

Frumvarp til stjórnarskipunarlags

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

1. gr.

Eftirtalдар breytingar verði á 79. gr.:

a. Í stað 1. mgr. komi þrjár nýjar málsgreinar sem orðist svo:

Frumvarp til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari má bera upp á Alþingi. Slíkt frumvarp má ekki samþykkja fyrir en það hefur verið rætt við fjórar umræður og skulu þrjár vikur hið minnsta líða milli umræðna.

Hljóti frumvarp til stjórnarskipunarlags samþykki að minnsta kosti 2/3 hluta alþingismanna skal það lagt undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Skal atkvæðagreiðslan vera leynileg og fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi fjórum mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Sé meirihluti gildra atkvæða fylgjandi frumvarpinu, þó minnst 25 af hundraði allra kosningarbærra manna, skal það staðfest af forseta Íslands og öðlast þá gildi sem stjórnarskipunarlög.

Sé frumvarp til stjórnarskipunarlags samþykkt, án þess að minnst 2/3 hlutar alþingismanna greiði því atkvæði, skal fresta frekari meðferð frumvarpsins. Samþykki Alþingi frumvarpið óbreytt, að loknum næstu almennum þingkosningum og að undangengnum þremur umræðum, sbr. 44. gr., skal það lagt undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Skal atkvæðagreiðslan vera leynileg og fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi fjórum mánuðum eftir endanlega samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Sé meirihluti gildra atkvæða fylgjandi frumvarpinu, þó minnst 20 af hundraði allra kosningarbærra manna, skal það staðfest af forseta Íslands og öðlast þá gildi sem stjórnarskipunarlög.

b. 2. mgr. verði 4. mgr.

c. Við bætist ný málsgrein sem orðist svo:

Nánari tilhögun atkvæðagreiðslu samkvæmt 2., 3. og 4. mgr. skal ákveðin með lögum.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð

I. Inngangur

Í byrjun árs 2005 skipaði forsætisráðherra nefnd um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands (stjórnarskrárnefnd). Í nefndina voru skipuð: Birgir Ármannsson alþingismaður, Geir H. Haarde þáverandi fjármálaráðherra og Þorsteinn Pálsson sendiherra og síðar ritstjóri tilnefndir af Sjálfstæðisflokknum, Jón Kristjánsson, þáverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, og Jónína Bjartmarz, alþingismaður og síðar umhverfisráðherra, tilnefnd af Framsóknarflokknum, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir alþingismaður og Össur Skarphéðinsson alþingismaður tilnefnd af

Samfylkingunni, Steingrímur J. Sigfússon alþingismaður tilnefndur af Vinstrihreyfingunni-grænu framboði og Guðjón A. Kristjánsson alþingismaður tilnefndur af Frálslynda flokknum. Jón Kristjánsson var skipaður formaður nefndarinnar og Geir H. Haarde varaformaður.

Í október 2005 viku Geir H. Haarde og Ingibjörg Sólrún Gísladóttir úr nefndinni. Tók Posteinn Pálsson þá við varaformennsku í nefndinni. Var Bjarni Benediktsson alþingismaður skipaður nýr í nefndina samkvæmt tilnefningu Sjálfstæðisflokksins og Krístrún Heimisdóttir lögfræðingur samkvæmt tilnefningu Samfylkingarinnar.

Með stjórnarskrárnefnd starfar nefnd sérfræðinga, þau Eiríkur Tómasson prófessor (formaður), Björg Thorarensen prófessor, Gunnar Helgi Kristinsson prófessor og Kristján Andri Stefánsson sendiherra. Ritari stjórnarskrárnefndar er Páll Þórhallsson, lögfræðingur forsætisráðuneyti.

Nefndin hefur haldið 26 fundi á tímabilinu frá febrúar 2005 til febrúar 2007. Eftir því sem leið á starfið kom í ljós að tíminn sem ætlaður var til heildarendurskoðunar stjórnarskrárinnar reyndist of naumur. Varð því samkomulag í nefndinni um að leggja einvörðungu til að svo stöddu að gerð verði breyting á 79. gr. stjórnarskrárinnar sem fjallar um stjórnarskrárbreytingar. Sé þannig lagður grunnur að því að afgreiða heildstæðar stjórnarskrárbreytingar á næsta kjörtímabili, eftir atvikum áður en því lýkur.

Eins og frumvarpið ber með sér er lagt til að eftirleiðis verði engar breytingar gerðar á stjórnarskránni nema þjóðin samþykki þær í þjóðaratkvæðagreiðslu. Telur nefndin full rök standa til þess að gera fyrst um sinn þessa breytingu og skapa þannig forsendur til þess að ný endurskoðuð stjórnarskrá verði staðfest með beinum lýðræðislegum hætti. Má geta þess að þetta er í samræmi við fjölmargar tillögur sem nefndinni bárust.

Nánari skýringar á efni frumvarpsins er að finna í IV kafla greinargerðar þessarar. Áður er gefið yfirlit yfir þróun ákvæða um heimild til breytinga á íslensku stjórnarskránni og stjórnarskrárbreytingar (II). Þá er fjallað um aðferðir við stjórnarskrárbreytingar í öðrum ríkjum (III).

Á fylgiskjölum er að finna til upplýsingar drög að frumvarpi um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt 79. gr. stjórnarskrárinnar og drög að frumvarpi um breytingar á þingskapalögum.

II. Yfirlit yfir þróun ákvæða um heimild til breytinga á íslensku stjórnarskránni og stjórnarskrárbreytingar

Saga greinarinnar

Forveri núgildandi 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar er 61. gr. Stjórnarskrár um hin sérstaklegu málefni Íslands frá 1874, en hún var svohljóðandi:

Uppástungur, hvort heldur eru til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari, má bera upp bæði á reglulegu Alþingi og auka-Alþingi. Nái uppástungan um breytingu á stjórnarskránni samþykki beggja þingdeildanna, skal leysa Alþingi upp þá þegar og stofna til almennra kosninga af nýju.

Samþykki hið nýkosna Alþingi ályktunina óbreytta, og nái hún staðfestingu konungs, þá hefir hún gildi sem stjórnarlög.

Fyrirmynd þessa stjórnarskrárákvæðis er 95. gr. þágildandi stjórnarskrár í Danmörku (frá 1866). Sú aðferð við að breyta stjórnarskrám að krefjast samþykki þinga með þingkosningum í millitíðinni var vel þekkt á nítjándu öld þótt hún væri ekki eina aðferðin við að takmarka einfalt meirihlutavald í þinginu við breytingar á stjórnarskrá. Algengt var að krefjast aukins þingmeirihluta fyrir stjórnarskrárbreytingum en einnig má líta á þjóðaratkvæðagreiðslur sem takmörkun á valdi þingmeirihlutans til að breyta stjórnarskrá. Fyrsta þjóðaratkvæðagreiðslan í Evrópu árið 1793 snerist einmitt um frönsku stjórnarskrána.

Efnislega hefur kjarni þess ákvæðis íslensku stjórnarskrárinnar sem fjallar um breytingar á stjórnarskrá staðið lítið breyttur frá upphafi. Árið 1915 voru gerðar orðalagsbreytingar á greininni og orðalag hennar að miklu leyti breytt í núverandi horf, að því undanskildu að þá voru enn inni ákvæði um þingdeildir og konung (í stað forseta nú). Við bættist hins vegar 2. mgr., svohljóðandi:

Nú samþykkir Alþingi breytingu á sambandinu milli Íslands og Danmerkur, og skal þá leggja það mál undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar, og skal atkvæðagreiðslan vera leynileg.

Báðar málsgreinar stjórnarskrárgreinarinnar héldust óbreyttar í stjórnarskránni 1920 (sem nú breyttist í 76. gr. stjórnarskrárinnar) en við bættist þriðja málsgreinin:

Sama skal og gilda, ef lagabreyting verður gerð á kirkjuskipuninni samkvæmt 58. gr.

Í 58. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 var að finna ákvæði um þjóðkirkjuna.

