

# Frumvarp til laga

## um þjóðaratkvæðagreiðslur.

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

### 1. gr.

Alþingi getur ákveðið með þingsályktun að almenn og leynileg þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram samkvæmt lögum þessum um tiltekið málefni eða lagafrumvarp og er niðurstaða slíkrar atkvæðagreiðslu ráðgefandi.

Lögin gilda einnig um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu sem fer fram skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

### 2. gr.

Um kosningarrétt og kjörskrár til afnota í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. gr. fer á sama hátt og við alþingiskosningar. Kjörskrár skulu þó miðaðar við íbúaskrá þjóðskrár þremur vikum fyrir kjördag.

Mörk kjördæma skulu vera hin sömu og í næstliðnum alþingiskosningum.

### 3. gr.

Í þingsályktun skv. 1. mgr. 1. gr. skal Alþingi, að fenginni umsögn landskjörstjórnar, jafnframt ákveða orðalag og framsetningu þeirrar spurningar sem lögð er fyrir kjósendur.

Á kjörseðli skal skýrt koma fram spurning um hvort kjósandi samþykki þá tillögu sem borin er upp og gefnir tveir möguleikar á svari: „Já“ eða „Nei“.

Alþingi getur ákveðið að spurningar og svarkostir á kjörseðli í atkvæðagreiðslu skv. 1. mgr. 1. gr. séu fleiri eða orðaðir með öðrum hætti.

Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið ákveður orðalag og framsetningu spurningar á kjörseðli í atkvæðagreiðslu skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

Dómsmála- og mannréttindaráðherra setur nánari reglur um útlit og frágang kjörseðla.

### 4. gr.

Þjóðaratkvæðagreiðsla skv. 1. mgr. 1. gr. skal fara fram í fyrsta lagi þremur mánuðum og í síðasta lagi einu ári eftir að þingsályktunartillaga hefur verið samþykkt á Alþingi.

Þjóðaratkvæðagreiðsla skal fara fram innan tveggja mánaða eftir að krafa Alþingis er samþykkt skv. 3. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar eða forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar.

Heimilt er að halda þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt lögum þessum samhliða kosningum til sveitarstjórna eða Alþingis eða forsetakjöri.

## 5. gr.

Alþingi skal ákveða kjördag þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. mgr. 1. gr. laga þessara og 3. mgr. 11. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar innan þeirra tímamarka sem greinir í 4. gr. Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið ákveður kjördag þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar.

Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið skal auglýsa atkvæðagreiðsluna einu sinni í Lögbirtingablaði og þrisvar sinnum í Ríkisútvarpi á sem heppilegustum tíma en í síðasta lagi einum mánuði fyrir atkvæðagreiðsluna. Þar skal einnig birta spurninguna sem lögð verður fyrir kjósendur.

## 6. gr.

Alþingi skal standa fyrir viðtækri kynningu á því málefni sem borið er undir þjóðaratkvæði skv. 1. mgr. 1. gr. Forsætisnefnd Alþingis skal setja nánari reglur um fyrirkomulag kynningar.

Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið skal svo fljótt sem verða má og eigi síðar en viku fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar senda öllum heimilum í landinu sérprentun laganna sem forseti synjaði staðfestingar. Þar skal jafnframt vakin athygli á því að frumvarpið til laganna og öll skjöl varðandi meðferð þess séu aðgengileg á áberandi stað á vefsíðu Alþingis.

## 7. gr.

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

Mörk kjördæma, kjörstaðir og kjördeildir skulu vera hin sömu og í næstliðnum alþingiskosningum.

## 8. gr.

Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið lætur yfirkjörstjórnnum í té kjörseðla sem nota skal við þjóðaratkvæðagreiðsluna. Yfirkjörstjórnir annast framsendingu þeirra til undirkjörstjórna með sama hætti og kjörseðla við alþingiskosningar.

## 9. gr.

Að þjóðaratkvæðagreiðslu lokinni senda undirkjörstjórnir oddvita yfirkjörstjórnar tafarlaust atkvæðakassana og ónotaða og ónýtta kjörseðla í þeim umbúðum er segir í lögum um kosningar til Alþingis. 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 hvort kjörseðill telst gildur eða ekki, og um meðferð ágreiningsseðla. Landskjörstjórn skal skipa umboðsmenn sem hafa það hlutverk að gæta sjónarmiða andstæðra fylkinga við atkvæðagreiðsluna og úrlausn ágreiningsmála. Ekki skal meta atkvæði ógilt nema um það megi villast hvernig kjósendi greiðir atkvæði.

## 10. gr.

Að lokinni talningu atkvæða sendir yfirkjörstjórn landskjörstjórn eftirrit af gerðabók sinni ásamt þeim kjörseðlum sem ágreiningur hefur verið um. Þegar landskjörstjórn hefur fengið í hendur eftirrit gerðabóka allra yfirkjörstjórna og ágreiningsseðla úrskurðar hún um gildi

ágreiningssæðlanna, lýsir úrslitum þjóðaratkvæðagreiðslunnar og tilkynnir dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu þar um.

Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið auglýsir úrslit atkvæðagreiðslunnar í Lögbirtinga- blaði og Ríkisútvarpi.

Verði samþykkis synjað í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar skal dóms- mála- og mannréttindaráðuneytið auk þess birta sérstaka auglýsingu þess efnis í A-deild Stjórnartíðinda daginn eftir að úrslit atkvæðagreiðslunnar liggja fyrir.

#### 11. gr.

Til þess að spurning eða tillaga sem er borin upp í þjóðaratkvæðagreiðslu teljist samþykkt þarf meiri hluti þeirra sem taka þátt í atkvæðagreiðslunni að fylgja tillögunni.

#### 12. gr.

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

Kjörstjórnir nota sömu gerðabækur og við alþingiskosningar.

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

#### 13. gr.

Kjósandi getur sent kærú um ólögmati þjóðaratkvæðagreiðslu, aðra en refsikærur, til landskjörstjórnar eigi síðar en sjö dögum frá því að dómsmála- og mannréttindaráðuneytið auglýsir úrslit atkvæðagreiðslunnar.

Landskjörstjórn veitir Alþingi umsögn um atkvæðagreiðsluna. Umsögn skal veitt óháð því hvort kærú hafi borist skv. 1. mgr.

Að fenginni umsögn landskjörstjórnar getur Alþingi ákveðið að ógilda niðurstöður þjóðar- atkvæðagreiðslunnar ef verulegur ágalli hefur verið á framkvæmd hennar sem ætla má að hafi haft áhrif á niðurstöðu hennar. Séu slíkir verulegir ágallar á framkvæmd atkvæðagreiðsl- unnar í einu eða fleiri kjördæmum getur Alþingi ákveðið að hún fari aftur fram þar.

#### 14. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

### 1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu er lagt til að sett verði almenn lög um framkvæmd þjóðaratkvæða- greiðslu. Frumvarpið er lagt fram af forsætisráðherra en það var unnið í samráði við fulltrúa allra þingflokka. Frumvarpið er nú endurflutt frá 137. löggjafarþingi og er það efnislega óbreytt að öðru leyti en því að tekið hefur verið tillit til nokkurra athugasemda sem settar voru fram í umsögnum um frumvarpið til allsherjarnefndar Alþingis annars vegar frá lands- kjörstjórn og hins vegar frá Skúla Guðmundssyni, skrifstofustjóra hjá Þjóðskrá.

Markmið frumvarpsins er að kveða með almennum lögum á um framkvæmd og tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu hvort sem um er að ræða þjóðaratkvæðagreiðslur sem skylt er að halda samkvæmt ákvæðum stjórnarskrárinnar eða ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur sem Alþingi ákveður að efna til með samþykkt þingsályktunartillögu. Lög um þjóðaratkvæða-

greiðslur hafa ekki verið sett fyrir hér á landi þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir slíkri atkvæðagreiðslu í nokkrum tilvikum í stjórnarskrá lýðveldisins, nr. 33/1944. Þjóðaratkvæðagreiðsla hefur þó ekki farið fram hér á landi á lýðveldistíma. Ekki hefur verið deilt um að þörf sé á setningu sérstakrar lögjafar um þjóðaratkvæðagreiðslur. Má í því sambandi líta til þess að framkvæmd allra kosninga hér á landi er lögbundin, sbr. lög nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands, með síðari breytingum, lög nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, og lög nr. 5/1998, um kosningar til sveitarstjórna. Sumarið 2004 hófst undirbúningur að lagasetningu um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu eftir að forseti synjaði lagafrumvarpi staðfestingar skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Var sérstökum starfshópi falið að undirbúa frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur. Hann lagði til að þar yrði höfð hliðsjón af lögum um framboð og kjör forseta Íslands, sem gera ráð fyrir að um kjörið gildi lög um þingkosningar að svo miklu leyti sem sérreglna er ekki þörf. Var þar m.a. horft til fordæmis varðandi setningu laga nr. 17/1944, um tilhögun atkvæðagreiðslu um stjórnarskrána, sem fór fram sumarið 1944 og einnig voru höfð til hliðsjónar lög sem sett hafa verið um þjóðaratkvæðagreiðslur í Danmörku. Ekki varð þó af því að frumvarp um efnið yrði lagt fram þar sem Alþingi felldi úr gildi hin umdeildu lög.

Þess má geta að þegar frumvarp þetta er lagt fram hefur utanríkisráðherra nýverið lagt fram þingsályktunartillögu á Alþingi um að leggja inn umsókn um aðild að Evrópusambandinu. Þar er jafnframt ráðgert að haldin verði þjóðaratkvæðagreiðsla um mögulegan aðildarsamning að loknum samningaviðræðum við sambandið.

