

Frumvarp til laga

um stjórnlagabing.

(Lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010.)

I. KAFLI

Hlutverk og skipan.

1. gr.

Hlutverk.

Forseti Íslands skal boða til ráðgefandi stjórnlagabings til að endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33 17. júní 1944.

2. gr.

Skipan og starfstími.

Stjórnlagabing skal skipað minnst 25 og mest 31 þjóðkjörnum fulltrúa. Þeir skulu kosnir persónukosningu.

Þingið skal koma saman eigi síðar en 17. júní 2010 og ljúka störfum 17. febrúar 2011 en getur ákveðið sjálft að ljúka störfum fyrr.

Þingið skal koma þrisvar sinnum saman á starfstíma sínum á eftirfarandi tímabilum:

- Frá 17. júní til 15. júlí 2010.
- Frá 4. október til 5. nóvember 2010.
- Frá 10. janúar til 17. febrúar 2011.

Á milli samkomutímabila þingsins skulu starfa nefndir þær sem þingið kýs skv. 16. og 17. gr.

Alþingi er heimilt með ályktun að verða við beiðni þingsins um að framlengja starfstíma þess um allt að þrjú mánuði.

3. gr.

Viðfangsefni.

Stjórnlagabing skal sérstaklega taka til umfjöllunar eftirfarandi þætti:

- Undirstöður íslenskrar stjórnskipunar og helstu grunnhugtök hennar.
- Skipan löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og valdmörk þeirra.
- Hlutverk og stöðu forseta lýðveldisins.
- Sjálfstæði dómstóla og eftirlit þeirra með öðrum handhöfum ríkisvalds.
- Ákvæði um kosningar og kjördæmskipan.
- Lýðræðislega þátttöku almennings.

Stjórnlagabing getur ákveðið að taka til umfjöllunar fleiri þætti en getið er í 1. mgr.

II. KAFLI
Kosning til stjórnlagabings.

4. gr.

Kjördagur.

Kosning til stjórnlagabings skal fara fram samhliða kosningum til sveitarstjórna vorið 2010. Skal kosningin vera leynileg.

5. gr.

Kosningarréttur.

Kosningarrétt til stjórnlagabings hafa allir sem eiga kosningarrétt við kosningar til Alþingis.

6. gr.

Kjörgengi.

Kjörgengir til stjórnlagabings eru þeir menn sem eru kjörgengir við kosningar til Alþingis. Forseti Íslands, alþingismenn, varamenn þeirra og ráðherrar eru þó ekki kjörgengir.

7. gr.

Auglýsing um kosninguna.

Landskjörstjórn skal auglýsa kosningu til stjórnlagabings í helstu fjölmiðlum og Lögbirtingablaði eigi síðar en átta vikum fyrir kjördag.

8. gr.

Framboð.

Framboðum til kosningar til stjórnlagabings skal skila í hendur landskjörstjórnar ekki síðar en sex vikum fyrir kjördag.

Með framboði skal fylgja samþykki frambjóðanda og nöfn minnst 30 og mest 50 meðmælenda sem skulu fullnægja skilyrðum kosningarréttar til Alþingis. Þá skal vera meðfylgjandi skrifleg yfirlýsing frá hverjum meðmælenda sem staðfest hefur verið af tveimur vottum. Landskjörstjórn skal útbúa sérstakt eyðublað í þessu skyni. Nöfn meðmælenda, staða þeirra og sveitarfélög þar sem þeir eru búsettir skulu birt ásamt nöfnum frambjóðenda í helstu fjölmiðlum og Lögbirtingablaði.

Hverjum kosningarbærum manni er einungis heimilt að mæla með einum frambjóðanda.

Landskjörstjórn skal innan þriggja daga frá því að framboði er skilað tilkynna frambjóðanda hvort ágallar séu á framboðinu eða lista yfir meðmælendur. Skal frambjóðanda veittur tveggja daga frestur til að bæta úr ágöllum.

Náist ekki tilskilinn fjöldi frambjóðenda þegar framboðsfrestur rennur út skal landskjörstjórn framlengja frestinn um tvær vikur.

9. gr.

Kynning á frambjóðendum og kosningu.

Landskjörstjórn skal útbúa kynningarefni um frambjóðendur þar sem einnig komi fram hverjir eru meðmælendur þeirra. Skal kynningarefni dreift til allra kjósenda. Einnig skal kynningarefni birt á vefsíðu landskjörstjórnar.

Ákvæði laga um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og upplýsingaskyldu þeirra gilda um framlög eða styrki til frambjóðenda eftir því sem við á.

Dreifa skal til allra kjósenda afriti af kjörseðli, auðkenndum sem kynningarseðill, ásamt skýringum á því hvernig kosning fer fram. Kynningarseðillinn skal jafnframt birtur á vefsíðu landskjörstjórnar ásamt skýringum. Kynningarseðilinn má kjósandi hafa með sér í kjörklefa.

10. gr.

Gerð og prentun kjörseðla.

Dómsmálaráðuneytið sér um gerð og prentun kjörseðla og sendingu þeirra til yfirkjörstjórna sem síðan annast framsendingu þeirra til undirkjörstjórna með sama hætti og kjörseðla við alþingiskosningar.

Á kjörseðla skal prenta skýru lettri nafn, stöðu og sveitarfélag frambjóðenda til stjórnlagabings í stafrófsröð en fyrsta nafn á kjörseðli skal valið af handahófi. Skal ferningur vera fyrir framan nafn hvers frambjóðanda. Efst á kjörseðli skulu koma fram leiðbeiningar um hvernig atkvæðagreiðsla fer fram, sbr. reglur 11. gr. laga þessara.

11. gr.

Atkvæðagreiðsla á kjörfundi.

Kjósandi sem greiðir atkvæði á kjörfundi setur tölustafinn 1 í reit í ferning fyrir framan nafn þess frambjóðanda sem hann vill helst að nái kjöri, töluna 2 í ferninginn fyrir framan nafn þess frambjóðanda sem hann vill að komi næstur til álita, töluna 3 í ferninginn fyrir framan nafn þess frambjóðanda sem hann vill að komi næstur til álita o.s.frv.

Kjósenda er í sjálfsvald sett hversu mörgum frambjóðendum er forgangsraðað með þeim hætti sem lýst er í 1. mgr. en skal þó að lágmarki raða átta frambjóðendum. Atkvæði telst þó gilt þótt færri frambjóðendur séu valdir.

Útstrikun á nafni hefur enga merkingu.

12. gr.

Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar.

Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar skal eigi hefjast fyrr en þremur vikum fyrir kjördag. Eftir þann tíma og til kjördags á kjósandi rétt á að greiða atkvæði utan kjörfundar.

Í atkvæðagreiðslu utan kjörfundar skal nota sömu kjörseðla og lýst er í 10. gr. en þeir skulu þó vera í öðrum lit. Gildir ákvæði 11. gr. öðru leyti um atkvæðagreiðsluna.

13. gr.

Framkvæmd kosningar og talning atkvæða.

Um kosningarathöfnina sjálfa, sem og undirbúning hennar, og atkvæðagreiðslu utan kjörstaða og á kjörstað, meðferð og talningu atkvæða fer að öðru leyti samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis eftir því sem við á.

Landskjörstjórn ákveður verkaskiptingu milli sín og annarra kjörstjórna, svo og milli kjörstjórna innbyrðis.

14. gr.

Úrslit, útgáfa kjörbréfa og úrskurðir í ágreiningsmálum.

Þegar landskjörstjórn hefur fengið í hendur eftirrit gerðabóka allra yfirkjörstjórna og ágreiningsseðla skal hún úthluta sætum á stjórnlagabingi. Í því skyni skal hún raða frambjóðendum með eftirfarandi hætti:

1. *Talnaröð rofin*: Aðgætt skal hvort talnaröð kjósanda á frambjóðendum sé samfella tölustafanna 1, 2, 3 o.s.frv. Eftirfarandi gildir ef talnaröðin er rofin eða aðrir gallar reynast á henni:
 - a. Horft skal fram hjá merkingu með krossi svo og merkingu með tölustöfum utan talnarununnar frá 1 til og með 25. Hafi þó einungis verið merkt við nafn eins frambjóðanda með krossi eða öðrum hætti í ferninginn fyrir framan nafn hans skal líta svo á að kjósandinn hafi raðað honum númer 1.
 - b. Sé eyða í talnaröðun frambjóðenda skal líta svo á að röðin nái aðeins að eyðunni.
 - c. Sé tölustafur tvítekinn er röðin aðeins gild fram að tvítekna tölustafnum.
 - d. Ef engin talnaröðun verður lesin af kjörseðli vegna atvika sem greinir í a–c-lið, svo sem ef enginn frambjóðandi telst tölusettur að 1. vali, telst atkvæðið ekki lengur gilt.
2. *Sætishlutur*: Ákvarða skal sätishlut listans með þeim hætti að deila tölu gilda atkvæða með 26.
3. *Flokkun kjörseðla*: Atkvæði skulu flokkuð í bunka eftir nöfnum þeirra frambjóðenda sem tilgreindir eru númer 1 í talnaröð á viðkomandi kjörseðlum. Hafi frambjóðandi ekki verið tilgreindur númer 1 á neinum kjörseðli skal hann fá tóman bunka í upphafi.

Ákvarða skal gildi atkvæða í hverjum bunka. Í upphafi er gildi hvers atkvæðis jafnt einum en síðar fer að ákvæðum 4. tölul. Með atkvæðagildi frambjóðanda er átt við samtölu gilda allra atkvæða í bunka hans.
4. *Röðun í efstu sæti*: Frambjóðendum skal raðað í sæti með eftirgreindum hætti að því marki sem unnt er:
 - a. Sé hæsta atkvæðagildi frambjóðanda jafnt eða hærra en nemur sätishlut skal frambjóðandanum raðað í efsta lausa sæti, í byrjun í fyrsta sæti.
 - b. Sé atkvæðagildi annarra frambjóðenda einnig jafnt eða hærra en nemur sätishlut skal þeim raðað í efstu lausu sæti í rétttri röð miðað við atkvæðagildi.
 - c. Ákvarða skal færsluhlutfall atkvæða hvers þeirra frambjóðenda sem raðað hefur verið í sæti samkvæmt a- og b-lið og fæst það með því að deila þeim hluta atkvæðagildis frambjóðandans sem er umfram sätishlut með fullu atkvæðagildi hans.
 - d. Endurmeta skal atkvæðagildi hvers frambjóðanda á viðkomandi seðlum með því að margfalda fyrri atkvæðagildi með færsluhlutfallinu.
 - e. Atkvæðin skulu síðan færð til þeirra frambjóðenda sem raðað hefur verið númer 2 á umræddum kjörseðlum sé það að finna, að teknu tilliti til 1. og 7. tölul.
5. *Röðun í neðstu sæti*: Komi að því að enginn frambjóðandi finnst með atkvæðagildi sem er jafnt eða hærra en sätishlutturinn, sbr. 4. tölul., skal finna þann frambjóðanda sem hefur lægsta atkvæðagildið jafnt þótt það sé núll að gildi, sbr. 3. tölul. Þessum frambjóðanda skal raðað í neðsta lausa sæti, í upphafi í sæti með raðtölu sem er jöfn fjölda frambjóðenda til stjórnlagabings. Atkvæði þessa frambjóðanda skulu síðan færð til þeirra frambjóðenda sem raðað hefur verið númer 2 á umræddum kjörseðlum að því marki að kjósendur hafi tilgreint slíka röðunartölu og þau nöfn hafi ekki verið afmáð vegna uppfærslu skv. 7. tölul.
6. *Lok röðunar*: Beita skal ákvæðum 4. og 5. tölul. samkvæmt röðunartölum á kjörseðlum allt þar til öllum frambjóðendum til stjórnlagabings hefur verið raðað. Ákvæði 4. tölul. hefur ávallt forgang.
7. *Uppfærsla nafna og valtalna*: Í hvert sinn sem frambjóðanda hefur verið skipað í sæti samkvæmt ákvæðum 4. eða 5. tölul. skal samstundis afmá nafn hans af öllum kjörseðlum. Skapist af þeim sökum eyða í talnaröð á kjörseðli skal hækka röðunartölur þeirra

frambjóðenda sem koma á eftir þeim frambjóðanda sem um ræðir. Þetta hvort tveggja skal gera áður en kjörseðlar eru færðir í bunka annarra frambjóðenda. Tæmist talnaröð kjósanda á kjörseðli við beitingu 4. eða 5. tölul. kemur atkvæðið ekki lengur til álita og skal lagt til hliðar.

8. *Hlutkesti*: Nú eru einhverjar stærðir sem hafa áhrif á framvindu röðunarinnar jafnstórar og skal þá hluta um þær.

Nú skal þeim úthlutað sætum á stjórnlagabingi sem eru í efstu 25 sætum miðað við framangreinda röðun.

Hafi frambjóðendur af öðru kyninu fengið úthlutað færri en 10 sætum eða sem nemur tveimur fimmtu allra þingsæta skal úthluta sætum til þeirra frambjóðenda af því kyni sem næstir eru í röðinni, sé þá að finna, þangað til að hlutfall þeirra nemur að minnsta kosti tveimur fimmtu allra fulltrúa, þó aldrei þannig að heildarfjöldi þingfulltrúa fari yfir 31.

Að lokinni talningu og úthlutun sæta boðar landskjörstjórn frambjóðendur til stjórnlagabings eða umboðsmenn þeirra til fundar þar sem hún úrskurðar um gildi ágreiningsseðlanna, lýsir úrslitum kosningarinnar til stjórnlagabingsins og gefur út kjörbréf handa þjóðkjörnum fulltrúum á stjórnlagabingi, sbr. 5. mgr.

Nú er ágreiningur um kjörgengi frambjóðanda til stjórnlagabings og sker þá landskjörstjórn úr með meiri hluta atkvæða landskjörstjórnarmanna.

15. gr.

Staðfest eftirrit af úrslitum.

Staðfest eftirrit af úrslitum kosningar til stjórnlagabings sendir landskjörstjórn forseta Alþingis, forsætisráðherra og forseta Hæstaréttar.

III. KAFLI

Skipulag og starfshættir stjórnlagabings.

16. gr.

Forseti og forsætisnefnd.

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 varaforseta og þriggja formanna starfsnefnda úr hópi þingfulltrúa á fyrsta fundi stjórnlagabings.

Forseti, varaforseti og formenn starfsnefnda skipa forsætisnefnd stjórnlagabings.

Forseti stjórnlagabings er formaður forsætisnefndar. Hann ber ábyrgð á rekstri stjórnlagabings og hefur æðsta vald í stjórnsýslu þess.

Forsætisnefnd hefur yfirumsjón með skipulagi þingsins og gerir starfsáætlun um samkomutíma þess, svo og um skipulag á störfum starfsnefnda, sbr. 17. gr.

17. gr.

Starfsnefndir.

Auk forsætisnefndar skulu þrjár starfsnefndir starfa á vegum þingsins:

1. Nefnd um undirstöður íslenskrar stjórnskipunar, dómstóla og réttarríkið.
2. Nefnd um skipan löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og hlutverk forseta lýðveldisins.
3. Nefnd um kosningamál og þjóðaratkvæðagreiðslur.

Nefndirnar skal kjósa á öðrum fundi stjórnlagabings eftir að það kemur saman. Skal þing-ið kjósa tvo þingfulltrúa til setu í hverri nefnd auk formanns nefndarinnar.

Sama þingfulltrúa má ekki kjósa til setu í fleiri en einni nefnd.

Nefndirnar starfa á milli samkomutímabila þingsins. Allir þingfulltrúar eiga seturétt á fundum nefnda með málfrelsi og tillögurétti.

Nefndir geta ákveðið að halda fundi sína í heyranda hljóða og opna öllum eftir því sem húsrúm leyfir.

18. gr.

Þingfundir og fundarsköp.

Stjórnlagabing starfar í einni málstofu.

Þingfundir skulu haldnir í heyranda hljóði og eru öllum opnir eftir því sem húsrúm leyfir.

Forseti þingsins stýrir þingfundum. Um fundarsköp skulu settar nánari reglur í starfsreglum þingsins.

19. gr.

Réttindi og skyldur fulltrúa þingsins.

Stjórnlagabingsfulltrúar eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og ekki við nein fyrir-mæli frá kjósendum sínum eða öðrum.

Fulltrúar á stjórnlagabingi skulu á samkomutímabilum þingsins njóta launa sem samsvara þingfararkaupi alþingismanna og skulu laun þeirra greidd úr ríkissjóði. Forseti stjórnlagabings nýtur samsvarandi launa og forseti Alþingis.

Þingfulltrúar í nefndum þingsins njóta launa allan starfstíma þingsins og nefndarformenn njóta samsvarandi launa og formenn fastanefnda Alþingis.

Stjórnlagabing skal njóta sömu verndar og Alþingi skv. 36. gr. stjórnarskrárinnar og XI. kafla almennra hegningarlaga.

20. gr.

Kynning og þátttaka almennings.

Á vegum stjórnlagabings skal setja upp vefsíðu þar sem birt verði kynningarefni um stjórnarskrána og störf þingsins, erindi sem þinginu berast, útsending þingfunda, þingskjöl sem varða meðferð tillagna og frumvarp til stjórnarskipunarlaga o.fl.

Stjórnlagabing skal auglýsa með víðtækum hætti eftir tillögum frá almenningi, hagsmunasamtökum eða öðrum sem kunna að vilja koma tillögum sínum og öðrum erindum á framfæri við þingið.

Tillögur og erindi sem þinginu berast skulu sendar viðeigandi starfsnefnd til meðferðar.

21. gr.

Skrifstofa og sérfræðiaðstoð.

Forsætisnefnd stjórnlagabings skal hafa eftirlit með því að kostnaður við þingið rúmist innan ramma fjárlaga. Ákvarðanir nefndarinnar um útgjöld við þingið sjálft, svo sem vegna aðstöðu, starfsfólks eða sérfræðiráðgjafar, skulu teknar í samráði við forsætisráðuneytið.

