

Nefndarálit

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

Frá meiri hluta sérnefndar um stjórnarskrármál.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Björgu Thorarensen, forseta laga-
eildar Háskóla Íslands, Bryndísi Hlöðversdóttur, forseta lagadeildar Háskólans á Bifröst,
Gísla Tryggvason, talsmann neytenda, Pál Þórhallsson frá forsætisráðuneyti, Ragnhildi
Helgadóttur, prófessor við Háskólann í Reykjavík, Sigurð Línal, prófessor við Háskólann
á Bifröst, Hafstein Þór Hauksson, skrifstofustjóra hjá umboðsmanni Alþingis, Ragnar Aðal-
steinsson hrl., Magnús Thoroddsen hrl., Ágúst Þór Árnason, aðjúnkt við Háskólann á Akur-
eyri, Karl Axelsson hrl., Friðrik Arngrímsson frá Landssambandi íslenskra útvegsmanna,
Arthur Bogason frá Landssambandi smábátæigenda, Helga Áss Grétarsson frá Lagastofnun
Háskóla Íslands, Guðrúnu Gauksdóttur frá Háskólanum í Reykjavík, Aðalheiði Jóhannsdóttur
frá Háskóla Íslands, Eirík Tómasson, prófessor við Háskóla Íslands, Styrmi Gunnarsson, fyrr-
verandi ritstjóra, Ernu Bjarnadóttur frá Bændasamtökunum, Gústaf Adolf Skúlason frá Sam-
orku, Elínu Smáradóttur lögfræðing frá Orkuveitu Reykjavíkur, Birgi Þór Runólfsson frá
Rannsóknarmiðstöð um samfélags- og efnahagsmál, Harald Birgisson frá Viðskiptaráði,
Hrafnhildi Stefánsdóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Þorlák Karlsson frá Háskólanum í
Reykjavík, Ólaf Þ. Harðarson, Gunnar Helga Kristinsson og Svan Kristjánsson, alla frá Há-
skóla Íslands, Þór Saari frá Samtökum um lýðræði og almannahag, Guðjón Bragason og Jönu
Friðfinnsdóttur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Evu Bryndísi Helgadóttur frá Lög-
mannafélagi Íslands.

Umsagnir bárust um málið frá Ragnhildi Helgadóttur, Félagi íslenskra náttúrufræðinga,
Davíð Þorlákssyni, Landvernd, Davíð Þór Björgvinsyni, Landsvirkjun, Norðuráli, Norður-
orku, Sjómannasambandi Íslands, Sigurði Línal, Svani Kristjánssyni, Birgi Þór Runólfssyni
og Ragnari Árnasyni, Samtökum um lýðræði og almannahag, Landssambandi íslenskra út-
vegsmanna, Viðskiptaráði, Samtökum atvinnulífsins, Alþýðusambandi Íslands, Samorku, HS
Orku, Rarik, Félagi umhverfisfræðinga á Íslandi, Orkustofnun, Sambandi íslenskra sveitar-
félaga, ReykjavíkurAkademíunni, Landssambandi smábátæigenda, Bandalagi starfsmanna
ríkis og bæja, Ágústi Þór Árnasyni og Lögmannafélagi Íslands.

Í frumvarpinu eru lagðar til ferns konar breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Í
fyrsta lagi verði bætt við hana nýrri grein sem fjalli um eignarhald og nýtingu á náttúru-
auðlindum sem ekki eru háðar einkaeignarrétti, sem og ákvæði um rétt til umhverfis sem
stuðlar að heilbrigði og að líffræðilegri fjölbreytni sé viðhaldið. Í öðru lagi er lagt til að fyrir-
komulagi þess hvernig breytingar á stjórnarskránni eru samþykktar verði breytt þannig að
þær verði framvegis bornar undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu í leynilegri
atkvæðagreiðslu til samþykktar eða synjunar eftir samþykki Alþingis. Í þriðja lagi er lagt til
að fest verði í stjórnarskrána ákvæði þess efnis að Alþingi skuli láta fara fram þjóðaratkvæða-
greiðslu um tiltekin lög eða málefni sem varða almannahag ef tiltekinn fjöldi kjósenda krefst

Þess. Loks er lagt til að við stjórnarskrána bættist ákvæði um stundarsakir þess efnis að forseti Íslands skuli boða til stjórnlagabings til endurskoðunar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

Nefndin ræddi frumvarpið og efnisatriði þess ítarlega á fundum sínum. Þau atriði sem hvað mesta umfjöllun fengu varða hugtökin þjóðareign og náttúruauðlindir í 1. gr. frumvarpsins, hugtökin sjálfbær þróun og líffræðileg fjölbreytni í sömu grein, afmörkun á því um hvaða lög eða málefni kjósendur geta krafist þjóðaratkvæðagreiðslu og með hvaða hætti slík krafa skuli höfð upp, sem og hlutverk og störf stjórnlagabings.