Árið 1941 ályktaði Alþingi að Ísland stefndi að sambandsslitum við Danmörku og stofnun Lýðveldis. Jafnframt ákvað það stofnun milliþinganeftar til að undirbúa breytingar á stjórnskipunarlögum í samræmi við þetta. Árið eftir bættist síðan fjórða málsgreinin við umrædda stjórnarskrárgrein, en hún hljóðaði svo:

Þegar Alþingi samþykkir þá breytingu á stjórnskipulagi Íslands, sem greinir í ályktunum þess frá 17. maí 1941, hefur sú samþykkt eins þings gildi sem stjórnskipunarlög, er meiri hluti allra kosningabærra manna í landinu hefur með leynilegri atkvæðagreiðslu samþykkt hana. Þó er óheimilt að gera með þessum hætti nokkrar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær, sem beinlínis leiðir af sambandsslitum við Danmörku og því, að Íslendingar taka með stofnun Lýðveldis til fullnustu í sínar hendur æðsta vald í málefnum þingsins.

Sú breyting sem með þessu varð á stjórnarskránni var nokkuð sérstaks eðlis, því ekki var farið að fyrir mælum stjórnarskrárinnar sjálfrar um breytingar á stjórnarskrá. Í athugasemdum með stjórnarfrumvarpinu sagði meðal annars: „Hefur þótt nauðsynlegt á þeim erfiðu viðsjártímum, er nú ganga yfir, að eigi þurfi þingrof og nýjar kosningar til löglegrar heimildar þjóðarinnar um lokaákvæðanir í sjálfstæðismálunum, heldur sé auðið að bregðast snögg við og ganga frá málinu með þingssamþykkt og þjóðaratkvæði, og er með þessu mjög greitt fyrir fullnaðarafgreiðslu málsins. ... Ástæða

þykir til að taka það fram, að enda þótt stjórnarskrárbreyting sú, sem frumvarpið gerir ráð fyrir, taki gildi með nokkuð óvenjulegum hætti, vegna hinna sérstöku aðstæðna, getur það að sjálfsögðu ekki gefið neitt fordæmi um breytingar á stjórnarskránni.”

Í stjórnarskránni 1944 féllu út þau ákvæði greinarinnar (sem nú var orðin að 79 gr.) sem lutu að sambandinu við Dani (önnur og fjórða málsgrein) en eftir stóðu tvær málsgreinar, sú fyrri um breytingar á stjórnarskrá en sú síðari um breytingu á kirkju-skipun (með breyttu orðalagi). Málsgreinin um breytingar á stjórnarskrá var óbreytt frá því sem verið hafði í stjórnarskránni frá 1920 að öðru leyti en því að í stað þess að ályktun um stjórnarskrárbreytingu skyldi taka gildi „nái hún staðfestingu konungs” kom orðalagið „skal hún staðfest af forseta lýðveldisins, og er hún þá gild stjórnskipunarlæg”.

Ekki hafa verið gerðar breytingar á greininni eftir þetta önnur en sú sem leiddi af afnámi deildaskiptingar Alþingis 1991 (samþykkt Alþingis kom í stað samþykkis beggja þingdeilda). Hins vegar hafa nokkrum sinum komið fram tillögur um sérstök afbrigði eða breytingar á því fyrirkomulagi sem greinin lýsir, þar á meðal um sérstakt stjórnlagabing og að samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu þurfi til stjórnarskrárbreytinga. Í stjórnarskrárfumvarpi Gunnars Thoroddsens, sem lagt var fyrir Alþingi 1982-3, var gert ráð fyrir að til að stjórnarskrárbreyting tæki gildi þyrfti Alþingi að samþykkja hana tvisvar, með þingkosningum í millitíðinni, en auk þess þyrfti að samþykkja hana í þjóðaratkvæðagreiðslu sem skyldi fara fram eftir fyrri samþykkt Alþingis.

Þjóðaratkvæðagreiðslur

Sex þjóðaratkvæðagreiðslur hafa verið haldnar á Íslandi. Árið 1908 var innflutningsbann á áfengi samþykkt með 60,1% gildra atkvæða. Árið 1916 var tillögu um að taka upp þegnaskylduvinnu hafnað með 92,8% gildra atkvæða. Sambandslögin voru samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 1918 með 92,6% gildra atkvæða. Innflutningsbann á áfengi var afnumið í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 1933 með 57,7% gildra atkvæða. Sambandslögin frá 1918 voru afnumin í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 1944 með 99,5% atkvæða og stjórnarskrá lýðveldisins samþykkt á sama tíma með 98,5% gildra atkvæða. Þrjár þessara atkvæðagreiðslna voru ráðgefandi (tvær um áfengi og ein um þegnaskylduvinnu) en þrjár fóru fram á grundvelli stjórnarskrárákvæða og voru niðurstöður þeirra bindandi (þ.e. tvær um breytingar á sambandi Íslands og Danmerkur ein um stjórnarskrá lýðveldisins).

Fyrstu tvær atkvæðagreiðslurnar höfðu þá sérstöðu að þær fóru fram samhliða þingkosningum. Gera má ráð fyrir að það hafi haft áhrif til aukningar kosningaþátttöku.

Atkvæðagreiðslur samhliða þingkosningum: kjörsókn og meirihluti (%)

	Kjörsókn í þjóðaratkv.gr.	Meiri hluti sem hlutfall af:		Kjörsókn í þingkosn.
		gildum atkvæðum	kjósendum á kjörskrá	
1908*	75,5	60,1%	41,4%	75,7
1916**	49,4	92,8%	39,7%	52,6

Tölur frá 1908 kunna að vera skekkju háðar, enda gerð kosningaskýrslna almennt ekki hafin á Íslandi þegar sú kosning fór fram.

* Kjörsókn í þjóðaratkvæðagreiðslu byggð á mati á fjölda gildra atkvæða sem hlutfall af kjósendum á kjörskrá.

** Mismunur á kjörsókn í þjóðaratkvæðagreiðslu og þingkosningum kann að stafa af því að í tveimur kjördæmum var sjálfkjörið í þingkosningunum. (Þau eru ekki talin með í tölu um kjörsókn í þingkosningunum en teljast með í þjóðaratkvæðagreiðslunni).

Kjörsókn þegar þjóðaratkvæðagreiðslur hafa farið fram samhliða þingkosningum virðist á svipuðum nótum og kjörsókn í þingkosningunum sjálfum. Þegar hins vegar þjóðaratkvæðagreiðslur fara ekki fram samhliða þingkosningum virðist geta brugðið til beggja vona með þátttökuna.

Atkvæðagreiðslur ekki samhliða þingkosningum: kjörsókn og meirihluti (%)

	Kjörsókn í þjóðaratkv.gr.	Meiri hluti sem hlutfall af: gildum atkvæðum	kjósendum á kjörskrá	Kjörsókn í nálægum þingkosn.
1918	43,8	92,6	39,9	58,7 (1919)
1933	45,3	57,7	25,5	70,1 (1933)
1944 (samb.)	98,4	99,5	95,8	82,3 (1942)
1944 (stjkskr.)	98,4	98,5	93,5	82,3 (1942)

Kjörsókn 1918 og 1933 var talsvert lægri en í nálægum þingkosningum. Þannig kusu tæp 44% í kosningunni um sambandslagasamninginn árið 1918 samanborið við tæp 59% í þingkosningunum árið eftir. Þetta gerði að verkum að þótt nærri 93% gildra atkvæða hefðu samþykkt sambandslagasamninginn voru það rétt innan við 40% kjósenda á kjörskrá sem tóku þátt í kosningunni um hann. Á sama hátt var kjörsókn rúmlega 45% í kosningunni um afnám innflutningsbannsins árið 1933 en hafði verið um 70% í þingkosningunum nokkrum mánuðum áður.

Allt annað gildir um kosningarnar um uppsögn sambandslagasamningsins og nýja stjórnarskrá árið 1944, sem fóru fram samhliða. Í þeim var kjörsókn mjög mikil og mun hærri en í nálægum kosningum bæði 1942 (82%) og 1946 (þegar kjörsókn var (87,4%). Þjóðaratkvæðagreiðslurnar 1944 eru hins vegar að mörgu leyti sérstakar og líta má á þær sem undantekningu frá þeirri meginreglu að kjörsókn hafi tilhneigingu til að vera minni í þjóðaratkvæðagreiðslum en í þingkosningum. Skipti þar vafalaust mestu sérstaða og mikilvægi málsins í augum þorra þjóðarinnar en auk þess vék framkvæmd kosningarinnar í ýmsum atriðum frá venjulegum alþingiskosningum.

