðstu handhafa ríkisvalds, þ.e. þjóðhöfðingja, ríkisstjórn, þing og dómstóla og samspil þeirra á milli. Í sumum löndum er skipað saman ákvæðum sem eiga við um hvern meginhandhafa ríkisvalds.“

(<http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Stjornskipunarþroun.pdf>, bls. 5.)

Stjórnarskrá Íslands er æðstu lög landsins og var núverandi stjórnarskrá samþykkt sem lög nr. 33/1944 af Alþingi við stofnun lýðveldisins á Þingvöllum 17. júní 1944 en hefur verið breytt nokkrum sinnum síðan.

Í tilefni þúsund ára afmælis Íslandsbyggðar árið 1874 afhenti Kristján IX, Danakonungur íslensku þjóðinni stjórnarskrá sem var kölluð „stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands“. Stjórnarskráin veitti Alþingi löggjafarvald og aðskildi þar með málefni Íslands frá málefnum Danmerkur. Konungur hafði að vísu neitunarvald og skipaði helming efri deildar þingsins. Með sambandslögunum 1918 varð Ísland fullvalda ríki og fékk nýja stjórnarskrá sem var kölluð „stjórnarskrá konungsríkisins Íslands“ og tók hún gildi 1920. Stjórnarskráin byggðist að stórum hluta á dönsku stjórnarskránni, landið var enn í konungssambandi við Danmörku og löndin tvö áttu í samstarfi um ýmis mál.

Árið 1944 samþykkti Alþingi að fella niður sambandslögin við Danmörk, samþykkja nýja stjórnarskrá og boða til þjóðaratkvæðagreiðslu um hvort tveggja. Í maí 1944 gekk íslenska þjóðin til kosninga og greiddu um 97% atkvæði með sambands slitum og 95% samþykktu nýja stjórnarskrá fyrir lýðveldið.

„Þrátt fyrir þrjár stjórnarskrár einkennist samt stjórnskipuleg þróun Íslands af samfellu. Ýmsar breytingar urðu á stjórnarskránum, með setningu stjórnskipunarlaganna, án þess að ný stjórnarskrá tæki gildi. Eins voru eldri stjórnslög uppistaðan í þeim stjórnarskrám sem tóku gildi 1920 og 1944.“ (<http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/agripaftroun.pdf>, bls. 4.)

Stjórnarskráin.

Í stjórnarskrá Íslands eru 80 greinar í sjö köflum auk ákvæða um stundarsakir og í henni eru ýmis grundvallarréttindi borgaranna vernduð og stjórnskipan ákveðin.

Fyrsti kafli tilgreinir að Ísland skuli vera lýðveldi og stjórnin þingbundin án þess að það sé skilgreint frekar. Einnig er kveðið á um þrískiptingu ríkisvaldsins. Löggjafarvaldið er í höndum Alþingis og forseta Íslands, framkvæmdarvaldið er hjá forsetanum en hann felur það ráðherrum og öðrum stjórnvöldum sem skilgreind eru í lögum og dómvaldið er hjá dómendum.

Annar kafli fjallar um forseta Íslands, hvernig standa skuli að forsetakosningum og um valdsvið forsetans. Einnig er fjallað um ráðherraábyrgð og birtingu laga.

Þriðji kafli fjallar um kjördæmaskipan, kosningarrétt og kjörgengi fyrir Alþingiskosningar.

Í fjórða kafla er skilgreint hver störf Alþingis eru og réttindi og völd þingmanna. Þar er tekið fram að aðeins Alþingi getur lagt á nýja skatta eða breytt eða afnumið eldri skatta. Einnig þarf samþykki Alþingis fyrir lántökum ríkisins og til að selja eignir þess. Einnig er óheimilt að stofna til útgjalda án þess að heimild sé fyrir því í fjárlögum eða fjárukalögum.

Í fimmta kafla er fjallað um dómvaldið í þremur greinum og að dómendur skuli skera úr öllum ágreiningi sem verður vegna embættistakmarka yfirvalda.

Í sjötta kafla er fjallað um trúmál og að evangelíska lúterska kirkjan sé þjóðkirkja Íslands. Trúfrelsi er skilgreint og er öllum frjálst að stofna trúfélög og vera aðilar að þeim.

Sjöundi kafli fjallar um mannréttindi og tilgreinir að „allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti“.

Síðustu greinar stjórnarskrárinnar snerta skilyrði til að breyta stjórnarskránni sjálfri. Breyting á stjórnarskránni krefst þess að þing sé rofið og efnt sé til almennra kosninga. Ef breytingin er samþykkt óbreytt af nýkjörnu Alþingi og staðfest af forseta Íslands öðlast hún gildi. Í upphafi hlaut stjórnarskráin gildi ef meiri hluti atkvæðisbærra manna samþykkti hana,

en sú grein (81. gr.) var miðuð við samþykki upprunalegu stjórnarskrárinnar og á ekki við lengur heldur þarf að miða við verklag 79. gr. um að Alþingi þurfi að samþykkja sams konar breytingu tvisvar með alþingiskosningum á milli.

Breytingar á stjórnarskránni.

Þegar ákveðið var að slíta sambandslögum við Danmörku var skipuð sérstök stjórnarskrárnefnd. Hún lagði til að núverandi stjórnarskrá yrði að stórum hluta samhljóða stjórnarskránni frá 1920, fyrir utan að felld voru út ákvæði um konung og sett inn í staðinn ákvæði um forseta. Einnig voru gerðar minni háttar breytingar hér og þar, m.a. breytingar sem sneru að takmörkun á synjunarvaldi forsetans. Mikilvæg forsenda þeirrar samstöðu sem ríkti við afgreiðslu stjórnarskrárinnar árið 1944 var að hún náði einungis til mjög afmarkaðra þátta stjórnskipunarinnar.

Eftir að stjórnarskráin hafði verið samþykkt starfaði stjórnarskrárnefndin áfram að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar og þegar starfsemi hennar lognaðist út af árið 1947 var ný nefnd skipuð. Sú nefnd skilaði engu álit. Lengi var starfandi stjórnarskrárnefnd undir forsæti Gunnars Thoroddsen sem auk þess var forsætisráðherra 1980–1983. Í ársbyrjun 2005 skipaði þáverandi forsætisráðherra níu manna nefnd til að endurskoða stjórnarskrána. Henni var ætlað að skila tillögum um breytingar á stjórnarskránni þannig að hægt væri að leggja fram frumvarp í árslok 2006. Erfiðlega gekk að ná samkomulagi í nefndinni um breytingar og má segja að hið eina sem hún hafi komist að samkomulagi um hafi verið að breyta þeirri aðferð sem notuð skuli við breytingar á stjórnarskrá. Nefndin lét hins vegar vinna mjög góða undirbúningsvinnu fyrir breytingar á stjórnarskránni, m.a. ágríp um þróun stjórnarskrárinnar, skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands og skýrslu um stjórnskipunarþróun í Evrópu.

Í gegnum tíðina hafa þingmenn borið upp bæði þingsályktunartillögur og frumvörp um einstakar breytingar og heildarendurskoðun á stjórnarskránni. Flestar breytingar hafa verið gerðar á III. kafla um þingkosningar, IV. kafla um störf Alþingis og VII. kafla um mannréttindi. Eini kaflinn sem hefur verið látinn ósnertur er I. kafli um stjórnskipun, V. kafla um dómsvaldið hefur verið breytt lítillaga, II. kafla um forsetakosningar, forseta og ríkisstjórn var breytt að hluta til 1991 til að endurspeglar afnám deildaskiptingar Alþingis og VI. kafli um kirkju og trúfrelsi var endurskoðaður 1995.

Stjórnlagabing.