1. gr. frumvarpsins.

Í greininni er kveðið á um að náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti séu þjóðareign. Tekið er fram að ríkið fari með forsjá þeirra, vörslu og ráðstöfunarrétt og hafi eftirlit með nýtingu þeirra eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Þá segir að allar náttúruauðlindir beri að nýta á sem hagkvæmasta hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar og að náttúruauðlindir í þjóðareign megi ekki selja eða láta varanlega af hendi. Loks segir í greininni að allir eigi rétt til umhverfis sem stuðli að heilbrigði og þar sem líffræðilegri fjölbreytni sé viðhaldið.

Athugasemdir komu fram hjá nokkrum umsagnaraðilum þess efnis að ekki væri nægilega skýrt hvað fælist í hugtakinu þjóðareign. Í því sambandi ítrekar meiri hlutinn að með hugtakinu þjóðareign er átt við sérstaka tegund eignarhalds til hliðar við hefðbundinn einkaeignarrétt einstaklinga og lögaðila, og er hér byggt á skilgreiningu auðlindanefndar frá árinu 2000. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu felst í þessu að ríkinu er samkvæmt lögum fenginn hinn sérstaki eignarréttur á náttúruauðlindum í skjóli þess að enginn annar lögaðili eða einstaklingur hefur getað sannað eignarrétt sinn á þeim. Meiri hlutinn telur hugtakið þjóðareign skýrt og ítrekar að ákvæðinu er ekki ætlað að hrófla við beinum eða óbeinum eignarréttindum sem menn hafa þegar öðlast á náttúruauðlindum.

Fram hefur komið hjá nokkrum umsagnaraðilum að eðlilegra væri að tillögu um auðlindaákvæði yrði vísað til þeirrar heildarendurskoðunar stjórnarskrárinnar sem fyrirhugað er að fari fram á stjórnlagabingi. Í því sambandi bendir meiri hlutinn á að lengi hefur verið til umræðu hér á landi að auðlindaákvæði verði fært inn í stjórnarskrána og mikil vinna farið fram í því sambandi, einkum á vegum auðlindanefndar sem skilaði skýrslu sinni árið 2000 og á vegum nefndar um endurskoðun stjórnarskrárinnar sem skilaði áfangaskýrslu árið 2007. Til að stuðla að sátt landsmanna um eignarhald á náttúruauðlindum telur meiri hlutinn einsýnt að ekki verði beðið lengur með setningu auðlindaákvæðis á borð við það sem lagt er til í frumvarpinu.

Þá telur meiri hlutinn efnisrök hníga til þess að ákvæði 2. málsl. 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins þess efnis að náttúruauðlindir í þjóðareign megi ekki selja eða láta varanlega af hendi fari betur sem 3. málsl. 1. mgr. 1. gr. og leggur til breytingu á frumvarpinu þess efnis.

Meiri hlutinn telur veigamikil rök hníga að því að sérstakt ákvæði um rétt til umhverfis verði sett í stjórnarskrá og bendir á að umhverfismál verða æ veigameiri þáttur í lífi almennings sem þorri manna lætur sig miklu skipta. Vægi þeirra mun fyrirsjáanlega ekki minnka á komandi árum. Þegar litið er til framtíðar má því búast við að gerðar verði meiri kröfur um að þessum mikilvæga málaflokki verði gert nægjanlega hátt undir höfði með því að setja um hann sérstakt ákvæði í stjórnarskrá. Að teknu tilliti til sjónarmiða umsagnaraðila og þess að réttur manna til umhverfis hefur ekki hlotið jafnlanga og ítarlega umræðu og eignarhald á náttúruauðlindum telur meiri hlutinn þó heppilegra að afstaða verði ekki tekin að þessu sinni heldur bíði stjórnlagabings. Í því sambandi bendir meiri hlutinn jafnframt á hugtakið sjálfbæra þróun sem, þrátt fyrir að hafa rótgróna merkingu í alþjóðlegum rétti, hefur ekki hlotið

jafnmikla umræðu og skýringu í íslenskum rétti. Meiri hlutinn leggur því til breytingu á frumvarpinu þess efnis að 2. og 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins falli brott, en þar er m.a. að finna ákvæði um að allar náttúruauðlindir beri að nýta á sem hagkvæmastan hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar og um rétt til umhverfis sem stuðli að heilbrigði og þar sem líffræðilegri fjölbreytni sé viðhaldið. Þó skuli 2. málsl. 2. mgr. ekki falla brott heldur flytjast í 1. mgr. eins og að framan greinir.