Forsætisnefnd skal ráða starfsmenn þingsins, þar á meðal skrifstofustjóra, og fer um verk-svið og ráðningarkjör þeirra eftir nánari ákvörðun hennar. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gilda um réttindi og skyldur starfsmanna þingsins og greiðast laun þeirra úr ríkissjóði.

Forsætisnefnd skal ráða sérfræðinga til þess að starfa með nefndum þingsins.
Forsætisnefnd staðfestir kostnaðarreikninga frá nefndum vegna sérfræðiaðstoðar og annars sem hún telur nauðsynlegt. Kostnaður við stjórnlagabætur skal greiddur úr ríkissjóði.

22. gr.

Starfsaðstaða.

Forsætisráðuneytið skal sjá stjórnlagabætur fyrir starfsaðstöðu.

IV. KAFLI

Undirbúningur og meðferð frumvarps til stjórnarskipunarlaga.

23. gr.

Ákvörðun um viðfangsefni nefnda þingsins.

Á fyrsta samkomutímabili þingsins skal rætt um viðfangsefni og verkaskiptingu nefnda, með sérstöku tilliti til 3. gr.

Í lok tímabilsins skal þingið samþykkja verksvið og verkáætlun nefnda sem þeim verði falið að vinna eftir þar til þingið kemur næst saman.

24. gr.

Málsmeðferð í nefndum þingsins.

Nefndir geta á öllum stigum á starfstíma þingsins óskað skriflegra umsagna frá aðilum utan þings. Á sama hátt geta allir komið skriflegum athugasemdum sínum að eigin frumkvæði á framfæri við nefnd. Þá getur nefndin samþykkt að taka við gestum og hlýða á mál þeirra.

Nánari reglur um meðferð erinda og umsagna sem berast nefndum skulu settar í starfsreglum þingsins.

25. gr.

Umræður um niðurstöður nefnda þingsins.

Á öðru samkomutímabili þingsins skulu niðurstöður og tillögur nefnda þingsins kynntar af nefndarformönnum.

Í starfsreglum þingsins skal nánar kveðið á um meðferð og umræður um tillögur nefnda þingsins.

Við lok tímabilsins skal forsætisnefnd falið að undirbúa frumvarp til stjórnarskipunarlaga.

26. gr.

Undirbúningur og meðferð frumvarps.

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga skal undirbúið af forsætisnefnd þingsins og sérfræðingum sem unnið hafa með nefndum þess.

Forseti þingsins leggur fram frumvarp til stjórnarskipunarlaga á fyrsta degi þriðja samkomutímabils þingsins.

Frágangur frumvarpsins skal fylgja þeim reglum sem gilda um lagafrumvörp í ákvæðum laga um þingskóp Alþingis.

Frumvarpið skal rætt við tvær umræður. Við fyrri umræðu skal ræða frumvarpið í heild sinni. Þegar þeirri umræðu er lokið gengur það til síðari umræðu og forsætisnefndar.

Starfsnefndir þingsins skulu senda umsögn sína til forsætisnefndar eftir fyrri umræðu um frumvarpið.

Síðari umræða fer eigi fram fyrir en eftir útbýtingu álits forsætisnefndar. Skal þá ræða greinar frumvarpsins og breytingartillögur við þær en auk forsætisnefndar hefur sérhver þingfulltrúi rétt til að leggja fram breytingartillögur við frumvarpið. Þegar umræðu er lokið skal greiða atkvæði um hverja grein frumvarpsins og breytingartillögur við þær og loks frumvarpið í heild sinni með áorðnum breytingum ef einhverjar eru. Séu engar breytingartillögur má þó bera frumvarpið upp í heild.

Um meðferð frumvarpsins fer að öðru leyti eftir starfsreglum þingsins.

27. gr.

Frumvarp sent Alþingi.

Þegar stjórnlagabing hefur samþykkt frumvarp til stjórnarskipunarlaganna skal það sent Alþingi til meðferðar.

Verði frumvarp ekki samþykkt skal stjórnlagabing engu síður senda það Alþingi ásamt breytingartillögum sem fram komu við meðferð þess.

28. gr.

Starfsreglur.

Forsætisráðherra setur stjórnlagabingi starfsreglur.

Stjórnlagabing getur ákveðið að leggja til breytingar á starfsreglunum og skulu þær staðfestar af forsætisráðherra.

29. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Við gildistöku þessara laga skal forsætisráðherra skipa þriggja manna undirbúningsnefnd stjórnlagabings til að undirbúa stofnun og starfsemi þingsins og skal nefndin ráða framkvæmdastjóra. Skal einn nefndarmanna tilnefndur af Alþingi.

Nefndin skal semja drög að starfsreglum fyrir þingið sem forsætisráðherra gefur út fyrir 15. apríl 2010.

Nefndin skal undirbúa kynningu á starfsemi þingsins og setja upp vefsíðu þess, útvega húsnæði og undirbúa ráðningu starfsmanna þingsins. Þá skal hún hefja gagnaöflun til undirbúnings fyrir tillögugerð stjórnlagabings.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

1. Inngangur.

Í frumvarpi þessu er lagt til að sett verði á fót stjórnlagabing sem falið verði að endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins. Frumvarpið er lagt fram af forsætisráðherra en það var unnið í samráði við fulltrúa allra þingflokka. Frumvarpið var lagt fram á 137. löggjafarþingi og er nú endurflutt óbreytt.

Forsaga frumvarpsins er sú að á síðasta löggjafarþingi lögðu þingmenn Samfylkingarinnar, Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, Framsóknarflokks og Frjálslynda flokksins fram frumvarp til stjórnarskipunarlaganna þar sem meðal annars var lagt til að stjórnlagabing yrði sett á fót með þjóðkjörnum fulltrúum. Ráðgert var að nýtt ákvæði um stundarsakir bættist við stjórnarskrána þar sem mælt var fyrir um stofnun þingsins, hvornig háttað yrði reglum

um kjör fulltrúa á þingið og jafnframt að það skyldi semja frumvarp að nýrri stjórnarskrá. Loks var lagt til í frumvarpinu að samráð skyldi vera milli stjórnlagabings og Alþingis, áður en frumvarp stjórnlagabings til nýrrar stjórnarskrár yrði lagt í þjóðaratkvæðagreiðslu og skyldi þjóðin þá kjósa um nýja stjórnarskrá með bindandi niðurstöðu. Með frumvarpinu fylgdu drög að frumvarpi til laga um stjórnlagabing. Þar var lagt til að settar yrðu nánari reglur um kosningar til þingsins, hlutverk þess og skipan, starfshætti og skipulag og samráð við Alþingi.

Frumvarpið til stjórnarskipunarlaga varð ekki útrætt. Þar sem ekki varð af þeim stjórnarskrárbreytingum sem þar voru ráðgerðar um stofnun stjórnlagabingsins og að frumvarp þess yrði lagt undir þjóðaratkvæði með bindandi niðurstöðu, er lagt til í frumvarpi þessu að stjórnlagabingið verði ráðgefandi enda skortir heimild í stjórnarskrána um annað. Að öðru leyti byggist frumvarpið í meginatriðum á þeim hugmyndum sem fram komu í fyrrgreindum drögum að lögum um stjórnlagabing, eftir því sem við getur átt. Eru almennar athugasemdir frumvarpsins hér á eftir um sögu íslensku stjórnarskrárinnar, hugtakið stjórnlagabing og ástæður að baki tillögu um stjórnlagabing einnig í meginatriðum þær sömu og fram komu í frumvarpinu sem var lagt fram á síðasta löggjafarþingi.

Til þess að draga úr kostnaði er nú lagt til að umfang stjórnlagabingsins verði nokkuð minna en áður var stefnt að og starfstími þess styttri. Eins er ráðgert að starf þingsins verði vandlega undirbúið áður en það tekur til starfa svo starfstími þess nýtist sem best og skilvirkni í vinnu við gerð frumvarpsins verði sem mest.

Veigamesta efnislega breytingin frá fyrri tillögum felst þó í því að frumvarp til stjórnarskipunarlaga sem stjórnlagabingi er ætlað að samþykkja verður nú sent Alþingi til áframhaldandi meðferðar og hefur Alþingi eins og endranær endanlegt ákvörðunarvald um þær breytingar sem samþykktar verða á stjórnarskrá. Verður þá í kjölfarið að rjúfa þing skv. 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar og láta fara fram almennar kosningar. Samþykki Alþingi frumvarpið óbreytt að því loknu teljast stjórnarskrárbreytingarnar samþykktar. Í því sambandi kemur til álitu að fresta þinginu og þar með kosningu til þess fram til ársins 2011 þannig að störf stjórnlagabingsins og umfjöllun Alþingis í kjölfarið á frumvarpi til nýrra stjórnarskipunarlaga fari betur saman við kosningar til Alþingis sem ætla má að verði vorið 2013. Er rétt að Alþingi taki afstöðu til þessa við umfjöllun sína um frumvarpið.

Þótt niðurstaðan sem stjórnlagabing samþykkir sé ráðgefandi fyrir Alþingi en ekki bindandi er vafalaust að frumvarp þess til laga um stjórnarskrárbreytingar hlýtur að hafa veigamikla pólitíska þýðingu, einkum ef rík samstaða næst um samþykkt frumvarpsins.

2. Saga íslensku stjórnarskrárinnar.

Uppbygging og kaflaskipan lýðveldisstjórnarskrárinnar frá 1944 eru í meginatriðum sambærileg fyrstu stjórnarskrá íslenska ríkisins um hin sérstaklegu málefni Íslands frá 5. janúar 1874 sem var sett einhliða af Kristjáni níunda Danakonungi. Ástæður þess að fyrsta íslenska stjórnarskráin var sett með einhliða ákvörðun konungs án samþykkis Alþingis má rekja til togstreitu á milli Íslendinga og dönsku ríkisstjórnarinnar um stjórnskipulega stöðu íslenska ríkisins gagnvart Danmörku sem þá hafði staðið í áratugi. Barátta Íslendinga fyrir sjálfstæði fór vaxandi upp úr 1830 samhliða því sem kröfur um afnám einveldis í Danmörku og öðrum Evrópuríkjum jukust. Hugmyndir um þjóðfrelsi og lýðræði og stofnun stéttapinga í Danmörku kyntu undir kröfum um endurreisn Alþingis og sjálfstæði íslensku þjóðarinnar og var Alþingi endurreist sem ráðgefandi þing árið 1843 en kom fyrst saman árið 1845.

Eftir að einveldi var afnumið í Danmörku árið 1848 efndi Friðrik sjöundi Danakonungur til sérstaks stjórnarlagabings sem var falið að semja stjórnlæg fyrir danska ríkið. Helstu fyrirmyndir sem stuðst var við í þeim efnum voru norsku grundvallarlögin sem samþykkt höfðu verið á Eiðsvöllum 1814 og stjórnarskrá Belgíu frá 1830. Afrakstur danska stjórnlagabingsins varð ný grundvallarlög fyrir danska ríkið (d. *Danmarks Riges Grundlove*) sem samþykkt voru 5. júní 1849.

Óvissa var hins vegar uppi um stöðu Íslands innan danska konungsríkisins og höfðu Íslendingar því að dönsku grundvallarlögin væru gild stjórnlæg fyrir Ísland, enda væri Ísland ekki hluti danska ríkisins. Á Þjóðfundinum sem efnt var til í Reykjavík 5. júlí 1851 lagði danska stjórnin fram frumvarp til laga um stöðu Íslands í danska ríkinu og ríkisþingkosningar sem mætti harðri mótstöðu, enda stefndi það að algerri innlimun Íslands í danska ríkið. Í 1. gr. frumvarpsins var vísað til þess að dönsku grundvallarlögin frá 1849 skyldu vera gild á Íslandi, nema í þeim atriðum sem sérreglur væru um í frumvarpinu. Var frumvarpið sent til nefndar sem kjörin var af þinginu undir forustu Jóns Sigurðssonar og skilaði meiri hluti hennar ítarlegu álitni og tillögum um viðtækar breytingar á því varðandi sambandið milli Íslands og Danmerkur sem gengu þvert á þær tillögur sem komu fram í stjórnarfrumvarpinu.

Ný stjórnarfrumvörp voru lögð fyrir Alþingi 1867, 1869 og 1871 en ekki gekk enn saman með Íslendingum og dönsku stjórninni. Var meginásteytingarsteinninn sem fyrr sambandið milli ríkjanna tveggja. Voru frumvörpin nær samhljóða þágildandi ákvæðum nýrra grundvallarlaga Danmerkur frá 1866 sem höfðu breyst lítillaga frá samþykkt grundvallarlaga frá 1849.

Á þinginu 1873 freistaði Alþingi þess, í kjölfar Þingvallafundar, að samþykkja nýtt stjórnarskráfrumvarp og óskaði þess að konungur veitti því lagagildi ekki síðar en á árinu 1874, en á því ári var stefnt að því að halda þjóðhátíð í tilefni af 1000 ára afmæli Íslandsbyggðar. Til vara var þó sú krafa gerð að féllist konungur ekki á þessar tillögur skyldi hann setja Íslendingum stjórnarskrá. Viðbrögð konungs við þessu voru að setja Íslendingum stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands 5. janúar 1874, án þess að hún hefði verið samþykkt af Alþingi. Var þar ekki farið að tillögum Íslendinga hvað varðandi sambandið milli ríkjanna. Byggðist stjórnarskráin á skilgreiningu laga um hina stjórnskipulegu stöðu Íslands í danska ríkinu, svokallaðra stöðulaga, sem sett höfðu verið árið 1871 þvert á vilja Íslendinga, enda mæltu þau fyrir um að Ísland væri óaðskiljanlegur hluti Danaveldis með sérstökum landsréttindum. Var stjórnarskráin í öllum meginatriðum samhljóða dönsku grundvallarlögunum sem þá giltu, frá 1866, þótt ýmislegt í athugasemdum og tillögum Alþingis frá 1867, 1869 og 1871 virðist hafa haft áhrif á útfærslu hennar í endanlegri gerð.

Sá mikilvægi áfangi náðist með stjórnarskránni 1874 að Alþingi Íslendinga fékk lögjafarvald þótt takmarkað væri við íslensk sérmál. Þá skyldi framkvæmdarvaldið vera hjá konungi en hann láta ráðherra Íslandsmála framkvæma það vald en sá ráðherra sat jafnframt í ríkisstjórn Dana. Æðsta framkvæmdarvald innan lands skyldi hins vegar vera í höndum landshöfðingja, sem skipaður væri af konungi, en starfaði á ábyrgð ráðherrans. Frá árinu 1881 urðu stjórnarskrármálefni margsinnis borin upp á Alþingi sem í meginatriðum endurspegluði viðleitni íslenskra stjórnmalamanna til að knýja á um aukin réttindi Íslendinga gagnvart danska ríkinu og breytta skilgreiningu á stöðu Íslands en þó einkum að framkvæmdarvaldið flyttist inn í landið og ráðherra bæri ábyrgð gagnvart þinginu.

Breytingar á stjórnarskránni náðust þó aðeins fram tvisvar. Árið 1903 voru gerðar nauðsynlegar breytingar vegna heimastjórnar á Íslandi og inn komu ákvæði um ráðherra. Árið

1915 var breytt ýmsum ákvæðum um ráðherra, m.a. að fjölga mætti ráðherrum. Konur fengu kosningarrétt og kosningarréttur karla og kvenna var gerður almennur.

Árið 1919 voru gerðar þær breytingar á stjórnarskránni sem leiddi af fullveldi Íslands og árið 1920 var samþykkt stjórnarskrá konungsríkisins Íslands, nr. 9/1920. Þessar breytingar vörðudu meðal annars stjórnskipun ríkisins, konungsvaldið, ráðherra og ríkisstjórn. Íslenska ríkið fékk utanríkismál í sínar hendur. Ákvæði um eftirlaun embættismanna var innleitt á ný. Alþingi skyldi koma saman hvert ár. Fallið var frá tímaáætlun um rýmkun kosningarréttar og kosningaaldur festur við 25 ár. Heimilað var að innleiða hlutfallskosningar í Reykjavík og að fjölga þingmönnum með lögum. Innleitt var sérstakt ákvæði um að útlendingar gætu ekki fengið ríkisborgararétt á Íslandi nema með lögum og að heimildum útlendinga til að eiga fasteignarréttindi hér á landi skyldi skipað með lögum. Ýmsar smávægilegri breytingar voru einnig gerðar þetta ár.

Umræður um breytingar á stjórnarskrá á þriðja áratug tuttugustu aldarinnar snerust einkum um fækkun ráðherra og þinghald annað hvert ár. Í upphafi fjórða áratugarins var hins vegar kosningakerfið komið á dagskrá og það átti eftir að móta mjög allar umræður um breytingar á stjórnarskrá það sem eftir lifði aldarinnar.

Tvisvar voru gerðar breytingar á stjórnarskránni frá 1920 áður en lýðveldisstjórnarskráin 1944 tók við. Meiri hluti fékkst fyrir stjórnarskrárbreytingu einnig árið 1927 en sú breyting hlaut ekki staðfestingu hjá nýju þingi eftir kosningar. Árið 1934 voru m.a. gerðar þær breytingar að kjördæmaskipunin var fest í stjórnarskrá, þingmönnum var fjölgað, jöfnunarsæti voru tekin upp en landskjör afnumið, kosningarréttur lækkaður í 21 ár, ákvæði um að sveitarstyrkþegar skyldu ekki njóta kosningarréttar var afnumið og fjárlög skyldu lögð fyrir sameinað þing.

Árið 1942 var kosningafyrirkomulagi breytt og síðar á árinu var samþykkt frávik frá ákvæðum stjórnarskrárinnar um stjórnarskrárbreytingu sem gerði landsmönnum kleift að samþykkja breytingar á stjórnarskránni vegna sambandsslitanna við Dani í Þjóðaratkvæðagreiðslu.