Þar sem nauðsynlegt er að setja lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar og ekki hefur áður verið sett löggjöf um efnið er eðlilegt að þetta tilefni verði nýtt til þess að setja almenn lög sem tekur til allra atkvæðagreiðslna af þeim toga án tillits til þess hvort tilefnið er sérstök ákvörðun Alþingis eða atvik sem lýst er í stjórnarskránni.

Við gerð frumvarpsins hefur verið höfð hliðsjón af tillögum fyrrgreinds starfshóps um þjóðaratkvæðagreiðslur og einnig frumvarpi til laga um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 79. gr. stjórnarskrárinnar sem unnið var á vegum stjórnarskrárnefndar sem forsætisráðherra skipaði árið 2005. Var það frumvarp samið vorið 2007 samhliða frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna um breytingar á stjórnarskránni en hvorugt var þó lagt fram á Alþingi. Einnig hefur verið litið til ákvæða norskra laga um þjóðaratkvæðagreiðslu um ESB nr. 42 frá 24. júní 1994 (n. *Lov om folkeavstemning om EU*) og ákvæða 12. kafla dönsku kosningalaganna nr. 704 frá 27. júní 2004 (d. *Folketingsvalgloven*), en sá kafla fjallar um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu sem fer fram á grundvelli ákvæða dönsku stjórnarskrárinnar. Þá hefur verið höfð hliðsjón af leiðbeinandi reglum sem Feneyjanefnd Evrópuráðsins gaf út í júlí árið 2001, viðmiðum Feneyjanefndarinnar (e. *Code of Good Practice on Referendums*) frá mars 2007 og ályktun ráðgjafarþings Evrópuráðsins um þjóðaratkvæðagreiðslur nr. 1704 (2005) frá 29. apríl 2005. Einnig hefur verið leitað fanga í fjölbjóðlegum rannsóknum um þjóðaratkvæðagreiðslur, einkum skýrslunni *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, sem gefin er út af óháðri alþjóðlegri stofnun um lýðræði og kosningar, *Institute for Democracy and Electoral Assistance*.

Áður en rakin verða efnisatriði frumvarpsins verður lýst nokkrum megingsjónarmiðum um markmið þjóðaratkvæðagreiðslna, löggjöf og framkvæmd á Norðurlöndum, yfirliti yfir þjóðaratkvæðagreiðslur sem haldnar hafa verið hér á landi og ákvæðum stjórnarskrárinnar sem gera ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslum. Verður í þeirri umfjöllun einkum stuðst við skýrslu starfshópsins um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar frá 2004.

## 2. Almenn sjónarmið um markmið og tilefni þjóðaratkvæðagreiðslu.

Íslensk stjórnskipun byggist á fulltrúalýðræði sem gerir ráð fyrir því að fulltrúum kjörnum af þjóðinni sé veitt umboð til þess að setja lög og taka mikilvægar ákvarðanir sem varða almannahag. Markmið þjóðaratkvæðagreiðslu er að veita hinum almenna borgara kost á að taka milliliðalaust þátt í ákvörðunartöku um lagasetningu eða eftir atvikum um tiltekin mál-efni í stað þess að ákvörðun sé tekin af þjóðkjörnum fulltrúum eins og almennt á við þar sem fulltrúalýðræði ríkir.

Ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur er að finna í stjórnarskrám meiri hluta Evrópuþjóða. Í sumum ríkjum eru þjóðaratkvæðagreiðslur ekki viðhafðar, t.d. í Þýskalandi, og í öðrum ríkjum eru þær einungis við ákveðin tilefni, sem varnagli við fulltrúalýðræðið. Í enn öðrum ríkjum er löng hefð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslum og þær haldnar reglulega, jafnvel oft á ári, eins og dæmi má sjá um í Sviss. Tilefni og tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslna er með marg-  
víslegum hætti. Stundum er ákveðið í stjórnarskrá að slík atkvæðagreiðsla skuli fara fram við tiltekna aðstæður, en annars er eingöngu um heimild að ræða, t.d. þannig að ákveðnum aðilum, ákveðnum fjölda þingmanna eða ákveðnum fjölda kjósenda er áskilinn réttur til þess að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um nánar tilgreind lög eða lagafrumvörp eða ákveðin önnur málefni. Breytilegt er hvaða kröfur eru gerðar til afsl atkvæða og kosningaþátttöku. Stundum eru sett skilyrði um lágmarkspátttöku eða að lágmarkshlutfall kjósenda þurfi til að samþykkja eða fella úr gildi tiltekin lög eða lagafrumvarp. Ef um staðfest lög er að ræða, sem borin eru undir þjóðaratkvæði, er gildistöku þeirra oftast frestað þangað til þjóðaratkvæðagreiðsla hefur farið fram en stundum taka þau þó gildi en falla svo niður ef kjósendur fella þau eða þau ná ekki tilskildum meiri hluta. Í þessum tilvikum byggist þátttakan á beinum fyrirmælum í stjórnarskrá. Þá hagar svo til í öðrum tilvikum að einstök lög koma ekki til framkvæmda eða öðlast ekki gildi fyrr en þau hafa verið samþykkt við þjóðaratkvæðagreiðslu.

Í sumum stjórnarskrám eru sérstök fyrirmæli um að ákvörðun um aðild ríkis að milli-ríkjasamningi sem felur í sér framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana skuli borin undir þjóðaratkvæði og má í þessu sambandi benda á dönsku stjórnarskrána frá 1953. Þar er einnig mælt fyrir um skyldu til þess að bera undir þjóðina allar breytingar sem gerðar eru á stjórnarskrá.

Í nokkrum stjórnarskrám, einkum frá seinni hluta 20. aldar, er mælt fyrir um að tiltekinn fjöldi kjósenda geti krafist þess að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um tiltekið málefni eða lög. Þjóðaratkvæðagreiðsla að frumkvæði kjósenda hefur verið tíðkuð í Sviss frá því árið 1891 þegar slíkt ákvæði var fyrst tekið upp í stjórnarskrá. Samkvæmt núgildandi reglum geta 100 þúsund kjósendur þar í landi kallað fram þjóðaratkvæðagreiðslu um að breyta skuli stjórnarskránni. Einnig má nefna að í stjórnarskrá Ítalíu er kveðið á um að 500 þúsund kjósendur geti kallað fram þjóðaratkvæðagreiðslu um gildi löggjafar eða annarra ákvarðana löggjafarvaldsins.

Í mörgum stjórnarskrám eru ákvæði um að þjóðþing geti ákveðið að halda ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur og að setja skuli lög um framkvæmd þeirra og má sjá dæmi þess í sænsku og finnsku stjórnarskránum. Þá hefur færst vöxt á undanförunum áratugum í ríkjum Evrópu að ríkisstjórnir eða þjóðþing ákveði að bera tiltekin mikilvæg málefni undir þjóðaratkvæði án þess að bein ákvæði séu um slíkt í stjórnarskrá eða lögum. Dæmi um slíkt má sjá í Noregi, þar sem engin ákvæði eru um þjóðaratkvæðagreiðslu í stjórnarskránni sem sett var árið 1814. Spurning um aðild Noregs að Evrópusambandinu hefur tvisvar sinnum verið borin undir þjóðina, árið 1972 og 1994, og voru sérstök lög sett um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar í báðum tilvikum. Einnig má nefna dæmi um þjóðaratkvæðagreiðslur sem stjórnvöld

í nokkrum Evrópuríkjum ákváðu að efna til um stjórnarskrársáttmála Evrópusambandsins, t.d. á Spáni og í Frakklandi árið 2005.

Þegar dregið er saman hvaða þættir eru breytilegir varðandi þjóðaratkvæðagreiðslur frá einu ríki til annars má einkum benda á eftirfarandi atriði:

- Í fyrsta lagi er misjafnt hvort ákvörðun um þjóðaratkvæðagreiðslu byggist á ákvæði í stjórnarskrá eða hún fer fram samkvæmt ákvörðun þjóðþings eða ríkisstjórnar eftir því sem tilefni er talið vakna.
- Í öðru lagi er því misjafnt farið, hvort niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslna um tiltekin málefni séu lagalega bindandi eða ráðgefandi.
- Í þriðja lagi getur verið breytilegt, hverjir það eru sem hafa heimild til að vísa máli til þjóðaratkvæðis.
- Í fjórða lagi getur verið breytilegt hvort sett séu skilyrði um tiltekna lágmarkspáttöku eða atkvæðavægi fyrir því að úrslit atkvæðagreiðslunnar séu bindandi.

Hér á eftir verður nánar gerð grein fyrir því hvernig þessum atriðum er háttað í löggjöf og framkvæmd annarra Norðurlandarákja þar sem talsvert meiri reynsla er af þjóðaratkvæðagreiðslum en hér á landi.

### 3. Löggjöf um þjóðaratkvæðagreiðslur og framkvæmd á Norðurlöndum.

Í ljósi þess nána skyldleika sem íslensk stjórnskipun hefur við stjórnskipulag annars staðar á Norðurlöndum verður hér gefið stutt yfirlit yfir löggjöf annarra norrænna ríkja um þjóðaratkvæðagreiðslur og hver framkvæmdin hefur verið í þessum ríkjum.

#### *Danmörk.*

Í dönsku stjórnarskránni (d. *Grundloven*) frá 1953 er kveðið á um þjóðaratkvæðagreiðslur í 20., 29., 42. og 88. gr.

Í 1. mgr. 42. gr. dönsku stjórnarskrárinnar er kveðið á um að ef frumvarp til laga hefur verið samþykkt af danska þjóðþinginu geti þriðjungur þingmanna krafist þess innan tiltekins frests að fram fari þjóðaratkvæðagreiðsla um hið samþykktu frumvarp. Skv. 6. mgr. sömu greinar eru þó ákveðin lög undanþegin heimild þessari, svo sem fjárlög og ýmis lög um skatta. Skv. 5. mgr. greinarinnar skal við þjóðaratkvæðagreiðslu greiða atkvæði með eða á móti lagafrumvarpinu. Til að hafna frumvarpinu þarf meiri hluti í atkvæðagreiðslunni, þó aldrei færri en 30% kosningarbærra manna, að hafa greitt atkvæði gegn frumvarpinu.