2. gr. frumvarpsins.

Í greininni er lagt til að fyrirkomulagi þess hvernig staðið skuli að breytingum á stjórnarskránni verði breytt. Í stað þess að fjallað verði um frumvarpið á tveimur þingum og kosningar fari fram milli þinganna er gert ráð fyrir að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um frumvarp til breytinga á stjórnarskránni eftir samþykkt Alþingis. Þjóðaratkvæðagreiðslan fari fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins. Hljóti frumvarpið meiri hluta gildra atkvæða, þó minnst 25 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá, skuli það staðfest af forseta Íslands og öðlast gildi sem stjórnskipunarlæg.

Eins og frumvarpið hljóðar er gert ráð fyrir að frumvarp til stjórnskipunarлага verði rætt við þrjár umræður á Alþingi eins og önnur lagafrumvörp. Til að hnykkja enn frekar á sérstöðu stjórnskipunarлага leggur meiri hlutinn til að slík frumvörp verði rædd við fjórar umræður og að minnst vika líði á milli umræðnanna. Jafnframt telur meiri hlutinn rétt að atkvæðagreiðsla um stjórnskipunarlæg geti farið fram í síðasta lagi fjórum mánuðum eftir samþykkt frumvarps á Alþingi til að tryggja að nægjanlega mikil og víðtæk umræða geti farið fram í samfélaginu um fyrirhugaðar breytingar. Meiri hlutinn leggur því til breytingar á frumvarpinu hvað þessi tvö atriði varðar.

3. gr. frumvarpsins.

Í greininni er lagt til að ákveðinn hluti kjósenda, 15 af hundraði, geti kallað eftir þjóðaratkvæðagreiðslu að frumkvæði þjóðarinnar. Atkvæðagreiðslan getur verið um málefni sem varða almannahag eða tiltekin lög. Þó eru undanskilin fjárlög, fjáraukalög, lög um skattamálefni og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum. Niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu er bindandi þegar hún fjallar um gildi tiltekinna laga og ef meiri hluti gildra atkvæða er fylgjandi tillögunni, þó minnst 25 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá.

Ákvæðinu er ætlað að stuðla að beinu og milliliðalausum lýðræði og færa valdið í hendur þjóðarinnar í ríkara mæli en áður hefur þekkt. Í því umhverfi sem Íslendingar búa nú við er það skýlaus krafa almennings að þátttaka hans í ákvarðanatöku í veigamiklum málum sé tryggð, sem og frumkvæði til að ákveða hvað lagt verði fyrir þjóðina til samþykktar eða synjunar. Til að undirstrika að þjóðarfrumkvæðinu sé ætlað að tryggja aðkomu þjóðarinnar að veigamiklum málum leggur meiri hlutinn til að bætt verði við textann skilyrði um að atkvæðagreiðslunnar sé einungis hægt að krefjast um mikilvægt málefni sem varðar almannahag. Meiri hlutinn áréttar jafnframt að undanskilin þjóðaratkvæðagreiðslu eru málefni sem varða einkamálefni og einkahagsmuni fólks eða minnihlutahópa.

Þó svo að þjóðaratkvæðagreiðsla um gildi tiltekinna laga sé bindandi, náist fyrir því gildur meiri hluti, eru þjóðaratkvæðagreiðslur um mikilvæg málefni það ekki. Meiri hlutinn telur mikilvægt að lögfest sé leið fyrir almenning til að koma að viðhorfum sínum í mikilvægum málum en jafnframt að þjóðin búi við lagafestu og öryggi. Atkvæðagreiðsla sem krafist er um tiltekið mál getur á einn eða annan hátt varðað lögbundin réttindi eða skyldur manna. Því er nauðsynlegt að Alþingi hafi úrslitavald um hvort niðurstaða atkvæðagreiðslu leiði til laga-breytinga þegar ekki er kosið um gildi laga. Þá er nauðsynlegt að stjórnaskrárvarin réttindi

séu ávallt höfð í hávegum. Einsýnt er að þegar fylgi þjóðarinnar við tiltekið málefni er afgerandi á einn veg muni Alþingi hlusta á kröfu þjóðarinnar og leita leiða til að breyta samkvæmt henni.