Samkvæmt dansk-íslensku sambandslögum frá 1918 gátu hvort heldur sem er danska þingið eða Alþingi krafist endurskoðunar sambands ríkjanna eftir árslok 1940. Væri nýr samningur ekki gerður innan þriggja ára gæti hvor aðili um sig krafist þess að hann skyldi úr gildi felldur. Slík ákvörðun krafðist $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða í hvorri deild danska þingsins eða í sameinuðu Alþingi og $\frac{3}{4}$ hluta kjósenda staðfestu síðan þá ákvörðun í atkvæðagreiðslu sem að minnsta kosti $\frac{3}{4}$ hlutar kjósenda tækju þátt í. Ljóst var að eftir því sem nær dró þessu tímamarki jókst stuðningur við að slíta sambandinu við Dani. Í upphafi árs 1940 skipaði forsætisráðherra nefnd til að semja frumvarp að nýrri stjórnarskrá og hafði hún lokið verki sínu um mitt ár. Ekki varð þó af því að frumvarpið væri lagt fram á Alþingi. Í millitíðinni hafði Danmörk verið hertekin af Þjóðverjum og í kjölfar þess ályktaði Alþingi um yfirtöku Íslendinga á meðferð konungsvalds, utanríkismála og landhelgisgæslu, 10. apríl 1940. Mánuði síðar var Ísland hernumið af Bretum.

Árið 1941 lagði ríkisstjórnin fram á Alþingi þrjár þingsályktunartillögur þar sem lýst var yfir í fyrsta lagi að Ísland hefði öðlast rétt til sambandsslita og jafnframt vilja Alþingis til sambandsslita við Danmörku, í öðru lagi að Alþingi mundi kjósa ríkisstjóra til eins árs í senn til að fara með æðsta vald í málefnum ríkisins og loks í þriðja lagi að Alþingi stefndi á lýðveldisstofnun jafnskjótt og sambandinu við Danmörku yrði formlega slitið.

Í maí 1942 samþykkti Alþingi eftirfarandi þingsályktun:

Alþingi ályktar að kjósa 5 manna millipinganefnd til þess að gera tillögur um breytingar á stjórnskipunarlægum ríkisins í samræmi við yfirlýstan vilja Alþingis um, að lýðveldi verði stofnað á Íslandi, og skili nefndin álitinu nógu snemma til þess að málið geti fengið afgreiðslu á næsta Alþingi. Nefndin kys sér sjálfformann. Nefndarkostnaður greiðist úr ríkissjóði.

Í nefndina voru kosnir tveir fulltrúar frá bæði Sjálfstæðisflokki og Framsóknarflokki en einn frá Alþýðuflokki. Enginn fulltrúi Sósíalístaflokksins var kosinn í nefndina. Virðist ætlun þingsins hafa verið að hraða viðskilnaðinum við Dani og ekki nauðsynlega bíða þess að sá frestur sem tilskilinn var í sambandslögnum væri útrunninn. Upp úr miðjum júlímánuði hafði nefndin gengið frá uppkasti að nýrri stjórnarskrá. Þessi áform mættu nokkurri andstöðu innan lands en meiru skipti þó að Bretar og Bandaríkjamenn voru þeim andsnúnir. Voru þau því lögð á hilluna í bili.

Í september 1942 var samþykkt frumvarp til stjórnskipunarlaga sem heimilaði að breyta stjórnarskránni með afbrigðilegum hætti, þ.e. með samþykkt eins þings og meiri hluta kosningarbærra manna í þjóðaratkvæðagreiðslu. „Þó er óheimilt“ eins og segir í stjórnskipunarlögnum „að gera með þessum hætti nokkrar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær, sem beinlínis leiðir af sambandslitum við Danmörku og því, að Íslendingar taka með stofnun lýðveldis til fullnustu í sínar hendur æðsta vald í málefnum ríkisins.“

Jafnframt var samþykkt þingsályktunartillaga um fjölgun í stjórnarskrárnefndinni í átta og höfðu þá allir stjórnsmálaflokkar tvo fulltrúa í henni. Nefndin skilaði álitinu og frumvarpi að stjórnarskrá til forsætisráðherra í apríl 1943 en lagði til að gildistaka yrði miðuð við 17. júní 1944 enda væri þá fullnægt þeim tímafresti sem gefinn var í sambandslögnum frá 1918. Samstaða var í nefndinni um önnur atriði en heiti forseta (ríkisforseti eða forseti lýðveldisins) og val á forseta (þingkjörinn eða þjóðkjörinn). Meiri hluti nefndarinnar hallaðist að heitinu forseti lýðveldisins og að hann skyldi þingkjörinn. Vilji nefndarmeirihlutans varð þó ekki ofan á hvað þessi atriði varðar. Heiti embættis forseta er forseti Íslands (þótt forseti lýðveldisins komi einnig fyrir í stjórnarskrá) og á endanum varð ofan á að hafa forsetann þjóðkjörinn eftir að sú hugmynd hafði fengið frekar dræmar undirtektir hjá almenningi að forsetinn yrði þingkjörinn. Í þinginu var deilt um ýmis fleiri atriði málsins, meðal annars hvort forseti ætti að hafa frestandi synjunarvald við lagasetningu (eins og forsætisráðherra utanþingsstjórnarinnar, Björn Þórðarson, lagði til) eða málskotsrétt til þjóðarinnar eins og varð niðurstaðan.

Mikilvæg forsenda þeirrar samstöðu sem ríkti við afgreiðslu stjórnarskrárinnar 1944 var að hún náði einungis til mjög afmarkaðra þátta stjórnskipunarinnar. Um þetta segir í álitinu millipinganefndarinnar sem undirbjó frumvarpið:

Samkvæmt endursamþykkt þingsályktunartillögunnar um skipun millipinganefndarinnar í stjórnarskrármálinu, er gerð var hinn 8. sept. 1942, skilar nefndin með þessu stjórnarskrárfrumvarpi og greinargerð fyrri hluta þess verkefnis, er henni var falið, en mun áfram vinna að seinni hluta verkefnisins, sem sé að „undirbúa aðrar breytingar á stjórnskipulaginu, er þurfa þykir og gera verður á venjulegan hátt“. Má ætla að það starf verði öllu viðtækara og þurfi þar til að afla ýmissa gagna, er nú liggja eigi fyrir, svo og að gaumgæfa reynslu þá, er lýðræðisþjóðir heimsins óefað öðlast í þessum efnunum á þeim tímum, sem nú líða yfir mannkynið. Þangað til því verki yrði lokið, ætti sú stjórnarskrá sem hér er lögð fram, að nægja, enda eru ákvæði hennar mestmegnis þau, er nú gilda í stjórnskipunarlögum hins íslenska ríkis, að breyttu hinu æðsta stjórnarformi, frá konungdæmi til lýðveldis o.s.frv.

Þær breytingar sem gerðar voru á stjórnskipuninni 1944 voru í samræmi við þetta fyrst og fremst að felld voru út ákvæði um konung og innleidd ákvæði um forseta. Hlutverk for-

seta í stjórnskipun landsins var að flestu leyti mjög sambærilegt við hlutverk konungs áður. Þó voru gerðar vissar breytingar á þessum ákvæðum hér og þar – t.d. voru meiri takmarkanir á synjunarvaldi forseta en áður höfðu verið á neitunarvaldi konungs og eins voru sérstök ákvæði um frávikningu forseta. Að öðru leyti stóð stjórnarskráin óbreytt.

3. Vinna við endurskoðun lýðveldisstjórnarskrárinnar.

Stjórnarskrárnefndin starfaði, eins og fram kemur í álitum hennar, áfram að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar. Árið 1945 ákvað Alþingi að skipa 12 manna nefnd til ráðgjafar eldri nefndinni og tveimur árum síðar var samþykkt þingsályktunartillaga um skipan nýrrar sjö manna nefndar til að endurskoða stjórnarskrá þar sem starfsemi hinnar fyrri hafði lognast út af.

Framan af virðist það einkum hafa háð starfi nefndarinnar að stjórnsmálaflokkarnir höfðu ekki mótað sér afstöðu í þeim málum sem nefndin átti að fjalla um. Þannig sagði Steingrímur Steinþórsson forsætisráðherra í svari við fyrirspurn um störf nefndarinnar á þingi 1952 að fljótlega hafi það komið í ljós að „fulltrúar hinna pólitísku flokka, sem sæti áttu í nefndinni, höfðu ekki neinar till. fram að bera, vegna þess að þeir, sem sendu þá í nefndina, höfðu ekki gert sér ljóst, hvernig þeir stæðu í málinu. ... Það hefur verið í samráði við ríkisstjórn, að störf þessarar nefndar hafa legið niðri nú alllangan tíma.“

Önnur fyrirspurn kom fram á Alþingi árið 1955 um hvað liði störfum stjórnarskrárnefndarinnar. Í svari sínu sagði Ólafur Thors forsætisráðherra meðal annars:

Um störf stjórnarskrárnefndarinnar, er skipuð var 14. nóv. 1947 samkv. þáttill. frá 14. maí 1947, er það að segja, að í henni var lengi leitað samkomulags um málið. Hinn 18. nóv. 1952 var svo enn haldinn fundur í þessari stjórnarskrárnefnd. Bjarni Benediktsson, formaður nefndarinnar, afhenti þá nm. þar ákveðnar tillögur um efni nýrrar stjórnarskrár frá þeim Bjarna Benediktssyni, Gunnari Thoroddsen og Jóhanni Hafstein. Skýrði Bjarni Benediktsson síðan opinberlega frá þessum tillögum, og er sú frásögn birt í Morgunblaðinu 22.–24. jan. 1953. Tillögurnar voru nokkuð ræddar á nefndum fundi 18. nóv., og lýkur fundargerðinni þannig: „Að lokum var ákveðið að nefndarmenn létu formann vita, þegar þeir væru búnir að kynna sér tillögur þremminganna og taka afstöðu til þeirra, og skyldi þá kallaður saman fundur að nýju.“

Tillögur þær sem Bjarni Benediktsson lagði fram í nóvember 1952 gerði hann síðar að umræðuefni á Varðarfundi í ræðu sem birtist í Morgunblaðinu 22.–24. janúar 1953. Tillögurnar voru í tuttugu liðum og vörðuðu völd forseta, varaforseta, afnám landsdóms, reglur um stjórnarmyndun, aukafjárveitingar, kosningaaðferð, hæstarétt, ákærvaldið, mannréttindi, sveitarfélög, aðferðir við að breyta stjórnarskrá og ýmislegt fleira. Ekki verður vart mikilla ummerkja um störf nefndarinnar eftir 1953. Framsóknarmenn héldu því fram í deilum um stjórnarskrárbreytingar 1959 að þótt nefndin hefði ekki starfað héldi hún samt umboði sínu. Í Ríkishandbók Íslands árið 1965 er einnig litið svo á að nefndin sé enn þá til. Gögn hafa hins vegar ekki fundist um störf hennar á þessum tíma.

Þótt stjórnarskrárnefndin frá 1947 næði ekki að skila álitum hefur þó hugmyndin um þá heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar sem fyrirheit voru gefin um 1944 reglulega komið til tals á Alþingi. Stór hluti þingsályktunartillagna sem snerta stjórnarskrármálefni hefur snúist um þetta.

Árið 1972 var samþykkt þingsályktunartillaga á Alþingi um myndun stjórnarskrárnefndar til að vinna að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar og var sjö manna nefnd kosin af Alþingi til að sinna því verki. Þessi nefnd skilaði miklu starfi fram til 1983 og hún skilaði

af sér skýrslum um málið en ekki náðist í henni full samstaða um endanlegar tillögur. Gunnar Thoroddsen forsætisráðherra lagði hins vegar fram stjórnarskrárfrumvarp 1983 í sínu nafni sem byggðist á störfum nefndarinnar. Í frumvarpinu var tekið á mörgum þeirra atriða sem fjallað hafði verið um áratuginn á undan.

Sum þeirra atriða sem var að finna í stjórnarskrárfrumvarpinu 1983 hafa komist í framkvæmd, fyrir tilstilli almennra laga eða í þeim stjórnarskrárbreytingum sem gerðar voru 1984, 1991 og 1995. Alþingi afgreiddi hins vegar ekki stjórnarskrárfrumvarpið í heild sinni og mörg þeirra atriða sem þar var að finna eru utan við stjórnarskrá.

Stjórnarskrárnefndir störfuðu áfram eftir kosningarnar 1983, 1987 og 1991 eftir því sem næst verður komist. Engin gögn eru þó á Þjóðskjalasafni um störf þeirra eftir 1987. Í athugasemdum og framsöguræðum sem voru undanfari stjórnarskrárbreytingarinnar 1991 kemur fram að frumvarpið var samið af nefnd formanna þingflokka að beiðni forseta Alþingis og ekkert kemur fram um að stjórnarskrárnefnd hafi komið þar við sögu. Hins vegar segir í greinargerð með frumvarpinu um mannréttindakaflann 1994–95:

Í apríl 1994 sendi stjórnarskrárnefnd formönnum þingflokka tillögur um breytingar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar. Með ályktun Alþingis 17. júní 1994 í tilefni 50 ára lýðveldis á Íslandi var samþykkt að stefnt skyldi að því að ljúka endurskoðun alls VII. kafla stjórnarskrárinnar fyrir næstu reglulegar alþingiskosningar. Við endurskoðunina skyldi höfð hliðsjón af áðurgreindum tillögum stjórnarskrárnefndar frá 5. apríl 1994 en einnig skyldi fjalla um önnur ákvæði kaflans, svo sem um skipan skattamála, ríkisborgararétt og stöðu sveitarfélaga. Á síðara stigi var enn fremur ákveðið að taka til endurskoðunar ákvæðin um trúfrelsi í VI. kafla.

Frumvarpið sem hér liggur fyrir, er í mörgum atriðum sambærilegt við tillögur stjórnarskrárnefndar að því er varðar mannréttindaákvæðin. Þó hafa þær sætt nokkrum breytingum frá upprunalegri mynd því að formenn þingflokka ákváðu síðla sl. sumar að taka þær til frekari athugunar og fengu til liðs við sig virta lögfræðinga og sérfræðinga á sviði mannréttinda og stjórnskipunar. Tillögurnar hafa enn tekið nokkrum breytingum eftir viðræður formanna þingflokka um málið og umræður í þingflokkum að undanfögnu.

Um undirbúning að stjórnarskrárbreytingu 1999 segir í frumvarpi:

Hinn 8. september 1997 skipaði forsætisráðherra nefnd til að endurskoða kjördæmskipan og tilhögun kosninga til Alþingis. Nefndin var skipuð samkvæmt tilnefningum þingflokka að undangengnu samráði við formenn allra stjórnsmálaflokka sem þá áttu fulltrúa á Alþingi. ... Nefndin skilaði forsætisráðherra skýrslu 6. október 1998 sem hann hefur lagt fyrir Alþingi á yfirstandandi þingi.

Nefndin lagði til að formenn stjórnsmálaflokka legðu sameiginlega fram frumvarp um breytingu á ákvæðum stjórnarskrár um alþingiskosningar og gekk það eftir.

Í ársbyrjun 2005 skipaði þáverandi forsætisráðherra nefnd um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Fulltrúar allra flokka áttu sæti í nefndinni og var Jón Kristjánsson, þáverandi heilbrigðisráðherra, formaður nefndarinnar. Með nefndinni starfaði hópur sérfræðinga undir forustu Eiríks Tómassonar prófessors. Samkvæmt skipunarbréfi skyldi endurskoðunin „einkum bundin við I., II. og V. kafla stjórnarskrárinnar og þau ákvæði í öðrum köflum hennar sem tengjast sérstaklega ákvæðum þessara þriggja kafla“. Í upphafi nefndarstarfsins lýsti formaður nefndarinnar því yfir að engir hlutar stjórnarskrárinnar væru fyrir fram undanskildir. Nefndin skilaði af sér áfangaskýrslu í febrúar 2007 og frumvarpi til breytinga á 79. gr. stj.skr. Var markmiðið meðal annars að nefndin gæti unnið áfram í kjölfar þingkosninga vorið 2007 og hægt yrði að bera nýja stjórnarskrá upp á Alþingi og í þjóðar-

atkvæðagreiðslu um mitt næsta kjörtímabil. Frumvarp stjórnarskrárnefndar var hins vegar aldrei lagt fram og nefndin kom ekki saman eftir kosningarnar vorið 2007.

Þeirri heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar sem fara átti fram eftir að lýðveldisstjórnarskráin var sett 1944 hefur því aldrei lokið. Einstakar breytingar hafa hins vegar verið gerðar. Sumar þeirra hafa verið mjög afmarkaðar, eins og breyting á kosningaaldri árið 1968 en aðrar víðtækari, eins og breytingar á starfsháttum Alþingis og fleira 1991 og endurskoðaður mannréttindakafli 1995.

Þeir kaflar stjórnarskrárinnar sem hafa verið endurskoðaðir rækilega eru III. kafli um þingkosningar, IV. kafli um störf Alþingis og VII. kafli um mannréttindi. Öðrum köflum hefur minna verið breytt. Þannig hefur I. kafli aldrei verið breytt, II. kafli breytt í nokkrum atriðum árið 1991, mest til að taka mið af afnámi deildaskiptingar Alþingis, V. kafli um dómsvaldið hefur nær ekkert verið breytt en ein af þremur greinum VI. kafli um kirkju og trúfrelsi var endurskoðuð 1995.

4. Um hugtakið stjórnlagabing og hlutverk þess.

Hugtakið stjórnlagabing er ekki fastmótað en eins og nafnið gefur til kynna hefur slíkt þing það hlutverk að semja ný stjórnlæg eða reglur um stjórnskipun ríkis eða breyta þeim sem fyrir eru og þar sitja venjulega þjóðkjörnir fulltrúar, oftast af þjóðþingum. Slík þing hafa verið haldin víða um heim á ýmsum tímum sögunnar og marka gjarnan upphaf að stofnun nýrra ríkja eða nýjum stjórnarháttum í ríki í kjölfar stríðsátaka, byltinga eða niðurbrots í þjóðfélagsskipan og stjórnlagakreppu sem myndast hefur í kjölfarið.