Í 88. gr. dönsku stjórnarskrárinnar er kveðið á um að breytingar á stjórnarskránni sem samþykktar hafa verið af danska þjóðþinginu skuli bornar undir þjóðaratkvæði. Er þess krafist að meiri hluti þeirra sem taka þátt í atkvæðagreiðslunni, þó aldrei færri en 40% kosningarbærra manna, samþykki stjórnarskrárbreytinguna. Að öðrum kosti nær hún ekki fram að ganga. Fyrir breytingarnar sem gerðar voru á stjórnarskránni 1953 var áskilið að a.m.k. 45% kosningarbærra manna samþykkti breytingu á stjórnarskrá.

Í 20. gr. stjórnarskrárinnar er svo kveðið á um að ef lagafrumvarp felur í sér valdframsal til fjölþjóðlegra stofnana á grundvelli alþjóðasamnings þurfi frumvarpið að hljóta samþykki 5/6 hluta þingmanna. Hljóti frumvarp ekki slíkan stuðning, en nýtur engu síður stuðnings meiri hluta þingmanna, er hægt að bera það undir þjóðaratkvæði í samræmi við reglur 42. gr. stjórnarskrárinnar.

Að síðustu er í 29. gr. dönsku stjórnarskrárinnar gert ráð fyrir því að heimilt sé að breyta ákvæði stjórnarskrárinnar um kosningaaldur með almennum lögum, þó að því tilskildu að ákvörðunin sé borin undir þjóðaratkvæði í samræmi við reglur 42. gr. stjórnarskrárinnar.

Auk fyrrgreindra ákvæða er í dönsku kosningalögunum (d. *Folketingsvalgloven*) nr. 704 frá 27. júní 2004 að finna almenn ákvæði um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna.

Frá árinu 1953 til dagsins í dag hafa farið fram fjórar þjóðaratkvæðagreiðslur í Danmörku á grundvelli 20. gr. stjórnarskrárinnar um framsal ríkisvalds. Árið 1972 var kosið um aðild Danmerkur að Evrópusambandinu, árið 1992 var kosið um Maastrichtsamninginn, árið 1998 var kosið um Amsterdamsáttmálann og árið 2000 um aðild Danmerkur að Efnahags- og myntbandalagi Evrópu. Þá hafa á sama tíma átt sér stað fjórar atkvæðagreiðslur um kosningaaldurinn á grundvelli 29. gr. stjórnarskrárinnar (árin 1961, 1969, 1971 og 1978). Einu sinni hefur komið til þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli 42. gr. stjórnarskrárinnar, þ.e. þegar þriðjungur þingmanna krefst þess að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um frumvarp til laga, en það var árið 1963 þegar kosið var um jarðalög í Danmörku. Að auki hafa farið fram nokkrar þjóðaratkvæðagreiðslur í Danmörku, án þess þó að það hafi verið á grundvelli fyrrgreindra ákvæða dönsku stjórnarskrárinnar.

#### *Noregur.*

Í norsku stjórnarskránni (n. *Grunnloven*) frá 1814 eru engin ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur. Hins vegar hefur ekkert verið talið því til fyrirstöðu í norskri stjórnskipun að meiri hluti þingmanna ákveði að efnt verði til þjóðaratkvæðagreiðslu, sem er ráðgefandi um tiltekið málefni. Hafa nokkrar slíkar ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur átt sér stað. Árið 1905 fór fram þjóðaratkvæðagreiðsla um sambands slitin við Svíþjóð og stofnun konungsdæmis, árin 1919 og 1926 fóru fram þjóðaratkvæðagreiðslur um áfengisbann og afléttingu þess og á árunum 1972 og 1994 fóru fram þjóðaratkvæðagreiðslur um aðild Noregs að Evrópusambandinu. Í ljósi þess að stjórnarskráin mælir ekki fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslur eða áhrif þeirra hefur ekki verið talið að úrslit slíkrar atkvæðagreiðslu um tiltekið málefni geti verið stjórnskipulega bindandi fyrir handhafa ríkisvalds, án þess að komi til breytinga á norsku stjórnarskránni. Slíkt yrði þannig talið fela í sér framsal valds í andstöðu við stjórnarskrá.

Af þessum ástæðum hafa niðurstöður fyrrgreindra atkvæðagreiðslna sem fram fóru í Noregi verið ráðgefandi en ekki bindandi. Síðasttöldu fjórar atkvæðagreiðslurnar, þ.e. árin 1919, 1926, 1972 og 1994, fóru fram á grundvelli sérlaga sem voru sett í tilefni þeirra. Í þeim var að finna ákvæði um hverjir væru atkvæðisbærir, hvenær kosningarnar skyldu fara fram og fleira. Hvorki voru gerðar kröfur um tiltekna lágmarkspáttöku né aukinn meiri hluta til þess að niðurstaða teldist gild.

#### *Svíþjóð.*

Í sænsku stjórnarskránni frá 1974 (s. *regeringsformen*) er gert ráð fyrir tvenns konar þjóðaratkvæðagreiðslum. Annars vegar er gert ráð fyrir því í 3. mgr. 15. gr. 8. kafla að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram í tengslum við breytingar á stjórnarskránni. Hins vegar er unnt skv. 4. gr. 8. kafla að efna til ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekið málefni. Jafnframt mælir stjórnarskráin fyrir um að setja skuli lög um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar. Um báðar tegundir þessara þjóðaratkvæðagreiðslna hafa verið sett almenn lög um þjóðaratkvæðagreiðslur (s. *folkomröstningslag*) nr. 1979:369 þar sem kveðið er á um ýmis almenn atriði, svo sem kosningarrétt og framkvæmd kosninganna.

Sex ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur hafa verið haldnar í Svíþjóð á árunum 1922–2003. Árið 1922 var kosið um áfengisbann, árið 1955 um innleiðingu hægri umferðar, árið 1957 um lífeyrismál, árið 1980 um kjarnorkumál, árið 1994 um aðild að Evrópusambandinu og árið 2003 um upptöku evrunnar.

### *Finnland.*

Í 53. gr. finnsku stjórnarskrárinnar frá 1999 er mælt fyrir um heimild til að efna til ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekið málefni. Er gert ráð fyrir því að ákvörðun um að efnt verði til þjóðaratkvæðagreiðslu sé tekin í formi laga. Líkt og í sænskri stjórnskipan er niðurstaða atkvæðagreiðslunnar ráðgefandi og heimildin til að grípa til þjóðaratkvæðagreiðslu er valkvæð og háð vilja þingsins. Samkvæmt finnsku stjórnarskránni skal setja sérstök lög um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar hverju sinni.

Tvær ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur hafa verið haldnar í Finnlandi. Á árinu 1931 var kosið um áfengisbann en árið 1994 um inngöngu Finnlands í Evrópusambandið. Ekki voru sett skilyrði um aukinn meiri hluta atkvæða eða lágmarkspáttöku í þessum atkvæðagreiðslum.

#### **4. Sögulegt yfirlit yfir þjóðaratkvæðagreiðslur hér á landi.**

Á fyrri hluta 20. aldar var fimm sinnum efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu á Íslandi vegna fyrimæla í stjórnögum eða til þess að kanna afstöðu þjóðarinnar til einstakra málefna með ráðgefandi niðurstöðu.

Árið 1905 var á Alþingi samþykkt ályktun þar sem skorað var á stjórnarráðið að láta fara fram atkvæðagreiðslu allra kosningarbærra manna í landinu um hvort lögleiða skyldi bann gegn aðflutningi áfengra drykkja. Fór atkvæðagreiðslan fram samhliða þingkosningum 1908 og var samþykkt í hlutföllunum 60% með en 40% á móti. 71,5% atkvæðisbærra manna tóku þátt í atkvæðagreiðslunni.

Árið 1915 var samþykkt á Alþingi ályktun um að fram færi atkvæðagreiðsla allra kosningarbærra manna í landinu um hvort lögbjóða skyldi skylduvinnu allra heilbrigðra karlmanna á aldrinum 17–25 ára í allt að þriggja mánaða tíma í eitt skipti. Atkvæðagreiðslan fór fram samhliða næstu alþingiskosningum árið 1916 og var tillagan felld með miklum meiri hluta. 80,2% voru andvíg en 7,2% samþykkt. 49% atkvæðisbærra manna tóku þátt í atkvæðagreiðslunni.

Í 2. mgr. 21. gr. stjórnarskipunarlaganna, nr. 12/1915, var kveðið á um að ef Alþingi samþykkti breytingu á sambandinu milli Íslands og Danmerkur skyldi leggja það mál undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Sú þjóðaratkvæðagreiðsla fór síðan fram 1918 og samþykktu 90,9% dansk-íslensku sambandslögin en 7,3% voru þeim andvíg. 43,8% atkvæðisbærra manna tóku þátt í atkvæðagreiðslunni þar sem ekki voru gerðar sérstakar kröfur um kosningaþáttöku eða atkvæðamagn. Þó er vert að geta þess að í 18. gr. dansk íslensku sambandslaganna, nr. 39/1918, var fjallað um möguleg sambandslit eftir árið 1940. Þar sagði svo orðrétt í 2. mgr.: „Nú er nýr samningur ekki gerður innan 3 ára frá því að krafan kom fram, og getur þá Ríkisþingið eða Alþingi hvort fyrir sig samþykkt, að samningur sá sem fellst í þessum lögum, sé úr gildi felldur. Til þess að ályktun þessi sé gild, verða a.m.k. 2/3 þingmanna annaðhvort í hvorri deild Ríkisþingsins eða í sameinuðu Alþingi að hafa greitt atkvæði með henni, og hún síðan vera samþykkt við atkvæðagreiðslu kjósenda þeirra, sem atkvæðisrétt hafa við almennar kosningar til löggjafarþings landsins. Ef kemur í ljós við slíka atkvæðagreiðslu, að 3/4 atkvæðisbærra kjósenda a.m.k. hafi tekið þátt í atkvæðagreiðslunni og a.m.k. 3/4 greiddra atkvæða verið með samningslitum, þá er samningurinn fallinn úr gildi.“

Árið 1933 var samþykkt ályktun í sameinuðu Alþingi þar sem ríkisstjórninni var falið að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um afnám áfengisbanns og fór sú atkvæðagreiðsla fram

samhliða alþingiskosningum. Var afnám áfengisbanns samþykkt með 57,7%, en 42,3% greiddu atkvæði á móti. 45,3% atkvæðisbærra manna tóku þátt í atkvæðagreiðslunni.