Ákvarðanir Alþingis um stjórnarskrárbreytingar á lýðveldistímanum

Alþingi hefur sjö sinnum ákveðið stjórnarskrárbreytingar á grundvelli 79. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands frá 1944. Árið 1959 var gerð uppstokkun á kosningakerfinu og þingsætum fjölgað. Árið 1968 var skilyrðum kosningarréttar breytt að því leyti að kosningaaldur var lækkaður í 20 ár og lögheimili á Íslandi kom í staðinn fyrir skilyrði um búsetu á Íslandi undangengin fimm ár. Árið 1984 var kosningakerfinu aftur breytt, þingsætum fjölgað og kosningaaldur lækkaður í 18 ár auk þess sem fallið var frá kröfu um óflekkað mannorð sem skilyrði fyrir kosningarrétti (hins vegar var slík krafa gerð varðandi kjörgengi). Árið 1991 var gerð sú breyting á stjórnarskránni að deildaskipting Alþingis var afnumin, auk fleiri breytinga. Árið 1995 tóku tvönn stjórnskipunarlæg gildi, annars vegar um

endurskoðun á fjárreiðum ríkisins og hins vegar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar. Árið 1999 var kosningafyrirkomulaginu enn breytt og núverandi kerfi fest í stjórnarskrá.

Allar þær stjórnarskrárbreytingar sem náð hafa fram að ganga á þessum tíma eiga það sammerkt nema kjördæmabreytingin 1959 að samstaða var um þær meðal flokka þingsins, þegar tillögur um þær voru lagðar fram. Framsóknarflokkurinn var hins vegar andsnúinn kjördæmabreytingunni 1959 og einstakir þingmenn úr ólíkum flokkum voru einnig andsnúnir þeim stjórnarskrárbreytingum sem lutu að kosningakerfinu 1984 og 1999. Örfáir þingmenn voru einnig andsnúnir afnámi deildaskiptingar Alþingis árið 1991. Í heildina má þó segja að víðtæk samstaða hafi ríkt um aðrar breytingar en þær sem lotið hafa að kosningakerfinu.

Meirihluta með stjórnarskrárbreytingum má skoða annars vegar sem hlutfall gildra atkvæða og hins vegar sem hlutfall allra alþingismanna. Þetta má sjá í töflunni hér á eftir fyrir allar stjórnarskrárbreytingar á tímabilinu eftir 1944. Sýnt er hvernig atkvæði féllu bæði í fyrra skiptið sem kosið var um viðkomandi breytingu á Alþingi og í síðara skiptið.

Úrslit atkvæðagreiðslna við samþykkt stjórnarskrárbreytinga 1959-1999

Mál	Úrslit atkv.greiðslu	Samþ. sem hlutf atkvæða	Samþ. sem hlutfall alþingismanna
Kosningakerfið 1959 fyrra skipti	33-16	67,3%	63,5%
Kosningakerfið 1959 síðara skipti	31-18	63,3%	59,6%
Kosningarréttur 1968 fyrra skipti	53-0	100,0%	88,3%
Kosningarréttur 1968 síðara skipti	37-0	100,0%	61,7%
Kosningakerfi 1984 fyrra skipti	44-9	83,0%	73,3%
Kosningakerfi 1984 síðara skipti	35-9	79,5%	58,3%
Þingdeildir o.fl 1991 fyrra skipti	43-3	93,5%	68,3%
Þingdeildir o.fl. 1991 síðara skipti	53-1	98,1%	84,1%
Mannréttindi 1995 fyrra skipti	58-0	100,0%	92,1%
Mannréttindi 1995 síðara skipti	45-0	100,0%	71,4%

Fjárreiður 1995 fyrri skipti	57-0	100,0%	90,5%
Fjárreiður 1995 síðara skipti	45-0	100,0%	71,4%
Kosningakerfi 1999 fyrri skipti	47-7	87,0%	74,6%
Kosningakerfi 1999 síðara skipti	35-7	83,3%	55,5%

Þingmenn voru 52 árið 1959, 60 árin 1968 og 1984 og 63 eftir það.

Væri gert ráð fyrir reglu um að 2/3 hluta alþingismanna þyrfti í fyrri umferð ef komast ætti hjá því að rjúfa þing má sjá að í öll skiptin hefði slíkt verið mögulegt nema 1959.

III. Aðferðir við stjórnarskrárbreytingar í öðrum ríkjum

Þar sem stjórnarskráin er æðst laga og felur í sér grundvallar leikreglur samfélagsins þá er eðlilegt að breytingar á henni lúti öðrum reglum en lagabreytingar yfirleitt. Er þetta líka raunin í flestum ef ekki öllum ríkjum sem búa við ritaða stjórnarskrá. Þrjár meginleiðir eru tíðkaðar við stjórnarskrárbreytingar. Ýmist er þá krafist aukins meirihluta á þingi fyrir stjórnarskrárbreytingum, þjóðaratkvæðagreiðslu eða þá að þing sé rofið og efnt til kosninga áður en breytingar eru endanlega samþykktar. Þessum leiðum er stundum blandað saman. Til viðbótar má nefna að stundum er áskilið að viss tími líði á milli umræðna á þingi til þess að afstýra því að jafnmikilvægar breytingar séu afgreiddar í flýti.

Reglur sem þessar hafa það að markmiði að tryggja vissan stjórnskipulegan stöðugleika og jafnramt að sem breiðust sátt sé um grundvallarreglur samfélagsins. Hins vegar má segja að ekki sé heldur æskilegt að of erfitt sé að breyta stjórnarskrá. Hætt er við að stjórnarskráin verði þá ekki lengur í takt við raunveruleikann. Til hliðar við hana kunna að þróast óskráðar venjur sem erfitt er að henda reiður á.

Í sumum stjórnarskrám eru hlutar hennar undanþegnir endurskoðun. Þetta á við um norsku stjórnarskrána að því er varðar “anda” og “meginreglur” hennar (112. gr.) án þess þó að nákvæmlega sé afmarkað hvaða ákvæði falli þar undir né hverjar séu réttarlegar afleiðingar slíks ákvæðis. Í þýsku stjórnarskránni er gengið skrefi lengra og kveðið á um (í 3. mgr. 79. greinar) að ekki megi breyta skiptingu sambandsríkisins í sambandslönd, þátttöku þeirra í löggjafarferlinu né ákvæðum 1.-20. greinar stjórnarskrárinnar um grundvallarréttindi. Í ítölsku og frönsku stjórnarskránum eru ákvæði um að ekki megi afnema lýðveldi þar í löndum. Þá eru í frönsku og spænsku stjórnarskránni ákvæði um að henni verði ekki breytt á ófriðartímum.

Í flestum Evrópuríkjum er frumkvæðisrétturinn til að hrinda af stað stjórnarskrárbreytingum sá sami og gildir um almenn lagafrumvörp. Þó er til í dæminu að tiltekinn lágmarksfjöldi þingmanna þurfi að standa að slíku frumvarpi til þess að það sé tekið á dagskrá (d. 1/20 þingmanna í Lettlandi, 1/5 í Eistlandi og ¼ í Litháen). Sums staðar þekkist það einnig að þjóðin geti knúið fram meðferð stjórnarskrárbreytinga með því hluti kjósenda skrifi undir slíka tillögu (d. Ítalía, Lettland og Litháen).

Ákvæði í norrænum stjórnarskrám

Samkvæmt **dönsku stjórnarskránni** (88. gr.) öðlast breytingar á henni ekki gildi nema þær séu samþykktar af tveimur þingum með kosningum á milli auk þjóðaratkvæðagreiðslu. Er áskilið að meirihluti þátttakenda í slíkri þjóðaratkvæðagreiðslu, þó aldrei færri en 40% kosningabærra manna, greiði atkvæði með breytingum. Síðasta stjórnarskrárbreyting var gerð árið 1953.

Ný **finnsk** stjórnarskrá gekk í gildi 1. mars 2000. Höfðu breytingarnar verið í undirbúningi frá árinu 1995 þegar dómismálaráðherra setti á fót vinnuhóp sem hafði það verkefni að gera stjórnskipun landsins nútímalegri. Hvað stjórnarskrárbreytingar áhrærir (73. gr.) gildir að ef frumvarp til breytinga á stjórnarskránni hefur verið samþykkt í tveimur umræðum á þingi þá beri að bíða með þriðju umræðu uns nýtt þing kemur saman í kjölfar þingkosninga. Þurfa 2/3 þingmanna að samþykkja frumvarpið óbreytt við þá umræðu til þess að breytingarnar taki gildi. Ef 5/6 hlutar þingmanna sem taka þátt í atkvæðagreiðslu samþykkja að um brýnar breytingar sé að ræða má fara beint í lokaumræðu frumvarps án þess að bíða þingkosninga.