Markmið stjórnlagabings er að undirstrika þær stoðir hvers lýðræðisþjóðfélags að allt vald spretti frá þjóðinni og því skuli stjórnlæg sett af fulltrúum fólksins. Þessum þjóðkjörnu fulltrúum er falið að setja þær grundvallarreglur sem gilda um æðstu stjórn og skipulag ríkisins, uppsprettu ríkisvalds, verkefni handhafa ríkisvaldsins, verkaskiptingu þeirra og valdmörk. Hugmyndir þessar birtust m.a. í ritum heimspekinganna John Locke (1632–1704) um uppsprettu ríkisvaldsins og Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) um samfélagssáttmála (Du Contrat social), svo og kenningum fleiri stjórnmálaheimspekinga 17. og 18. aldar sem byggjast á því að ríkisvald réttlætist af samkomulagi borgaranna um að fela yfirvöldum tiltekin afmörkuð verkefni en jafnframt að ríkisvaldinu skuli sett ákveðin mörk sem þau megi ekki fara út fyrir. Ákvörðun um gerð slíks sáttmála er þannig í höndum þjóðarinnar því þjóðin sjálf er stjórnarskrárgjafinn.

5. Nokkur dæmi um stjórnlagabing og afrakstur þeirra.

Þegar einveldi konunga var aflagt í Evrópuríkjum á 18. og 19. öld og ríki tóku upp lýðræðislega stjórnarhætti voru ýmis dæmi þess að stjórnlagabing væru sett á fót til að semja stjórnarskrár ríkisins. Eitt frægasta þingið af þeim toga var sett í Filadelfíu í Bandaríkjunum sumarið 1787 með 55 fulltrúum allra fylkja Bandaríkjanna sem lýst höfðu yfir sjálfstæði sínu árið 1776. Varð afrakstur þingsins stjórnarskrá Bandaríkjanna sem var samþykkt sama ár og er enn í gildi en margir viðaukar hafa síðar verið gerðir við hana. Eins má nefna samþykkt norsku stjórnarskrárinnar sem fram fór á þjóðfundum sem haldinn var á Eiðsvöllum í Noregi 17. maí 1814. Loks má árétta að fyrstu dönsku grundvallarlögin frá 5. júní 1849 voru samþykkt af sérstöku stjórnlagabingi sem sett var á fót árið áður.

Segja má að þjóðfundurinn sem fram fór í Reykjavík 5. júlí 1851 hafi verið ígildi stjórnlagabings hér á landi. Markmið hans var að samþykkja ný stjórnskipunarlög fyrir Ísland en Íslendingar höfðu hafnað því að dönsku grundvallarlögin frá 1849 væru bindandi fyrir Ísland.

Á Þjóðfundinum lagði danska stjórnin fram frumvarp til laga um stöðu Íslands í danska ríkinu og ríkisþingkosningar, sem mætti algerri móttöðu fundarmanna, enda stefndi það að beinni innlimun Íslands í danska ríkið. Sem kunnugt er lauk fundinum með orðum Jóns Sigurðssonar sem þjóðkjörnir fulltrúar fundarins tóku undir: „Vér mótmælum allir“ en þá var fundi slitið af fulltrúa konungs á þinginu. Meira en tveir áratugir liðu frá þessu þar til Íslendingum var sett stjórnarskrá, en þá var hún einhliða sett af Danakonungi árið 1874 eins og áður er getið og án samþykkis þjóðkjörinna fulltrúa á Alþingi.

Frá 20. öldinni má finna allmörg dæmi um stjórnlagabing sem samþykktu nýjar stjórnarskrár, t.d. í Þýskalandi eftir lok síðari heimsstyrjaldarinnar og varð afrakstur þess þýska stjórnarskráin frá 1949 sem er enn í gildi. Þá má nefna stjórnlagabing Nýfundnlands frá 1946. Í síðarnefnda tilvikinu var kosið beint til þingsins en slík tilhögun virðist vera sjaldgæfari. Nýjasta dæmið sem finna má frá Evrópuríki var ráðgefandi stjórnlagabing sem sett var á fót í Austurríki árið 2003. Það starfaði í tvö ár en tillögur þess um breytingar á austurrísku stjórnarskránni, sem er að stofni til frá 1920, hafa ekki náð fram að ganga. Algennt virðist að stjórnlagabing séu sett á fót í sambandsríkjum þar sem lögð er áhersla á að öll ríki eða fylki eigi fulltrúa og markmið nýrra stjórnлага er m.a. að skilgreina valdmörk á milli valds fylkjanna og sambandsvaldsins. Í öllum fyrrgreindum tilvikum var um sambandsríki að ræða. Í kjölfar afnáms kynþáttaaðskilnaðar í Suður-Afríku og falls stjórnar hvíta minni hlutans var sett á fót stjórnlagabing sem skyldi semja og afgreiða nýja stjórnarskrá og ljúka því starfi á 18 mánuðum, fram til vors 1996. Stjórnlagabingið samanstóð af báðum deildum suður-afríska þingsins en hafði sér til ráðgjafar nefnd sjö óháðra sérfræðinga.

Í Sviss er komin rík hefð á að stjórnlagabing endurskoði stjórnarskrár kantónanna. Þannig hafa níu kantónur af 22 sett á fót stjórnlagabing frá árinu 1980 til þess að endurskoða stjórnarskrá sína. Sú síðasta er Genf, þar sem kosið var til slíks þings haustið 2008. Hinar kantónurnar hafa flestar endurskoðað sínar stjórnarskrár á sama tímabili en þá með hefðbundnari hætti. Endurskoðun með þessum hætti er gjarnan hleypt af stað með samþykkt stjórnskipunarlaga í þjóðaratkvæðagreiðslu. Tilgangurinn er yfirleitt sá að færa texta sem á uppruna á 19. öld nær nútímanum og taka í slíku grundvallarskjali á vandamálum samtímans. Fjöldi þingmanna á stjórnlagabingi kantónanna hefur verið á bilinu 60–200. Sá tími sem stjórnlagabingin hafa fengið til umráða er 3,5–9,5 ár. Í flestum tilvikum er niðurstaðan borin beint undir þjóðaratkvæði en þó er gert ráð fyrir því varðandi stjórnlagabing Genfar að niðurstaðan fari til löggjafarþingsins til afgreiðslu. Oftast hefur verið kosið til þinganna með listakosningu og hefðbundnir stjórnmalaflokkar hafi yfirleitt átt flesta fulltrúa.

Um skipulag og starfshætti stjórnlagabinga og niðurstöður þeirra hafa gilt mjög fjölbreyttar reglur eftir því hvaða ríki á í hlut. Þannig eru ólíkar reglur um hvernig er háttað vali fulltrúa á stjórnlagabing. Aðalreglan er að fulltrúar á stjórnlagabingi séu þjóðkjörnir, t.d. sem þingmenn á þjóðþingum, en ekki sé kjörið beint á stjórnlagabingið eins. Auk þess veljast þangað fulltrúar ríkja eða fylkja þegar um sambandsríki er að ræða. Þá er ekki einhlítt hver eru bindandi áhrif samþykktar stjórnlagabings og jafnframt er misjafnt hvort niðurstaða stjórnlagabinga um nýja stjórnarskrá er borin undir þjóðina í þjóðaratkvæðagreiðslu. Eitt eiga flest stjórnlagabing þó sameiginlegt. Þau eru ekki varanlegar stofnanir en hlutverk þeirra takmarkast við að setja stjórnlæg eða stjórnarskrá í eitt skipti og er oft markaður til þess ákveðinn tími. Þaðan í frá er venjulegt gert ráð fyrir því í stjórnarskránni að unnt sé að breyta ákvæðum hennar eftir sérstökum reglum um samþykkt þjóðþings og eftir atvikum einnig með þjóðaratkvæðagreiðslu.

6. Tillögur um stjórnlagabing á Íslandi.

Hugmyndin um stjórnlagabing hér á landi er ekki ný af nálinni. Við undirbúning lýðveldisstofnunarinnar kom til umræðu á Alþingi að kalla saman stjórnlagabing. Var því hreyft snemma árið 1941 af Jónasi Jónassyni alþingismanni að eðlilegt væri að saman yrði kvaddur sérstakur Þjóðfundur til ákvörðunar um lýðveldisstofnun hér á landi en með þessu var einnig skírskotað til Þjóðfundarins árið 1851. Þjóðfundarhugmyndin var mjög rækilega rædd, einkum sumarið 1942 þegar þingmenn og ríkisstjórn ræddu ýmsa kosti um hvernig stofnun lýðveldisins yrði best tryggð. Ekki varð þó af þessu, m.a. vegna ótta um að málið gæti valdið töfum. Þá voru aðstæður með þeim hætti að rétt þótti að biða með heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar, eins og áður var rakið. Þess í stað var ákveðið að leggja frumvarp til nýrrar stjórnarskrár í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Frá lýðveldisstofnun hefur frumvarp um stjórnlagabing þrisvar sinnum verið lagt fram. Fyrst af Páli Zóphóníassyni, þingmanni Framsóknarflokksins, árið 1948 og svo aftur af Jóhönnu Sigurðardóttur, núverandi forsætisráðherra, árið 1995. Á síðasta löggjafarþingi lagði Siv Friðleifsdóttir, ásamt öðrum þingmönnum Framsóknarflokksins, fram frumvarp um stjórnlagabing og eins og lýst var í inngangi hér að framan var einnig lagt fram á síðasta löggjafarþingi frumvarp þingmanna fjögurra stjórnsmálaflokka um stofnun stjórnlagabings, sem er helsta fyrirmynd þessa frumvarps.

Ástæður þess að hugmyndir um stjórnlagabing hafa verið endurvaktar má einkum rekja til viðtækrar þjóðfélagsumræðu um nauðsyn þess að endurskoða grundvöll íslenska stjórnkerfisins í kjölfar bankahrunsins sl. haust og þeirra áfalla sem íslenska efnahagskerfið hefur orðið fyrir. Kröfur hafa komið fram um að endurskoðaðar verði ýmsar grundvallarreglur í íslensku stjórnskipulagi, þar á meðal þær sem lúta að skipulagi löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og aðskilnaði milli þessara tveggja valdþátta, hvernig er háttáð reglum um ábyrgð handhafa framkvæmdarvaldsins og eftirliti með starfi stjórnvalda og um möguleika þjóðarinnar á því að taka beinan þátt í ákvörðunum með þjóðaratkvæðagreiðslu. Í þeirri umræðu hefur sjónum verið beint að stjórnarskrá lýðveldisins, setningarhætti hennar og þeirri staðreynd að raunveruleg lýðræðisleg umræða hefur aldrei farið fram hér á landi um það hvernig beri að haga þessum málum á Alþingi Íslendinga. Enn er byggt á því skipulagi sem var við lýði í konungsríkinu Íslandi árið 1874 sem Danakonungur ákvað, skipulagi sem endurspeglar engan veginn þann raunveruleika sem nú er í íslenskum stjórnsmálum.

Í ljósi þess að stjórnsmálaflokkunum hefur ekki tekist að ná samstöðu um nauðsynlegar breytingar á núgildandi stjórnarskrá, þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir, er lagt til að stofnað verði til sérstaks stjórnlagabings með þjóðkjörnum fulltrúum sem verði falið þetta mikilvæga verk efni.

7. Helstu efnisatriði frumvarpsins.

7.1. Afmarkað hlutverk og starfsemi stjórnlagabings.

Í frumvarpinu er ráðgert að stjórnlagabing hafi tímabundið og afmarkað hlutverk sem er að endurskoða og gera tillögur um breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins. Með þessu er brugðist við þeirri aðstöðu að ekki hefur tekist, þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir undanfarna áratugi og yfirlýsingar nær allra stjórnsmálaflokka um að breytinga sé þörf, að ljúka þeirri heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar sem stefnt var að árið 1944 og lýst var að framan.

Í frumvarpinu er ráðgert að stjórnlagabing taki m.a. sérstaklega til skoðunar efnisatriði sem staðið hafa nær óbreytt allt frá setningu stjórnarskrárinnar 1874 og falla einkum undir I. kafla hennar um nokkur grunnhugtök íslensks stjórnskipulags, II. kafla um framkvæmdar-

valdið og tengsl þess við löggjafarvaldið og V. kafla um dómsvaldið. Þingið getur þó jafnframt tekið til endurskoðunar hvaðeina annað sem það kys eða lagt til að bætt verði við stjórnarskrána nýjum ákvæðum og köflum sem ekki hafa staðið þar til þessa.

Ekki er hins vegar gert ráð fyrir því að setning stjórnlagabings verði framvegis hin venjulega aðferð til þess að endurskoða stjórnarskrá. Þinginu er markaður tími til þess að ljúka störfum sínum í átta mánuði, frá 17. júní 2010 til 17. febrúar 2011, en Alþingi getur framlengt starfstímann um allt að þrjú mánuði. Tillögum þingsins er ætlað að vera ráðgefandi fyrir Alþingi og skal frumvarp sem stjórnlagabing samþykkir sent Alþingi til meðferðar.

7.2. Þjóðkjörnir fulltrúar og persónukjör.

Í tillögum frumvarpsins endurspeglast það markmið með setningu stjórnlagabings að þjóðkjörnir fulltrúar íslensku þjóðarinnar setji stjórn lög ríkisins og þar með er undirstrikað að allt ríkisvald spretti frá þjóðinni. Þessum þjóðkjörnu fulltrúum er falið að setja þær grundvallarreglur sem gilda um ædstu stjórn og skipulag ríkisins, uppsprettu ríkisvalds, verkefni handhafa ríkisvaldsins, verkaskiptingu þeirra og valdmörk. Frumvarpið gerir ráð fyrir því að fulltrúar á stjórnlagabingi verði kosnir persónukosningu og gerðar eru tillögur um ítarlegar reglur varðandi framkvæmd persónukjörsins sem miði að því að endurspegla vilja kjósenda eins vel og unnt er, þar sem jafnframt verði stuðlað að jöfnu hlutfalli kynjanna eins og kostur er í hópi þingfulltrúanna.

Þá eru í frumvarpinu sérreglur um kjörgengi fulltrúa á þingið, en ráðgert er að sömu skilyrði gildi um það og varðandi kjörgengi til Alþingis, með þeirri undantekningu þó að forseti Íslands, alþingismenn, varamenn þeirra og ráðherrar séu ekki kjörgengir. Með þessu er stefnt að því tryggja að þingið vinni sjálfstætt að tillögum sínum gagnvart Alþingi og öðrum handhöfum ríkisvalds og án beinnar aðkomu fulltrúa þessara handhafa. Ástæða þess að efnt er til stjórnlagabingsins sem starfar þannig við hlið Alþingis er einmitt að skapa nýjan vettvang fyrir endurskoðun stjórnarskrárinnar í ákveðinni fjarlægð frá stjórnmalaflokkum og fulltrúum þeirra á Alþingi.

7.3. Samkomutímabil og störf nefnda.

Til þess að nýta starfstíma og skilvirkni þingsins sem best og draga úr kostnaði er nánar afmarkið í frumvarpinu á hvaða tímabilum þingið kemur saman og heldur fundi og mælt er fyrir um störf nefnda þingsins þess á milli. Lagt er til að á starfstíma þingsins séu þrjú starfstímabil; það fyrsta verði nýtt til að kjósa nefndir þingsins og skipuleggja störf þeirra og verkáætlun fyrir þingið, annað tímabilið verði nýtt til að ræða framkomnar tillögur nefnda og þriðja tímabilið til þess að taka til meðferðar og samþykkja frumvarp til stjórnarskipunarlag.

Forseti stjórnlagabings sem kjörinn er á fyrsta fundi þess er æðsti embættismaður þingsins og fer hann jafnframt fyrir forsætisnefnd þess. Þá ber hann ábyrgð á rekstri stjórnlagabings og hefur ædsta vald í stjórnsýslu þess.

Er forsætisnefnd og þremur starfsnefndum sem kjörnar eru af þinginu í upphafi starfstímans falið lykilhlutverk í starfsemi þess og stjórnun og mótun tillagna. Nefndunum þremur er samkvæmt frumvarpinu falið að fjalla um tiltekna þætti en verksvið þeirra er þó ekki einskorðað við þá enda orðað með almennum hætti. Stjórnlagabinginu sjálfu er ætlað, í upphafi starfa þingsins, að afmarka nánar þau verkefni sem nefndunum er ætlað að vinna að. Ráðgert er að þingið ráði sérfræðinga til þess að vinna með nefndum við gerð tillagna og ritun frumvarps. Samhæfing á verkefnum nefndanna þriggja á sér síðan stað í forsætisnefnd,

þar sem frumvarpið verður unnið í endanlegri gerð áður en forseti þingsins leggur það fram til meðferðar og samþykktar á síðasta samkomutímabili þingsins.

7.4. Kynning á starfsemi og þátttaka almennings.

Í ljósi þess mikilvæga hlutverks stjórnlagabings að vera vettvangur þjóðkjörinna fulltrúa með það afmarkaða verkefni að endurskoða stjórnlög ríkisins er ráðgert í frumvarpinu að starfsemi þess verði kynnt með víðtækum hætti í samfélaginu, bæði fyrir og eftir kosningu á þingið. Það er forsenda þess að hægt verði að stuðla að skoðanaskiptum og virkja áhuga í samfélaginu á því sem fram fer á þinginu og kalla meggi eftir framlagi almennings inn í starfið.

Þannig skal stjórnlagabing markvisst lýsa eftir tillögum og erindum frá einstaklingum, hagsmunasamtökum, félögum og öðrum og taka þau til meðferðar og umræðu. Starfsnefndir þingsins gegna hér einnig miklu hlutverki þar sem þeim er ætlað að fara yfir öll erindi, kalla eftir umsögnum frá þeim og taka við gestum. Eins hafa allir þingfulltrúar seturétt á fundum nefndanna með málfrelsi og tillögurétt auk þess sem þær geta ákveðið að fundir þeirra verði opnir almenningi.