Stjórnlagabing hefur það hlutverk eitt að semja nýja stjórnarskrá – og aðeins fyrsta sinni enda ekki gert ráð fyrir að síðari breytingar þurfi að gera með atbeina stjórnlagabings.

Tvisvar áður hefur tillaga um stjórnlagabing verið borin fram á Alþingi, fyrst af Páli Zóphóníassyni, þingmanni Framsóknarflokksins, árið 1948 og svo aftur af Jóhönnu Sigurðardóttur, núverandi forsætisráðherra, árið 1995.

Fulltrúar á stjórnlagabingi eru alla jafna þjóðkjörnir. Einnig er hægt að tilnefna fulltrúa ýmissa almennasamtaka sem hefðu tillögurétt og málfrelsi á þinginu. Ýmsar hugmyndir hafa verið uppi um fjölda fulltrúa (allt frá 40 til 200) og mundu þingfulltrúarnir að mestu leyti hafa sömu kjör og alþingismenn. Forseti Íslands, ráðherrar og alþingismenn sem og varaþingmenn eiga ekki að sitja stjórnlagabing.

Mikilvægt er að setja stífan tímaramma fyrir stjórnlagabingið, t.d. að það starfi í allt að sex mánuði en hafi heimild til að framlengja starfstíma sinn um tvo mánuði með einföldum meiri hluta.

Þegar búið er að semja stjórnarskrána þarf að bera hana undir þjóðina í þjóðaratkvæðagreiðslu líkt og gert var 1944.

Handhafar ríkisvalds starfa með óbreyttum hætti meðan á stjórnlagabingi stendur með sömu skilyrðum og reglum um skipun og frávikningu í embætti og endranær.

Hugsanlegar breytingar á stjórnarskrá.

Varfærni Alþingis við endurskoðun stjórnarskrár síðustu 130 ár hefur verið mikil. Sú staða sem nú er uppi í íslensku samfélagi kallar hins vegar eftir nýjum hugmyndum og nýjum vinnubrögðum. Því er eðlilegt að Alþingi bregðist við kröfum samfélagsins og samþykki heildarendurskoðun á stjórnarskránni. Á stjórnlagabinginu gætu komið til álita hugmyndir á borð við:

- Afnáam þingræðis og beina kosningu handhafa framkvæmdarvalds (forseta eða forsætisráðherra).
- Styrking þingsins, t.d. með því að $\frac{1}{3}$ hluti þingmanna geti vísað málum í þjóðaratkvæðagreiðslu og að ráðherrar geti ekki setið á þingi.
- Betra aðhald mismunandi valdþátta, innbyrðis.
- Virkari ráðherraábyrgð.
- Óháðara val dómara, t.d. með staðfestingu af hálfu aukins meiri hluta þings.
- Aukið valfrelsi kjósenda um fulltrúa á framboðslistum stjórnmalaflokka.
- Takmörkun kjörtímabils þingmanna og seturéttar ráðherra.
- Aukinn möguleiki á þjóðaratkvæðagreiðslu og jafnvel frumkvæði að löggjöf frá almenningi.
- Gegnsærra stjórnkerfi.
- Hvort þörf sé á sérstökum þjóðhöfðingja og hvert sé hlutverk hans.
- Hlutverk umhverfisverndar og auðlindaréttar í stjórnarskránni.
- Samband trúfélaga og ríkis.
- Tímabundið framsal hluta ríkisvalds til yfirþjóðlegra stofnana.
- Breytt kjördæmaskipan.
- Síðast en ekki síst skýrt og ótvírætt sjálfstæði þriggja meginþátta ríkisvaldsins, lögjafarvaldsins, dómsvaldsins og framkvæmdarvaldsins.

Helstu breytingar hingað til.

Róttækustu breytingar íslenskrar stjórnskipunar lúta fremur að æðstu handhöfum framkvæmdarvalds og sambandinu við umheiminn með heimastjórn sem tók til starfa 1. febrúar 1904, stofnun fullvalda ríkis 1. desember 1918 og lýðveldisstofnun og endanlegum sambandsslitum við Danmörku 17. júní 1944. Annars hafa litlar breytingar verið gerðar á innbyrðis valdajafnvægi ef frá er talin formbreyting með afnámi einmenningskjördæma 1959 og öðrum breytingum á kjördæmaskipan auk breytinga á skipan Alþingis 1934 og 1991, svo og endurskoðunar á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar 1995.

Meginástæður stjórnlagabings.

Tillaga um sérstakt stjórnlagabing byggist á tveimur meginröksemdum. Í fyrsta lagi er krafa þjóðarinnar um að gera sjálfstæða breytingu – eða öllu heldur nýskipan – stjórnskipulags án þess að Alþingi hafi frumkvæði að því nema með því að framselja slíkt vald til stjórnlagabings með stjórnskipulega gildum hætti. Í öðru lagi kann að þurfa að gera gagngera breytingu á sjálfu stjórnkerfinu en slíku verður ekki við komið með nauðsynlegum hraða og með nauðsynlegri samstöðu meðal þjóðarinnar nema með stjórnlagabingi. Rétt er að minna á að hið eina sem síðasta stjórnarskrárnefnd Alþingis komst að samkomulagi um var að

breyta þeirri aðferð sem notuð skuli við breytingar á stjórnarskrá eins og hér er gerð tillaga um.

Formáli.

Starfshópur Framsóknarflokksins um íbúalýðræði, undir forustu Jóns Kristjánssonar, formanns stjórnarskrárnefndar og fyrrverandi þingmanns og ráðherra, ræddi í vetur í aðdraganda flokksþings ýmsar leiðir til þess að auka atbeina borgaranna við ákvarðanatöku. Hæst bar þar tillögu um að rétt sé að kjósa til stjórnlagabings og taka endurskoðun stjórnarskrárinnar úr þeim farvegi sem verið hefur á lýðveldistímanum. Nefndin hefur í starfi sínu rætt ítarlegar tillögur um stjórnlagabing sem hægt er að finna á vef Framsóknarflokksins.

Einar til þrennar aukakosningar.

Ljóst er að samþykkt þessa frumvarps felur a.m.k. í sér þrennar og e.t.v. ferner kosningar og þjóðaratkvæðagreiðslur á næstu missirum en einar þeirra geta auðveldlega farið saman við kosningar til sveitarstjórna í maí 2010. Ljóst er að frumvarp þetta getur leitt til tvennra aukakosninga. Ef litið er til þess að fyrir liggur ákvörðun um kosningar til Alþingis vorið 2009 felur frumvarp þetta einungis í sér einar eða fleiri aukakosningar miðað við stöðuna sem nú er í þjóðfélaginu.

1. Í fyrsta lagi eru kosningar til Alþingis sem fylgja í kjölfar þingrofs sem er afleiðing samþykktar frumvarps þessa skv. 79. gr. stjórnarskrárinnar en hafa reyndar þegar verið áætlaðar samkvæmt tilkynningu forsætisráðherra 23. janúar 2009.
2. Í öðru lagi felst í frumvarpinu ráðagerð um kosningar til stjórnlagabings staðfesti nýkjörið Alþingi stjórnarskipunarlögin óbreytt. Þessar kosningar eru örugglega viðbót við það sem ella yrði.
3. Í þriðja lagi gerir frumvarpið ráð fyrir að í kjölfar samþykktar aukins meiri hluta á drögum að nýrri stjórnarskrá fyrir Lýðveldið Ísland verði drögin borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar. Þjóðaratkvæðagreiðsluna mætti e.t.v. halda samhliða sveitarstjórnarkosningum í maí 2010.
4. Slíkt þjóðaratkvæði getur í fjórða lagi þurft að endurtaka takist fyrri tilraun ekki, sbr. 12. mgr. 1. gr. frumvarpsins, en það er engan veginn ljóst að til þess þurfi að koma.
5. Loks er hugsanlegt að í nýrri stjórnarskrá verði slík breyting gerð á skipan æðstu handhafa ríkisvalds að gera megi ráð fyrir kosningum til þeirra stofnana í kjölfar þjóðaratkvæðis, verði tillaga stjórnlagabings að stjórnarskrá samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þær kosningar geta beðið næstu reglulegu kosninga ef stjórnlagabing ákveður slíkt. Því er ekki öruggt að þessar kosningar séu viðbót við það sem ella hefði orðið.