Þá geymir finnska stjórnarskráin einnig allsérstæða heimild til að samþykkja lítils háttar undanþágur frá stjórnarskránni í formi almennra laga enda sé fylgt sömu málsmeðferð og við stjórnarskrárbreytingar.

Samkvæmt **sænsku stjórnarskránni** (gr. 8.15. í regeringsformen) taka breytingar á stjórnarskránni ekki gildi nema frumvarp hafi verið samþykkt óbreytt af tveimur þingum með þingkosningum á milli. Þjóðaratkvæðagreiðsla um frumvarpið skal fara fram samhliða þingkosningum ef tillaga um slíkt kemur fram og hún fær samþykki a.m.k. þriðjungs þingmanna. Tillagan fellur ef meirihluti þeirra sem taka þátt greiða atkvæði gegn henni og um er að ræða meira en 50% af þeim sem greiða gild atkvæði við þingkosningarnar. Annars tekur þingið tillöguna til lokaafgreiðslu.

Samkvæmt **norsku stjórnarskránni** (112. grein) ber að leggja tillögur að stjórnarskrárbreytingum fram á þingi í síðasta lagi á þriðja ári eftir kosningar og ekki má samþykkja þær fyrr en að loknum næstu kosningum þar á eftir. Við afgreiðslu tillagnanna verða að minnsta kosti tveir þriðju þingmanna að sitja þingfund og taka breytingar á stjórnarskránni ekki gildi nema frumvarp hafi verið samþykkt með 2/3 meirihluta. Ekki má gera breytingar sem varða meginreglur stjórnarskrárinnar og anda hennar.

Ákvæði í stjórnarskrám nokkurra annarra Evrópuríkja

Stjórnarskrá **Austurríkis** (42. - 44. gr.) mælir svo fyrir að til stjórnarskrárbreytinga þurfi samþykki 2/3 hluta þingmanna. Auk þess ber að leggja heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar fyrir þjóðina í atkvæðagreiðslu, en það er ekki áskilið varðandi aðrar breytingar sem ganga skemmra nema þriðjungur þingmanna í annarri hvorri þingdeildinni krefjist þess.

Í **Belgíu, Hollandi og Lúxemborg** verður stjórnarskránni breytt með svipuðum hætti og samkvæmt íslensku stjórnarskránni. Ef fram kemur yfirlýsing studd af meirihluta þingmanna um að til standi að breyta stjórnarskránni er þing rofið. Breytingarnar eru svo teknar fyrir á nýkjörnu þingi. Til þessa að breytingarnar öðlist gildi þarf samþykki 2/3 þingmanna.

Samkvæmt **frönsku** stjórnarskránni (89. gr.) eru tvær leiðir færar við stjórnarskrárbreytingar. Ef báðar þingdeildir samþykkja frumvarp er það borið undir þjóðaratkvæði og öðlast gildi ef einfaldur meirihluti þeirra sem kjósa eru því fylgjandi. Ekki þarf hins vegar að bera frumvarp undir þjóðaratkvæði ef forsetinn hefur kallað saman báðar þingdeildir og 3/5 hlutar greiddra atkvæða eru fylgjandi frumvarpinu. Hefur þessi síðari leið verið mun oftast notuð.

Í 46. – 47. gr. **írsku** stjórnarskrárinnar er það áskilið að til þess að stjórnarskrárbreytingar öðlist gildi þurfi samþykki beggja þingdeilda auk þjóðaratkvæðagreiðslu. Nægir að einfaldur meirihluti þeirra sem greiða atkvæði séu fylgjandi breytingunni. Í lögum um þjóðaratkvæðagreiðslur eru ákvæði um að óháð nefnd skuli koma á framfæri upplýsingum við kjósendur um það málefni sem til úrlausnar er í atkvæðagreiðslunni.

Samkvæmt **ítölsku** stjórnarskránni (138. gr.) þarf stjórnarskrárbreyting að hljóta samþykki í báðum þingdeildum, fram þurfa að fara tvær umræður í hvorri deild og minnst þrjár mánuðir að líða á milli þeirra. Innan þriggja mánaða frá birtingu hins samþykkta frumvarps getur minnihluti þingmanna (1/5), 500.000 kjósendur eða 5 héraðsráð krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um tillögurnar. Í slíkri þjóðaratkvæðagreiðslu dugir einfaldur meirihluti gildra atkvæða. Ekki er unnt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu ef frumvarp hefur hlotið samþykki 2/3 hluta þingmanna í hvorri deild.

Samkvæmt **svissnesku** stjórnarskránni (192.-195. gr.) þarf samþykki sambandsþingsins, meirihluta þátttakenda í þjóðaratkvæðagreiðslu og meirihluta kantóna sambandsríkisins til þess að stjórnarskrárbreytingar öðlist gildi. Frumkvæðið að slíkum breytingum getur komið frá kjósendum (minnst 100.000) eða sambandsþinginu.

Mismunandi reglur gilda að nokkru leyti eftir því hvort um heildarendurskoðun er að ræða eða breytingar sem ganga skemmra. Svissneska stjórnarskráin sætti heildarendurskoðun nýverið og tók hin nýja stjórnarskrá gildi 1. janúar 2000 og höfðu breytingarnar verið í undirbúningi í rúma tvo áratugi. Var hin nýja stjórnarskrá samþykkt með 59,2% greiddra atkvæða en þátttaka var 36%.

Þýska stjórnarskráin (79. gr.) mælir einfaldlega svo fyrir um að til þess að stjórnarskrárbreytingar öðlist gildi þurfi samþykki beggja þingdeilda með 2/3 hlutum atkvæða. Eins og áður segir eru vissir þættir hennar óbreytanlegir og gætir stjórnlagadómstóllinn í Karlsruhe að því að eftir því sé farið.

Ákvæði bandarísku stjórnarskrárinnar

Samkvæmt 5. gr. **bandarísku** stjórnarskrárinnar eru tvær meginleiðir við að breyta stjórnarskránni. Í fyrsta lagi getur frumkvæði komið frá þinginu og það samþykkt með 2/3 hlutum atkvæða (bæði öldungadeildar og fulltrúadeildar) að leggja til breytingar. Í öðru lagi geta 2/3 hlutar sambandsríkjanna fara fram á það við þingið í Washington að haldið verði stjórnlagaping fyrir allt ríkjasambandið sem fjalli um breytingar á stjórnarskránni.

Pegar tillaga er komin fram, hvort sem frumkvæðið kemur frá þinginu eða stjórnlagapingi, verða ¾ sambandsríkjanna að fullgilda hana til þess að hún taki gildi.

Leiðbeiningar Feneyjanefndar Evrópuráðsins

Í júlí árið 2001 gaf Feneyjanefnd Evrópuráðsins, sem fjallar um stjórnskipunar-málefni, út leiðbeinandi reglur um þjóðaratkvæðagreiðslur sem mælt er fyrir um í stjórnarskrá (e. guidelines for constitutional referendums at national level).

Þar er m.a. lögð áhersla á að það sé skýrt kveðið á um það í stjórnarskrá, hverjir hafi heimild til að vísa máli til þjóðaratkvæðis, hvers konar málefnum verði vísað til þjóðaratkvæðis, hvort úrslit kosninga séu bindandi o.fl.

Í hinum leiðbeinandi reglum er talið æskilegra að setja skilyrði um að tiltekið lágmarkshlutfall atkvæðisbærra manna þurfi að greiða atkvæði með eða á móti tilteknu málefni heldur en að binda úrslit kosninga því skilyrði, að tiltekið lágmarkshlutfall atkvæðisbærra manna hafi tekið þátt í kosningunum sem slíkum.

IV. Skýringar á efni frumvarpsins

Stjórnarskráin er æðsta réttarheimild íslenska ríkisins. Sú sérstaða er fólgin í því að almenn lög og aðrar réttlægri réttarheimildir verða að samrýmast stjórnarskránni og mega ekki brjóta í bága við hana, auk þess sem ákvæðum hennar verður ekki breytt á annan veg en þann sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 79. gr. hennar. Þó eru gerðar undantekningar frá þeirri meginreglu á fáeinum stöðum í stjórnarskránni, þar sem tekið er fram að einstökum ákvæðum hennar megi breyta með lögum. Dæmi um það er 2. mgr. 62. gr., en þar segir að breyta megi með lögum því ákvæði í 1. mgr. að hin evangelíska lúterska kirkja skuli vera þjóðkirkja á Íslandi og skuli ríkisvaldið að því leyti styðja hana og vernda. Séu lög um breytingu á kirkjuskipun ríkisins samþykkt á Alþingi skal hins vegar skv. 2. mgr. 79. gr. stjkskr. leggja það mál undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu, til endanlegrar samþykktar eða synjunar.