Loks kemur fram í frumvarpinu að þingfundir skuli fara fram í heyranda hljóði og opnir öllum.

7.5. Ítarlegur undirbúningur til að nýta sem best starfstíma þingsins.

Stjórnlagabingi er markaður fremur stuttur tími, eða átta mánuðir, til þess að ljúka störfum sínum með möguleika á framlengingu í allt að þrjú mánuði ef Alþingi ákveður svo. Til þess að þingið geti snúið sér strax að kjarna viðfangsefnis síns þegar það kemur saman, þ.e. að efnislegri skoðun stjórnarskrárinnar, er afar mikilvægt að undirbúa störf þingsins vel.

Til þess að ná því markmiði er lagt til að sérstakt bráðabirgðaákvæði verði í frumvarpinu þar sem mælt er fyrir um að forsætisráðherra skuli skipa undirbúningsnefnd til að undirbúa stofnun og starfsemi þingsins og að nefndin skuli ráða framkvæmdastjóra. Nefndinni er ætlað að taka til starfa við gildistöku laganna. Meðal mikilvægustu verkefna nefndarinnar er að semja drög að starfsreglum fyrir þingið sem forsætisráðherra skal svo gefa út fyrir 15. apríl 2010. Eins er mikilvægt að nefndinni er ætlað að setja af stað víðtæka kynningu á starfsemi stjórnlagabingsins og fyrirhuguðu verkefni þess, m.a. að setja upp vefsíðu, útvega húsnæði og undirbúa ráðningu starfsmanna. Með víðtækri kynningu á stjórnlagabinginu verður einnig stuðlað að því að fleiri bjóði sig fram til þingsins.

Með þessari tilhögun á undirbúningi aukast einnig líkur á því að skilvirkni í störfum stjórnlagabingsins aukist og tími þess til að vinna að hinu vandasama verkefni verði sem best nýttur.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í upphafsgrein frumvarpsins er ráðgert að forseti Íslands boði til stjórnlagabings. Greinina ber að skýra í samhengi við ákvæði stjórnarskrárinnar varðandi athafnir forseta, einkum 13. og 19. gr. þannig að þær verða almennt ekki virkar nema ráðherra veiti þeim atbeina sinn. Því skal forsætisráðherra eiga atbeina að því ásamt forseta að boða til þingsins og skal hann bera upp fyrir forseta tillögu um að þingið verði kvatt saman í síðasta lagi 17. júní 2010. Eftir því sem við á má hafa 22. gr. stjórnarskrárinnar til hliðsjónar um tilhögun á boðun til stjórnlagabingsins, en þar er mælt fyrir um að forseti stefni saman Alþingi. Í 1. gr. er ekki gert ráð

fyrir öðru hlutverki forseta Íslands en að setja stjórnlagabing og stýra kjöri forseta þingsins. Þaðan í frá tekur forseti stjórnlagabingsins við stjórn þess, eins og nánar er lýst í 16. gr. frumvarpsins.

Í greininni er tekið fram að stjórnlagabing skuli endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins Ísland. Með þessu er þó ekki tekin afstaða til þess hvort um er að ræða endurskoðun í heild eða að hluta, en eins og lýst er í 3. gr. skal þingið þó einkum taka ákveðna þætti stjórnarskrárinnar til umfjöllunar. Þá er gert ráð fyrir því að á þinginu verði lagt fram frumvarp til stjórnarskipunarlaga þar sem fram komi tillögur til breytinga á stjórnarskránni, sbr. ákvæði IV. kafla frumvarpsins.

Eins og lýst var í almennum athugasemdum kemur fram í 1. gr. að stjórnlagabinginu er ætlað að vera ráðgefandi. Ókleift er að óbreyttri stjórnarskrá að veita stjórnlagabingi laga-setningarvald með bindandi niðurstöðu en slíkt vald er eingöngu á hendi Alþingis skv. 2. gr. stjórnarskrárinnar. Af sömu ástæðu getur stjórnlagabing ekki heldur skuldbundið Alþingi með niðurstöðu sinni til þess að breyta stjórnarskránni. Verður frumvarp til stjórnarskipunarlaga sem stjórnlagabing samþykkir því sent Alþingi til áframhaldandi meðferðar og hefur Alþingi eins og endranær endanlegt ákvörðunarvald um þær breytingar sem samþykktar verða á stjórnarskrá. Verður þá í kjölfarið að rjúfa þing skv. 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar og láta fara fram almennar kosningar. Samþykki Alþingi frumvarpið óbreytt að því loknu teljast stjórnarskrárbreytingarnar samþykktar. Eins og áður var rakið er vafalaust að tillögur stjórnlagabingsins um breytingar á stjórnarskrá hafa mikilvæga pólitíska þýðingu. Verður að ætla líklegt að Alþingi muni fara eftir þeim í meginatriðum, enda er það markmið frumvarpsins að stuðla að slíkum breytingum með aðkomu þjóðkjörinna fulltrúa sem eru sérstaklega valdir til þessa verkefnis.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. þessarar greinar er kveðið á um fjölda þjóðkjörinna og atkvæðisbærra fulltrúa á stjórnlagabingi en ýmsar skoðanir eru uppi um hvaða fjöldi telst eðlilegur. Eftir því sem fulltrúar eru fleiri er líklegra að breiðari eða fjölbreyttari hópur manna sitji á þinginu en jafnframt geta störf þess þó orðið þyngri í vöfum. Á Þjóðfundinum 1851 sátu 37 þjóðkjörnir fulltrúar og sex konungskjörnir. Hér er lagt til að minnst 25 og mest 31 fulltrúi sitji á þinginu. Í nýlegum svissneskum fyrirmyndum hafa fulltrúar verið á bilinu 60 til 200 talsins og á austurríska stjórnlagabinginu sem efnt var til árið 2003 voru fulltrúar 71. Lagt er til að þingið verði skipað 25–31 fulltrúa en með því ætti að nást nokkur breiður hópur fulltrúa þjóðarinnar auk þess sem halda má kostnaði í skefjum.

Fulltrúar á stjórnlagabingi skulu vera þjóðkjörnir og kjörnir persónukjöri. Með þessu er undirstrikað að þeim er ætlað að hafa beint umboð frá þjóðinni. Með því að fulltrúar eru persónukjörnir er einnig stefnt að því að þeir séu ekki fulltrúar stjórnmalaflokka heldur bjóði sig fram sem einstaklingar. Þó verður vitaskuld ekki hægt að útiloka að frambjóðendur tengi framboð sitt ákveðnum stjórnmalastefnum eða njóti yfirlýsts stuðnings tiltekinna stjórnmalaflokka.

Í 2.–4. mgr. greinarinnar er fjallað um starfstíma og nokkur meginatriði um starfsfyrirkomulag þingsins. Þannig er þinginu markaður fremur stuttur starfstími og situr ekki allan þann tíma allt við störf. Auk þess getur þingið sjálf ákveðið að ljúka störfum eins og fram kemur í niðurlagsorðum 2. mgr. Að baki þessari tilhögun liggja bæði sjónarmið um að halda kostnaði við starf þingsins niðri en einnig að ná fram meiri skilvirkni í störfum þess. Til álita gæti komið að stytta starfstíma þingsins enn frekar í þessu skyni. Þá kemur einnig til álita

eins og áður segir að fresta þinginu og þar með kosningu til þess fram til ársins 2011 þannig að störf þingsins og umfjöllun Alþingis í kjölfarið á frumvarpi til nýrra stjórnarskipunarlaganna fari saman við kosningar til Alþingis sem ætla má að verði vorið 2013. Er rétt að Alþingi taki afstöðu til þessara atriða sem annarra við umfjöllun sína um frumvarpið.

Þannig er lagt til í 3. mgr. að þingið allt starfi á þremur nánar tilgreindum tímabilum sem getið er í ákvæðinu og að starfið fari í meginatriðum fram í ákveðnum skrefum sem er nánar lýst í IV. kafla frumvarpsins. Þar kemur fram að fyrsta tímabilið skuli nýtt til að kjósa nefndir þingsins og skipuleggja störf þeirra og verkáætlun, annað tímabilið verði nýtt til að ræða framkomnar tillögur starfsnefnda og þriðja tímabilið til þess að taka til meðferðar og samþykkja frumvarp til stjórnarskipunarlaganna.

Á milli funda þingsins gegna forsætisnefnd þess og þrjár starfsnefndir þingsins sem mælt er fyrir um í 16. og 17. gr. frumvarpsins veigamiklu hlutverki við að vinna að tillögum þess auk þess sem þeim er ætlað að fjalla um tillögur og erindi sem þinginu berast og kallað er eftir frá almenningi eða félagasamtökum skv. 20. gr. frumvarpsins, eins og nánar verður rakið í skýringum við þessi ákvæði.

Sá varnagli er sleginn í 5. mgr. að vanti enn upp á þann tíma sem þarf til að ljúka viðfangsefni stjórnlagabingsins þegar komið er nærri starfslokum þess, geti það óskað eftir því við Alþingi að það framlengi starfstíma þess um allt að þrjú mánuði. Hefur stjórnlagabingið þá svigrúm til þess að ákveða hvernig það hyggst skipuleggja störf sín þann tíma sem er umfram fyrir fram ákveðinn starfstíma í 3. mgr.

Um 3. gr.

Í 1. mgr. ákvæðisins eru taldir þeir þættir sem stjórnlagabingi er einkum ætlað að taka til umfjöllunar. Er hér m.a. litið til þeirra hluta stjórnarskrárinnar sem standa lítt breyttir allt frá árinu 1874. Í 1. tölul. 1. mgr. er vísað til atriða sem nú er fjallað um í I. kafla stjórnarskrárinnar en þar eru tvær fyrstu greinar stjórnarskrárinnar sem lúta að lýðveldisskipan og þriðskiptingu ríkisvaldsins. Álitaefti er hvort ekki sé rétt að festa skýrum stöfum í inngangskafllann önnur mikilvæg atriði sem eru hornsteinar íslenskrar stjórnskipunar, t.d. að allt vald sé sprottið frá þjóðinni og hver séu markmið að baki ríkisvaldi, um lýðræðisfyrirkomulagið, skyldu til að tryggja mannréttindi og réttarríki, yfirráðasvæði íslenska ríkisins og nokkur einkenni íslensku þjóðarinnar á borð við íslenskt tungumál og annan menningararf og að vernda beri verðmæti þjóðarinnar sem fólgin eru í náttúruauðlindum. Í flestum nýrri stjórnarskrám Evrópuríkja er að finna inngangskafla þar sem undirstöðum ríkis og þjóðar og slíkum grunnhugtökum er lýst þótt framsetning og efni slíkra ákvæða sé afar breytilegt á milli ríkja. Var það meðal verkefna stjórnarskrárnefndarinnar sem skipuð var árið 2005 að endurskoða I. kafla stjórnarskrárinnar að þessu leyti.

Í 2. og 3. tölul. 1. mgr. er vísað til atriða sem fjallað er um í II. kafla stjórnarskrárinnar sem er einn veigamesti kafli hennar. Ákvæði kaflans fjalla að mestu um framkvæmdarvaldið og tengsl þess við löggjafarvaldið, svo og hlutverk og stöðu forseta lýðveldisins sem annars handhafa framkvæmdarvalds og löggjafarvalds. Litlar breytingar voru gerðar á þessum ákvæðum við setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar eins og lýst var í almennum athugasemdum að framan en voru þær helstar að felld voru út ákvæði um konung og innleidd ákvæði um forseta. Hlutverk forseta í stjórnskipun landsins var þannig að flestu leyti mjög sambærilegt við hlutverk konungs áður, með nokkrum undantekningum þó.

Eitt helsta verkefni stjórnarskrárnefndarinnar sem skipuð var árið 2005 var að endurskoða II. kafla en engin ákveðin tillaga koma fram um efnið í starfi nefndarinnar. Orðalag ákvæða

kaflans er óskýrt um margt og lýsir ekki nægilega hver er verkaskipting á milli forseta og ríkisstjórnar við meðferð framkvæmdarvalds. Þá þyrfti að skýra hlutverk og vald ríkisstjórnar, stöðu starfsstjórna, þingrofsréttinn og hvernig standa beri að stjórnarmyndun en um þetta skortir annaðhvort ákvæði í stjórnarskrána nú eða óvissa er um hvernig beri að túlka þau sem fyrir eru. Þá er vert að huga að stjórnarskrárákvæðum um samskipti Íslands við önnur ríki og þátttöku ríkisins í samvinnu innan alþjóðastofnana. Í stjórnarskránni nú er eitt ákvæði í 21. gr. um að forseti geri samninga við önnur ríki, en stjórnarskráin er að öðru leyti þögul um slíkt samstarf við önnur ríki og alþjóðastofnanir og hvernig beri að tryggja áhrif Alþingis í utanríkismálum þótt áhrif alþjóðasamninga á íslenskt réttarkerfi og samfélag séu afar mikil.

Við endurskoðun þeirra atriða sem lýst er í 2. og 3. tölul. 1. mgr. þarf væntanlega að taka afstöðu til ýmissa grundvallarspurninga um valdmörk löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Þar má nefna álitafni um hvort skilja eigi með öllu á milli þessara tveggja valdpáttar og jafnvel kjósa framkvæmdarvaldið beint eða hvort styrkja eigi það að fyrirkomulag sem nú er við lýði, einkum með því að festa þingræðisregluna skýrum stöfum í stjórnarskrá, en fram til þessa hefur þingræðið byggst á stjórnskipunarvenju. Þótt þingræði sé þannig við lýði þarf að huga að úrræðum til að raunveruleg völd Alþingis, sem æðsta handhafa ríkisvalds, séu nægilega tryggð. Þannig þyrfti að huga að skilvirkari úrræðum til að hafa eftirlit með ríkisstjórn og veita henni nauðsynlegt aðhald. Til álita getur því komið að veita minni hluta þingmanna skilgreind stjórnskipuleg úrræði við ákveðnar aðstæður, til dæmis með því að geta lagt umdeild mál í dóm þjóðarinnar. Eins er vert að huga að því hvort tryggja beri mikilvægustu eftirlitsstofnun á vegum Alþingis, umboðsmanni Alþingis, ákveðinn sess í stjórnarskránni og bæta við skýrari heimildum en nú eru til þess að þingið skipi rannsóknarnefndir til að rannsaka tiltekin mál.

Í 4. tölul. 1. mgr. er lagt til að meðal umfjöllunarefna stjórnlagabings verði atriði sem lúta að sjálfstæði dómstóla og eftirliti þeirra með öðrum handhöfum ríkisvalds. Sjálfstæðir dómstólar eru hornsteinn réttarríkisins. Því ber að tryggja eftirlit þeirra með öðrum handhöfum ríkisvaldsins, einkum að mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar séu virt. Hefur V. kafla stjórnarskrárinnar um dómstóla lítið sem ekkert verið breytt frá árinu 1874 og eru ákvæði hans afar fábreytt. Þar er t.d. ekki nefnt að Hæstiréttur sé æðsti dómstóll landsins. Auk þess þarf að líta til mikilvægra þátta í störfum dómstóla, t.d. hvort rétt sé að kveða skýrum orðum á um vald þeirra til að víkja til hliðar lögum sem stríða gegn stjórnarskránni en það vald er nú talið venjuhelgað. Þá hefur töluvert verið rætt um skipun dómara, einkum hæstaréttardómara, og leiðir til að tryggja að hún verði sem faglegust. Þá er rétt að huga að því hvort tryggja beri sjálfstæði ákærvaldsins í landinu með skýrum hætti í stjórnarskránni, en slíkt ákvæði má víða finna í nýrri stjórnarskrám Evrópuríkja.

Síðustu tveir töluliðir 1. mgr. lúta að málum tengdum kosningum, kjördæmaskipan og þátttöku almennings í lýðræði. Æskilegt er að stjórnlagabingið kanni leiðir til þess að gera lýðræðisumbætur í þá átt að auka lýðræði. Þar er m.a. vert að kanna kosti um það hvernig megi jafna atkvæðisrétt landsmanna í þingkosningum. Hér er einnig mikilvægt að fjalla um hvernig megi setja reglur um þjóðaratkvæðagreiðslur í stjórnarskrána. Í stjórnarskrárnefndinni sem starfaði frá 2005 til 2007 var allmikið rætt um þetta atriði og taldi nefndin vert að rýmka möguleika á því að halda þjóðaratkvæðagreiðslur um mikilvæg málefni. Hér má einkum benda á tillögur nefndarinnar um að allar stjórnarskrárbreytingar verði bornar undir þjóðaratkvæði í ljósi þess að þjóðin sjálf sé stjórnarskrárgjafinn.

Ýmsar leiðir koma einnig til álita um hvort og þá hvernig megi skjóta lögum frá Alþingi til þjóðarinnar og hver eigi að geta framkallað slíka þjóðaratkvæðagreiðslu, svo sem forseti lýðveldisins, eins og nú er, tiltekinn hluti þingmanna eða jafnvel tiltekinn hluti kjósenda. Þá er vert að kanna möguleika á því að tiltekinn hluti kjósenda á kjörskrá, t.d. 10% eða 20%, geti fengið því framgengt að mál séu tekin til afgreiðslu á Alþingi eða jafnvel að um þau eða önnur mikilvæg málefni sé kosið í þjóðaratkvæðagreiðslu. Tillaga af þessum toga, þ.e. um þjóðaratkvæðagreiðslu að þjóðarfrumkvæði, kom fram í frumvarpinu til stjórnarskipunarlaganna sem þingmenn Samfylkingarinnar, Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, Framsóknarflokks og Frjálslynda flokksins lögðu fram á síðasta löggjafarþingi og lýst var í almennum athugasemdum að framan en frumvarpið varð ekki útrætt.

Í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins er tekið af skarið um að stjórnlagabætur getur ákveðið að taka til umfjöllunar og gera tillögur um fleiri atriði en talin eru í 1. mgr. ef það svo kys.