Á grundvelli fyrrgreinds ákvæðis 18. gr. dansk-íslensku sambandslaganna frá 1918 samþykkti Alþingi árið 1944 ályktun þess efnis að fallinn væri niður dansk-íslenski sambandslagasamningurinn frá 1918. Í þingsályktuninni var kveðið á um það að ályktunina skyldi leggja undir atkvæði allra alþingiskjösenda til samþykktar eða synjunar. Samhliða sambandslitum var kosið um hina nýju lýðveldisstjórnarskrá. Í 81. gr. hennar var mælt svo fyrir: „Stjórnskipunarlæg þessi öðlast gildi, þegar Alþingi gerir um það ályktun, enda hafi meiri hluti allra kosningarbærra manna í landinu með leynilegri atkvæðagreiðslu samþykkt þau.“ Atkvæðagreiðslan var því tvíþætt og hvorutveggja, þ.e. sambandslitin og hin nýja stjórnarskrá samþykkt með yfirgnæfandi meiri hluta atkvæða. 97,4% samþykktu sambandslitin en 0,5% voru á móti. 95% samþykktu lögin en 1,5% voru á móti. 98,4% atkvæðisbærra manna tóku þátt í atkvæðagreiðslunni.

### **5. Ákvæði stjórnarskrárinnar um þjóðaratkvæðagreiðslur.**

Á lýðveldistíma hefur sem áður segir aldrei farið fram þjóðaratkvæðagreiðsla á Íslandi. Þó gerir stjórnarskráin ráð fyrir slíkum atkvæðagreiðslum í þremur tilvikum, auk 81. gr. hennar sem áður var nefnd og batt gildistöku hennar því skilyrði að hún yrði fyrst samþykkt af meiri hluta allra kosningarbærra manna í landinu.

Í fyrsta lagi skal nefnt ákvæði 3. mgr. 11. gr. þar sem segir:

„Forseti verður leystur frá embætti, áður en kjörtíma hans er lokið, ef það er samþykkt með meiri hluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu, sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi 3/4 hluta þingmanna. Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja mánaða, frá því að krafan um hana var samþykkt á Alþingi, og gegnir forseti eigi störfum, frá því að Alþingi gerir samþykkt sína, þar til er úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru kunn.“

Í öðru lagi er mælt fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu í 26. gr. stjórnarskrárinnar, sem er svohljóðandi:

„Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi. Nú synjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, og fær það þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu. Lögin falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu.“

Þriðja tilvikið er í 2. mgr. 79. gr. þar sem kveðið er á um breytingu á kirkjuskipan ríkisins, en ákvæðið er svohljóðandi:

„Nú samþykkir Alþingi breytingu á kirkjuskipun ríkisins samkvæmt 62. gr., og skal þá leggja það mál undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar, og skal atkvæðagreiðslan vera leynileg.“

Sumarið 2004 reyndi í fyrsta skipti á að forseti lýðveldisins synjaði lagafrumvarpi staðfestingar skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar, en það voru lög nr. 48/2004, um breytingu á útvarpslögum og samkeppnislögum, sem vörðuðu eignarhald á fjölmiðlum. Af þeim sökum ákvað ríkisstjórnin að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu þá sem vísað er til í 26. gr. stjórnarskrárinnar og skipaði starfshóp til að undirbúa lagasetningu um efnið sem áður var nefndur. Ekki kom þó til þess að frumvarp yrði lagt fram þar sem Alþingi felldi hin umdeildu lög úr gildi í júlí sama ár með lögum nr. 107/2004.

Ljóst er að samkvæmt stjórnarskránni er niðurstaða atkvæðagreiðslu sem efnt er til á grundvelli framangreindra stjórnarskrárákvæða bindandi fyrir löggjafann og ber honum því að fara eftir þeirri niðurstöðu sem verður í atkvæðagreiðslunni.

## 6. Helstu efnisatriði frumvarpsins.

### 6.1. Almennar reglur um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu.

Meginmarkmið þessa frumvarps er að setja almenna umgjörð um tilhögun og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu. Í niðurstöðum alþjóðlegra rannsókna á framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna er mælt með því að ríki setji almennar reglur um framkvæmd þeirra og tilhögun frekar en að sett séu sérstök lög um þau efni í hvert skipti þegar ákveðið er að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram. Það tryggir gagnsæi að hafa fyrir fram settar reglur um framkvæmdina og dregur úr tortryggni á því að málefnið sem slíkt hafi bein áhrif á hvernig reglur eru settar um atkvæðagreiðsluna.

Eins og fram hefur komið er lögumum ætlað að gilda um framkvæmd og tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu án tillits til þess hvert er tilefni hennar. Þar sem sérreglur geta átt við í nokkrum atriðum um þjóðaratkvæðagreiðslur samkvæmt stjórnarskránni, svo sem um tímafresti o. fl., koma slíkar reglur fram í frumvarpinu eftir því sem við á og verða nánar útskýrðar í athugasemdum við einstakar greinar.

### 6.2. Byggt er á reglum um forsetakosningar og kosningar til Alþingis.

Lagt er til að löggjöf um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu taki eftir því sem við á mið af því kosningakerfi sem þegar er til staðar í landinu. Þessu ráða hagkvæmnissjónarmið en auk þess dregur það úr hættu á mistökum og hugsanlegum ágreiningi að notast við kerfi þar sem löng reynsla hefur skapast um framkvæmdina.

Frumvarpið byggist þannig í meginatriðum á sömu skipan og kemur fram í lögum um framboð og kjör forseta Íslands, nr. 36/1945, sem gera aftur ráð fyrir að um kjörið gildi lög um þingskosningar, að svo miklu leyti sem sérreglna er ekki þörf. Hér er m.a. litið til forðæmis sem sett var í framkvæmd síðustu þjóðaratkvæðagreiðslu um sambandslitin við Danmörku og hina nýju lýðveldisstjórnarskrá árið 1944 og lýst var að framan. Af því tilefni voru sett sérstök lög, nr. 17/1944, um tilhögun atkvæðagreiðslu um þingsályktun um niðurfelling dansk-íslenska sambandslagasamningsins frá 1918 og lýðveldisstjórnarskrá Íslands.

Til hliðsjónar má benda á að lagaákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur í Danmörku og Svíþjóð byggjast einnig á því að fylgt sé ákvæðum laganna um kosningar til þjóðþings. Í sérstökum lögum sem sett voru í Noregi um þjóðaratkvæðagreiðslu um aðild að Evrópusambandinu var einnig byggt á almennum reglum um kosningar til Stórþingsins.

Í frumvarpinu er því vísað almennum orðum til ákvæða laga um kosningar til Alþingis sem skulu þá gilda um kjörskrár, kjörstjórnir, kosningaathöfnina sjálfa, atkvæðagreiðslu utan kjörstaða og á kjörstað nema sérreglur séu settar um annað.

### 6.3. Ráðgefandi eða bindandi niðurstaða atkvæðagreiðslu.

Ljóst er þegar stjórnarskráin mælir fyrir um að mál skuli borin undir þjóðina leiðir beint af ákvæðum hennar að niðurstaða atkvæðagreiðslunnar er bindandi. Sem áður segir eru engin ákvæði um það í stjórnarskránni að Alþingi geti ákveðið að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin málefni eða hver yrðu áhrif niðurstöðu slíkrar atkvæðagreiðslu. Því er Alþingi í sjálfsvald sett hvort það ákveður að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram og getur samþykkt ályktun þess efnis eftir venjulegum reglum. Á hinn bóginn er ljóst að niðurstaða

slíkrar atkvæðagreiðslu getur ekki orðið lagalega bindandi fyrir handhafa ríkisvaldsins, enda gerir stjórnarskráin ekki ráð fyrir því að hendur löggjafans eða annarra handhafa ríkisvalds verði bundnar af slíkum atkvæðagreiðslum. Til þess að niðurstaðan bindi hendur löggjafans þyrfti að koma til breyting á stjórnarskránni. Niðurstaða slíkrar atkvæðagreiðslu getur því aðeins orðið ráðgefandi en engu síður eru hún mikilvæg vísbending um þjóðarvilja varðandi tiltekið málefni sem þjóðkjörnir fulltrúar yrðu í raun að taka tillit til. Hér er þó mikilvægt að greina á milli lagalegs og pólitísku skuldbindingargildis. Jafnframt er eðlilegt að taka skýrt fram í lögum að slík atkvæðagreiðsla sé ráðgefandi til að taka fyrir fram af öll tvímæli í þessum efnum.

Vert er að minna á að ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla samkvæmt ákvörðun Alþingis fór þrisvar sinnum fram á fyrri hluta 20. aldar, árið 1905 (áfengisbann), 1915 (þegnaskylduvinna) og 1933 (afnám áfengisbanns). Í öllum tilvikum var farið eftir niðurstöðunni.