Vegna þess að svo er fyrir mælt í 1. mgr. 79. gr. stjkskr. að ákvæðum stjórnarskrárinnar verði almennt ekki breytt eða við hana aukið nema með öðrum og vandaðri hætti en gildir að öllu jöfnu um lagasetningu, verður að greina á milli stjórnarskrárgjafans annars vegar og hins almenna löggjafa hins vegar. Þannig getur löggjafinn, þ.e. Alþingi með fulltingi forseta Íslands, ekki breytt upp á sitt eindæmi þeim ákvæðum stjórnarskrárinnar sem njóta hinnar sérstöku stjórnarskrárverndar, heldur þarf þingið að samþykkja slíka breytingu tvívegis með almennum þingkosningum á milli, eins og kveðið er á um í 1. mgr. 79. gr. stjkskr.

Það er talið einkenna lýðræðið, öðru fremur, að þeir sem fara með ríkisvaldið á hverjum tíma þiggi það frá þjóðinni, þ.e. þeim hluta landsmanna sem nýtur almenns kosningaréttar. Af þeim sökum tíðkast það í flestum nútímalýðræðisríkjum, þar sem á annað borð er mælt fyrir um meginreglur stjórnskipunarinnar í sérstakri stjórnarskrá, að þjóðin komi á einhvern hátt að setningu stjórnarskrárinnar og síðari breytingum á henni, enda er þar að finna þær meginreglur sem handhöfum ríkisvaldsins ber að fara eftir í störfum sínum. Í því augnamiði að treysta lýðræðið í sessi má segja að það viðhorf sé ríkjandi nú á dögum í Evrópu að stjórnarskrá sérhvers ríkis eigi í upphafi að vera samþykkt af meirihluta þjóðarinnar, þ.e. þeirra sem taka þátt í sérstakri þjóðar-atkvæðagreiðslu um hana.

Fyrsta stjórnarskrá Íslands var sett einhliða af konungi árið 1874 og kom íslenska þjóðin þar hvergi nærri, að öðru leyti en því að Alþingi hafði farið þess á leit við konung að hann setti landinu stjórnarskrá ef honum þóknaðist ekki að staðfesta það frumvarp til stjórnarskrár sem þingið hafði samþykkt. Í stjórnarskránni frá 1874 var kveðið á um það hvernig henni yrði breytt eða við hana aukið og hefur það ákvæði lítið breyst síðan, eins og fram kemur í kafla II. Í aðdraganda lýðveldisstofnunar árið 1942 var gert það frávík til bráðabirgða frá umræddu ákvæði að samþykkt Alþingis um stofnun lýðveldis og þær stjórnarskrárbreytingar, sem beinlínis leiddu af henni og sambandsslitum við Dani, skyldu öðlast gildi með samþykki eins þings er meirihluti kosningarbærri manna í landinu hefði með leynilegri atkvæðagreiðslu samþykkt hana. Árið 1944 var lýðveldisstjórnarskráin í heild síðan samþykkt með yfirgnæfandi meirihluta atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslu, enda þótt mörg ákvæði hennar stæðu áfram svo til óbreytt eða lítið breytt frá 1874. Engu að síður má segja að þjóðin hafi komið að setningu núgildandi stjórnarskrár með beinum hætti 1944, þá einkum og sér í lagi þeim ákvæðum hennar sem lúta að lýðveldi sem stjórnarformi og stjórnskipulegri stöðu forseta Íslands.

Meginbreytingin sem fólgin er í frumvarpinu er sú að framvegis er gert ráð fyrir að breytingar á þeim ákvæðum stjórnarskrárinnar sem njóta hinnar sérstöku stjórnar-

skrárverndar, svo og viðaukar við stjórnarskrána, skuli áður en tillögur þess efnis öðlast gildi bornar undir atkvæði þjóðarinnar til samþykktar eða synjunar, eins og nánar er kveðið á um í 1. gr. frv. Skiptir í því efni ekki máli hvor leiðin yrði farin, sú skemmri, sbr. 2. mgr. 1. gr. frv., eða sú lengri, sbr. 3. mgr. hennar, vegna þess að lagt er til að þjóðin eigi í báðum tilvikum síðasta orðið um það hvort stjórnarskránni verði breytt eða við hana aukið.

Helstu rökin sem mæla með þessari breytingu eru þessi:

1. Eins og áður segir þiggja handhafar ríkisvaldsins í lýðræðisríki eins og Íslandi vald sitt frá þjóðinni. Þess vegna er það í senn eðlilegt og í samræmi við nútíma-hugmyndir um lýðræði að það sé þjóðin, þ.e. meirihluti þeirra sem taka þátt í þjóðar-atkvæðagreiðslu, sem setji valdhöfunum í stjórnarskrá, með milliliðalausri aðkomu að breytingum á henni, þær meginreglur sem þeim ber að virða, jafnt í störfum sínum sem í samskiptum sínum við borgarana. Með þessu móti yrði greint á enn gleggri hátt en nú er gert milli stjórnarskrárgjafans, sem yrði ótvírætt þjóðin, og hins almenna löggjafa sem yrði eftir sem áður Alþingi með fulltingi forseta Íslands.

2. Með því að bera breytingar á stjórnarskránni undir þjóðina í sérstakri atkvæðagreiðslu, hvort sem slík atkvæðagreiðsla færi fram sjálfstætt eða í tengslum við almennar kosningar, yrði kjósendum gefinn kostur á því að taka afstöðu til tillagna þess efnis, óháð þeim málefnum sem tekist væri á um hverju sinni í alþingiskosningum. Reynslan af þeim breytingum, sem gerðar hafa verið á lýðveldisstjórnarskránni, sýnir svo að varla verður um deilt að þeirra hefur lítið sem ekkert gætt í aðdraganda þingkosninga, ef frá er talin breyting sú sem gerð var á kjördæmaskipuninni árið 1959, enda var þar á ferðinni djúpstæður pólitískur ágreiningur. Ef kosið yrði um stjórnarskrárbreytingar sérstaklega, eins og hér er lagt til, myndi það eflaust auka áhuga almennings á stjórnarskránni og stjórnskipun landsins almennt og stuðla að meiri umfjöllun um hana.

3. Sú skipan að bera skuli breytingar á stjórnarskránni undir atkvæði þjóðarinnar girðir fyrir það, óháð ríkjandi skoðunum meðal stjórnmalamanna, að ekki verða gerðar neinar meiri háttar breytingar á íslenski stjórnskipun nema þjóðinni verði gefinn kostur á að taka afstöðu til þeirra í þjóðar-atkvæðagreiðslu. Má sem dæmi nefna stjórnskipulega stöðu forseta Íslands og ráðherra sem og aðild Íslands að Evrópusambandinu, en hún myndi óhjákvæmilega kalla á breytingar á stjórnarskránni vegna þess framsals ríkisvalds sem henni fylgdi.

4. Sú aðferð við breytingar á stjórnarskránni sem gerð er tillaga um í 2. mgr. 1. gr. frv. gerir það kleift að frumvarp til stjórnskipunarlaga, sem víðtæk samstaða hefur náðst um á Alþingi, verði borið undir atkvæði þjóðarinnar til samþykktar eða synjunar, án þess að efnt sé til slíkrar atkvæðagreiðslu í tengslum við almennar þingkosningar. Þetta hefur þann kost í för með sér að unnt er að vinna að tillögu til breytinga á stjórnarskránni, ekki síst á ákvæðum sem pólitískur styr hefur staðið um, án þess að kosningar séu á næsta leiti með tilheyrandi pólitískum átökum. Með þessu móti ætti því frekar að gefast færi á að ná víðtækri samstöðu um aðkallandi stjórnarskrárbreytingar, jafnt meðal þingmanna sem kjósenda, en samkvæmt núgildandi skipan.

Eins og dæmin sanna hefur reynst tiltölulega auðvelt að breyta stjórnarskránni, sér í lagi ef um er að ræða breytingar sem víðtæk samstaða hefur náðst um á Alþingi. Það að slíkar breytingar skuli framvegis bornar undir þjóðina í sérstakri atkvæðagreiðslu mun líklega hafa það í för með sér að erfiðara verður að koma þeim fram, þótt fyrirfram sé ómögulegt um það að segja.