Helstu skref og tímasetningar.

Meginskref samkvæmt framangreindu fela eftirfarandi í sér (hugsanlegar tímasetningar innan sviga):

- a. Fyrri samþykkt frumvarps til stjórnarskipunarlaga á núverandi Alþingi (febrúar 2009).
- b. Þingrof skv. 79. gr. stjórnarskrárinnar (febrúar 2009).
- c. Kosningar til nýs Alþingis samkvæmt gildandi stjórnarskrá og lögum (apríl 2009).
- d. Síðari samþykkt frumvarps til stjórnarskipunarlaga á nýkjörnu Alþingi (maí 2009).
- e. Kosningar til stjórnlagabings samkvæmt frumvarpi þessu til stjórnarskipunarlaga (ágúst eða september 2009).
- f. Þjóðaratkvæðagreiðsla um tillögu stjórnlagabings að nýrri stjórnarskrá (gjarnan í maí 2010 samhliða sveitarstjórnarkosningum).

- g. Ef til vill nýtt þjóðaratkvæði ef endurtaka þarf þjóðþing vegna synjunar samþykkis í þjóðaratkvæðagreiðslu (t.d. síðla árs 2010).
- h. Hugsanlega kosningar til æðstu handhafa ríkisvalds samkvæmt nýrri stjórnarskrá, eins og löggjafarþings (á tímabilinu fram til 2012 en síðarnefnda árið eru forsetakosningar sem hugsanlega mætti miða við).

Bakgrunnur krafna um stjórnlagabing.

Í gegnum tíðina hafa komið fram eðlilegar kröfur um heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar. Við þær aðstæður sem nú eru er krafa þjóðarinnar beinna lýðræði þar sem fulltrúar hennar fá tækifæri til þess að endurskoða stjórnskipun lýðveldisins frá grunni, án atbeina Alþingis og beinna afskipta stjórnsmálaflokka. Meiri háttar breytingar á stjórnarskránni hafa hingað til strandað á ósamlyndi innan helstu stjórnsmálaflokka og milli forustumanna þeirra.

Þá má rifja upp ágreining Fjölsmanna við Jón Sigurðsson þar sem þeir töldu beint lýðræði eða þátttökulýðræði vænlegra en það fulltrúalýðræði sem Íslendingar hafa búið við allar götur frá endurreisn Alþingis 1848 og e.t.v. lengur. Um þetta ritar Sigurður Línal í haustriti Skírnis 2007.

Sú staða sem nú er kallar ekki aðeins á róttæk viðbrögð við efnahagsvanda heldur eru tímamót í stjórnskipunarþróun landsins. Frá stofnun sinni fyrir rúmum 90 árum hefur Framsóknarflokkurinn leitast við að vera umbótasinnaður lýðræðisflokkur og samþykkir því ekki að vilji þjóðarinnar sé veðsettur eins og eignir hennar og aflahæfi. Alþingi hefur sýnt skiljanlega varfærni við endurskoðun stjórnarháttanna síðustu 135 ár. Fyrir vikið hefur þjóðin ekki fengið tækifæri til þess að taka afstöðu til veigamikilla og umdeilda breytinga sem fram hafa komið og nefndar eru í dæmaskyni hér að framan. Frumvarp þetta felur hins vegar fyrst og fremst í sér röksemdir fyrir og uppskrift að stjórnlagabingi sem aðferð við að breyta stjórnskipun Íslands.

Meginatriði frumvarpsins.

Nafngift stjórnlagabings.

Hugtakið stjórnlagabing má telja nokkuð fastmótað í stjórnlagafraeðum og tengdum fraeðigreinum og endurspeglar það sambærileg heiti á erlendum málum, þ.e. þing þjóðkjörinna fulltrúa sem hefur það að markmiði að breyta stjórnskipun (nýs) ríkis frá grunni. Þá er líklegt að meðal almennings njóti hugtakið stjórnlagabing vegna töluverðrar opinberrar umræðu undanfarnar vikur nokkurs skilnings og útbreiðslu.

Á hinn bóginn er rík söguleg þekking á þjóðfundinum 1851 m.a. í ljósi tilurðar hans og lykta með orðum Jóns Sigurðssonar forseta og lokaorðum þingheims er hann tók undir mótmæli Jóns forseta við fundarslitum: „Vér mótmælum allir.“ Í því sambandi má segja að hvað sem líður fyrirætlanum Danakonungs og embættismanna hans með þjóðfundinum 1851 í kjölfar stéttþinga í Evrópu hafi hugur Íslendinga með Jón Sigurðsson í forsvari staðið til breytingar á stjórnskipulagi landsins, þ.e. stöðu þess í danska ríkinu, sem fundarstjórnin, Trampe greifi, kom í veg fyrir með því að slíta fundi skyndilega í nafni konungs. Með skírskotun til þeirrar sögulegu þekkingar má líta á nýtt stjórnlagabing sem framhald þjóðfundarins 1851 og nýtt upphaf í ljósi framangreindra aðstæðna og vantrausts þjóðarinnar á ríkjandi skipulagi.

Fjöldi á stjórnlagabingi.

Mikið álitamál er hve margir skuli sitja á stjórnlagabingi. Innan Framsóknarflokksins hafa verið ræddar mjög mismunandi tölur. Lægstu tölurnar hafa verið í lægsta lagi til að nefna megi stofnunina stjórnlagabing enda vart vilji til þess að stofnun sem leggi fyrir þjóðina til lögu að algerlega nýrri stjórnarskrá sé lítið meira en sérfræðinganefnd eða öldungaráð. Í því sambandi má nefna að fjölmargar stjórnarskrárnefndir alþingismanna og sérfræðinga hafa ekki náð árangri.

Nefndar hafa verið tölur um fjölda stjórnlagabingfulltrúa allt frá nokkrum tugum, t.d. 40, til að sýna gott fordæmi ef til þess kemur að slíkt þing ákveður að endurskipuleggja Alþingi og endurmeta fjölda alþingismanna. Hæstu tölur sem nefndar hafa verið eru 200–300 manns til þess að tryggja að breiður hópur almennings komi að grundvallarstefnumótun nýs lýðveldis á Íslandi. Því til stuðnings má einnig segja að stjórnlagabing hafi aldrei áður verið haldið hérlendis ef frá er talinn þjóðfundurinn 1851. Stjórnlagabing sé yfirleitt ekki haldið reglulega í öðrum ríkjum, heldur gjarnan í kjölfar byltingar eða annars konar þjóðfélags- umróts, svo sem í nýfrjálsum ríkjum Austur-Evrópu í kjölfar falls heimskommúnismans og Berlínarmúrsins 9. nóvember 1989. Því segja sumir að kosta megi nokkru til þó að erfiðar aðstæður séu í efnahag landsins.