Sú þróun hefur orðið í Evrópuríkjum á seinni hluta 20. aldar að bæta í auknum mæli inn ákvæðum í stjórnarskrár um að skylt sé að þjóðaratkvæðagreiðsla fara fram við tilteknar aðstæður eða um tiltekin málefni og jafnframt að niðurstaða hennar skuli vera bindandi. Um tilefni og viðfangsefni atkvæðagreiðslunnar gilda þó misjafnar reglur og einnig hver getur átt frumkvæði að henni. Sem dæmi má nefna að tiltekinn hluti þingmanna getur ákveðið að vísa umdeildu lagafrumvarpi í atkvæði þjóðarinnar eða að tiltekinn fjöldi eða hlutfall kjósenda getur krafist þess að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um tiltekin lög.

Þess má geta að á 136. löggjafarþingi vorið 2009 lögðu þingmenn fjögurra stjórnsmálaflokka á Alþingi fram frumvarp til stjórnarskipunarlaganna. Þar var m.a. lagt til að Alþingi skyldi láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin lög eða málefni sem varðaði almannahag ef 15 af hundruði kjósenda krefðust þess. Var jafnframt gert ráð fyrir að niðurstaða atkvæðagreiðslunnar yrði bindandi þegar hún fjallaði um gildi tiltekinna laga. Frumvarpið varð ekki útrætt, en æskilegt er að við endurskoðun stjórnarskrárinnar verði farið gaumgæfilega yfir þá valkosti sem eru uppi til að bæta ákvæðum inn í stjórnarskrána um þjóðaratkvæðagreiðslur með bindandi niðurstöðum.

#### 6.4. *Sjónarmið um þátttökuskilyrði eða önnur skilyrði þess að niðurstaða teljist gild.*

Í fyrrgreindum stjórnarskrárákvæðum um þjóðaratkvæðagreiðslu eru engin skilyrði sett um lágmarksþátttöku kjósenda eða að tiltekið hlutfall kjósenda þurfi að samþykkja tillögu sem borin er fram. Skiptar skoðanir hafa komið fram um hvort eða að hvaða marki almenna löggjafanum sé heimilt að setja frekari skilyrði en stjórnarskráin sjálf tilgreinir til þess að tillaga sem borin er fram í atkvæðagreiðslunni teljist samþykkt eða hvort almenna reglan um að meiri hluti greiddra atkvæða ráði niðurstöðu. Eru sjónarmið um þetta m.a. ítarlega rakin í skýrslu starfshóps ríkisstjórnarinnar frá 2004 um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Mat hans var að rík efnisleg rök stæðu til þess að þjóðaratkvæðagreiðslur skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar skyldu sæta hóflegum skilyrðum með tilliti til þátttöku eða ákveðins hlutfalls atkvæða sem þyrfti til að fella lög úr gildi. Þá var tekið fram að því hóflegri sem takmörkunin væri þeim mun líklegri væri að hún fengi staðist.

Því má halda fram að ef ákvörðun um að fella lög sem Alþingi hefur samþykkt úr gildi ræðst af þjóðaratkvæðagreiðslu sem aðeins lítill hluti þjóðarinnar hefur tekið þátt í sé ólýðræðisleg. Á hinn bóginn er ljóst að allir borgarar hafa jafnan kost á því að taka þátt í atkvæðagreiðslunni og hafa val um hvort þeir nýta sér þann rétt. Þá er almenna reglan í öllum öðrum kosningum, svo sem til þings og sveitarstjórna, að meiri hluti atkvæða ráði niðurstöðu og hefur aldrei komið til álita t.d. að binda niðurstöður kosninga til Alþingis skilyrði um lágmarkskosningaþátttöku.

Í 3. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar er reyndar tekið fram að forseti verði leystur frá embætti ef það er samþykkt með meiri hluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu. Sterk rök hniga að því að þar sem annars er ekki getið í stjórnarskránni gildi þessi almenna regla um að meiri hluti atkvæða skuli ráða niðurstöðu. Þessu til stuðnings má einkum benda á tvennt. Í fyrsta lagi ber að líta til þess í 81. gr. stjórnarskrárinnar, sem batt gildistöku hennar því skilyrði að hún yrði borin undir þjóðaratkvæði, var sérstakt skilyrði um að meiri hluti allra kosningarbærra manna í landinu þyrfti að samþykkja hana. Engin slík skilyrði er að finna í stjórnarskrárákvæðum sem sett voru á sama tíma, þ.e. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. Í öðru lagi má hafa í huga að í þjóðaratkvæðagreiðslum sem fóru fram á fyrri hluta 20. aldar var ávallt byggt á þeirri reglu að meiri hluti atkvæða réð niðurstöðu enda engar sérreglur um annað. Þannig var engra skilyrða um þátttöku eða afl atkvæða getið í stjórnarskipunarlögum, nr. 12/1915, varðandi þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingu á sambandinu milli Íslands og Danmerkur sem fór fram árið 1918. Var kosningaþátttaka aðeins 43,8% en 90,9% þeirra sem kusu samþykktu sambandslögin. Af þessu verður að álykta að löggjafinn hafi ekki heimild til að þrengja skilyrði um þjóðaratkvæðagreiðslur sem stjórnarskráin mælir fyrir um. Í frumvarpinu er því byggt á meginreglunni um að meiri hluti greiddra atkvæða ráði niðurstöðu án tillits til kosningaþátttöku eða hlutfalls atkvæða af fjölda atkvæðisbærra manna.

Um svigrúm löggjafans til að setja skilyrði varðandi ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekið málefni gegnir öðru máli en því eru engar skorður settar í stjórnarskrá frekar en öðru sem lýtur að slíkum atkvæðagreiðslum. Þannig væri t.d. mögulegt að setja fyrirframskilyrði um tiltekna lágmarksþátttöku í þjóðaratkvæðagreiðslu sem Alþingi ákveður að efna til eða skilyrði þess efnis að a.m.k. 25% eða 30% kjósenda á kjörskrá þurfi að samþykkja eða svara játandi þeirri spurningu sem borin er fram til þess að tillaga teljist samþykkt. Helstu röksemdir gegn þessu fyrirkomulagi eru þó að atkvæðagreiðslan er aðeins ráðgefandi en ekki bindandi og því breytir það engu fyrir lagaleg áhrif niðurstöðunnar hvort slík skilyrði eru sett. Einnig eru vandséð rök fyrir því að strangari reglur ættu að gilda í þessum efnum þegar niðurstaðan er ráðgefandi. Er því ekki farin sú leið í frumvarpinu að mæla fyrir um að Alþingi geti ákveðið að setja slík skilyrði í ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu.

Þess má geta að ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur sem fóru fram í Noregi 1972 og 1994 um aðild að Evrópusambandinu voru haldnar á grundvelli sérlaga sem voru sett í kjölfar ákvörðunar þjóðþingsins um að þær færu fram. Í þeim lögum voru hvorki gerðar kröfur um tiltekna lágmarksþátttöku né aukinn meiri hluta kjósenda til að tillagan teldist samþykkt.

#### *6.5. Tilhögun og framsetning spurningar sem borin er fram í þjóðaratkvæðagreiðslu.*

Þegar litið er til alþjóðlegra rannsókna og ráðgefandi skýrslna alþjóðlegra nefnda um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu sést að sérstök áhersla er lögð á að spurningin sem borin er fram í þjóðaratkvæðagreiðslu sé skýr og óskilyrt og að þar séu aðeins gefnir tveir svarkostir, „já“ eða „nei“. Reynsla annarra ríkja sýnir að flóknari spurningar þar sem svarkostir eru fleiri eða spurning er sett fram með skilyrðum skapar hættu á ágreiningi um túlkun niðurstöðu atkvæðagreiðslunnar og hvernig eigi að fara eftir henni.

Frumvarpið gerir því ráð fyrir þeirri meginreglu í 3. gr. að skýrlega komi fram spurning á kjörseðli í þjóðaratkvæðagreiðslu og settir séu fram tveir valkostir um svör þar sem svara ber játandi eða neitandi. Að sjálfsögðu á kjósandi þess einnig kost sem endranær að skila auðum kjörseðli. Þótt þetta sé meginreglan er þó gert ráð fyrir því að Alþingi geti ákveðið að víkja frá þessu skilyrði þegar um ræðir ráðgefandi atkvæðagreiðslu skv. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins.

Miklu máli getur skipt hvernig spurningin sem lögð er fyrir kjósendur er orðuð. Því er mikilvægt að skýrt liggi fyrir hver ákveður spurninguna sem kemur fram á kjörseðli og að hlutlaus aðili komi að því. Í frumvarpinu er þannig gert ráð fyrir því að Alþingi ákveði hvaða spurning verði borin fram en jafnframt að leitað sé umsagnar landskjörstjórnar um efnið. Þá er gengið út frá því að spurningin verði formlega kynnt kjósendum með a.m.k. mánaðar fyrirvara áður en atkvæðagreiðslan fer fram.

#### 6.6. *Hverjir eru atkvæðisbærir.*

Eins og áður hefur verið lýst er gengið út frá því að reglur um atkvæðisrétt í þjóðaratkvæðagreiðslu séu þær sömu og eiga við í forsetakosningum og þar með í alþingiskosningum. Í dönskum, norskum og sænskum lögum um þjóðaratkvæðagreiðslur er einnig miðað við að sömu reglur gildi um atkvæðisrétt í þjóðaratkvæðagreiðslu og í almennum þingkosningum. Í ljósi þess að viðfangsefni þau sem fjallað er um í þjóðaratkvæðagreiðslu eru að jafnaði málefni sem falla undir verksvið þjóðþinganna þykir eðlilegt að miða við sömu reglur um kosningarrétt í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Reglan um kosningarrétt við kosningar til Alþingis kemur fram í 33. gr. stjórnarskrárinnar sem mælir fyrir um að slíkan rétt hafi 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. Í 2. mgr. 1. gr. laga um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, er nánar tilgreint að íslenskur ríkisborgari sem náð hefur 18 ára aldri og átt lögheimili hér á landi hefur einnig kosningarrétt, annars vegar í átta ár frá því að hann flutti lögheimili af landinu, talið frá 1. desember næstum fyrir kjördag, og einnig eftir þann tíma enda hafi hann sótt um það samkvæmt nánari reglum sem lýst er í 2. gr. laganna.