Í ákvæðinu er kveðið á um að nánari reglur varðandi kröfur kjósenda og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu skuli settar með lögum. Meiri hlutinn ræddi ítarlega útfærslu atkvæðagreiðslu að þjóðarfrumkvæði, sem er nýmæli hér á landi, og leggur áherslu á að vandað verði til þeirrar lagasetningar. Þá verður að telja mikilvægt að slík lög verði sett svo fljótt sem unnt er verði ákvæðið að stjórnskipunarlægum. Í athugasemdamum við ákvæðið kemur fram að í lögum þurfi m.a. að útfæra hvernig staðið er að söfnun undirskrifta og hvernig spurning er sett fram í atkvæðagreiðslu. Meiri hlutinn tekur undir þetta enda skiptir miklu að stuðnings við þjóðarfrumkvæði um tiltekið mál sé aflað með öruggum og réttmætum hætti. Því áréttar meiri hlutinn að settar verði skýrar leiðbeinandi reglur um form spurninga þannig að þær verði ekki villandi eða leiðandi fyrir almenning. Slíkar reglur skuli jafnframt gilda bæði um þá spurningu sem verið er að afla fylgis til að fá fram atkvæðagreiðslu um tiltekið mál og um þá spurningu sem sett er fram í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þá telur meiri hlutinn mikilvægt að spurningin sé þess eðlis að kjósenda verði gert að svara einungis játandi eða neitandi. Þannig verði tryggt að kjósendi geti að fullu gert sér grein fyrir því hvaða spurningu og málefni þjóðaratkvæði er greitt um. Þegar reglur um þetta efni hafa verið lögfestar þarf að meta hvort spurningar uppfylli kröfur laganna. Lagt er til að Alþingi verði falið að staðfesta hvenær spurning er tæk til þjóðaratkvæðagreiðslu. Meiri hlutinn telur eðlilegt að tiltekinni nefnd þingsins verði falið þetta hlutverk og vekur athygli á að hugsanlega þarf að breyta þingsköpum til samræmis verði frumvarp þetta að lögum. Með þessu er jafnframt tryggt að spurningar sem varða einstaklinga og einkamálefni þeirra fari ekki til þjóðaratkvæðagreiðslu eða stuðnings verði aflað til slíkrar atkvæðagreiðslu. Þá er lagt til að nánar sé kveðið á um það í ákvæðinu hvað mælt skuli fyrir um í almennum lögum um þjóðaratkvæðagreiðslu.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að stuðnings við að tiltekið málefni fari til þjóðaratkvæðagreiðslu sé aflað með lögbundnum og tryggum hætti þannig að sá sem styður slíka kosningu geri sér að fullu grein fyrir því um hvaða mál sé að ræða. Meiri hlutinn telur því eðlilegt þegar undirskriftum er safnað um tiltekið mál að það verði gert þannig að sá sem skrifar undir slíkt skjal þurfi að mæta á tiltekinn stað þar sem hægt sé að sannreyna og votta undirskrift hans, enda segir í ákvæðinu að krafa um þjóðaratkvæðagreiðslu skuli vera staðfest. Í því skyni má hugsa sér að kveðið verði á um að undirskriftalistar liggi fyrir hjá opinberum aðila, til að mynda hjá sýslumanni eða á starfsstöð sveitarstjórnar. Meiri hlutinn telur jafnframt eðlilegt að settur verði tímarammi um slíka undirskriftasöfnun. Sá frestur sem gefinn er til söfnunar undirskrifta þarf þó að veita nægilegt svigrúm til að almenningur geti gert vilja sinn ljósan og má ekki skapa hindrun fyrir virku þjóðarfrumkvæði.

Nokkuð var rætt um það hlutfall kosningarbærra manna sem krafist gæti þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin lög eða málefni. Fram komu sjónarmið þess efnis að tryggja þyrfti að hlutfallið væri nægilega hátt til að komið yrði í veg fyrir að sérstakir hagsmunahópar gætu til að mynda náð að stöðva alla eftirlitslöggjöf sem að þeim snýr. Þá væri hlutfallið of lágt í frumvarpinu þar sem tiltölulega auðvelt væri að safna undirskriftum. Meiri hlutinn telur ekki þörf á að hækka það hlutfall sem kveðið er á um í greininni enda gerir hún ráð fyrir að settar verði skýrar reglur um hvernig afla megi stuðnings við þjóðaratkvæðagreiðslu sem og um undirskriftasöfnun sem tengist henni.