Á hinn bóginn er eðlilegt eins og fram kemur annars staðar að þjóðkjörnir fulltrúar séu launaðir svo að þeir geti sinnt hlutverki sínu af alvöru en séu ekki ofurseldir þekkingu og skoðunum sérfræðinga sem vitaskuld verða ráðnir til aðstoðar á stjórnlagabingi. Því þykja kostnaðarrök á þessum vandasömu tímum ekki styðja að stjórnlagabing verði svo fjölmennt eins og ýtrustu hugmyndir gerðu ráð fyrir. Lengi var innan Framsóknarflokksins, í lýðræðis- nefnd sem ræddi málið undir stjórn Jóns Kristjánssonar, formanns stjórnarskrárnefndar og fyrrverandi alþingismanns og ráðherra, frá nóvember 2008 og á flokksþingi um miðjan janúar 2009, rætt um fjöldann 127. Var þar gert ráð fyrir tvöföldum fjölda alþingismanna auk eins í því skyni að oddatala væri tryggð þegar einfalds meiri hluta væri krafist. Þá gerir frumvarp þetta aðeins ráð fyrir einum varamanni fyrir hvern þannig að forföll beggja leiða til fækkunar á stjórnlagabingi og því eðlilegt að stjórnlagabingfulltrúar séu ekki of fáir.

Niðurstaða þingflokks Framsóknarflokksins var hins vegar að fjöldi alþingismanna nú, 63, væri ekki fráleitur fjöldi miðað við hóflegan viðbótarkostnað. Einnig er þá horft til reynslu af skipulagi slíks fjölda þingmanna enda er líklegt að stjórnlagabing verði ef eitthvað er lausara í reipunum en Alþingi framan af þar sem ekki er gert sérstaklega ráð fyrir skipulögð- um þingflokki í kosningareglum frumvarps þessa og ólíklegt að við upphaf slíks þings liggi hópaskipan fyrir þó að ekkert útiloki einhver bandalög í kjölfarið.

Tilgangur og hlutverk.

Segja má að í einstökum ákvæðum 1. og 2. gr. frumvarps þessa felst eina takmörkunin á umboði stjórnlagabings þar sem víða er rætt um stjórnarskrá fyrir lýðveldið Ísland. Í því felst að ekki er unnt að taka upp annað stjórnarfyrikomulag en lýðveldi, svo sem konung- dæmi. Þá liggur í hlutarins eðli og grundvelli slíks þings og ráðagerð um kosningar til þess og þjóðaratkvæði í kjölfarið að annað en lýðræðis- og réttarríki komi ekki til álita. Loks er talin söguleg nauðsyn að Alþingi – í breyttri eða óbreyttri mynd – sé áfram við lýði þrátt fyrir breytta stjórnskipan. Á hinn bóginn geta hugmyndir um aukna þrífgræiningu ríkisvalds, svo sem afnám þingræðis og beina kosningu æðsta handhafa framkvæmdarvalds, komið til álita á stjórnlagabingi. Sama má segja um aukið persónukjör, meira gegnsæi og frekara þátttöku- lýðræði eins og víða heyrast raddir um.

Einnig er líklegt að þar komi til álitá ákvæði um þjóðarauðlindir og framsal ríkisvalds til yfirþjóðlegra aðila þó að líklegt sé að á því hafi þá þegar verið tekið í stjórnarskrárbreytingu fyrir og eftir vorkosningar 2009 eins og Framsóknarflokkurinn hefur lagt til.

Eðli og form stjórnarskipunarlaganna þessara.

Ljóst er að þetta er eina leiðin til þess að boða til stjórnlagabings sem leggi tillögu að nýrri stjórnarskrá fyrir þjóðaratkvæði með bindandi hætti og teljist þannig stjórnlagabing en ekki aðeins álitsgefandi borgarafundur. Þá þykir eðlilegt að leggja til breytingu á stjórnarskránni í formi ákvæðis til bráðabirgða.

Kosningarréttur og kosningafyrirkomulag.

Kosningarréttur er bundinn við þá sömu og í alþingiskosningum, íslenska ríkisborgara með lögheimili hérlandis, svo og erlendis eftir nánari takmörkunum í kosningalögum sem tilvísar ákvæði 33. gr. stjórnarskrárinnar heimilar. Þá er 18 ára aldur lágmarksaldur skv. 33. gr. Meira er lagt upp úr nýmælum varðandi kosningafyrirkomulag í því skyni að gæta jafnræðis og tryggja dreifingu atkvæða eins og nánar er rakið í athugasemdum við 2. mgr. 1. gr.

Kjörgengi.

Kjörgengir til stjórnlagabings eru allir sem eru kjörgengir eru til Alþingis, þ.e. allir nema dómarrar Hæstaréttar, að frátöldum æðstu fulltrúum annarra þátta ríkisvaldsins, þ.e. ráðherrum og alþingismönnum og varaþingmönnum. Styðst sú viðbót við sjónarmið í ætt við hæfisreglur enda hefur reynslan sýnt að núverandi fyrirkomulag við breytingu á stjórnarskrá hefur ekki gefist vel, m.a. vegna þess að sitjandi þingmenn og ráðherrar (sem yfirleitt eru kjörnir alþingismenn) eru – með réttu eða röngu – ekki taldir geta litið hlutlaust á mál sem varða t.d. kjördæmaskipan og jafnvægi meginþátta ríkisvalds.

Þá má segja að fordæmi sé fyrir þessu vegna stjórnarskrárákvæðis um hæstaréttardómara sem þannig njóta ekki sömu mannréttinda og aðrir, að fá að bjóða sig fram til þings.

Þetta neikvæða kjörgengisskilyrði er þó aðeins ákveðið í þetta skipti enda er það háð ákvörðun stjórnlagabings hvort stjórnarskrá verður framvegis breytt á stjórnlagabingi eða með sama hætti og hingað til skv. 79. gr. stjórnarskrárinnar eða með einhverjum öðrum hætti.

Önnur veigamikil rök til stuðnings þessu eru að fullt starf sé að vera alþingismaður og ráðherra en ætlunin er að hið sama gildi um þann tíma sem stjórnlagabing situr og geta alþingismenn og ráðherrar af þeim sökum ekki heldur gegnt hlutverki þingfulltrúa sem skyldi.

Þrátt fyrir það var ákveðið að hafa varaþingmenn með í þessum hópi þó að tvímælis orki enda eru þeir næstir til setu á sitjandi Alþingi þegar frumvarp til stjórnarskipunarlaganna verður staðfest að loknum alþingiskosningum í vor og hafa miðað við reynsluna hingað til oft verið kallaðir til. Með varaþingmönnum er átt við næstu fulltrúa á framboðslista, þ.e. þá sem fengið hafa út gefið kjörbréf, en ekki þá sem neðar sitja. Á lista þar sem tveir þingmenn sitja í kjördæmi eru því auk þeirra tveir næstu ókjörgengir á þjóðfund. Vitaskuld er átt við þá þingmenn og ráðherra sem sitja þegar kosningar til stjórnlagabings fara fram, væntanlega síðsumars eða að hausti 2009, nái frumvarp þingflokks Framsóknarflokksins fram að ganga.

Þingflokkurinn ákvað hins vegar að falla frá þeim viðbótum flokksþings við tillögu lýðræðisnefndar flokksins að fyrrverandi alþingismenn séu einnig útilokaðir frá setu á stjórnlagabingi enda gilda ekki um þá sömu vanhæfissjónarmið og gagnvart sitjandi þingmönnum – þvert á móti, enda má segja að ólíklegt sé að þeir bjóði sig aftur fram til Alþingis en njóti hins vegar reynslu sinnar af setu þar. Þá þykir óþarfi að kveða á um að formenn stjórnála-

flokka séu ekki kjörgengir enda eru þeir yfirleitt – a.m.k. fljótlega í kjölfar kosningar í formannsembætti – alþingismenn.

Skipulag stjórnlagabings og starfshættir.