#### 6.7. *Um kynningu á málefni sem borið er undir þjóðina.*

Mikilvægt eða að kjósendur eigi kost á því að kynna sér vel það málefni sem kosið er um í þjóðaratkvæðagreiðslu sem Alþingi ákveður að efna til skv. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Er það forsenda þess að kjósendi geti tekið upplýsta afstöðu til spurningarinnar sem borin er fram. Í sumum ríkjum hafa verið settar ítarlegar reglur um það hvernig standa beri að kynningu á málefni sem kosið er um í þjóðaratkvæðagreiðslu. Markmið þeirra er að stuðla sem mest að því að jafnvægis sé gætt í opinberri umfjöllun og að fylgjendur bæði þeirra sem eru með og á móti spurningunni sem borin er fram skuli njóta jafnra möguleika á að koma sjónarmiðum sínum fram, eftir því sem kostur er.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um það í 1. mgr. 6. gr. að víðtæk kynning skuli fram á því málefni sem borið er undir þjóðaratkvæði og að Alþingi skuli standa fyrir henni. Er Alþingi veitt svigrúm til að ákveða hvaða tilhögun skuli höfð á því.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Í upphafsgrein frumvarpsins er mælt fyrir um gildissvið laganna. Þeim er ætlað að gilda um tilhögun og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu, jafnt þegar Alþingi ákveður að efna til hennar og þegar skylt er samkvæmt stjórnarskránni að bera tiltekin mál undir þjóðaratkvæði.

Í 1. mgr. er því lýst að Alþingi geti ákveðið með þingsályktun að almenn og leynileg þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram. Slík ákvörðun byggist á almennum valdheimildum þingsins án þess að heimild fyrir henni þurfi að binda sérstaklega í almenn lög eða stjórnar-

skrá. Á hinn bóginn er óumdeilt að lögbinda verður reglur um tilhögun og framkvæmd slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu eins og almennt á við um framkvæmd allra kosninga hér á landi, en það er einmitt eitt meginmarkmið laganna. Hér er þá jafnframt tekið af skarið um að ekki þurfi að setja sérstök lög í hvert skipti sem ákveðið er að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram.

Þar sem lögunum er ætla að hafa almennt gildi er ekki tekin nein efnisleg afstaða til þess í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins hvert er tilefni ákvörðunar um að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram enda hefur Alþingi þar víðtækt svigrúm. Hefur almenni löggjafinn tæpast heimild til þess að setja þinginu beinar skorður í þeim efnum, t.d. að banna að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um tiltekin mál að öðru leyti en því sem hægt yrði að leiða beint af stjórnarskránni. Ekki verður almenna löggjafanum heldur talið heimilt að leggja þær skyldur á Alþingi að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli ávallt fara fram um tiltekið málefni. Slíkar skyldur er á hinn bóginn hægt að mæla fyrir um í stjórnarskrá, sbr. stjórnarskrárákvæði þau sem vísað er til í 2. mgr. greinarinnar.

Eins og fram kom í almennum athugasemdum hefur utanríkisráðherra lagt fram þingsályktunartillögu á Alþingi um að leggja inn umsókn um aðild að Evrópusambandinu. Þar er jafnframt ráðgert að haldin verði þjóðaratkvæðagreiðsla um mögulegan aðildarsamning að loknum samningaviðræðum við sambandið. Tilefni þess að Alþingi ákveður að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu getur annars verið af margvíslegum toga. Þannig gæti þingið t.d. ákveðið að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekið málefni ef sterk krafa kæmi fram um það í þjóðfélaginu og fjöldi kjósenda ritaði nafn sitt á undirskriftalista þar sem atkvæðagreiðslu yrði krafist.

Í 1. mgr. greinarinnar er vísað til þess að atkvæðagreiðsla geti hvort heldur farið fram um tiltekið málefni eða lagafrumvarp. Í ljósi svigrúms Alþingis til að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu ber að túlka hugtakið „málefni“ rúmt og gæti það t.d. átt við varðandi spurningu um hvort fella skuli tiltekin lög úr gildi eða hvort setja skuli lög um tiltekin málefni.

Mikilvægt er þó að hafa í huga, eins og kemur fram í niðurlagi ákvæðisins, að niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. mgr. 1. gr. getur aðeins orðið ráðgefandi en ekki bindandi fyrir handhafa ríkisvaldsins. Stjórnarskráin gerir ekki ráð fyrir því að hendur löggjafans eða annarra handhafa ríkisvalds verði bundnar vegna niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslu umfram þau tilvik sem talin eru í henni sjálfri. Til þess að niðurstaðan bindi hendur löggjafans þyrfti að koma til breyting á stjórnarskránni og eins og rakið var í almennum athugasemdum er æskilegt að kanna kosti þess að bæta slíkum ákvæðum í stjórnarskrána við endurskoðun hennar sem stefnt hefur verið að um langt árabíl. Þótt niðurstaða atkvæðagreiðslu skv. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins verði ekki stjórnskipulega bindandi fyrir Alþingi felst í henni mikilvæg vísbinding um þjóðarvilja varðandi tiltekið málefni sem þjóðkjörnir fulltrúar yrðu í raun að taka tillit til. Þýðing niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslunnar felst í því að hún hefur pólitískt skuldbindingargildi. Svári löggjafinn ekki því ákalli eða vilja þjóðarinnar sem kemur fram í atkvæðagreiðslunni reynir á pólitíska ábyrgð þjóðkjörinna fulltrúa sem þar sitja.

Í 2. mgr. greinarinnar er markaður farvegur fyrir þær þjóðaratkvæðagreiðslur sem mælt er fyrir um í ákvæðum stjórnarskrárinnar. Skv. 3. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar skal þjóðaratkvæðagreiðsla fara fram um frávikningu forseta lýðveldisins, skv. 26. gr. skal leggja lagafrumvarp sem forseti hefur synjað staðfestingar undir þjóðaratkvæði og loks kemur fram í 2. mgr. 79. gr. að samþykki Alþingi breytingu á kirkjuskipun ríkisins skv. 62. gr. skuli leggja það mál undir þjóðaratkvæði.

Eins og áður hefur komið fram hefur þjóðaratkvæðagreiðsla aldrei farið fram á grundvelli þessara stjórnarskrárákvæða, en jafnan hefur verið talið að setja þurfi sérstök lög um tilhögun

slíkrar atkvæðagreiðslu. Verði frumvarp þetta að lögum hefur verið sett sú lagaumgjörð sem nauðsynleg er til að þjóðaratkvæðagreiðslan fari fram skapist þær aðstæður sem fjallað er um í þessum ákvæðum.

#### Um 2. gr.

Eins og lýst hefur verið stefnir frumvarpið að því að tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslna fari eftir sömu reglum og gilda um kjör forseta Íslands, lögum nr. 36/1945, með síðari breytingum. Þau lög gera síðan ráð fyrir að um kjörið gildi lög um þingkosningar að svo miklu leyti sem sérreglna er ekki þörf. Var þessi háttur hafður á þegar þjóðaratkvæðagreiðsla fór síðast fram árið 1944, sbr. sérstök lög, nr. 17/1944, sem sett voru af því tilefni.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að mörk kjördæma skuli vera hin sömu og í næstliðnum alþingiskosningum. Er ákvæðið samhljóða ákvæði 2. mgr. 1. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands. Af ákvæðinu leiðir að ákvörðun landskjörstjórnar um mörk Reykjavíkurborgarmanna fyrir síðustu alþingiskosningar muni gilda um mörk Reykjavíkurborgarmanna í þjóðaratkvæðagreiðslum sem Alþingi ákveður að efna til. Litið er svo á að þetta eigi líka við um ákvörðun landskjörstjórnar um mörk skv. 2. mgr. 23. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Í samræmi við þetta er því lýst í 2. gr. frumvarpsins að reglur um kosningarrétt og kjörskrár til afnota í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. gr. séu þær sömu og eiga við í alþingiskosningum, sbr. lög um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000. Þó kemur fram í 2. másl. 2. gr. að kjörskrár skuli þó miðaðar við íbúaskrá þjóðskrár þremur vikum fyrir kjördag. Var sérreglu af sama toga bætt inn í 1. gr. laganna um kjör forseta Íslands með lögum nr. 9/2004, en væri miðað við reglu kosningalaga að þessu leyti væri tíminn fimm vikur. Gilda sömu rök hér og í forsetakosningum að ekki er þörf á að svo langur tími líði. Hér er því lagt til að viðmiðunardagur kjörskrár verði stytur í þrjár vikur fyrir kosningar.

Um kosningarrétt gilda einnig sömu skilyrði og eiga við í alþingiskosningum, sbr. einnig 33. gr. stjórnarskrárinnar. Slíkan rétt hafa því 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. Ljóst er að skilyrði kosningarréttar eru nokkuð 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 aðrir erlendir ríkisborgarar sem átt hafa lögheimili hér á landi í fimm ár samfelld fyrir kjördag.

Í ljósi þess að viðfangsefni þau sem fjallað er um í þjóðaratkvæðagreiðslu verða alla jafna þau sömu og almennt heyra undir verksvið Alþingis þykir eðlilegt að miða kosningarrétt í þjóðaratkvæðagreiðslu við þann rétt sem gildir í alþingiskosningum.