Sem fyrr segir er lagt til að unnt verði að breyta stjórnarskránni á tvennan veg. Annars vegar með því að aukinn meirihluti alþingismanna, þ.e. 2/3 þeirra, greiði

atkvæði með frumvarpi til stjórnskipunarlaganna um breytingu eða viðauka á stjórnarskránni og að meirihluti þeirra, sem þátt taka í þjóðaratkvæðagreiðslu í kjölfarið um frumvarpið, gjaldi því jáyrði, þó minnst 25% allra kosningarbærra manna, sbr. 2. mgr. 1. gr. frv. Hins vegar er gert ráð fyrir að unnt verði að koma fram breytingum á stjórnarskránni eins og nú er þótt færri en 2/3 þingmanna greiði frumvarpi þess efnis atkvæði. Í því tilviki verði fylgt áþekkri aðferð og ber að viðhafa skv. 1. mgr. 79. gr. stjkskr., að öðru leyti en því að leggja skal frumvarpið undir atkvæði þjóðarinnar til endanlegrar staðfestingar eða synjunar, sbr. 3. mgr. 1. gr. frv. Má segja að hér sé um að ræða sömu aðferð og fylgja skal ef breyta á dönsku stjórnarskránni, þó að því frábrugðnu að gert er að skilyrði að minnst 20% kjósenda á kjörskrá verði að gjalda frumvarpi til stjórnskipunarlaganna jáyrði í stað 40%, eins og fyrir er mælt í Danmörku.

Í báðum tilvikum er lagt til að tiltekinn hundradshluti kosningarbærra manna verði að lágmarki að greiða atkvæði með slíku frumvarpi til þess að það öðlist lagagildi. Þetta er gert til þess að tryggja að breytingar á stjórnarskránni njóti lágmarksstuðnings meðal kjósenda. Á hinn bóginn er hlutfallinu stillt í hóf, ekki síst í ljósi þess að nái frumvarp þetta fram að ganga yrði mögulegt að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á stjórnarskránni án þess að hún færi fram í tengslum við almennar kosningar. Reynslan sýnir, bæði hér á landi og erlendis, að þátttaka í þjóðaratkvæðagreiðslu við slíkar aðstæður er yfirleitt minni en hún er ef atkvæði eru greidd samfara almennum kosningum. Þannig verður að telja það viðunandi kosningaþátttöku ef helmingur kjósenda á kjörskrá greiðir atkvæði og er 25% lágmarkið í 2. mgr. 1. gr. frv. miðað við að minnst helmingur þeirra samþykki fyrirleggjandi frumvarp. Lágmarkið í 3. mgr. 1. gr. frv. er nokkru lægra eða 20% sem þykir eðlilegt vegna þess að í því tilviki yrði frumvarpið ekki borið undir þjóðaratkvæði fyrr en að loknum almennum þingkosningum og eftir að nýtt þing hefði samþykkt það. Við fyrri afgreiðslu frumvarpsins hefði heldur ekki náðst eins víðtæk samstaða á Alþingi um efni frumvarpsins og áskilið er í 2. mgr. og þar af leiðandi hefðu kosningarnar líkast til snúist að einhverju leyti um það.

Rétt er að taka fram að það, hvor aðferðin skuli viðhöfð, myndi samkvæmt þessu ráðast einvörðungu af því hve mikil samstaða næðist meðal þingmanna um frumvarp til breytinga eða viðauka á stjórnarskránni. Ekki skipti hins vegar máli hvort um væri að ræða meiri háttar breytingu eða minni háttar né heldur hvers eðlis breytingin væri, enda er vandasamt að flokka stjórnarskrárbreytingar eftir eðli þeirra eða mikilvægi svo að óumdeilt væri í þessu sambandi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Um 1. gr.

Í greininni er gengið út frá því að frumkvæði að breytingu eða viðauka á stjórnarskránni verði að meginstefnu áfram hjá Alþingi. Samkvæmt 55. gr. stjkskr. verður einhver alþingismanna eða ráðherra að flytja frumvarp til breytinga eða viðauka á stjórnarskránni sem lagt er til að verði framvegis nefnt frumvarp til stjórnskipunarlaganna, en það er þjálla heiti en það sem notað hefur verið. Þá verður slíkt frumvarp einnig flutt sem stjórnarfrumvarp skv. 25. gr. stjkskr. Gert er ráð fyrir að það verði eftir sem áður skilyrði fyrir framgangi frumvarps til stjórnskipunarlaganna að það verði samþykkt á Alþingi, eftir því sem nánar er kveðið á um í 2. og 3. mgr.

Fyrri málsliður 1. mgr. er sama efnis og 1. másl. 1. mgr. 79. gr. stjkskr., þar á meðal er vísað til “breytinga eða viðauka” á stjórnarskránni. Þótt þannig sé til orða tekið er ekki eingöngu átt við breytingar á núgildandi stjórnarskrárkvæðum eða setningu nýrra ákvæða, sem njóta stjórnarskrárverndar, heldur einnig afnám einstakra

stjórnarskrárákvæða og jafnvel stjórnarskrárinnar í heild sinni og setningu nýrrar stjórnarskrár frá grunni. Orðalaginu hefur að öðru leyti lítillega verið breytt. Í stað orðsins “Tillögur” kemur “Frumvarp” og jafnframt er ekki gerður greinarmunur á reglulegu Alþingi og auka-Alþingi, svo sem nú er gert, enda stendur reglulegt Alþingi að jafnaði allt árið, frá októberbyrjun til jafnlengdar næsta árs, sbr. 1. mgr. 35. gr. stjkskr. Yrði þingið kallað saman til aukafunda, t.d. að loknum þingskosningum, væri að sjálfsögðu heimilt að leggja fram frumvarp til stjórnskipunarlaganna meðan slíkt þing stæði.

Eitt af því sem áhersla hefur verið lögð á við samningu frumvarpsins er að góður tími gefist til að ræða og fjalla um jafn viðamikið mál og alla jafna verður að telja að breyting á stjórnarskránni sé. Í því skyni er gert ráð fyrir í síðari málslíð 1. mgr. að fram skuli fara fjórar umræður um frumvarp til stjórnskipunarlaganna í stað þriggja, svo sem verið hefur. Hér er um að ræða frávík frá þeirri almennu reglu að fram skuli fara þrjár umræður um lagafrumvörp, sbr. 44. gr. stjkskr. Ennfremur er lagt til að minnst þrjár vikur skuli líða milli umræðna sem þýðir að frumvarpið yrði ekki afgreitt af Alþingi á skemmri tíma en líðlega níu vikum vegna þess að óheimilt væri að stytta þann tíma sem líða skal á milli hverrar umræðu með afbrigðum frá þingsköpum. Þær breytingar sem hér hafa verið reifaðar myndu að sjálfsögðu kalla á breytingar á lögum nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis. Drög að frv. fylgja til upplýsingar. Til viðbótar þeirri breytingu sem ráðgerð er í 1. mgr. er svo lagt til að þjóðaratkvæðagreiðsla skv. 2. eða 3. mgr. skuli aldrei fara fram fyrr en í fyrsta lagi einum mánuði eftir að frumvarp til stjórnskipunarlaganna hefur verið samþykkt endanlega á Alþingi. Þetta er gert til þess að tryggja að ítarleg og víðtæk umræða geti farið fram á opinberum vettvangi í aðdraganda slíkrar atkvæðagreiðslu svo að kjósendur verði upplýstir um efni frumvarpsins og geti mótað afstöðu sína til þess.

Eins og áður segir er í 2. mgr. gerð tillaga um að stjórnarskránni verði breytt eða við hana aukið með því að hún sé borin beint undir atkvæði þjóðarinnar, að því tilskildu að minnst 2/3 hlutar alþingismanna hafi samþykkt frumvarp til stjórnskipunarlaganna við lokaatkvæðagreiðslu um það, að loknum fjórum umræðum, svo sem áskilið er í 1. mgr. Hér er með öðrum orðum miðað við að 42 þingmenn hið fæsta af þeim 63, sem nú eiga sæti á Alþingi, hafi greitt frumvarpinu atkvæði. Ef frumvarpið yrði samþykkt eftir því sem fyrir er mælt í þingsköpum, án þess að 2/3 hlutar þingmanna hefðu greitt því atkvæði, færi um framhaldið eftir 3. mgr. Yrði frumvarpið hins vegar fellt væri það þar með úr sögunni, að minnsta kosti á því þingi. Skýra ber 2. mgr. á þann veg að með samþykki 2/3 hluta þingmanna hafi Alþingi tekið endanlega ákvörðun um að frumvarp til stjórnskipunarlaganna skuli borið undir þjóðaratkvæði með þeim hætti sem þar er kveðið á um, enda hníga engin rök að því að þingið geti síðar komið í veg fyrir að svo verði gert.