Í frumvarpinu er leitast við að tryggja sjálfðæmi stjórnlagabings um skipulag sitt og starfshætti – fyrir utan kröfu í 7. mgr. 1. gr. um að þingið og starfsnefndir skuli starfa í heyranda hljóði eins og aðalregla um Alþingi skv. 57. gr. stjórnarskrárinnar, svo og dómþing, gera ráð fyrir. Ákveður þingið fjölda starfsnefnda, hlutverk og hámarksfjölda og skipa fulltrúar sér eftir áhuga og burðum niður á nefndir. Forsætisnefnd er, m.a. skv. 8. og 15. mgr. 1. gr., ætlað mikilvægt hlutverk í þessu efni.

Sjálfstæði stjórnlagabings og fulltrúa.

Sömuleiðis er fjöldi ákvæða sem tryggja eiga að utanaðkomandi öfl hlutist ekki til um starfsemi stjórnlagabings – hvorki handhafar ríkisvalds né aðrir. Má þar nefna 6. mgr. 1. gr. um lögmæti kosningar og kjörgengi, 7. mgr. um stjórnlagabing og eigin fundarskóp, starfsreglur skv. 8. mgr. um takmörkun hagsmunagæslu, 13. mgr. um laun þingfulltrúa, 14. mgr. um friðhelgi stjórnlagabings, 15. mgr. um kostnaðarheimild forsætisnefndar í þágu þjóðfundar og 16. og 17. mgr. um aðgreiningu frá reglulegum handhöfum ríkisvalds.

Helstu frávik frá gildandi stjórnskipunarreglum.

Helsta frávik frá gildandi stjórnskipunarreglum felst annars vegar í framangreindri kostnaðarheimild sem bindur Alþingi sem handhafa fjárstjórnarvalds skv. 40. og 41. gr. stjórnarskrárinnar. Hins vegar felst vitaskuld frávik í þeirri aðferð sem í þetta skipti er notuð við að breyta stjórnarskránni eftir breytingu hennar eftir hefðbundinni stjórnskipun 79. gr. stjórnarskrárinnar til þess að aðferðin sé stjórnskipulega gild. Í því felst engin afstaða hvaða aðferð skuli framvegis notuð við stjórnarskrárbreytingar þó að frumvarp þetta feli í sér vísbendingu um að tilhögun 79. gr. henti ekki.

Stjórn landsins meðan á stjórnlagabingi stendur.

Landinu þarf að stjórna í samræmi við stjórnarskrá og þingræðisreglu meðan stjórnlagabing er að störfum. Í 17. mgr. er áréttað að þingið hefur aðeins afmarkað og tímabundið hlutverk, þótt mikilvægt sé. Raskar það í engu valdheimildum reglulegra handhafa ríkisvalds þar til heimildum þeirra eða tilvist kann að verða breytt fallist þjóðin í allsherjaratkvæðagreiðslu á slíka breytingu í tillögu að nýrri stjórnarskrá.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Um 1. mgr. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum er eitt fyrsta álitamálið hver eigi að vera fjöldi þingfulltrúa. Niðurstaðan varð að miða við sama fjölda og á Alþingi nú eða 63 þjóðkjörna fulltrúa. Tekið er fram til áréttingar að stjórnlagabing sé haldið í því skyni að gera nýja stjórnarskrá.

Enginn þykir hafa betra umboð frá þjóðinni en þjóðkjörinn forseti Íslands til þess að boða til stjórnlagabings. Í því felst nákvæmari ákvörðun um tímasetningu innan þess ramma sem ákvæðið setur, þ.e. innan fjögurra mánaða frá síðari samþykkt frumvarps þessa. Ef kosningar verða í apríl eins og Framsóknarflokkurinn hefur lagt til má gera ráð fyrir að í maí staðfesti nýkjörið Alþingi frumvarp þetta óbreytt. Að tveimur mánuðum liðnum, þ.e. í júlí, sbr. 2. mgr., rennur framboðsfrestur til stjórnlagabings út. Má því gera ráð fyrir kosningum til þings-

ins í ágúst eða september og má tíminn vart vera mikið skemmri þar eð frambjóðendur og kjósendur þurfa að hafa tíma til að gera grein fyrir sér og stefnumálum sínum.

Forseti Íslands þarf einnig að ákveða aðsetur stjórnlagabings og er engin ráðagerð um það í frumvarpi þessu hvar þingið sé unnt eða rétt að halda.

Í ákvörðunum forseta samkvæmt þessari málsgrein nýtur hann skv. 16. mgr. 1. gr. atbeina forseta Alþingis í stað ráðherra sem ekki þykir við hæfi að hlutist til um stjórnarathafnir til þess að undirbúa nýtt stjórnskipulag, sbr. almennar reglur 13. og 19. gr. gildandi stjórnarskrár. Ráðherrar bera því ekki ábyrgð á þeirri stjórnarathöfn, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar, en ekki þykir rétt að kveða hér á um að ráðherraábyrgð eigi ekki við enda getur ráðherraábyrgð skapast án þess að um sé að ræða vanrækslu við slíkan atbeina sem hér um ræðir.

Kosningarnar skulu vera almennar og vitaskuld leynilegar eins og löng hefð er fyrir hér. Vísast til 17. mgr. um nánari ákvörðun um framkvæmd kosninga.

Um 2. mgr. Álitamál er hvernig tryggja eigi breiðan hóp fulltrúa á stjórnlagabing án þess að flækja kosningafyrirkomulag um of. Þar sem skipan kjördæma er eitt af því sem valdið hefur deilum alla síðastliðna öld þykir ekki rétt að byggja á þeim við kjör til stjórnlagabings. Á hinn bóginn þarf að tryggja tengsl kjósenda og þingfulltrúa auk þess að hæfasta fólk landsins eigi þess kost að ná kosningu. Því er farin sú leið að tryggja hverjum kjósenda sjö atkvæði en veita honum um leið sjálfðæmi hvort hann nýtir þau öll. Óheimilt væri og ógildi atkvæðis ylli ef fleiri einstaklingum yrðu greidd atkvæði en sjö frambjóðendum. Þá er ekki ætlunin að unnt sé að greiða frambjóðanda fleiri en eitt atkvæði. Með þessum hætti ætti að vera nægilega tryggt að breiður hópur 63 landsmanna með víðtækt umboð fengi flest atkvæði. Þeir 63 sem næst kæmu væru varafulltrúar í sömu röð. Við þessa tilhögun er m.a. litið til þess að rík, víðtæk og vaxandi krafa er uppi um aukna möguleika á persónukjöri til Alþingis og sveitarstjórna í stað þess víðtæka flokksvals sem viðhaft er samkvæmt gildandi lögum.

Talið er nauðsynlegt að tryggja að frambjóðendur eigi nokkra skírskotun til hóps kjósenda áður en þeir fá nafn sitt sett á kjörseðil auk þess sem líklegt er að kjörseðill verð alllangur hvað sem því líður. Þykir talan 300 ekki fjarri lagi í því sambandi en það er tæplega eitt prómill þjóðarinnar þó að þar hafi ekki allir kosningarrétt.

Eins og áður segir þykir hæfilegt að frambjóðendur hafi tveggja mánaða frest til þess að lýsa framboði sínu frá síðari samþykkt frumvarps þessa að loknum alþingiskosningum. Eðlilegt þykir að nýta þekkingu og reynslu landskjörstjórnar í þessu sambandi sem öðru þar sem við á, enda á hún að vera óháð og hæf til þessa hlutverks.

Um 3. mgr. Engin ástæða þykir til annars en að miða kosningarrétt við sömu reglur og við kosningar til Alþingis. Gildir þá sem endranær fráviksheimild 2. másl. 1. mgr. 33. gr. stjórnarskrárinnar sem löggjafinn hefur nýtt sér með 2. mgr. 1. gr. laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, um að tilteknir íslenskir ríkisborgarar eigi kosningarrétt þó að þeir eigi hér ekki lögheimili. Eru sérstök rök til þess þar sem hér er um framtíðarstjórnskipun landsins að tefla en ekki aðeins stundarhagsmunum eins og frekar ætti við í alþingiskosningum.