Loks er vert að taka fram að þótt tilgreint sé bæði í 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar að frumvarp eða mál skuli borið undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu þykja engar efnislegar ástæður vera til að setja atkvæðisbærni manna að þessu leyti önnur skilyrði í þjóðaratkvæðagreiðslu en gilda mundi við alþingiskosningar. Í því sambandi má einnig benda á að sambærilegt skilyrði var að finna í 81. gr. stjórnarskrárinnar þegar þjóðaratkvæðagreiðsla um lýðveldisstjórnarskrána fór fram árið 1944. Það var þó ekki því til fyrirstöðu að í 2. mgr. 7. gr. laga nr. 17/1944, um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu varðandi niðurfellingu dansk-íslenska sambandslagasamningsins frá 1918 og lýðveldisstjórnarskrá Íslands, voru settar sérreglur um heimildir íslenskra ríkisborgara sem dvöldu erlendis til að neyta

atkvæðisréttar síns hjá sendiherra eða ræðismanni Íslands á þeim stað. Er hér einnig miðað við að um rétt til þátttöku í atkvæðagreiðslunni eigi að gilda sömu reglur og við kosningar til Alþingis varðandi utankjörfundaratkvæðagreiðslur erlendis, sbr. 59. gr. laga um kosningar til Alþingis.

#### Um 3. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er stefnt að því að setja skýrar reglur um spurningu á kjörseðli í þjóðaratkvæðagreiðslunni og frágang seðilsins. Í 1. mgr. er því slegið föstu að Alþingi skuli ákveða orðalag og framsetningu spurningarinnar sem borin er upp í atkvæðagreiðslunni. Mikilvægt er að vandað sé til ákvörðunar um það hvernig spurningin er orðuð svo ekki vakni tortryggni um að framsetning hennar kunni að hafa áhrif afstöðu kjósenda. Því er ráðgert að landskjörstjórn gefi umsögn sína um spurninguna sem hlutlaus aðili áður en Alþingi samþykkir endanlegt orðalag. Gert er ráð fyrir því að spurningin sé samþykkt í sömu þingsályktun og þeirri sem Alþingi ályktar að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram, en ekki er útilokað að hún verði ákveðin síðar og þá í sérstakri þingsályktun.

Í erlendum rannsóknum sem gerðar hafa verið á þjóðaratkvæðagreiðslum og ráðleggingum um fyrirkomulag þeirra er jafnan mælt með því að til þess að fá fram skýra og afdráttarlausu niðurstöðu þurfi að setja fram skýra og óskilyrta spurningu þar sem valkostir um svar eru aðeins tveir. Í samræmi við það er ráðgert í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins að meginreglan sé að á kjörseðli í þjóðaratkvæðagreiðslu skuli koma skýrt fram spurning um hvort kjósandi samþykki þá tillögu sem borin er fram og gefnir tveir svarmöguleikar sem eru „já“ eða „nei“.

Þrátt fyrir þetta er ekki útilokað að Alþingi kjósi að setja spurningu fram með öðrum hætti, þannig að valkostir séu fleiri en tveir, og er svigrúm til þess í 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Þar kemur jafnframt fram að unnt er að ákveða að hafa fleiri en eina spurningu í sömu atkvæðagreiðslu.

Þar sem fyrir liggur hvaða málefni eru borin fram í þjóðaratkvæðagreiðslu sem efnt er til á grundvelli ákvæða 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar er lagt til að dómsmála- og mannréttindaráðuneytið ákveði orðalag og framsetningu spurningar á kjörseðli í þeim tilvikum samhliða þeim undirbúningi sem fer fram fyrir atkvæðagreiðsluna að öðru leyti.

Loks er lagt til í 5. mgr. 3. gr. frumvarpsins að dómsmála- og mannréttindaráðherra setji nánari reglur um útlit og frágang kjörseðla, þar sem fram kemur nákvæmari lýsing á uppsetningu texta á seðlinum.

#### Um 4. gr.

Í 1. og 2. mgr. þessarar greinar er kveðið á um tímafresti sem settir eru áður en þjóðaratkvæðagreiðsla fer fram frá því ákvörðun um hana liggur fyrir eða atvik verða sem lýst er í viðeigandi stjórnarskrárákvæðum. Ekki er ráðgert að sömu reglur gildi um tímafresti í öllum tilvikum, m.a. vegna fyrirmæla stjórnarskrárinnar sjálfar.

Í 1. mgr. er ráðgert að þjóðaratkvæðagreiðsla skv. 1. mgr. 1. gr. skuli fara fram í fyrsta lagi þremur mánuðum og í síðasta lagi einu ári eftir að Alþingi samþykkir þingsályktun um hana. Er hér lagður til ákveðinn lágmarkstími vegna þess undirbúnings sem þarf að fara fram fyrir atkvæðagreiðsluna, einkum að nægur tími gefist til að kynna málefnið með víðtækum hætti, sbr. 6. gr. frumvarpsins. Þá er ráðgert að ekki líði meira en eitt ár frá ákvörðun Alþingis þar til atkvæðagreiðslan fer fram. Alþingi mundi væntanlega ákveða kjördag, sbr. 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins, í sjálfri þingsályktuninni um að atkvæðagreiðsla skuli fara fram, þótt ekki sé það fortakslaust.

Í 2. mgr. er lýst tímafrestum um það hvenær atkvæðagreiðsla skv. 3. mgr. 11. gr. og 26. gr. stjórnarskrárinnar skal fara fram. Hér verður að líta til þess að í báðum þessum ákvæðum er áskilið að atkvæðagreiðslan fari fram innan ákveðins tíma. Í 3. mgr. 11. gr. segir berum orðum að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram innan tveggja mánaða frá því að krafa um hana var samþykkt á Alþingi og í 26. gr. segir að hún skuli fara fram svo fljótt sem kostur er frá því að forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar. Hvað síðarnefnda tilvikið varðar má líta til þess að ákveðinn lágmarkstími þarf að líða til undirbúnings fyrir atkvæðagreiðsluna, sem áður segir, en sá tími sem líður frá því að synjun forseta er kunngerð og þar til þjóðaratkvæðagreiðslan fer fram nýtist til umræðu um viðkomandi lög og til kynningar á hinu umdeilda málefni sem kjósendur verða að taka afstöðu til. Ljóst er að skv. 3. mgr. 11. gr. eru tveir mánuðir sá hámarkstími sem má líða, en þess má vænta að atkvæðagreiðslan gæti farið fram fyrr. Samkvæmt lögum um framboð og kjör forseta Íslands, nr. 36/1945, sbr. lög nr. 9/2004, er kjörskrargerð miðuð við íbúaskrá þjóðskrár þremur vikum fyrir kjördag. Er það sami viðmiðunardagur og til skamms tíma gilti um kjörskrá í alþingiskosningum, en þetta tímamark var lengt í fimm vikur með lögum nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, til að sömu upplýsingar gætu legið til grundvallar kjörskrargerð og afmörkun nyrðra og syðra kjördæmis í Reykjavík, sem auglýsa ber fjórum vikum fyrir kjördag alþingiskosninga. Án breytinga á öðrum frestum samkvæmt þeim lögum eru þrjár vikur því almennt sá lágmarksfrestur sem þarf til að undirbúa almennar kosningar í landinu. Verður að ætla að það teldist uppfylla skilyrði 26. gr. um að atkvæðagreiðsla fari fram „svo fljótt sem kostur er“ en jafnt gildir einnig það tímamark varðandi 26. gr. að atkvæðagreiðsla dragist að jafnaði ekki lengur en tvo mánuði.

Ekki er mælt fyrir um tiltekna tímafresti hér varðandi atkvæðagreiðslu skv. 2. mgr. 79. gr. enda koma slíkir frestir ekki fram í stjórnarskránni sjálfri. Er því ekki tilefni til að binda sérstakar reglur í almenn lög um það efni en ákvörðun um kjördag í þeim tilvikum er á hendi Alþingis.

Í 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins er tekið af skarið um að þjóðaratkvæðagreiðsla samkvæmt lögum þessum geti farið fram samhliða kosningum til sveitarstjórna eða Alþingis eða forsetakjöri. eru ýmis hagkvæmnisrök fyrir því að reglulegar kosningar verði nýttar í þessu skyni og eykur það jafnframt líkur á betri þátttöku í þjóðaratkvæðagreiðslunni. Eðli málsins samkvæmt er þó ólíklegt að þetta geti alltaf átt við og færi þjóðaratkvæðagreiðsla um frávikningu forseta skv. 3. mgr. 11. gr. augljóslega ekki fram á sama tíma og forsetakosningar.

#### Um 5. gr.

Í 1. mgr. þessarar greinar kemur fram sú meginregla að Alþingi skuli ákveða kjördag þjóðaratkvæðagreiðslu en jafnframt er mælt fyrir um sérstakar auglýsingar um atkvæðagreiðsluna. Sú undantekning er gerð varðandi ákvörðun um kjördag að þegar um er að ræða atkvæðagreiðslu skv. 26. gr. skuli dómsmála- og mannréttindaráðuneytið ákveða kjördag. Röksemdir fyrir þessu eru að þegar forseti hefur synjað lagafrumvarpi staðfestingar þarf að ákveða kjördag þannig að atkvæðagreiðsla fari fram svo fljótt sem kostur er, en jafnframt er frumvarpið farið úr höndum Alþingis. Mun dómsmála- og mannréttindaráðuneytið þá þegar hefja undirbúning atkvæðagreiðslunnar og er best til þess fallið að meta hvenær hún getur fyrst farið fram.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um þá almennu reglu að dómsmála- og mannréttindaráðuneytið skuli auglýsa atkvæðagreiðsluna einu sinni í Lögbirtingablaði og þrisvar sinnum í Ríkisútvarpi á sem heppilegustum tíma en í síðasta lagi einum mánuði fyrir atkvæðagreiðsluna.