4. gr. frumvarpsins.

Í greininni er lagt til að efnt verði til kosninga um stjórnlagabing sem skuli endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Þjóðin skuli kjósa 41 fulltrúa á þingið og verði mælt fyrir um kjörgengi og kosningu í sérlægum. Þá eru í greininni útfærðar reglur um meðferð frumvarps að stjórnarskrá og er kveðið á um að stjórnlagabing skuli senda frumvarpið til Alþingis sem geti sent það með rökstuddri tillögu aftur til stjórnlagabings. Er lagt til að þá þurfi aukinn meiri hluta stjórnlagabings til að samþykkja frumvarpið og senda í þjóðaratkvæðagreiðslu, ella teljist það fellt. Geri Alþingi ekki rökstudda tillögu fari frumvarpið til þjóðaratkvæðagreiðslu og þurfi meiri hluta gildra atkvæða, þó a.m.k. 25 af hundraði kjósenda á kjörskrá, til að það verði að gildum stjórnskipunarlægum.

Því hefur verið haldið fram að með því að setja á stofn sérstakt stjórnlagabing sé vegið að sjálfstæði og áhrifum Alþingis sem farið hefur með hlutverk stjórnarskrárgjafa um árabil. Eðlilegt sé að það hlutverk verði áfram í höndum Alþingis auk þess sem stofnsetning stjórnlagabings sé kostnaðarsöm og tímafrek framkvæmd. Meiri hlutinn bendir í þessu sambandi á að vinna við endurskoðun stjórnarskrárinnar hefur staðið nánast óslitið yfir frá lýðveldisstofnun árið 1944 með takmörkuðum árangri. Aðstæður í þjóðfélaginu eru auk þess með þeim hætti eftir bankahrunið í október 2008 að almenningur kallar eftir gagnsæi og trausti í störfum ráðamanna. Stjórnarskránni er m. a. ætlað að kveða á um valdmörk Alþingis og því óeðlilegt að það setji sér sjálf þau mörk. Krafan um að Alþingi stígi til hliðar þegar að því kemur að setja þær nýju leikreglur samfélagsins sem felast í nýrri stjórnarskrá er því svo rík að réttlætlanlegt verður að teljast að stjórnarskrárgjafarvaldið verði tímabundið fært frá Alþingi til annars stjórnarskrárgjafa sem sérstaklega er kosinn til þess starfs.

Meiri hlutinn leggur til þónokkrar breytingar á ákvæði um stjórnlagabing. Sjálfstæði þingsins og hlutverk þess er áfram haft í hávegum en breytingunum er ætlað að styrkja stöðir stjórnlagabings, einfalda ákvæðið, stytta starfstíma þingsins, skapa meira svigrúm til útfærslu á störfum þess með almennum lögum og draga úr kostnaði við þingið.

Hlutverk þingsins er samkvæmt greininni að endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Í reynd er þinginu þó ætlað að semja frumvarp að nýrri stjórnarskrá og er endurskoðun stjórnarskrárinnar einungis liður í því starfi. Leggur meiri hlutinn því til breytingar þessu til samræmis.

Mikilvægt er að á stjórnlagabingi verði opnar umræður og sem flestir geti komið ábendingum sínum og skoðunum á framfæri á einfaldan og opinskáan hátt. Fram hefur komið hjá nokkrum umsagnaraðilum að eðlilegt sé að tryggja aðkomu hagsmunasamtaka, fræðimanna og sérfræðinga að þinginu. Meiri hlutinn áréttar mikilvægi þess að þjóðin fái að kjósa til þingsins en jafnframt að samræður fari fram milli fulltrúa þingsins annars vegar og fræðimanna og sérfræðinga hins vegar. Er það til þess fallið að auka og dýpka skilning á lýðræði og inntaki þess. Slíkar orðræður og skoðanaskipti ættu jafnframt að verða til þess að stytta þann tíma sem þingið þarf til starfa. Þá má ætla að þrengri tímarammi gæti orðið til að gera vinnu þingsins markvissari. Með hliðsjón af þessu og þeirri gagnrýni sem beinst hefur að þeim langa tíma sem þinginu er ætlaður leggur meiri hlutinn til að kosið verði til stjórnlagabings samhliða sveitarstjórnarkosningum vorið 2010, þingið komi saman 17. júní 2010 og ljúki störfum eigi síðar 17. júní 2011. Með þessu næst jafnframt fram töluverður sparnaður þar sem ekki þarf að kosta til sérstakra kosninga ásamt því sem styttri starfstími sparar launa- og rekstrarkostnað þingsins. Þá telur meiri hlutinn ekki sýnt að fulltrúar þingsins þurfi að vera í fullu starfi á stjórnlagabingi. Allt eins er hægt að rökstyðja fyrirkomulag þings sem væri með þeim hætti að þing hittist fáeina daga í senn nokkrum sinnum yfir starfstímann en í millitíðinni væru starfshópar eða vinnustofur að störfum um afmarkaðri efni og starfsfólk