Um 4. mgr. Kjörgengir til stjórnlagabings eru allir sem eru kjörgengir til Alþingis, þ.e. allir nema dómáttar Hæstaréttar, að frátöldum æðstu fulltrúum annarra þátta ríkisvaldsins, þ.e. ráðherrum og alþingismönnum og varaþingmönnum eins og nánar var rakið í almennum athugasemdum hér að framan.

Þá er og neikvætt kjörgengisskilyrði eins og skv. 24. gr. stjórnarskrárinnar að frambjóðendur hafi óflekkað mannorð og vísast til hefðbundinna sjónarmiða í lögfræði um túlkun þess kjörgengisskilyrðis.

Um 5. mgr. Eðlilegt þykir að forseti Íslands, sem er eini fulltrúi þjóðarinnar sem er þjóðkjörinn í beinum og milliliðalausum kosningum, hafi, auk boðunar stjórnlagabings og

ákvörðunar um aðsetur þess og nánari tímasetningar, sbr. 1. mgr., það hlutverk að setja þingið. Heldur hann þá væntanlega stutta ræðu um það sem leitt hefur til stjórnlagabings og hvað fram undan er án þess að leggja þinginu línurnar. Að því búnu stýrir forseti Íslands kjöri forseta þingsins sem eftir það tekur við stjórnartaumum og stýrir kjöri annarra embættismanna stjórnlagabings og þar með forsætisnefndar. Með sömu röksemdum og að framan greinir um tilurð stjórnlagabings og kjörgengi er eðlilegt að forseti Íslands víki að því búnu af þinginu. Fari svo að forseta njóti ekki við þegar til kasta hans kemur samkvæmt ákvæðum 1. gr. er eðlilegt að skýra þá aðstöðu svo að við einstakar athafnir komi forseti Alþingis í hans stað, sbr. 2. másl. 8. gr. stjórnarskrárinnar og 2. másl. 16. mgr. 1. gr. frumvarps þessa.

Kjör forseta stjórnlagabingsins og þingritara skal skv. 6. mgr. 1. gr. vera í sérstöku kjöri en heimilt er eftir því hvernig þeir leggja upp kjör hinna fimm fulltrúanna í forsætisnefnd að kjósa þá í einu lagi hreyfi þingfulltrúar ekki andmælum. Við þá tilhögun er auðveldara að gæta þess að forsætisnefnd sé skipuð breiðum hópi en ekki einsleitum.

Um 6. mgr. Eðlilegt er að tryggja sjálfstæði stjórnlagabings gagnvart öðrum reglulegum handhöfum ríkisvalds á borð við dómstóla eins og gert er í 46. gr. stjórnarskrárinnar með því að tryggja að Alþingi eitt – en ekki Hæstiréttur – skeri úr um lögmæti kosningar þingmanna og kjörgengi þeirra. Styðst þessi regla við þrígreiðingu ríkisvalds sem margir telja að þurfi að auka eða skerpa á en til þess mun stjórnlagabingið taka afstöðu. Sama gildir um sjálfstæði og sannfæringu einstakra þjóðkjörinna fulltrúa, sbr. 48. gr. stjórnarskrárinnar. Á hinn bóginn þykir drengskaparheit að stjórnarskránni ekki við hæfi eins og alþingismönnum ber að vinna skv. 47. gr. stjórnarskrárinnar enda er eina hlutverk þingsins að taka afstöðu til þess hvort breyta þarf stjórnarskránni – og þá hverju í stjórnskipan landsins.

Um 7. mgr. Eina efnisreglan sem sett er um framkvæmd stjórnlagabings í frumvarpi þessu til stjórnskipunarlaganna er að fundir þess og fundir starfsnefnda skuli vera opnir – haldnir í heyranda hljóði. Verða þingfundir þar með aðgengilegir almenningi – hvort sem er beinlínis eftir því sem aðstæður leyfa eða með aðstoð fjölmiðla og upplýsingatækni. Er það sama regla og aðalregla 1. mgr. 57. gr. stjórnarskrárinnar kveður á um varðandi fundi Alþingis. Ekki þykir ástæða til þess að taka hér upp undantekningarheimild 2. mgr. 57. gr. stjórnarskrárinnar þar sem ekki standa rök til þess að nokkuð í framtíðarstjórnskipan landsins sé hulið leyndarhjúp eins og vitaskuld getur – og hefur – komið upp við daglega stjórn landsins, svo sem í tengslum við utanríkismál. Sama gildir um starfsnefndir þó að óhjákvæmilega sé viss hættu á að við þetta fortakslausa skipulag færist raunverulegar umræður á annan vettvang. Við því er þó reynt að bregðast í takmörkunarheimild 8. mgr. varðandi óeðlilega hagsmunagæslu á stjórnlagabingi. Þá eiga flokkadrættir ekki að vera ríkur þáttur í þingstörfum og með frumvarpi þessu er leitast við að allt sé „uppi á borðinu“ eins og rík krafa er um og nauðsyn til að mati þingflokks Framsóknarflokksins.

Að öðru leyti setur stjórnlagabing sé sjálf fundarsköp og starfsreglur – hvort sem er í einum eða fleiri bálkum – og nýtur vitaskuld við það bæði hefðar og reynslu Alþingis eftir því sem henta þykir, almennrar venju í fundarsköpum og þekkingar einstakra þingfulltrúa. Eðlilegt þykir að miða hér við að fundarsköp og starfsreglur séu settar með einföldum meiri hluta enda meginreglur um form og framkvæmd en ekki efnisatriði og niðurstöður. Auk þess má vænta þess að í upphafi séu flokkadrættir í lágmarki á þinginu.

Meðal meginatriða sem ákveða þarf í upphafi stjórnlagabings er skipulag þess í starfsnefndum eins og nánar er rakið í ákvæðinu.

Um 8. mgr. Mikilvægt þykir að tryggja frá upphafi þingstarfa atbeina, reynslu og þekkingu ýmissa frjálsra félagasamtaka sem starfa í landinu og hafa bæði lagt gott til hagsmuna alls almennings og gætt (sér)hagsmuna sinna. Til þess að tryggja að þeirra njóti við þegar lýð-

veldið er endurreist frekar en að slík samtök sjái sér hag í að vinna gegn markmiðinu er lagt til að þau fái takmarkaðan seturétt á stjórnlagabingi í stað þess að veita aðeins umsagnir um drög. Takmörkunin felst bæði í vettvangi og vægi. Vettvangur fulltrúa sem ekki eru þjóðkjörnir er starfsnefndir en ekki þingið sjálft (1. plenum). Vægið er bundið við málfrelsi og tillögurétt í hlutaðeigandi nefnd og auk þess er vísbending um að þingið geti takmarkað jafnræði þeirra í fundarsköpum eða starfsreglum þannig að réttur þeirra sé ekki sjálfkrafa sá sami og þjóðkjörinna. Þá njóta þeir ekki atkvæðisréttar eins og hinir þjóðkjörnu fulltrúar. Ástæða þess að ekki þykir nægja að fulltrúar samtaka komi að málum með umsögnum er sú mikla reynsla og þekking sem þeir hafa iðulega viðað að sér – jafnvel á áratugum – í krafti hagsmuna sinna eða hugsjóna. Forsætisnefnd fær það hlutverk að gera upp á milli samtaka í þessu efni en ekki þótti rétt að hafa fjölda þeirra nema á við helming hinna þjóðkjörnu. Aðrir fá vitaskuld tækifæri til þess að gefa umsagnir eftir því sem starfsreglur stjórnlagabings segja til um.

