

Nefndarálit

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

Frá meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ragnhildi Helgadóttur, Hafstein Þór Hauksson, Sigurð Líndal, Skúla Magnússon, Gunnar Helga Kristinsson, Ólaf Þ. Harðarson, Bruno Kaufmann og Daniel Schily.

Með frumvarpinu er lagt til að heimilt verði að breyta stjórnarskránni með öðrum hætti en 79. gr. hennar gerir ráð fyrir. Ekki er lagt til að heimildin komi í stað ákvæðis 1. mgr. 79. gr. heldur til viðbótar henni. Lagt er til að heimildin verði tímabundin og gildi til 30. apríl 2017. Markmiðið með frumvarpinu er að gera Alþingi kleift að ljúka heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar á næsta kjörtímabili og að afgreiða megi breytingar á stjórnarskrá í viðtækri sátt meðal þingmanna með beinni þátttöku almennings í þjóðaratkvæðagreiðslu, og byggja þannig á þeirri vinnu sem átt hefur sér stað undanfarin fjögur ár. Þannig verði mögulegt að ljúka verkefninu 17. júní 2014 á sjötíu ára afmæli lýðveldisins. Samhliða frumvarpinu var lögð fram þingsályktunartillaga um að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar verði lokið á sjötíu ára afmæli lýðveldisins (þskj. 1140, 642. mál) sem nefndin fjallaði um samhliða frumvarpinu.

Meiri hlutinn tekur undir mikilvægi þess að þjóðin geti með beinum hætti tekið afstöðu til breytinga á stjórnarskrá, en skv. 79. gr. stjórnarskrárinnar er einungis hægt að breyta stjórnarskrá eftir samþykkt breytingartillögu á tveimur þingum með alþingiskosningum á milli. Líklegt má telja að kjósendur taki ekki beina afstöðu til stjórnarskrárbreytinga í almennum þingkosningum.

Samþykkishlutfall.

Nefndin fjallaði um það samþykkishlutfall eða þröskuldinn sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu, þ.e. að $\frac{3}{5}$ þeirra þingmanna sem greiða atkvæði þurfa að samþykkja breytinguna. Sama hlutfall, þ.e. $\frac{3}{5}$ greiddra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslu, þurfi til að frumvarpið teljist samþykkt. Fyrir nefndinni komu fram ólík sjónarmið, þar á meðal um að hækka ætti þröskuldinn í þinginu og lækka hann í þjóðaratkvæðagreiðslunni. Einnig var bent á að eðlilegt væri að einfaldur meiri hluti í þjóðaratkvæðagreiðslu réði lyktum máls og að fremur ætti að miða við þáttökupröskulda en aukinn meiri hluta í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að mæta þessum sjónarmiðum og telur rétt að farið verði bil beggja, annars vegar er byggt á tillögu frumvarpsins, sbr. breytingartillögu stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar við 113. gr. frumvarps til stjórnarskipunarlaga (þskj. 1112, 415. mál), og hins vegar niðurstöðu fulltrúa allra flokka á Alþingi frá 2007, sbr. skýrslu nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands (stjórnarskrárnefndar), sem fulltrúar Sjálfstæðisflokks í stjórnarskrárnefnd gerðu að sinni í apríl 2009 (þskj. 949, 385. mál) á 136. löggjafarþingi. Meiri hlutinn leggur því til að áður en tillaga til breytinga eða viðauka við stjórn-

arskrá verði lögð fram í þjóðaratkvæðagreiðslu þurfi tillagan að hafa hlotið $\frac{2}{3}$ hluta greiddra atkvæða á Alþingi í stað $\frac{3}{5}$ hluta. Með því er lagt til að „bröskuldurinn“ eða hinn aukni meiri hluti í atkvæðagreiðslu í þinginu sem frumvarpið gerir ráð fyrir verði 66% í stað 60%.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að frá samþykkt Alþingis á frumvarpinu líði minnst sex og mest níu mánuðir þar til þjóðaratkvæðagreiðsla fer fram. Í framangreindri tillögu flokkanna frá 2007 var gert ráð fyrir því að einn til þrjú mánuðir liðu eftir samþykkt Alþingis en að umfjöllun þingsins tæki a.m.k. níu vikur með því að frumvarpið yrði rætt við fjórar umræður og minnst þrjár vikur liðu á milli þeirra. Í frumvarpinu er hins vegar gert ráð fyrir að gilda muni almennar reglur þingskapa um flutning og meðferð stjórnlagatillagna utan hins aukna meiri hluta sem áður er nefndur. Er það mat meiri hlutans að eðlilegra sé að tryggja lengri tíma til almennrar umræðu og kynningar á breytingartillögunni áður en til þjóðaratkvæðagreiðslu kemur fremur en að lengja umfjöllunartíma á Alþingi og fjölda umræðna, enda við því að búast að umfjöllunartíminn fari þar eftir umfangi þeirrar breytingar sem er til umræðu hverju sinni.