Um 4. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er lagt til að kosning til stjórnlagabætur skuli fara fram samhliða kosningum til sveitarstjórna vorið 2010. Fyrir liggur að kosningar til sveitarstjórna fara fram laugardaginn 29. maí 2010. Þó kemur til álita eins og áður er fram komið að fresta þinginu og þar með kosningu til þess fram til ársins 2011 þannig að störf þingsins og umfjöllun Alþingis í kjölfarið á frumvarpi til nýrra stjórnarskipunarlaganna fari saman við kosningar til Alþingis sem ætla má að verði vorið 2013. Er rétt að Alþingi taki afstöðu til þessa við umfjöllun sína um frumvarpið.

Markmið þessarar tilhögunar er einkum að tryggja að kosningabátttaka verði góð. Það er mikilvægt til þess að umboð stjórnlagabætur til þess að vinna að tillögum um stjórnarskrárbreytingar verði skýrt. Þá sparar það ríkinu talsverð útgjöld að láta kosningar til sveitarstjórna og stjórnlagabætur fara fram samhliða í stað þess að halda sérstaka kosningu til stjórnlagabætur síðar á árinu 2010.

Um 5. gr.

Hér er lagt til að kosningarrétt til stjórnlagabætur hafi allir sem eiga kosningarrétt við kosningar til Alþingis. Í ljósi þess að viðfangsefni þau sem fjallað er um á vettvangi stjórnlagabætur verða alla jafna þau sömu og almennt heyra undir verksvið Alþingis þykir eðlilegt að miða kosningarrétt í þjóðaratkvæðagreiðslu við þann sem gildir í alþingiskosningum.

Samkvæmt 33. gr. stjórnarskrárinnar hafa slíkan rétt allir sem eru 18 ára eða eldri þegar kosning fer fram og hafa íslenskan ríkisborgararétt. Þá skulu þeir einnig hafa lögheimili hér á landi, nema undantekningar frá þeirri reglu verði ákveðnar í lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, en nánari reglur um það er að finna í 2. mgr. 1. gr. laganna um kosningar til Alþingis.

Ljóst er að skilyrði kosningarréttar til stjórnlagabætur eru nokkru þrengri en í kosningum til sveitarstjórna, nr. 5/1998, en skv. 3. mgr. 2. gr. þeirra laga eiga enn fremur kosningarrétt danskir, finnskir, norskir og sænskir ríkisborgarar sem átt hafa lögheimili hér á landi í þrjú ár samfelld fyrir kjördag og áðrir erlendir ríkisborgarar sem átt hafa lögheimili hér á landi í fimm ár samfelld fyrir kjördag.

Af þessari ástæðu verður að hafa í huga að kjörskrá vegna kosningar til stjórnlagabætur er ekki sú sama og kjörskráin sem gildir í kosningum til sveitarstjórna.

Um 6. gr.

Í greininni er lýst kjörgengi fulltrúa á þingið. Lagt er til að sömu skilyrði gildi um það og varðandi kjörgengi til Alþingis, sbr. 34. gr. stjórnarskrárinnar, með þeirri undantekningu þó að forseti Íslands, alþingismenn, varamenn þeirra og ráðherrar séu ekki kjörgengir. Með því að starfandi stjórnálamenn sitji ekki á stjórnlagabinginu er stefnt að því tryggja betur sjálfstæði stjórnlagabingsins gagnvart Alþingi og öðrum handhöfum ríkisvalds.

Um 7. gr.

Hér er mælt fyrir um skyldur landskjörstjórnar til að auglýsa kosningu til stjórnlagabings í helstu fjölmiðlum og Lögbirtingablaði eigi síðar en 8 vikum fyrir kjördag. Hér er um formbundna auglýsingu að ræða, enda liggur þegar fyrir og með nokkuð löngum fyrirvara hver kjördagurinn verður, sbr. 4. gr. frumvarpsins. Efni greinarinnar þarfnast ekki sérstakra skýringa.

Vert er að hafa í huga að ítarleg kynning á fyrirhugaðri kosningu mun hefjast strax í upphafi ársins 2010 þegar undirbúningsnefnd, samkvæmt ákvæði til bráðabirgða við frumvarpið, hefur tekið til starfa. Svigrúm til þess að frambjóðendur undirbúi framboð sitt, afli meðmælenda o.fl. er því nokkuð.

Um 8. gr.

Í þessari grein er mælt fyrir um það hvernig beri að standa að framboðum til stjórnlagabings og um tímafresti í þeim efnum. Hér er um ýmis nýmæli að ræða í ljósi þess að þessi aðferð, þ.e. hreint persónukjör án listaframboða í almennum kosningum á landsvísu, hefur ekki verið reynd hér á landi fyrr. Markmið ákvæðisins er að reyna að tryggja eins og unnt er að vandað verði til framboða án þess þó að skilyrði, t.d. um fjölda meðmælenda, verði svo ströng eða viðurhlutamikil að það reynist almennum borgurum illmögulegt að uppfylla þau eða hafi fælandi áhrif á að menn bjóði sig fram.

Í 1. mgr. kemur fram að frambjóðendur skuli skila framboðum sínum til kosningar á stjórnlagabing ekki síðar en sex vikum fyrir kjördag. Hér verður að gera ráð fyrir nokkuð rúmum tíma, bæði til þess að unnt sé að standa að kynningu á frambjóðendum á vegum landskjörstjórnar, eins og lýst er í 9. gr. frumvarpsins, og einnig að hægt sé að framlengja frestinn ef ekki koma fram nægilega mörg framboð, sbr. 5. mgr. hér á eftir.

Sérstaða framboða til stjórnlagabings kemur einkum fram í 2. mgr. greinarinnar. Samkvæmt ákvæðinu skulu fylgja hverju framboði samþykki frambjóðanda og nöfn minnst 30 og mest 50 meðmælenda sem skulu fullnægja skilyrðum kosningarréttar til Alþingis. Þá er ráðgert að framboði skuli fylgja skrifleg yfirlýsing frá hverjum meðmælenda sem staðfest hefur verið af tveimur vottum á eyðublaði sem landskjörstjórn skal útbúa sérstaklega. Nöfn meðmælenda, staða þeirra og sveitarfélög þar sem þeir eru búsettir skulu birt ásamt nöfnum frambjóðenda í helstu fjölmiðlum og Lögbirtingablaði. Með þessari tilhöggun á að afla meðmælenda er stefnt að því að gera ekki kröfu um of marga meðmælendur, sem frambjóðendum gæti reynst ördugt að útvega, en á sama tíma að meðmælendur gefi opinberlega til kynna að þeir styðji frambjóðanda til framboðsins. Þetta þýðir að sá hópur manna sem stendur að baki frambjóðandanum getur endurspeglad þau sjónarmið eða skoðanir sem frambjóðandinn stendur fyrir og lýst þannig í verki stuðningi sínum. Við þessi skilyrði er ólíklegt að menn mæli með frambjóðanda án þess að íhuga vel hvort þeir telji hann vel fallinn til þess verkefnis að vinna að endurskoðun stjórnarskrárinnar og þannig verður stuðlað að vandaðri framboðum.

Til að undirstrika stuðning meðmælenda við frambjóðanda er lagt til að yfirlýsing þeirra um meðmæli við hann fylgi með framboðinu og jafnframt að tveir vottar séu að rétttri undirskrift. Eftir það verða nöfn meðmælenda birt samhliða nafni frambjóðandans á kynningarefni um frambjóðendur. Fjöldi meðmælenda skal vera á bilinu 30 til 50. Er frambjóðanda hér veitt nokkurt svigrúm til þess að afla meðmælenda. Er jafnframt hagkvæmt að geta gert ráð fyrir því að séu meðmælendur nokkuð umfram 30 talsins eru minni líkur á að frambjóðandi þurfi að nýta sér frest til að bæta úr ágöllum á framboðinu skv. 4. mgr. greinarinnar. Til þess að votta undirskrift meðmælenda skal fylgja staðfesting tveggja votta.

Í 3. mgr. er tekið fram að hverjum kosningarbærum manni verði einungis heimilt að mæla með einum frambjóðanda. Þar sem nægilegt er að meðmælendur með hverjum frambjóðanda séu að lágmarki 30 ætti ekki að vera örðugt að ná þessu marki. Rökin að baki eru þau að þannig verði undirstrikað mikilvægi þess að um persónukjör er að ræða þar sem einstaklingar bjóða sig fram á eigin forsendum þótt vitanlega verði ekki unnt að sporna við því að frambjóðandi boði stefnu ákveðins stjórnmalaflokks eða tiltekens hóps manna. Með því að hver kosningarbær maður geti aðeins mælt með einum frambjóðanda er þó tryggt að sami hópur meðmælenda standi ekki að framboði á hópi frambjóðenda, þannig að kosningin fái á sig yfirbragð listakosningar. Vert er að taka fram að þessi regla á ekki við um votta, sem getið er í 2. mgr., og því getur sami vottur staðfest yfirlýsingu fleiri en eins meðmælenda.

Í 4. mgr. er lagt til að landskjörstjórn skuli tilkynna frambjóðanda innan þriggja daga frá því að framboði er skilað hvort ágallar séu á framboðinu eða lista yfir meðmælendur. Hér gæti t.d. komið til álita hvort nafn sama meðmælenda fylgir tveimur eða fleiri frambjóðendum sem væri andstætt 3. mgr. eins og lýst var að framan. Ber þá að gera öllum þeim frambjóðendum sem eiga í hlut viðvart um þennan ágalla. Þykir tveggja daga frestur nægilegur til að gera úrbætur sem landskjörstjórn bendir á á framboði eða meðmælendalista. Hafa má í huga að ef fjöldi meðmælenda er hvort eð er yfir 30 hefur frambjóðandi valkost um hvort hann endurbætir lista yfir meðmælendur eða lætur sitja við þá 30 eða fleiri sem eftir standa þótt einn meðmælendi falli af listanum.

Sá varnagli er sleginn í 5. mgr. greinarinnar að náist ekki tilskilinn fjöldi frambjóðenda og varamanna þeirra, alls 62 frambjóðendur, skal landskjörstjórn framlengja frestinn um tvær vikur.

Um 9. gr.

Mikilvægt er að þjóðin öll verði hvött til að kynna sér hverjir frambjóðendur til stjórnlagabings eru með góðum fyrirvara og kynningarefni sé gert aðgengilegt öllum. Af þeirri ástæðu er ráðgert í 1. mgr. þessarar greinar að hlutlausum aðila, landskjörstjórn, verði falið að útbúa kynningarefni um alla frambjóðendur þar sem einnig komi fram hverjir eru meðmælendur þeirra og slíku kynningarefni dreift til allra kjósenda. Einnig skal kynningarefni, upplýsingar um frambjóðendur og jafnvel efni frá þeim eða tenging við heimasíður sem þeir kunna að setja upp birt á vefsíðu landskjörstjórnar. Eðlilegt þykir að ákveðin takmörk séu sett á það hversu mikið frambjóðendum er heimilt að þiggja af styrkjum og framlögum frá öðrum og er því lagt til í 2. mgr. greinarinnar að ákvæði laga um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra gildi um framlög eða styrki til frambjóðenda eftir því sem við á.

Þar sem persónukjör er nýnæmi hér á landi og aðferðir við að forgangsraða frambjóðendum án fjöldatakmörkunar kunna að reynast flóknar fyrir kjósendur, t.d. að leggja á minnið í hvaða röð þeir vilja raða frambjóðendum, er lagt til að landskjörstjórn sendi kjörseðil, auð-

kenndan sem kynningarseðil, til allra kjósenda. Þannig getur kjósandi gert upp hug sinn áður enn hann fer í kjörklefa og verið búinn að fylla út kynningareintak af kjörseðli, sem hann getur haft með sér í kjörklefann. Með þessu verður einnig stuðlað að því að kosningin gangi greiðar.

Um 10. gr.

Hér er gert ráð fyrir því að dómsmálaráðuneytið annast gerð og prentun kjörseðla og sendingu þeirra til yfirkjörstjórna sem síðan annast framsendingu þeirra til undirkjörstjórna eins og venja stendur til með kjörseðla í alþingiskosningum. Þarfnast fyrri málsgrein ákvæðisins ekki frekari skýringa.

Í 2. mgr. er síðan lýst uppsetningu texta á kjörseðli og frágangi hans þar sem koma skal fram nafn, staða og sveitarfélag frambjóðenda. Lagt er til að fyrsta nafn á kjörseðli skuli valið af handahófi en þetta er gert til að tryggja jafna möguleika frambjóðenda á að vera efstir í röðinni án tillits til þess hvar þeir standa í stafrófsröð. Þá er mikilvægt að leiðbeiningar komi fram á kjörseðlinum um það hvernig atkvæðagreiðslan sjálf fer fram, sbr. 11. gr., enda reynir hér í fyrsta skipti á nýja aðferð við kosningar sem fólgin er í persónukjöri og röðun frambjóðenda á kjörseðlinum.

Um 11. gr.

Í greininni er lýst þeirri aðferð sem kjósandi skal viðhafa þegar persónukjörið fer fram. Samkvæmt þessu skal kjósa með þeim hætti að kjósandi forgangsraðar frambjóðendum; tölustafinn 1 setur hann í reit framan við þann frambjóðanda sem hann vill helst að nái kjöri, síðan 2, 3 og 4 við þá frambjóðendur sem hann vill að komi næst á eftir og svo koll af kolli.

Kjósandi getur forgangsraðað með þessum hætti eins mörgum frambjóðendum og hann vill án tiltekins hámarks, sbr. 2. mgr. greinarinnar. Mikilvægt er hins vegar að skv. 3. mgr. skal kjósandi að lágmarki raða átta frambjóðendum í 1. til 8. sæti. Markmið með þessu er að tryggja að ákveðin dreifing verði í atkvæðum á milli frambjóðenda, þ.e. að kjósendur láti ekki sitja við að velja einn eða tvo frambjóðendur sem hugsanlega gæti haft þær afleiðingar að óeðlilegt hátt hlutfall atkvæða safnist á örfáa frambjóðendur. Skylda til þess að raða a.m.k. átta frambjóðendum er líkleg til að hvetja kjósendur til að kynna sér betur upplýsingar um þá frambjóðendur sem ekki eru sérstaklega þekktir í samfélaginu af fyrri störfum sínum, t.d. stjórnmalapáttöku. Er fjöldi sem miðar við átta frambjóðendur einnig viðráðanlegur og hægt er að ætlast til að kjósendur ákveði að kynna sér og velja átta úr þeim fjölda frambjóðenda sem fram er kominn, í stað þess að þeir einskorði val sitt við þá sem þeir kannast við af fyrri afspurn.

Á hinn bóginn yrði of langt gengið til að skerða lýðræðislegt frelsi kjósenda að telja ógild þau atkvæði þar sem færri frambjóðendur eru valdir. Á slíkum kjörseðli er óumdeilanlega lýst með skýrum hætti vilja kjósenda til að velja viðkomandi frambjóðendur og einnig hugsanlega þeirri afstöðu að þeir vilji ekki ljá öðrum atkvæði sitt. Af þessari ástæðu er lagt til í niðurlagi 11. gr. að atkvæði teljist gilt þótt færri frambjóðendur en átta séu valdir.

Loks er tekið af skarið um það í 3. mgr. 11. gr. að útstrikun á nafni frambjóðenda hefur enga þýðingu á þann veg að t.d. þannig dragist atkvæði frá viðkomandi frambjóðanda.

Um 12. gr.

Hér er lýst utankjörfundaratkvæðagreiðslu og tímafrestum varðandi kosningu til stjórnlagabings. Nægilegt þykir að miða hér við þriggja vikna tímabil fram til kjördags, þar sem

atkvæðagreiðsla utan kjörfundar stendur. Hér er einnig litið til þess að kjörseðillinn með nöfnum frambjóðenda verði tilbúinn þegar atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefst og verði nýttur í þeirri atkvæðagreiðslu, sbr. einnig 2. mgr. Þó er gert ráð fyrir að hann verði í öðrum lit en kjörseðlar sem notaðir eru á kjördag.

Um 13. gr.

Í greininni er fjallað um framkvæmd kosningar, talningu atkvæða og störf kjörstjórna. Er hér að öllu leyti vísað til þeirra reglna sem gilda um framkvæmdina eftir lögum um kosningar til Alþingis og þarfnast ákvæðið ekki frekari skýringa.

Um 14. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að í persónukjöri til stjórnlagabings verði beitt svonefndri forgangs-röðunaraðferð (e. *Single Transferable Vote*). Aðferðin er í öllum grundvallaratriðum sú sama og lögð er til í frumvarpi til laga um breytingar á lögum um kosningar til Alþingis og sömuleiðis í frumvarpi til laga um kosningar til sveitarstjórna sem lögð hafa verið fyrir Alþingi og er um nánari útskýringar á aðferðinni vísað til athugasemda með þeim frumvörpum.

Ferli þess að raða frambjóðendum til stjórnlagabings í sæti samkvæmt úrslitum persónukjörsins er lýst í átta töluliðum. 1.–3. tölul. eru inngangs- og skilgreiningarliðir. Sjálfroðunin fer fram í skrefum sem lýst er í 4.–6. tölul. 7. tölul. er um tæknileg atriði. 8. tölul. er hefðbundið ákvæði um hlutkesti reynist viðmiðunartölur jafnstórar.