Gegn þessu fyrirkomulagi hafa verið nefnd rök um að fulltrúar tilnefndir af samtökum „úti í bæ“ dragi úr þeirri tilfinningu að um sé að ræða stjórnlagabing þjóðkjörinna. Á hinn bóginn er fjöldi þeirra hálfur á við þjóðkjörna, vettvangur takmarkaður og vægi minna samkvæmt framangreindu. Þykir því ekki hættu á að sumir teljist „jafnari en aðrir“ enda er það sjálf forsætisnefndin, sem stjórnlagabingið velur sjálft úr hópi þjóðkjörinna, sem ákveður hvaða samtök og hve marga fulltrúa hún skipar. Þá liggja til þessa fyrirkomulags þau rök að betra sé að hlusta frá upphafi á rök og tillögur mikilvægra almannasamtaka, hagsmunasamtaka og stjórnmalasamtaka heldur en að fá þau strax upp á móti þinginu eða afurð þess sem tekist verður á um að lokum í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Önnur og veigameiri rök gegn þessari tilhögun eru að ekki sé eins og við lagasetningu á Alþingi búið að forvinna tillögur í lokuðu umhverfi Stjórnarráðsins sem erfitt sé að breyta í umsagnarferli þingnefnda þegar á hólminn er komið. Á hinn bóginn er ekki útilokað að stefnumál mótist í hópum innan þings og starfsnefnda sem erfitt er að rjúfa síðar í ferlinu. Þá er þessi tilhögun í anda samvinnustefnunnar sem Framsóknarflokkurinn hefur haldið í heiðri í yfir 90 ár.

Á móti þessu sérstaka vægi fulltrúa ýmissa samtaka þykir því eðlilegt að stjórnlagabing íhugi að takmarka óeðlilega hagsmunagæslu eins og farið er að gera bæði austan hafs og vestan vegna óheppilegrar þróunar í hagsmunagæslu (e. lobbyism). Sérstaka ábendingu er að finna í frumvarpi þessu – og þar með væntanlegri heimild frá stjórnarskrárgjafanum, sem eru tvenn Alþingi með kosningum á milli – til þess að setja takmarkanir við óheimilli hagsmunagæslu og leggja refsingu við brotum gegn slíkum reglum eftir því sem þingið skilgreinir. Er þetta liður í því að tryggja sjálfstæði þjóðkjörinna fulltrúa á stjórnlagabingi svo hvorki komi til dæmi eða grunur um að annað en að almannahagsmunir ráði för um grundvallarhagsmuni þjóðarinnar.

Um 9. mgr. Vart þykir fært að gera ráð fyrir endurskoðun á stjórnskipun ríkis þótt ungt sé og lítið á skemmri tíma en hálfu ári. Þar sem það er háleit stefna er veitt heimild til þess að framlengja starfstímann um tvo mánuði svo starfstími reglulegs þings verði alls allt að átta mánuðir. Ef einfaldur meiri hluti telur að saman náist á þeim tíma getur hann ákveðið slíka framlengingu þó að aukinn meiri hluti þurfi til efnislegrar niðurstöðu.

Á hinn bóginn er ekki óraunhæft að endurskoða stjórnskipun á um hálfu ári í kjölfar þjóðfélagsumróts eins og nú hefur orðið. Lítur þingflokkur Framsóknarflokksins þá til þess að verið hefur nokkur umræða um stjórnskipun og umbótatillögur á undanförunum áratugum og rík vitund fyrir því að verkinu við lýðveldisstofnun sé aðeins að hálfu lokið. Þá liggur fyrir vefur stjórnarskrárnefndar (www.stjornarskra.is) með miklu efni sérfræðinga og annarra um

gildandi stjórnskipulag, umbótatillögur og erlendar fyrirmyndir. Loks hefur menntun þjóðarinnar, m.a. á þessu sviði og tengdum sviðum, stóraukist á undanförunum árum svo og upplýsingar um reynslu annarra ríkja, góða og slæma.

Um 10. mgr. Eðlilegt þykir að við niðurstöðu um einstök efnisákvæði í tillögu að nýrri stjórnarskrá eins og við formreglur og skipulag samkvæmt framangreindu ráði meginreglan um einfaldan meiri hluta atkvæða en að við heildarniðurstöðu sé aukinn meiri hluti – $\frac{2}{3}$ – áskilinn. Í því felst hvati til þess að með einstökum ákvæðum sé ekki brotið svo gegn hagsmunum eða hugsjónum minni hlutans að heildarsamþykki sé í húfi – annaðhvort á stjórnlagabætur eða í þjóðaratkvæðagreiðslu sem áskilin er.

Um 11. mgr. Meginatriði er að tillaga $\frac{2}{3}$ þingfulltrúa sé borin undir þjóðina í almennri atkvæðagreiðslu til samþykktar eða synjunar, þ.e. með jái eða nei auk hlutleysis og ógildra atkvæða. Þar ræður einfaldur meiri hluti enda ekki eðlilegt að hafa tvívegis aukinn meiri hluta í ferlinu eða gera ráð fyrir að minni hluti eða þeir sem heima sitji geti ráðið úrslitum. Þingfulltrúar verða að gæta þess að ná breiðri samstöðu svo tillaga nái ekki aðeins í gegnum stjórnlagabætur heldur njóti einnig stuðnings kjósenda – sem veitt hafa þeim umboð í upphafi. Eðlilegt er að stjórnlagabætur og ferlið allt njóti sjálfstæðis frá Alþingi og öðrum reglulegum handhöfum ríkisvalds og að reglur um þjóðaratkvæðagreiðslu þessa um nýja stjórnarskrá séu því settar af þinginu sjálfu og birtar eins og lög. Undirskrift forseta stjórnlagabætur og þingritara kæmi þar í stað undirritunar forseta Íslands og ráðherra þegar lög eru sett. Er ritstjóra Stjórnartíðinda sem ella starfar í umboði dómsmálaráðherra vitaskuld skylt að birta þessa ályktun eins og reglur skv. 8. mgr. um takmörkun utanaðkomandi hagsmunagæslu. Þar sem minni hefð er fyrir atkvæðagreiðslum en kosningum, sem eru leynilegar hér á landi, er sérstaklega áréttað að allsherjaratkvæðagreiðsla meðal allra kosningarbærra Íslendinga skuli vera leynileg. Eðlilegt er að stjórnlagabætur árétti í þeirri þingsályktun að með „meiri hluta greiddra atkvæða“ sé átt við meginregluna að auð atkvæði og ógild skuli ekki talin með við ákvörðun meiri hluta, þ.e. að tillaga teljist samþykkt séu já-atkvæði fleiri en nei-atkvæði, hvað sem líður auðum atkvæðum og ógildum.

Um 12. mgr. Þar sem í svo mikið er lagt þykir eðlilegt að endurtaka tilraunina einu sinni – en ekki oft – ef þjóðin synjar samþykkis fyrri sinni; má þá endurnýta það sem gott þótti en af umræðum í tengslum við þjóðaratkvæðagreiðslu má væntanlega ráða með nokkurri vissu hvað hafi „fellt“ tillöguna. Þá leggja nýir fulltrúar – þeir 63 sem næstir voru í atkvæðafjölda í kosningum til stjórnlagabætur – nýtt mat á málið og endurmeta verk aðalfulltrúanna sem taka sæti varafulltrúa. Forfallist varamaður sem þá á að sitja 2. þjóðfund sem aðalmaður kemur fyrri aðalmaður inn sem varamaður. Forfallist báðir fækkar einfaldlega í hópi þingfulltrúa; eru það rök fyrir því að hafa þjóðkjörna fulltrúa ekki of fáa. Að öðru leyti gilda sömu reglur nema hvað starfstími og möguleg framlenging hans er hálfu skemmri en fyrri tilraun.