Þjóðaratkvæðagreiðslan.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að eftir samþykki Alþingis þurfi frumvarp að vera samþykkt með $\frac{2}{3}$ hlutum greiddra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslu. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að það sé lýðræðislegra að meiri hluti ráði niðurstöðu slíkrar atkvæðagreiðslu og að eðlilegra sé að gera fremur kröfu um og hvetja þannig til þátttöku í þjóðaratkvæðagreiðslunni. Eru þau sjónarmið einnig í samræmi við tillögu allra flokka sem stjórnarskrárnefnd skilaði af sér.¹ Þar kom fram að röksemdir fyrir því að stuðning 25% kosningarbærra manna þyrfti til að breyting á stjórnarskrá teldist samþykkt væru þær að breytingar á stjórnarskránni njóti þannig lágmarksstuðnings meðal kjósenda. Með þessari viðmiðun væri hlutfallinu þó stillt í hóf, og benda má á að næði frumvarpið fram að ganga gætu þjóðaratkvæðagreiðslur farið fram án tengsla við almennar kosningar. Reynslan bæði hér á landi og erlendis sýnir að þátttaka í þjóðaratkvæðagreiðslu við slíkar aðstæður er yfirleitt minni en í almennum kosningum. Meiri hlutinn fellst á þessi sjónarmið og leggur til að frumvarpið þurfi að hljóta meiri hluta gilda atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslunni en þó aldrei minna en 25% þeirra sem hafa öðlast kosningarrétt til Alþingis þegar atkvæðagreiðslan fer fram, sbr. 1. mgr. 33. gr. stjórnarskrárinnar.

Meiri hlutinn leggur einnig til að í frumvarpinu verði vísað með almennum hætti til gildandi laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna en telur rétt að huga að því milli umræðna hvort nauðsynlegt sé að leggja til að unnið verði að breytingum á þeim með tilliti til þessarar sérstöku tegundar þjóðaratkvæðagreiðslu, en ólík ákvæði gilda enn um þjóðaratkvæðagreiðslu eftir því hvort þær fara fram á grundvelli ákvæða stjórnarskrár eða ályktunar Alþingis.

Heimildarákvæði.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að nýja ákvæðið komi til viðbótar 1. mgr. 79. gr. en ekki í stað þess og að það gildi tímabundið fram til 30. apríl 2017. Fyrir nefndinni kom fram að ekki væri æskilegt að setja í stjórnarskrá tímabundna heimild til breytingar á stjórnarskrá með öðrum hætti en 79. gr. hennar gerir ráð fyrir heldur ætti fremur að leggja til breytingarákvæði til framtíðar. Meiri hlutinn tekur undir það og bendir á að í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að ekki þyki rétt að þessi nýja heimild leysi 79. gr. varanlega af hólmi enda er

¹ <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/frumvarptilstjornskipunarlega.pdf>.

útfærsla breytingarákvæðis til frambúðar eitt af mikilvægustu viðfangsefnum heildarendurskoðunarinnar. Meiri hlutinn telur að með slíku ákvæði sé verið að leggja til ákjósanlega leið til að ná víðtækri sátt um breytingar á stjórnarskrá og telur rétt að heimildin verði ótímabundin og að ákvæðið verði ekki bráðabirgðaákvæði. Þannig verði heimilt að samþykkja stjórnarskrárbreytingar með tvenns konar hætti. Annars vegar að breytingarnar þurfi aukinn meiri hluta á Alþingi og minnst 25% stuðning kosningarbærra manna og meiri hluta gildra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslu. Hins vegar hina hefðbundnu leið skv. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

Samkvæmt frumvarpinu er áskilið að það komi fram í heiti frumvarps til stjórnarskipunarlaga ef ætlunin er að byggja á þessari nýju leið til að aðgreina frá frumvörpum sem lögð kunna að vera fram á grundvelli 79. gr. Verði tillaga meiri hluta nefndarinnar um að ákvæðið verði ekki til bráðabirgða, heldur í nýrri 80. gr., samþykkt mun tilvísun í númer greinarinnar verða í heiti frumvarpsins.

Meiri hlutinn telur einnig nauðsynlegt að kveðið verði skýrt á um að ef slíkt frumvarp nái ekki tilskildu hlutfalli á Alþingi falli það niður þó að það hafi verið samþykkt af meiri hluta þings. Meiri hlutinn leggur því til breytingu á frumvarpinu í þá veru.

Samantekt.

Meiri hlutinn tekur fram að með því að heimila breytingar á stjórnarskránni á þennan hátt án þess að rjúfa þurfi þing sé unnt að halda áfram með þá miklu vinnu sem lögð hefur verið í tillögur stjórnlagaráðs bæði á undirbúningsferli þess, þ.e. með þjóðfundi, skipun stjórnlaganefndar og stjórnlagaráðs sem og á vettvangi og á vegum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis.

Meiri hlutinn telur að með frumvarpinu og þingsályktunartillögu um að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar verði lokið á sjötíu ára afmæli lýðveldisins, sem lögð var fram samhliða frumvarpinu (þskj. 1140, 642. mál), sé unnt að ná fram því meginmarkmiði frumvarpsins að skapa sem víðtækasta sátt á Alþingi um framhald og lyktir þeirrar víðtæku endurskoðunar stjórnarskrárinnar sem staðið hefur undanfarin ár.

Meiri hlutinn tekur fram að málið mun verða kallað til nefndar milli 2. og 3. umræðu.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingu sem lögð er til í sérstöku þingskjali.

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir hefur þann fyrirvara á samþykkt sinni vegna áskilnaðar um að 25% kosningarbærra manna skuli samþykkja breytingu á stjórnarskrá í þjóðaratkvæðagreiðslu að hún er alfarið á móti því að lögfestur verði þátttökuþröskuldur í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Alþingi, 14. mars 2013.

Álfheiður Ingadóttir,
1. varaform.

Magnús Orri Schram,
frsm.

Róbert Marshall.

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.

Oddný G. Harðardóttir.