1. Í 1. tölul. er mælt fyrir um það í fjórum staflíðum hvernig farið skuli með ef *talnaröð er rofin* eða aðrir gallar reynast á henni. Skv. a-lið skal horft fram hjá merkingu með krossi eða öðrum hætti en tölumerkingum við frambjóðanda, svo og merkingu með tölustöfum utan talnarunnar frá 1 til og með 25. Hafi þó einungis verið merkt við nafn eins frambjóðanda á persónukjörshluta listans með krossi eða öðrum hætti í ferninginn fyrir framan nafn hans skal líta svo á að kjósandinn hafi raðað honum númer 1. Í b-lið er kveðið á um það að sé eyða í talnaröðun frambjóðenda til persónukjörs innan lista skal líta svo á að röðin nái aðeins að eyðunni. Þetta á einnig við ef eyðan verður til vegna atvika skv. a-lið. Í c-lið kemur fram að sé tölustafur tvítekin er röðin aðeins gild fram að tvítekna tölustafnum. Í d-lið kemur fram að ef engin talnaröðun verður lesin af kjörseðli vegna atvika sem greinir í a–c-lið, svo sem ef enginn frambjóðandi telst tölusettur að 1. vali, telst atkvæðið ekki lengur gilt.
2. Í 2. tölul. er svonefndur sætishlutur skilgreindur. Sætishlutur segir til um það atkvæðamagn sem frambjóðandi þarf að ná til að ná kjöri. Við útreikning á sætishlut er beitt svonefndri Droops-aðferð en hún er kennd við nítjándu aldar Englendinginn *Henry Richmond Droop*. Hugsunin að baki sætishlut Droops er sú að aldrei geti fleiri frambjóðendur komist í senn yfir þennan þröskuld en svarar til tölu þingsæta. Er Droops-hlutur minnsta stærðin sem hefur þennan eiginleika. Víða þar sem aðferðinni er beitt, t.d. á Írlandi, er lagt kapp á að sætishluturinn sé heiltala. Þá er tölunni 1 bætt við hlutinn eins og honum er hér lýst og broti síðan sleppt. Slík áhersla á heiltölugildi á rætur að rekja til handtalningar. Gert er ráð fyrir því að vinna við talninguna verði með rafrænum hætti verði frumvarpið að lögum. Eru því ekki rök fyrir þessari heiltölugerð sætishlutarins.
3. Í 3. tölul. er *flokkun kjörseðla* lýst og skulu atkvæði flokkuð í bunka eftir nöfnum þeirra frambjóðenda sem tilgreindir eru númer 1 í talnaröð á viðkomandi kjörseðlum. Hafi frambjóðandi ekki verið tilgreindur númer 1 á neinum kjörseðli skal hann fá tóman

bunka í upphafi. Ákvarða skal gildi atkvæða í hverjum bunka. Í upphafi er gildi hvers atkvæðis jafnt einum en síðar fer að ákvæðum 4. tölul. Með atkvæðagildi frambjóðanda er átt við samtölu gilda allra atkvæða í bunka hans. Er þá vísað til þess frambjóðanda sem er að fyrsta vali í viðkomandi bunka. En halda þarf jafnframt utan um gildi annarra frambjóðenda sem komu við sögu á seðlum bunkans, sjá síðar.

4. Í 4. tölul. er kveðið á um *röðun í efstu sæti*. Raðað skal í efstu sætin þeim frambjóðendum sem hafa atkvæðagildi sem er jafnt eða hærra en nemur sætishlut. Þau atkvæði sem þá eru umfram sætishlut skulu færð til frambjóðenda að næsta vali. Við færslu atkvæða er horft til allra atkvæða í bunka þess frambjóðanda sem nú hefur verið raðað. En vega verður atkvæðin með svokölluðu *færsluhlutfalli*. Það má skýra með einföldu dæmi. Segjum að sætishlutur sé 2.000 atkvæði og atkvæðagildi þess bunka sem fært er úr sé 3.000. Þá reiknast færsluhlutfallið sem $(3.000 - 2.000)/3000 = \frac{1}{3}$. Teljarinn er kúfurinn, eða sá hluti atkvæðagildis bunkans sem er umfram sætishlutinn. Nefnarinn er atkvæðagildið óskert. Að færsluhlutfalli reiknuðu skal færa viðkomandi kjörseðla í þann bunka sem svarar til annars vals, eða þess sem nú er orðið annað val, á kjörseðlinum eftir að atkvæðagildi frambjóðenda á honum hefur verið margfaldað með færsluhlutfallinu.
5. Í 5. tölul. er kveðið á um *röðun í neðstu sæti*. Þegar enginn frambjóðandi finnst með atkvæðagildi sem er jafnt eða hærra en sætishluturinn, sbr. 4. tölul., skal samkvæmt tölulíðnum finna þann frambjóðanda sem hefur lægsta atkvæðagildið jafnt þótt það sé núll að gildi, sbr. 3. tölul. Þessum frambjóðanda skal raðað í neðsta lausa sæti, í upphafi í sæti með raðtölu sem er jöfn fjölda frambjóðenda til stjórnlagabings. Kjörseðlar frambjóðandans skulu síðan færðir til þeirra frambjóðenda sem raðað hefur verið númer 2 á umræddum kjörseðlum að því marki að kjósendur hafi tilgreint slíka röðunartölu og þau nöfn hafi ekki verið afmáð vegna uppfærslu skv. 7. tölul. Þarf þá ekki að skerða atkvæðagildin fyrir færsluna og er færsluhlutfallið nú jafnt einum heilum.
6. Í 6. tölul. er kveðið á um *lok röðunar* en samkvæmt tölulíðnum skal raða eftir ákvæðum 4. og 5. tölul. samkvæmt röðunartölum á kjörseðlum allt þar til raðað hefur verið öllum frambjóðendum. Röðun skv. 4. tölul. hefur ávallt forgang. Frambjóðendum er þannig raðað ýmist í efsta lausa sæti listans, skv. 4. tölul., eða neðan frá, skv. 5. tölul. Þó skal röðun samkvæmt þeim fyrri ávallt hafa forgang.
7. Í 7. tölul. er kveðið á um *uppfærslu nafna og valtalna*. Í hvert sinn sem frambjóðanda hefur verið raðað í sæti samkvæmt ákvæðum 4. eða 5. tölul. skal samstundis afmá nafn hans af öllum kjörseðlum. Skapist af þeim sökum eyða í talnaröð á kjörseðli skal hækka röðunartölur þeirra frambjóðenda sem á eftir koma. Þetta hvort tveggja skal gera áður en kjörseðlar eru færðir í bunka annarra frambjóðenda. Við þetta getur talnaröð kjósanda tæmst og kemur atkvæðið þá ekki lengur til álita.
8. Í 8. tölul. er kveðið á um hlutkesti þegar einhverjar stærðir sem hafa áhrif á framvindu röðunarinnar eru jafnstórar.

Ákvæði 2. mgr. skýrir sig sjálf. Þeim frambjóðendum sem ná kjöri í 25 efstu sætin samkvæmt ákvæðinu skal úthlutað sætum á stjórnlagabinginu. Þetta svarar til þess að verið sé að kjósa um þingsæti í 25 manna kjördæmi samkvæmt írsku forgangsröðunaraðferðinni.

Ákvæði 3. mgr. miðar að því að tryggja að hlutfall karla og kvenna á stjórnlagabinginu verði innan markanna 40–60%. Séu kynjahlutföll innan þessara marka að lokinni úthlutun þingsæta til þeirra frambjóðenda sem lenda í 25 efstu sætunum er úthlutun þingsæta lokið. Fáí annað kynið hins vegar minna en 40% þingsæta skal bæta við allt að 6 sætum að því marki sem þarf til að rétta hlutföllin við. eru þá teknir inn frambjóðendur af fámennara kyn-

inu sem næstir koma á röðunarlistanum, þ.e.a.s. þeir næstir koma á eftir þeim 25 sem þegar hefur verið úthlutað sæti. Eftirfarandi tafla sýnir hve mörgum þyrfti að bæta við miðað við ólíka kynjadreifingu í fyrstu 25 þingsætunum:

Kyn A	Kyn B	Kyn B, viðbót	Hlutfall kyns B
15	10	0	40,0%
16	9	2	40,7%
17	8	4	41,4%
18	7	5	40,0%
19	6	6	38,7%

Með þessu móti tekst að tryggja að kynjahlutföllin verði innan markanna 40%–60%, svo lengi sem a.m.k. 7 karlar eða 7 konur verði meðal efstu 25 frambjóðendanna í persónukjöriinu.

Um 15. gr.

Í greininni kemur fram að landskjörstjórn skuli senda staðfest eftirrit af úrslitum kosninga til stjórnlagabings til forseta Alþingis, forsætisráðherra og forseta Hæstaréttar, en efni hennar þarfnast ekki frekari skýringar.

Um 16. gr.

Greinin fjallar um fyrstu skref í störfum stjórnlagabings þegar það kemur saman og lýsir jafnframt hlutverki forseta þingsins og forsætisnefndar. Skv. 1. mgr. skal forseti Íslands setja stjórnlagabing með þeim aðdraganda sem lýst var í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins. Hann skal jafnframt á fyrsta fundi stýra kjöri forseta þingsins úr hópi þingfulltrúa og vikur forseti Íslands síðan af stjórnlagabingi.

Forseti stjórnlagabings er æðsti embættismaður þess. Hann tekur við stjórn fyrsta þingfundar eftir að hann hefur verið kjörinn og eins og kemur fram í 2. mgr. stýrir hann kjöri varaforseta og þriggja nefndarformanna úr hópi þingfulltrúa á fyrsta fundi stjórnlagabings. Þegar liggur fyrir hver verða viðfangsefni þriggja starfsnefnda þingsins, sbr. 17. gr. Nefndirnar þrjár og formenn þeirra munu gegna lykilhlutverki í störfum stjórnlagabingsins og við mótun tillagna um endurskoðun á stjórnarskránni. Forseti, varaforseti og formenn starfsnefnda þingsins mynda síðan forsætisnefnd þingsins.

Í 4. og 5. mgr. er nánar lýst hlutverki forseta og forsætisnefndar. Þannig segir í 4. mgr. að forseti stjórnlagabings sé formaður nefndarinnar. Jafnframt ber hann ábyrgð á rekstri þingsins og hefur æðsta vald í stjórnsýslu þessu. Gagnir forseti að mörgu leyti hliðstæðu hlutverki og forseti Alþingis. Forsætisnefndin sem hann stýrir hefur síðan yfirumsjón með skipulagi þingsins og gerir nánari starfsáætlun um samkomutíma þess og skipulag á störfum starfsnefnda. Þar sem formenn starfsnefndanna þriggja sitja ásamt forseta í nefndinni er hún vettvangur til þess að samræma og samhæfa störf nefnda, móta stefnu um störf þingsins og hafa yfirsýn yfir stöðu mála í þinginu, auk þess að taka ákvarðanir í öllum helstu málum sem koma upp og lúta að störfum þingsins.

Um 17. gr.

Þessi grein lýtur að verksviði og starfsháttum þriggja starfsnefnda sem starfa á vegum stjórnlagabings, en í 16. gr. frumvarpsins er fjallað um kjör formanna nefndanna. Skv. 1. mgr. eru starfsnefndir þingsins þrjár og er hverri þeirri ætlað að fjalla um ákveðna þætti

endurskoðunarinnar. Fyrsta nefndin fjallar um undirstöður íslenskrar stjórnskipunar, dómstóla og réttarríkið, önnur nefndin um skipan löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og hlutverk forseta lýðveldisins og hin þriðja um kosningamál og þjóðaratkvæðagreiðslur.

Í ljósi þess að stjórnlagabing hefur fremur stuttan starfstíma er hér ráðgert að undirbúa sem best störf þess, svo sem varðandi skipulag og helstu verkefni nefnda, svo að þingið megi strax á fyrsta samkomutímabili snúa sér að viðfangsefni sínu. Er hér þó aðeins mælt fyrir um skiptingu málefna í þrjú meginsvið sem nefndunum er falið að vinna með sem eru þó almennt orðuð og rúma mjög fjölbreytta efnisþætti. Í meginatriðum vísa viðfangsefni nefndanna þó til þeirra þátta sem stjórnlagabing skal sérstaklega taka til umfjöllunar og lýst er í sex töluliðum í 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Er vísað til athugasemda að framan um það ákvæði um nánari lýsingu þessara efnisþátta.

Þannig er gert ráð fyrir að fyrsta starfsnefndin um undirstöður íslenskrar stjórnskipunar, dómstóla og réttarríkið mundi einkum fjalla um þá þætti sem getið er í 1. og 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins, önnur nefndin um skipan löggjafarvalds og framkvæmdarvalds mundi fjalla um 2. og 3. tölul. sömu greinar og þriðja nefndin um kosningamál og þjóðaratkvæðagreiðslur um 5. og 6. tölul. sömu greinar. Þessir efnisþættir og yfirskrift á viðfangsefnum nefnda veita þeim viðtækt svigrúm til þess að fella undir verksvið sitt endurskoðun allra þátta stjórnarskrárinnar, en eins og fram kemur í 2. mgr. 3. gr. eru viðfangsefni þingsins ekki einvörðungu bundin við þessa þætti.

Mikilvægt er að störf nefnda hefjist sem fyrst á fyrsta samkomutímabili þingsins og er mælt fyrir um í 2. mgr. þessarar greinar að kjósa skuli fulltrúa í nefndina á öðrum fundi þingsins. Þá skal þingið kjósa tvo þingfulltrúa til setu í hverri nefnd auk formanns nefndarinnar, sem þegar hefur verið kjörinn á fyrsta fundi skv. 2. mgr. 16. gr.

Mikilvægt er að dreifa lykilstörfum þingsins, á borð við setu í starfsnefndum, á sem flesta fulltrúa þingsins auk þess sem stöðugt vinnuálag er á nefndarmönnum á öllum starfstíma þingsins. Af þeirri ástæðu er lagt til í 3. mgr. að ekki megi kjósa sama þingfulltrúa til setu í fleiri en einni nefnd.

Í 4. gr. kemur fram að nefndunum er ætla að starfa á milli samkomutímabila þingsins en allir þingfulltrúar eiga þó seturétt á fundum nefnda með málfrelsi og tillögurétti. Ljóst er að mesta efnislega vinnan mun fram í nefndunum á milli samkomutímabila þingsins. Þeim er ætlað að taka við og fjalla um erindi og tillögur sem þeim berast frá almenningi, félagsamtökum eða öðrum, afla annarra gagna, ræða og móta tillögur um breytingar hver á sínu sviði og er ætlast til að hver nefnd njóti aðstoðar sérfræðinga við sína vinnu. Mikilvægt er að nefndir geta haldið fundi sína í heyranda hljóði og opna öllum. Er eðlilegt að nefndir nýti sér þetta á milli venjulegra vinnufunda, t.d. þegar til umfjöllunar eru mál sem mörg erindi til stjórnlagabingsins fjalla um.

Um 18. gr.

Í greininni er lýst nokkrum meginatriðum sem varða þingfundi og fundarsköp stjórnlagabings. Á samkomutímabilum þingsins er stjórnlagabinginu ætlað að starfa í einni málstofu eins og lýst er í 1. mgr. en á milli þessara tímabila fer vinna þingsins fram í starfsnefndum eins og áður hefur verið lýst.

Þingfundir skulu haldnir í heyranda hljóði og eru öllum opnir eftir því sem húsrými leyfir eins og fram kemur í 2. mgr. greinarinnar.

Í lokamálsgrein greinarinnar kemur fram að forseti þingsins stýri þingfundum og að nánari reglur um fundarsköp skuli settar í starfsreglum þingsins. Eins og fram kemur í 28. gr. frum-

varpsins er ráðgert að forsætisráðherra hafi þegar sett starfsreglur þingsins þegar kosið er til þess, þar á meðal um fundarsköp þess. Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða við frumvarpið er það meðal fyrstu verkefna undirbúningsnefndar stjórnlagabings að semja drög að starfsreglum. Ætla má að reglur um fundarsköp taki að nokkru leyti mið af reglum um fundarsköp Alþingis eftir því sem við getur átt.

Um 19. gr.

Í greininni er lýst reglum sem varða réttindi og skyldur þingfulltrúa. Skv. 1. mgr. skulu stjórnlagabingsfulltrúar eingöngu bundnir við sannfæringu sína og ekki við nein fyrirmæli frá kjósendum sínum eða öðrum. Er hér sótt fyrirmynd til 48. gr. stjórnarskrárinnar sem er með samsvarandi reglu varðandi alþingismenn. Mikilvægt er að árétta þetta hvað varðar fulltrúa á stjórnlagabingi og af þessu er einnig ljóst að þeir verða ekki bundnir af neinum fyrirmælum, t.d. frá meðmælendum með framboðum þeirra.

Í 2. mgr. kemur fram að fulltrúar á stjórnlagabingi skuli njóta launa án orlofs þá daga sem stjórnlagabing situr, sbr. 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins og er hér miðað við samsvarandi kjör og gilda um þingfararkaup alþingismanna. Þá kemur fram að forseti stjórnlagabings skuli njóta samsvarandi launa og forseti Alþingis. Ljóst er að starf forseta er fullt starf sem stendur allan starfstíma þingsins, enda starfar forsætisnefndin sem hann stýrir, eins og aðrar nefndir þingsins, á milli þeirra tímabila sem þingið allt fundar.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að þingfulltrúar í nefndum þingsins njóta launa allan starfstíma þingsins og nefndarformenn njóta samsvarandi launa og formenn fastanefnda Alþingis. Þá kemur fram í 4. mgr. að stjórnlagabing skuli njóta sömu verndar og Alþingi skv. 36. gr. stjórnarskrárinnar en samkvæmt því er stjórnlagabing friðheilagt og má enginn raska friði þess eða frelsi. Gilda ákvæði XI. kafla almennra hegningarlaga um brot sem fela í sér rof á þessari friðhelgi, en í ákvæðum þess kafla er lögð refsing við brotum gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess.

Um 20. gr.

Mikilvægt er að tryggja að hlutverk og starfsemi stjórnlagabingsins verði kynnt með viðtækum hætti í þjóðfélaginu. Markmið stjórnlagabings er að skapa nýjan og breiðan vettvang fyrir opna umræðu um stjórnlæg ríkisins og hlutverk æðstu stofnana þess, og einnig að skapa vakningu og skoðanaskipti í samfélaginu um hvernig þeim málum verið best skipað. Þannig verður best náð fram beinum áhrifum þjóðarinnar á mótun stjórnлага fyrir milligöngu þeirra þjóðkjörnu fulltrúa sem eru kjörnir sérstaklega á þingið til að vinna þetta verkefni.