og sérfræðingar ynnu að tillögum þingfunda og starfshópa. Meiri hlutinn telur því einsýnt að frekar verði unnið að þeim drögum að frumvarpi til laga um stjórnlagabætur sem kynnt hafa verið og skerpt á þeim ramma sem um þingið skal gilda. Áréttar meiri hlutinn að slíkur rammi megi ekki þrengja að sjálfstæði þingsins heldur sé honum einungis ætlað að gera vinnu þess markvissari. Eftir sem áður verði það stjórnlagabætur sjálfs að setja sér starfsreglur.

Í drögum að frumvarpi til laga um stjórnlagabætur sem er fylgiskjal með frumvarpi til stjórnskipunarlaganna er lagt til að kosið verði persónukjöri á þingið. Meiri hlutinn leggst ekki gegn slíkri kosningu en áréttar þó mikilvægi þess að á stjórnlagabætur sitji fulltrúar þjóðarinnar. Ný stjórnarskrá lýðveldisins Íslands mun verða stjórnarskrá þjóðarinnar allrar. Enda þótt aðkoma almennings alls verði tryggð, t.d. með opnum fundum, upplýsingagjöf og málþingum og að auðvelt verði að senda inn umsagnir, þarf jafnframt að tryggja að á þinginu sjálfu sitji þjóðin öll eða fulltrúar hennar. Meiri hlutinn telur því mikilvægt að reglur um persónukjör verði með þeim hætti að tryggt verði að fulltrúar landsbyggðar og landshluta fái sæti, hvort sem það verður gert með ríkari reglum um kjör eða reglum um einhvers konar jöfnunarsæti. Þá telur meiri hlutinn mikilvægt að reglur um kjörið verði með þeim hætti að tryggt verði eins og hægt er jafnt kynjahlutfall á þinginu.

Reglum sem finna má í áður nefndum drögum er m.a. ætlað að tryggja sjálfstæði stjórnlagabætur gagnvart Alþingi og öðrum handhöfum ríkisvalds. Telur meiri hlutinn rétt að þetta sjálfstæði þingsins sé tryggt með stjórnarskrárákvæði um stjórnlagabætur og leggur því til breytingu þess efnis að ekki verði gert ráð fyrir því að frumvarp stjórnlagabætur til nýrrar stjórnarskrár fari tvisvar til Alþingis, en það gefi þó umsögn sína um það. Þetta sparar töluverðan tíma og kostnað. Þess í stað er lagt til að ávallt þurfi $\frac{2}{3}$ hluta fulltrúa stjórnlagabætur til að samþykka frumvarpið, án tillits til afstöðu Alþingis, áður en það fari í venjulegan farveg þjóðaratkvæðagreiðslu. Jafnframt er lagt til að Alþingi setji nánari ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslu enda skal það setja slíkar reglur um þjóðaratkvæði skv. 2. og 3. gr. frumvarpsins. Þessar reglur verða mjög sambærilegar, og telur meiri hlutinn eðlilegt að stjórnlagabætur fái að einbeita sér að kjarna málsins – að semja nýja stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

Meiri hlutinn leggur einnig til smávægilegar orðalagsbreytingar á frumvarpinu til leiðréttingar á texta auk þess sem lagt er til að felld verði brott sú kvæðing að kosningarbærir menn þurfi að vera í landinu til að taka þátt í þjóðaratkvæðagreiðslu. Búið er að tryggja möguleika manna erlendis til að kjósa og telur meiri hlutinn því tímabært að leiðrétta þetta.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er grein fyrir hér að framan og lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 1. apríl 2009.

Valgerður Sverrisdóttir,
form., frsm.

Lúðvík Bergvinsson.

Ellert B. Schram.

Guðjón A. Kristjánsson.

Atli Gíslason.