Samkvæmt 2. og 3. mgr. eiga allir kosningarbærir menn rétt á að taka þátt í þjóðaratkvæðagreiðslu um frumvarp til stjórnskipunarlaganna. Hér er átt við alla þá sem hafa öðlast kosningarétt til Alþingis þegar atkvæðagreiðslan fer fram, sbr. 1. mgr. 33. gr. stjkskr. Í báðum þeim tilvikum, sem 2. og 3. mgr. taka til, skal atkvæðagreiðslan vera leynileg, eins og boðið er í 1. mgr. 79. gr. stjkskr., og fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi fjórum mánuðum eftir að Alþingi hefur endanlega samþykkt frumvarpið. Eins og áður er fram komið er ekkert því til fyrirstöðu að atkvæðagreiðslan færi fram samhliða almennum kosningum til Alþingis, sveitarstjórna eða forseta Íslands, og er fyrrgreint þriggja mánaða svigrúm ekki síst við það miðað að unnt yrði að koma þessu við. Alþingi gæti sjálft tekið ákvörðun um kjördag, en einnig væri unnt að fela forsætisráðherra að ákveða hann innan umræddra tímamarka.

Jafnt í 2. og 3. mgr. er gengið út frá því að frumvarp til stjórnskipunarlaganna öðlist lagagildi ef meirihluti gildra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslu greiðir atkvæði með frumvarpinu. Með skírskotun til rötgróinnar venju hér á landi ber meðal annars að meta auða kjörseðla sem ógild atkvæði, sbr. a-lið 100. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis. Það þýðir að nægilegt væri að einfaldur meirihluti þeirra, sem tæki afstöðu til frumvarpsins með eða á móti, greiddi frumvarpinu atkvæði til þess að það öðlast lagagildi, svo framarlega sem þeir, sem það gerðu, væru minnst fjórðungur kosningarbærra manna skv. 2. mgr. eða minnst fimmtungur þeirra skv. 3. mgr. Ef svo ólíklega færi að gild atkvæði væru jöfn með og á móti myndi frumvarpið ekki öðlast gildi og heldur ekki ef þeir, sem samþykktu það, næðu ekki því hlutfalli kjósenda sem fyrir er mælt í 2. og 3. mgr.

Ef frumvarp hefur verið samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt framan-sögðu er tekið svo til orða í niðurlagi 2. og 3. mgr. að frumvarpið skuli staðfest af forseta Íslands og öðlist það þá gildi sem stjórnskipunarlög. Hér er gengið út frá því að forseta beri stjórnskipuleg skylda til að staðfesta frumvarpið sem lög með undirskrift sinni, enda standa engin efnisrök til þess að hann synji að staðfesta slíkt frumvarp eftir að það hefur verið samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu með þeim hætti sem kveðið er á um í 2. og 3. mgr. Jafnframt væri eðlilegt, með hliðsjón af 26. gr. stjkskr., að frumvarpið yrði lagt fyrir forseta til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að þau úrslit lægju fyrir að það hefði verið samþykkt af meirihluta kjósenda.

Í 2. másl. 1. mgr. 79. gr. stjkskr. er svo fyrir mælt að nái tillaga til breytinga eða viðauka á stjórnarskránni samþykki skuli rjúfa Alþingi þá þegar og stofna til almennra kosninga af nýju. Í 1. másl. 3. mgr. segir á hinn bóginn að sé frumvarp til stjórnskipunarlaganna samþykkt, án þess að minnst 2/3 hlutar alþingismanna greiði því atkvæði, skuli fresta frekari meðferð frumvarpsins í stað þess að þing skuli skilyrðislaust rofið. Sökum þess að ekki væri unnt að afgreiða frumvarpið endanlega fyrr en að loknum almennum þingkosningum, eins og skýrt er tekið fram í 2. másl. 3. mgr., hefði þetta að öllu jöfnu í för með sér að meðferð þess yrði frestað fram yfir næstu reglulegar þingkosningar, sbr. 45. gr. stjkskr., nema þing yrði rofið fyrr á grundvelli 24. gr. stjkskr. Þannig gæti forseti Íslands, að tillögu forsætisráðherra, rofið þing og stofnað til nýrra kosninga í kjölfar þess að þingið hefði samþykkt frumvarp til stjórnskipunarlaganna, enda þótt ekki væri lengur skylt að gera það. Ef svigrúm gæfist til væri hins vegar ekkert því til fyrirstöðu að þingið felldi áður samþykkt frumvarp úr gildi áður en til kosninga kæmi, að lokinni lögmælti umfjöllun samkvæmt þingsköpum. Samhliða því væri unnt að samþykkja nýtt frumvarp til stjórnskipunarlaganna, þó að því tilskildu að það sætti þeirri meðferð sem gert er ráð fyrir í 1. mgr., þ.e. yrði rætt við fjórar umræður þar sem minnst þrjár vikur myndu líða milli umræðna. Ef það frumvarp hlyti samþykki 2/3 hluta þingmanna eða fleiri yrði það borið undir þjóðaratkvæði, án undanfarandi kosninga, í samræmi við ákvæði 2. mgr.

Það er gert að skilyrði skv. 3. mgr. að Alþingi samþykki frumvarp til stjórnskipunarlaganna óbreytt að nýju að loknum þeim almennu þingkosningum sem þar er vísað til. Sérstaklega er tekið fram að frumvarpið skuli rætt við þrjár umræður eins og um væri að ræða venjulegt lagafrumvarp, sbr. 44. gr. stjkskr. Ekki er heldur mælt fyrir um að lágmarkstími skuli líða milli umræðna. Vegna þess nýmælis sem er að finna í 1. mgr. að fjórar umræður skuli fara fram um upphaflegt frumvarp til stjórnskipunarlaganna, þar sem minnst þrjár vikur eiga að líða milli umræðna, verður að líta svo á að yrði frumvarpinu breytt þegar hér er komið sögu yrði þar með endi bundinn á meðferð þess. Sama ætti við ef frumvarpið yrði fellt eða það yrði ekki lagt fram að nýju, að loknum kosningum, en engin skylda hvílir á ríkisstjórninni, einstökum ráðherrum né þingmönnum að gera það.

Núgildandi ákvæði 1. mgr. 79. gr. stjkskr. hafa verið skýrð á þann veg að frumvarp til stjórnskipunarlaganna verði að leggja fyrir fyrsta þing sem saman kemur eftir kosningar. Ef svo fari að frumvarpið verði ekki samþykkt á því þingi sé það niður fallið. Þrátt fyrir þær breytingar sem lagðar eru til með 3. mgr. er eðlilegt að skýra málsgreinina eins að þessu leyti. Úr því sem komið væri hefði það engan tilgang að fresta afgreiðslu frumvarpsins frekar að kosningum loknum, heldur myndi það þvert á móti valda óþarfa óvissu. Með fyrirmælum um að frumvarpið skuli borið undir þjóðaratkvæði í fyrsta lagi einum mánuði eftir samþykkt þess á Alþingi er enda ávallt tryggt að almenningi gefist nægur tími til að taka endanlega afstöðu til þess.

Rétt þykir að nánari tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 2. og 3. mgr., svo og 4. mgr., þ.e. núgildandi 2. mgr. 79. gr. stjkskr., verði ákveðin með almennum lögum sem sett verði strax í kjölfar gildistöku frumvarps þessa verði það að stjórnskipunarlögum. Drög að frv. fylgja til upplýsingar.

Um 2. gr.

Þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal I.**Frumvarp til laga (drög) um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 79. gr. stjórnarskrárinnar.**

1. gr.

Þjóðaratkvæðagreiðsla skv. 79. gr. stjórnarskrárinnar skal fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi fjórum mánuðum eftir að lagafrumvarp er samþykkt samkvæmt ákvæðum 2. og 3. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

2. gr.

Í atkvæðagreiðslu skv. 1. gr. skal skýrt orðuð á kjörseðli spurning um hvort kjósandi samþykki tilgreint lagafrumvarp og gefnir eftirtaldir tveir svarmöguleikar “Já, ég samþykki frumvarpið” og “Nei, ég samþykki ekki frumvarpið”.

3. gr.