Um 13. mgr. Eðlilegt þykir að tryggja atbeina og atorku þjóðkjörinna fulltrúa með því að launa þá tímabundið og veita þeim aðra vernd á borð við friðhelgi sem alþingismenn njóta lögum og stjórnarskrá samkvæmt. Er það til að tryggja sjálfstæði þeirra gagnvart hagsmunaoöflum í þjóðfélaginu og sérfræðingum svo að stjórnlagabætur standi undir nafni. Varðandi launin eru fundnar viðeigandi hliðstæður varðandi almenna þingfulltrúa svo og forsætisnefndarfulltrúa miðað við reglur laga nr. 88/1995, um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað. Aðeins er þó gert ráð fyrir venjulegum launum, auk álags forsætisnefndarfulltrúa og formanna starfsnefnda, en ekki kostnaðargreiðslna. Slíkt metur forsætisnefnd sjálfstætt skv. 15. mgr. 1. gr. Þá er ekki gert ráð fyrir öðrum hlunnindum eða réttindum á borð við eftirlaun, lífeyrisréttindi eða biðlaun nema ef lágmarksstarfstími reynist ónauðsynlegur enda

hafa þingfulltrúar þá getað gert ráð fyrir sex mánaða starfstíma. Í þessu sambandi má einnig líta til þess að kosningabaráttu til stjórnlagabings er ólaunuð, svo og málefnastarf að loknu þingi til að vinna að – eða gegn – niðurstöðu stjórnlagabings. Ekki er gert ráð fyrir sérstökum réttindum til þess að krefja stjórnvöld skýrslna enda er stjórnlagabing ekki ætlað til þess að veita sitjandi ríkisstjórn aðhald eða eftirlit; til þess er Alþingi. Nægilegar upplýsingar ættu að liggja fyrir opinberlega og í þekkingargrunni samfélagsins til þess að þingið geti sinnt hlutverki sínu við að endurmeta og móta stjórnskipan landsins. Sé þess þörf er unnt að beita upplýsingalögum til þess að leita upplýsinga en flest gögn ættu að liggja fyrir á bókasöfnum og Þjóðskjalasafni svo og hjá fræðimönnum sem unnt er að leita til.

Um 14. mgr. Rétt þykir að taka fram að stjórnlagabing njóti sömu friðhelgi og Alþingi samkvæmt stjórnarskrá og almennum hegningarlögum.

Um 15. mgr. Til þess að tryggja algert sjálfstæði stjórnlagabings gagnvart Alþingi og ríkisstjórn er nauðsynlegt að í þessu frumvarpi felist smávægilegt frávik frá 41. gr. stjórnarskrárinnar um fjárlagavald Alþingis. Taka ber fram að ekki er hróflað við hinum hluta fjárstjórnarvaldsins, skattlagningarvaldinu, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Frávikið frá fjárveitingarvaldi Alþingis er þó aðeins viðbót en ekki skerðing. Auk þess er það tímabundið, einskorðað við starfstíma þingsins – eftir atvikum með framlengingu og annarri tilraun, að hámarki alls 12 mánuðir. Loks er frávikið bundið við þann eina tilgang að kosta stjórnlagabingið, laun þingfulltrúa, leigja aðstöðu, ráða starfsfólk og sérfræðinga o.s.frv. Ekkert almennt fjárveitingarvald er framselt frá Alþingi heldur aðeins veitt takmörkuð kostnaðarheimild til þinghaldsins. Vitaskuld þarf Alþingi í fjárlögum eða fjárukalögum að gera ráð fyrir þeim kostnaði sem frumvarp þetta er líklegt til að leiða til.

Auk launa þjóðkjörinna samkvæmt framangreindu er eðlilegt að þeir fulltrúar félagsamtaka, sem ekki þiggja laun frá þeim eins og algengt er, þiggi þóknun en ekki laun og þá aðeins fyrir störf sín á fundum starfsnefnda og til undirbúnings þeim eftir atvikum. Sem dæmi mætti nefna ef ólaunaður formaður almennasamtaka sæti í starfsnefnd stjórnlagabings fengi hann þóknun fyrir þá setu og eftir atvikum undirbúning við lestur gagna, undirbúning tillagna og gerð greinargerða. Á hinn bóginn fengi launaður framkvæmdastjóri hagsmunasamtaka, sem tilnefndur væri til setu í starfsnefnd, hvorki laun né þóknun fyrir það álag og vinnu sem í því fælist. Þykir jafnræðis þar gætt að teknu tilliti til almannahagsmuna og mismunandi eðlis og stöðu frjálsra félagasamtaka. Sem endranær fær forsætisnefnd þar mikið hlutverk við að móta framkvæmdina innan svigrúms reglna þeirra og sjónarmiða sem felast í frumvarpi þessu.

Um 16. mgr. Af sama toga er sú regla sem á að tryggja formlegt sjálfstæði forseta Íslands gagnvart ríkisstjórn við boðun stjórnlagabings og þykir þá eðlilegt að forseti Alþingis skrifi undir ákvarðanir með honum eins og ráðherra ella. Gildir þá hvorki ákvæði 19. gr. stjórnarskrárinnar um meðundirritun ráðherra né ákvæði 13. gr. stjórnarskrárinnar um að ráðherra framkvæmi vald forseta.

Um 17. mgr. Á hinn bóginn hróflar stjórnlagabing ekki – að öðru leyti en hvað varðar nauðsyn þess að gera ráð fyrir kostnaði við það samkvæmt framangreindu – við valdheimildum, réttindum og ábyrgð annarra handhafa ríkisvalds, Alþingis, dómstóla, ríkisstjórnar og annarra stjórnvalda samkvæmt gildandi stjórnarskrá og lögum. Eftir því sem aðstæður bjóða er landinu stjórnað með sama hætti og endranær.

Þó þykir eðlilegt að umboðsmaður Alþingis gegni hlutverki sérstaks dómsmálaráðherra í sambandi við kosningu til stjórnlagabings og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu um tillögu að nýrri stjórnarskrá ef til hennar kemur. Er það gert til þess að tryggja sjálfstæði og óvilhalla meðferð tillögunnar – hver sem hún verður.

Um 2. gr.

Auk efnisákvæða nýrrar stjórnskipunar og mannréttindaákvæða og annars sem stjórnlagabing telur eðlilegt að taka upp í tillögu að nýrri stjórnarskrá metur þingið hvenær eðlilegt er að ný stjórnarskrá taki gildi og áhrif hennar á einstök atriði stjórnskipunar og handhafa ríkisvalds sem nú eru við lýði. Samþykki þjóðin tillöguna – hvort sem er í fyrra skiptið eða endurbætta tillögu í síðara skiptið – tekur hún gildi eftir eigin ákvæðum og kemur þá í stað gildandi stjórnarskrár. Ekki er sjálfgefið að ný stjórnarskrá taki strax gildi og er því m.a. hægt að bíða með enn einar kosningar – t.d. til þings – samkvæmt nýrri stjórnarskrá ef stjórnlagabingið telur það rétt – m.a. vegna hugsanlegrar kosningaþreytu en þá verður þegar búið að kjósa þrisvar til fjórum sinnum á skömmum tíma.

Um 3. gr.

Ef frumvarp þetta verður samþykkt óbreytt á nýkjörnu Alþingi að loknum fyrirhuguðum vorkosningum verður það þegar gild stjórnarskipunarlög við staðfestingu og birtingu lögum samkvæmt. Þá – og fyrr ekki – verður unnt að hefja framkvæmd samkvæmt bráðabirgðaákvæði þessu við gildandi stjórnarskrá með því að undirbúa kosningar til stjórnlagabings, boðun þess, framkvæmd o.s.frv.