Efnisatriði greinarinnar eru þrjú. Í fyrsta lagi er ráðgert í 1. mgr. að á vegum stjórnlagabings skuli starfrækt vefsíða þar sem birt verði kynningarefni um stjórnarskrána og störf þingsins, erindi sem þinginu berast, útsending þingfunda, þingskjöl sem varða meðferð tillagna og frumvarp til stjórnskipunarлага o.fl. Með þessu móti geta allir kynnt sér ítarlega hvernig vinnu vindur fram við mótun tillagna og meðferð frumvarpsins varðandi endurskoðun stjórnarskrárinnar og einnig hvaða tillögur og erindi hafa borist þinginu.

Í öðru lagi er lagt til í 2. mgr. að stjórnlagabingið sjálft hafi frumkvæði að því að virkja almenning, félög og hagsmunasamtök og aðra til þess að skila inn tillögum og taka þátt í umræðum um málefni sem þingið vinnur með. Þannig skal þingið auglýsa eftir slíkum tillögum og öðrum erindum sem almenningur kann að vilja koma á framfæri.

Loks er í þriðja lagi lagt til að meðferð tillagna og erinda sem þinginu berast sé fundinn ákveðinn farvegur til þess að þau fái videigandi umfjöllun og er því lagt til að þeim verði

vísað til viðeigandi starfsnefnda þingsins. Verður ákvörðun um það hvert erindum er vísað væntanlega í höndum forsætisnefndar. Með þessu er reynt að stuðla að því að þau sjónarmið sem þjóðin vill koma á framfæri við þingið komi þar til skoðunar og afstaða tekin til þeirra.

Um 21. gr.

Hér er mælt fyrir um ýmis atriði sem lúta að stjórnun stjórnlagabings og kostnaðarþætti. Í 1. mgr. er áréttað að eins og á við um aðrar stofnanir á vegum ríkisins ber stjórnlagabingi að halda sig innan fjárlaga og ber forsætisnefnd þingsins að hafa eftirlit með því. Þar sem þingið mundi vera í flokki stofnana sem tilheyra forsætisráðuneyti í fjárlagalegu tilliti er lagt til að ákveðið samráð eigi sér stað við ráðuneytið þegar stofnað er til útgjalda, svo sem vegna aðstöðu, starfsfólks eða sérfræðiráðgjafar.

Í 2. mgr. kemur fram að meðal verkefna forsætisnefndar er að ráða starfsmenn þingsins, þar á meðal skrifstofustjóra, og fer um verksvið og ráðningarkjör þeirra eftir nánari ákvörðun hennar. Einnig er tekið af skarið um að lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gildi um réttindi og skyldur starfsmanna þingsins og að laun þeirri greiðist úr ríkissjóði.

Gert er ráð fyrir því í 3. mgr. að með nefndum þingsins starfi sérfræðingar sem forsætisnefnd ræður til starfa. Þeir munu gegna mikilvægu hlutverki í ráðgjöf og vinnu með starfsnefndunum, afla gagna og gera tillögur að texta stjórnarskrárbreytinga sem fram koma í frumvarpinu sem lagt verður fram. Má ætla að hver starfsnefnd mundi ráða 1–2 sérfræðinga til að vinna að þessum málum hvern á sínu sviði og á vettvangi forsætisnefndar mundu sérfræðingar sem unnið hafa með nefndum samræma vinnu sína og einkum vinna sameiginlega að gerð frumvarps.

Í lokamálsgrein þessarar greinar er nánar fjallað um kostnað sem stofnast til vegna starfa þingsins en kostnaður skal greiddur úr ríkissjóði. Skal forsætisnefnd staðfesta alla kostnaðarreiðninga frá nefndum vegna sérfræðiaðstoðar og annars sem hún telur nauðsynlegt. Er miðað við að gætt verði ýtrasta aðhalds í öllum rekstri þingsins þannig að kostnaði við þingið sé haldið í lágmarki.

Um 22. gr.

Samkvæmt þessari grein skal forsætisráðuneytið sjá stjórnlagabingi fyrir starfsaðstöðu. Mikilvægt er að ákveðið sé með góðum fyrirvara hvar starfsaðstaða þingsins verður og að slík aðstaða verði tilbúin þegar þingið kemur saman á fyrsta fundi. Eins og fram kemur í ákvæði til bráðabirgða við frumvarpið er það eitt af verkefnum undirbúningsnefndar sem forsætisráðherra skipar við gildistöku laganna að útvega húsnæðisaðstöðu. Er miðað við að leitað verði sem hagstæðasta kosta í þeim eignum. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki frekari skýringa.

Um 23. gr.

Samkvæmt greininni skal stjórnlagabing á fyrsta samkomutímabili þingsins ræða og taka ákvörðun um viðfangsefni og verkaskiptingu nefnda, með sérstöku tilliti til 3. gr., sbr. at-hugasemdir við þá grein hér að framan. Skal þingið í lok tímabilsins samþykkja verksvið og verkáætlun nefnda sem þeim verði falið að vinna eftir þar til þingið kemur næst saman.

Um 24. gr.

Í greininni er kveðið á um málsmeðferð í nefndum þingsins en samkvæmt ákvæðinu geta nefndirnar á öllum stigum á starfstíma þingsins óskað skriflegra umsagna frá aðilum utan

þings. Á sama hátt geta allir komið skriflegum athugasemdum sínum að eigin frumkvæði á framfæri við nefnd. Þá getur nefndin samþykkt að taka við gestum og hlýða á mál þeirra. Skal nánar kveðið á um meðferð erinda og umsagna sem berast nefndum í starfsreglum þingsins, sbr. 28. gr. frumvarpsins.

Um 25. gr.

Samkvæmt greininni skulu niðurstöður og tillögur nefnda þingsins kynntar á öðru samkomutímabili þingsins af hálfu nefndarformanna. Er gert ráð fyrir því að nánar verði kveðið á um meðferð og umræður um tillögur nefndanna í starfsreglum þingsins, sbr. 28. gr.

Þá skal þingið, samkvæmt greininni, við lok annars tímabilsins fela forsætisnefnd að undirbúa frumvarp til stjórnarskipunarlags.

Um 26. gr.

Í greininni er kveðið á um undirbúning og meðferð frumvarps til stjórnarskipunarlags en samkvæmt ákvæðinu skal frumvarpið undirbúið af forsætisnefnd þingsins í samstarfi við sérfræðinga sem unnið hafa með nefndum þess. Skal forseti þingsins leggja frumvarpið fram á þinginu á fyrsta degi þriðja samkomutímabils þingsins.

Er mælt fyrir um að við frágang frumvarpsins skuli fylgja þeim reglum sem gilda um lagafrumvörp í ákvæðum laga um þingsköp Alþingis.

Lagt er til að frumvarpið verði rætt við tvær umræður á þinginu. Í fyrri umræðu skal frumvarpið rætt í heild sinni en að þeirri umræðu lokinni skal það ganga til síðari umræðu og forsætisnefndar. Mælt er fyrir um að við meðferð forsætisnefndar á frumvarpinu milli umræðna skuli starfsnefndir þingsins senda umsögn sína um frumvarpið til forsætisnefndar eftir fyrri umræðu um frumvarpið.

Síðari umræða um frumvarpið fer eigi fram fyrr en eftir útbýtingu álits forsætisnefndar. Skal þá ræða frumvarpsgreinar og breytingartillögur við þær. Áréttað er að auk forsætisnefndar hafi sérhver þingfulltrúi rétt til að leggja fram breytingartillögur við frumvarpið. Þegar síðari umræða er lokið gengur frumvarpið til atkvæðagreiðslu í þinginu og skal greiða atkvæði um hverja frumvarpsgrein og breytingartillögur við þær og loks frumvarpið í heild sinni með áorðnum breytingum ef einhverjar eru. Séu engar breytingartillögur má þó bera frumvarpið upp í heild.

Loks er lagt til að um meðferð frumvarpsins fari að öðru leyti eftir starfsreglum þingsins, sbr. 28. gr.

Um 27. gr.

Í greininni er kveðið á um að stjórnlagabing skuli eftir samþykkt frumvarpsins senda það til Alþingis til meðferðar. Sé frumvarpið hins vegar ekki samþykkt skal engu að síður senda það Alþingi ásamt breytingartillögum sem fram komu við meðferð þess. Er það síðan undir ákvörðun Alþingis komið hvaða meðferð frumvarpið fær, þ.e. hvort frumvarpið verði lagt fram sem lagafrumvarp til stjórnarskipunarlags á Alþingi og þá hvort það verði lagt fram óbreytt eða með breytingum. Í þessu sambandi má þó ætla að stjórnmalalegt vægi frumvarpsins gagnvart Alþingi verði meira eftir því sem breiðari samstaða næst um frumvarpið meðal þjóðkjörinna fulltrúa stjórnlagabingsins.

Um 28. gr.

Í greininni er lagt til að forsætisráðherra setji stjórnlagabínginu starfsreglur. Er í því skyni lagt til í ákvæði til bráðabirgða að forsætisráðherra skipi þegar við gildistöku laganna þriggja manna nefnd sem hafi m.a. það hlutverk að leggja drög að starfsreglunum. Miðar þetta að því að öll formleg umgjörð þingsins verði tilbúin þegar þingið kemur saman á fyrsta samkomutímabili sínu skv. 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins en ella má ætla að verulegur tími þingsins færi í þetta verkefni í upphafi þingstarfa.

Stjórnlagabíngið mun hins vegar eftir að það hefur tekið til starfa hafa heimildir til að leggja til breytingar á starfsreglunum að því leyti sem þingið telur það nauðsynlegt og skulu slíkar breytingar staðfestar af forsætisráðherra.

Um 29. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að lögin, verði þau samþykkt, öðlist þegar gildi.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæðinu er lagt til að við gildistöku laganna skuli forsætisráðherra skipa þriggja manna undirbúningsnefnd stjórnlagabíngs til að undirbúa stofnun og starfsemi þingsins og skal nefndin ráða framkvæmdastjóra. Skal einn nefndarmanna tilnefndur af Alþingi. Skal nefndin semja drög að starfsreglum fyrir þingið sem forsætisráðherra gefur út fyrir 15. apríl 2010 verði frumvarpið samþykkt.

Þá skal nefndin jafnframt undirbúa kynningu á starfsemi þingsins og setja upp vefsíðu þess, útvega húsnaðisaðstöðu og undirbúa ráðningu starfsmanna þingsins. Loks skal nefndin hefja gagnaöflun til undirbúnings fyrir tillögugerð stjórnlagabíngs.

Miðar ákvæðið að því eins og áður segir að öll formleg umgjörð stjórnlagabíngs sé fullbúin þegar þingið kemur saman þannig að það geti þá þegar snúið sér að viðfangsefni sínu.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um stjórnlagabíng.

Samkvæmt frumvarpinu skal forseti Íslands boða til ráðgefandi stjórnlagabíngs til að endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Stjórnlagabíng skal skipað minnst 25 og mest 31 þjóðkjörnum fulltrúa sem kjósa skal samhliða kosningum til sveitarstjórna vorið 2010. Þingið skal koma saman eigi síðar en 17. júní 2010 og ljúka störfum 17. febrúar 2011. Þingið getur þó sjálft ákveðið að ljúka störfum fyrr og eins er Alþingi heimilt að verða við beiðni stjórnlagabíngs um að framlengja starfstíma þess um allt að þrjú mánuði. Stjórnlagabíng skal koma þrisvar sinnum saman á starfstíma sínum, fjórar til sex vikur í senn, samtals í u.þ.b. 15 vikur. Þingið kys fimm manna forsætisnefnd og þrjár þriggja manna starfsnefndir sem starfa á milli samkomutíma þess.

Forsætisnefnd stjórnlagabíngs skal hafa eftirlit með því að kostnaður við þingið rúmist innan ramma fjárlaga. Ákvarðanir nefndarinnar um útgjöld vegna þingsins sjálfs, svo sem

vegna aðstöðu, starfsfólks eða sérfræðiráðgjafar, skulu teknar í samráði við forsætisráðuneyti. Forsætisnefnd skal ráða starfsmenn þingsins og ákveða verksvið þeirra og ráðningarkjör. Jafnframt skal forsætisnefnd ráða sérfræðinga til þess að starfa með nefndum þingsins og staðfesta kostnaðarreikninga frá nefndum vegna sérfræðiaðstoðar og annars sem hún telur nauðsynlegt. Forsætisráðuneyti skal sjá stjórnlagabingi fyrir starfsaðstöðu og forsætisráðherra setur þinginu starfsreglur. Við gildistöku laganna skal forsætisráðherra skipa þriggja manna undirbúningsnefnd stjórnlagabings til að undirbúa stofnun og starfsemi þingsins og skal nefndin ráða sér framkvæmdastjóra.

Kostnaði við stjórnlagabing má í stórum dráttum skipta í rekstrarkostnað, húsnæðiskostnað og stofnkostnað. Til rekstrarkostnaðar teljast laun þingfulltrúa og starfsfólks, ferða-, húsnæðis- og dvalarkostnaður þingfulltrúa sem búa utan höfuðborgarsvæðisins, aðkeypt sérfræðiaðstoð fyrir nefndir þingsins og ýmis annar rekstrarkostnaður. Undir húsnæðiskostnað fellur húsaleiga, rafmagn, hiti, ræsting og önnur húsumsjón. Til stofnkostnaðar telst standsetning á húsnæði, kaup og uppsetning á innréttingum, húsgögnum og öðrum húsbúnaði fyrir þingfulltrúa, starfsfólk og gesti, símakerfi, tölvur og annar tæknibúnaður.

Erfitt er að meta kostnað við stjórnlagabing með nákvæmni. Fyrir utan óvissu um endanlegan fjölda þingfulltrúa og tímalengd þinghalds er óvissa um margt annað sem hefur áhrif á kostnað. Gildir það um nánari tilhögun og fyrirkomulag á þinghaldinu sjálfu, aðbúnað allan og umgjörð, starfsmannafjölda, aðkeypta sérfræðiaðstoð, húsnæðismál og annað sem áhrif hefur á kostnað við þinghaldið og starfrækslu þingsins. Samkvæmt frumvarpinu skulu fulltrúar á stjórnlagabingi njóta samsvarandi launa sem samsvara þingfararkaupi alþingismanna. Þingfulltrúar í nefndum þingsins njóta launa allan starfstíma þingsins en aðrir þingfulltrúar taka einungis laun á samkomutímabilum þingsins. Um aðra kostnaðarliði verður að gefa sér forsendur. Fjármálaráðuneytið miðar við að þingfulltrúar verði 25, starfsmenn þingsins verði 10 og að þinginu verði séð fyrir 1.000 fermetra húsnæði. Ráðuneytið áætlað að ýmis rekstrarkostnaður þingsins fyrir utan húsnæðiskostnað verði 20% af launakostnaði. Annar ófyrirséður kostnaður er áætlaður 5%.

Heildarkostnaður við stjórnlagabing mun talsvert ráðast af því hversu langt þinghaldið verður. Þingfulltrúar og starfsfólk verða á launum þann tíma. Þó er gert ráð fyrir að starfsmenn þingsins verði 2 mánuðum lengur á launaskrá og að þeir hefji störf áður en þingið kemur saman, auk þess sem gera má ráð fyrir einhverri frágangsvinnu að þinghaldi loknu. Eins er í þessari áætlun gert ráð fyrir að stjórnlagabinginu verði tryggt húsnæði tveimur mánuðum umfram starfstíma þess. Miðað við það sem hér hefur verið rakið áætlað fjármálaráðuneytið að mánaðarlegur rekstrarkostnaður stjórnlagabings geti orðið nálægt 30 m.kr. með húsnæðiskostnaði og stofnkostnaður 38 m.kr. Samkvæmt því yrði heildarkostnaður við 8 mánaða þinghald 312 m.kr. og heildarkostnaður við 11 mánaða þinghald 392 m.kr. Til viðbótar kostnaði við þinghaldið sjálft, undirbúning þess og rekstur má ætla að kostnaður landskjörstjórnar við að útbúa og dreifa kynningarefni um frambjóðendur og kosningarnar ásamt kostnaði ríkissjóðs við kosningu fulltrúa á stjórnlagabingið samhliða sveitarstjórnarkosningum geti orðið um 50 m.kr. Eftirfarandi tafla gefur nánari yfirlit yfir áætlaðan kostnað. Árétt að skal að um er að ræða grófa áætlun miðað við gefnar forsendur og að enn er eftir að taka ákvarðanir og útfæra nánar margt sem getur haft áhrif á kostnað þingsins, svo sem húsnæðismál, starfsmannafjölda og aðkeypta sérfræðiþjónustu.

Kostnaðaráætlun vegna stjórnlagabings.

m.kr.

	Kostn. pr. mánuð	Heildarkostnaður	
		Starfstími í 8 mánuði	Starfstími í 11 mánuði
Launagjöld þingfulltrúa	11,8	94,7	122,2
Launagjöld starfsfólks	6,1	60,5	78,7
Ýmis rekstrarkostnaður, 20% af launakostnaði	3,6	31,0	40,2
Ferða- og dvalarkostnaður fulltrúa sem búa utan höfuðborgarsvæðisins	1,0	8,2	10,5
Sérfræðiaðstoð og annar kostnaður við nefndir þingsins	4,1	32,8	45,1
Húsnæðiskostnaður	2,2	22,0	28,6
Vinnustöðvar þingfulltrúa og starfsfólks, uppsetning og búnaður		18,0	18,0
Ýmis sameiginlegur búnaður, innréttingar og uppsetning		20,0	20,0
Annað ólýriscð, 5%	1,9	14,9	18,7
Undirbúningsnefnd stjórnlagabings og framkvæmdastjóri	0,8	10,2	10,2
Kostnaður við undirbúning og rekstur stjórnlagabings	31,5	312,3	392,0
Kynning og kjör fulltrúa á stjórnlagabing samhliða sveitarstjórnarkosningum		50,0	50,0
Heildarkostnaður		362,3	442,0