Til þess að frumvarp verði samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 2. mgr. 79. gr., skal meirihluti þeirra, sem þátt taka í atkvæðagreiðslunni, fylgjandi því en þó minnst 25 af hundraði allra kosningabærra manna.

Til þess að frumvarp verði samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 3. mgr. 79. gr., skal meirihluti þeirra, sem þátt taka í atkvæðagreiðslunni, fylgjandi því en þó minnst 20 af hundraði allra kosningabærra manna.

Til þess að frumvarp verði samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 4. mgr. 79. gr., skal meirihluti þeirra, sem þátt taka í atkvæðagreiðslunni, fylgjandi því.

4. gr.

Atkvæðagreiðslan skal vera leynileg og fara eftir kjörskrá yfir kjósendur til Alþingis samkvæmt gildandi lögum þar að lútandi. Þær skulu þó miðaðar við íbúaskrá þjóðskrár þremur vikum fyrir kjördag.

5. gr.

Undirkjörstjórnir, yfirkjörstjórnir og landskjörstjórn eru hinar sömu og við alþingiskosningar.

Mörk kjördæma, kjörstaðir og kjördeildir skulu vera hin sömu og við næstliðnar alþingiskosningar.

6. gr.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið lætur yfirkjörstjórnnum í té atkvæðisseðla, sem nota skal við atkvæðagreiðsluna. Yfirkjörstjórnir annast framsendingu þeirra til undirkjörstjórna með sama hætti og kjörseðla við alþingiskosningar.

7. gr.

Dóms- og kirkjumálaráðherra ákveður hvenær atkvæðagreiðsla skv. 2. og 3. mgr. 79. gr. fer fram, innan þeirra tímamarka sem þar greinir, nema annað sé ákveðið með lögum, og auglýsir hana einu sinni í Lögbirtingablaði og þrisvar sinnum í ríkisútvarpi á sem heppilegustum tíma. Þá ákveður dóms- og kirkjumálaráðherra hvenær atkvæðagreiðsla skv. 4. mgr. 79. gr. fer fram, nema annað sé ákveðið með lögum, og auglýsir með sama hætti

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið skal svo fljótt sem verða má og eigi síðar en viku fyrir atkvæðagreiðsluna senda öllum heimilum í landinu sérprentun frumvarpsins sem borið er undir þjóðaratkvæði.

8. gr.

Kjörstjórnir nota sömu gerðabækur og við alþingiskosningar.

9. gr.

Að atkvæðagreiðslunni lokinni senda undirkjörstjórnir oddvita yfirkjörstjórnar tafarlaust atkvæðakassana og ónotaða og ónýtta atkvæðisseðla í þeim umbúðum, er segir í lögum um alþingiskosningar. Á áður auglýstum stað og stund opnar yfirkjörstjórn atkvæðakassana, og fer síðan fram talning atkvæða á sama hátt og segir í lögum um kosningar til Alþingis, svo og um það og hvort atkvæðisseðill telst gildur eða ekki, og um meðferð ágreiningsseðla. Ekki skal meta atkvæði ógilt, nema um það megi villast, hvernig kjósandi greiði atkvæði.

10. gr.

Að lokinni talningu atkvæða sendir yfirkjörstjórn landskjörstjórn eftirrit af gerðabók sinni ásamt þeim atkvæðisseðlum, sem ágreiningur hefur verið um.

Þegar landskjörstjórn hefur fengið í hendur eftirrit gerðabóka allra yfirkjörstjórna og ágreiningsseðla, úrskurðar hún um gildi ágreiningsseðlanna, lýsir úrslitum atkvæðagreiðslunnar og tilkynnir dóms- og kirkjumálaráðuneytinu þar um. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið auglýsir úrslit atkvæðagreiðslunnar í Lögbirtingablaði og ríkisútvarpi.

11. gr.

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

Ákvæði 114. gr. og XIX., XX. og XXV. kafla laga um kosningar til Alþingis gilda um atkvæðagreiðslu samkvæmt lögum þessum að svo miklu leyti sem við getur átt.

Kostnaður af framkvæmd atkvæðagreiðslunnar greiðist úr ríkissjóði. Þó skulu sveitarstjórnir leggja til húsnæði á kjörstað án endurgjalds.

12. gr.

Verði frumvarp samþykkt skv. 2. gr. skal auglýsing þar að lútandi birt í A-deild Stjórnartíðinda, en slíka auglýsingu skal viðkomandi ráðherra birta eigi síðar en viku eftir að dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur auglýst úrslit atkvæðagreiðslunnar skv. 2. mgr. 10. gr.

13. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Fylgiskjal II.**Frumvarp til laga (*drög*) um breyting á lögum um þingsköp Alþingis nr. 55/1991, með síðari breytingum**

2. gr.

42. gr. breytist þannig:

a. Í stað orðins „stjórnarskipunarlaga“ í 2. másl. 1. mgr. kemur: stjórnskipunarlaga.

b. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, 2. mgr., svohljóðandi: Frumvarp til stjórnskipunarlaga má ekki samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við fjórar umræður. Skulu þrjár vikur hið minnsta líða milli umræðna. Fyrirkomulag fyrstu umræðu skal vera það sama og kveðið er á um í 38. gr. Um aðra og þriðju umræðu fer eftir því sem segir í 39. gr., að öðru leyti en því að frumvarpið á ávallt að ganga til nefndar milli umræðna. Um fjórðu umræðu fer eftir því sem segir í 40. gr.

c. 2. mgr. verður 3. mgr. Í stað orðsins „stjórnarskipunarlaga“ í þeirri málsgrein kemur: stjórnskipunarlaga.

2. gr.

Á eftir 67. gr. kemur ný málsgrein, 2. mgr., svohljóðandi: Hljóti frumvarp til stjórnskipunarlaga samþykki að minnsta kosti 2/3 hluta alþingismanna þegar greidd eru atkvæði um frumvarpið í heild að lokinni fjórðu umræðu skoðast það endanlega afgreitt. Sé frumvarpið samþykkt, án þess að minnst 2/3 hlutar alþingismanna greiði því atkvæði, skoðast það afgreitt á því þingi.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Núgildandi lög:

42. gr. Lagafrumvarpi, er felur í sér tillögu um breytingu á stjórnarskránni eða viðauka við hana, skal vísa til sérnefndar skv. 32. gr. Í fyrirsögn skal það nefnt frumvarp til stjórnarskipunarlaganna. Hafi það eigi þá fyrirsögn vísar forseti því frá. Breytingartillögu, sem felur í sér tillögu um breytingu á stjórnarskránni eða viðauka við hana, má aðeins gera við frumvarp til stjórnarskipunarlaganna. Sé hún gerð við annað frumvarp vísar forseti henni frá.

67. gr. Afl atkvæða ræður um úrslit mála og málsatriða nema öðruvísi sé ákveðið í stjórnarskránni eða þingsköpum.

Eftir ráðgerðar breytingar:

42. gr. Lagafrumvarpi, er felur í sér tillögu um breytingu á stjórnarskránni eða viðauka við hana, skal vísa til sérnefndar skv. 32. gr. Í fyrirsögn skal það nefnt frumvarp til stjórnarskipunarlaganna. Hafi það eigi þá fyrirsögn vísar forseti því frá. Frumvarp til stjórnarskipunarlaganna má ekki samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við fjórar umræður. Skulu þrjár vikur hið minnsta líða milli umræðna. Fyrirkomulag fyrstu umræðu skal vera það sama og kveðið er á um í 38. gr. Um aðra og þriðju umræðu fer eftir því sem segir í 39. gr., að öðru leyti en því að frumvarpið á ávallt að ganga til nefndar milli umræðna. Um fjórðu umræðu fer eftir því sem segir í 40. gr. Breytingartillögu, sem felur í sér tillögu um breytingu á stjórnarskránni eða viðauka við hana, má aðeins gera við frumvarp til stjórnarskipunarlaganna. Sé hún gerð við annað frumvarp vísar forseti henni frá.

67. gr. Afl atkvæða ræður um úrslit mála og málsatriða nema öðruvísi sé ákveðið í stjórnarskránni eða þingsköpum.

Hljóti frumvarp til stjórnarskipunarlaganna samþykki að minnsta kosti 2/3 hluta alþingismanna þegar greidd eru atkvæði um frumvarpið í heild að lokinni fjórðu umræðu skoðast það endanlega afgreitt. Sé frumvarpið samþykkt, án þess að minnst 2/3 hlutar alþingismanna greiði því atkvæði, skoðast það afgreitt á því þingi.