Þá er tekið fram að spurningin sem borin er upp í atkvæðagreiðslunni skuli einnig birt formlega með þessum fyrirvara. Með þessu er reynt að tryggja að kjósendur fái ákveðinn lágmarkstíma til að meta hvaða afstöðu þeir taki til spurningarinnar eða eftir atvikum spurninganna.

#### Um 6. gr.

Í 1. mgr. greinarinnar er lagt til að sett verði ákvæði um kynningu á málefni sem bera á undir þjóðaratkvæði skv. 1. mgr. 1. gr. Slík kynning, þar á meðal útgáfa og dreifing videigandi kynningarefnis, er vandmeðfarin og mikilvægt að þess sé gætt að kynna bæði rök með og á móti þeim málstað eða málefni sem kosið er um svo kjósendi geti tekið vel upplýsta ákvörðun í þjóðaratkvæðagreiðslunni. Lagt er til að Alþingi standi að forminu til fyrir kynningunni en forsætisnefnd þingsins er síðan ætlað að setja nánari reglur um fyrirkomulag kynningarinnar. Hefur nefndin svigrúm í þeim efnum til að velja þær leiðir sem hún telur árangursríkastar til að ná þessu markmiði eða fela tilteknum aðila framkvæmd kynningarinnar. Þá er ljóst að a.m.k. þrír mánuðir verða að líða skv. 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins frá því að ákveðið er að þjóðaratkvæðagreiðsla er ákveðin fram til kjördags, en þann tíma ber að nýta til kynningar. Ekki er lagt til að lögbundin verði heimild til að verja fjármunum til þeirra fylkinga eða samtaka sem kunna að myndast og takast á í aðdraganda þjóðaratkvæðagreiðslu.

Í 2. mgr. er sérregla sett um kynningu þegar um ræðir þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Í ljósi þess að atkvæðagreiðsla skal fara fram eins fljótt og kostur er gefst minni tími til almennrar kynningar en mikilvægast er að kynna efni hins umdeilda frumvarps, eða í raun réttir laganna sem þá hafa tekið gildi, fyrir kjósendum. Er því lagt til að dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu verði falið að dreifa inn á öll heimili í landinu upplýsingariti sem hafi að geyma löginn sem forseti synjaði staðfestingar og kjósa skal um skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Þetta ber að gera svo fljótt sem verða má eftir að forseti hefur synjað staðfestingar og eigi síðar en viku fyrir fyrirhugaða atkvæðagreiðslu. Með þessu móti má ætla að kjósendur geti myndað sér hlutlæga skoðun og tekið afstöðu til málsins. Þá skal í slíku kynningarefni einnig vakin sérstök athygli á því að frumvarpið til laganna og öll skjöl varðandi meðferð þess á Alþingi séu aðgengileg á áberandi stað á vefsíðu Alþingis til þess að stuðla frekar að því að kjósendur geti kynnt sér málið og þau ágreiningsefni sem þar eru uppi.

Ekki er lagt til að lögbinda sérstakar reglur um kynningu í tengslum við þjóðaratkvæðagreiðslu um frávikningu forseta skv. 3. mgr. 11. gr. eða um ákvörðun um breytingu á kirkju-skipun ríkisins skv. 2. mgr. 79. gr. enda eru þau málefni að ýmsu leyti annars eðlis. Þótt ekki verði festar reglur um kynningu við þessar aðstæður hefur Alþingi að sjálfsögðu svigrúm til að hún fari fram, telji það þörf á, og getur þá með sama hætti ákveðið að setja hana í sama farveg og á við um 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins.

#### Um 7. gr.

Hér er annars vegar lagt til í 1. mgr. að undirkjörstjórnir, yfirkjörstjórnir og landskjörstjórn séu hinar sömu og við alþingiskosningar og hins vegar í 2. mgr. að mörk kjördæma, kjörstaðir og kjördeildir skuli vera hin sömu og í næstliðnum alþingiskosningum.

Greinin sækir beina fyrirmynd til 1. mgr. 1. gr. og 2. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands, en eins og áður hefur komið er stefnt að því að hafa sama hátt á í þjóðaratkvæðagreiðslu eins og á við um forsetakosningar. Þegar vísað er til þess að mörk kjördæma verði hin sömu og í næstliðnum alþingiskosningum er átt við að ákvörðun landskjörstjórnar

um mörk Reykjavíkurborgarmanna fyrir síðustu alþingiskosningar muni gilda um mörk Reykjavíkurborgarmanna í næstu þjóðaratkvæðagreiðslu hverju sinni.

Um 8. gr.

Greinin er að mestu leyti samhljóða 1. og 2. másl. 5. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands, og þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 9. gr.

Greinin er að mestu leyti samhljóða 9. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands. Eins og í flestum öðrum atriðum er gengið út frá því að fylgt sé reglum sem gilda í alþingiskosningum varðandi talningu atkvæða, en það þýðir að yfirkjörstjórn í hverju kjördæmi hefur yfirumsjón með atkvædataföllum. Er hér hafður sami háttur og þegar þjóðaratkvæðagreiðsla fór síðast fram árið 1944 um lýðveldisstjórnarskrána og sambands slitin við Danmörku, sbr. lög nr. 17/1944, sem sett voru af því tilefni. Við meðferð frumvarpsins sem varð að lögum nr. 17/1944 var m.a. tekin sérstök afstaða til þess að talning atkvæða skyldi eiga sér stað í hverju kjördæmi eins og í þingkosningum, þannig að atkvæðum yrði safnað saman í hverju einstöku kjördæmi og talin þar en ekki á öllu landinu í heild (Alþt. 1944, B-deild, dálkur 912). Er í frumvarpinu lagt til að sama skipan verði viðhöfð hér þótt einnig megi færa gild rök fyrir því að eðlilegt sé að breyta þeirri skipan og telja atkvæði á landsvísu bæði í forsetakosningum og þjóðaratkvæðagreiðslum.

Samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis verður kjörseðill ekki að ágreiningsseðli nema umboðsmaður framboðslista dragi í efa úrskurð yfirkjörstjórnar um gildi atkvæðisins. Þar sem slíkum umboðsmönnum verður ekki til að dreifa við þjóðaratkvæðagreiðslu er í frumvarpinu mælt fyrir um að landskjörstjórn skipi umboðsmenn sem hafi það hlutverk að gæta sjónarmiða andstæðra fylkinga við atkvæðagreiðsluna og úrlausn ágreiningsmála með sama hætti og umboðsmenn framboðslista samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis.

Um 10. gr.

Í greininni er fjallað um aðgerðir yfirkjörstjórna að lokinni talningu atkvæða. Er hér um sambærilegt ferli að ræða eins og á við í forsetakosningum, sbr. 10. og 11. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands, að því frátöldu að landskjörstjórn hefur hér með höndum þau störf sem hæstiréttur hefur í forsetakosningum.

Þá er í 2. mgr. greinarinnar mælt fyrir um skyldu dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins til þess að auglýsa úrslit atkvæðagreiðslunnar í Lögbirtingablaði og Ríkisútvarpi.

Í 3. mgr. kemur fram sérregla um birtingu niðurstöðu atkvæðagreiðslu skv. 26. gr. í A-deild Stjórnartíðinda. Ljóst er að lagafrumvarp sem forseti neitar að undirrita skv. 26. gr. öðlast þó allt að einu gildi sem lög og glatar því ekki, nema það sé fellt í þjóðaratkvæðagreiðslunni. Ætla verður að birting laga sem öðlast gildi við þessar aðstæður verði að fylgja þeim reglum sem fram koma í 27. gr. stjórnarskrárinnar og ákvæðum laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, nr. 15/2005. Verði frumvarpið, eða í raun réttir lög, því um þetta er orðalag 26. gr. óskýrt, samþykkt í atkvæðagreiðslunni þarf sú niðurstaða ekki frekari auglýsingar við en þeirrar sem getið er í 2. mgr. varðandi birtingu í Lögbirtingablaði. Verði lög á hinn bóginn felld í atkvæðagreiðslunni falla þau úr gildi. Hér er því lagt til að dómsmála- og mannréttindaráðuneytið birti sérstaka auglýsingu í A-deild Stjórnartíðinda strax næsta dag eftir að úrslit atkvæðagreiðslunnar liggja fyrir þar sem tilkynnt er að lög séu fallin úr gildi.

Um lagaskil í einstökum tilvikum er ekki unnt að mæla nánar fyrir um í almennum lögum enda geta þau horft afar mismunandi við eftir eðli og inntaki þeirra laga sem um er að ræða.

Um 11. gr.

Greinin mælir fyrir um þá almennu reglu að tillaga eða spurning sem borin er fram í þjóðaratkvæðagreiðslu teljist samþykkt þegar meiri hluti þeirra sem þátt taka í atkvæðagreiðslunni samþykkir tillöguna sem borin er fram eða svarar spurningu játandi. Er reglunni ætlað að gilda bæði um atkvæðagreiðslur sem Alþingi ákveður að efna til skv. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins og þeirra þjóðaratkvæðagreiðslna sem taldar eru í 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 79. gr. stjórnarskrárinnar, en reyndar er hún orðuð sérstaklega í fyrstnefnda ákvæðinu.

Þar sem einskis er getið í framangreindum stjórnarskrárákvæðum um þjóðaratkvæðagreiðslu varðandi skilyrði um lágmarksþátttöku kjósenda eða að tiltekið hlutfall þeirra þurfi að samþykkja tillögu sem borin er fram verður byggt á þeirri almennu reglu sem tíðkast hefur. Um nánari sjónarmið um þetta er vísað til almennra athugasemda að framan.

Um 12. gr.

Í greininni er að finna almennar tilvísanir til laga um kosningar til Alþingis varðandi framkvæmd og tilhögun atkvæðagreiðslunnar að svo miklu leyti sem við getur átt, sbr. einnig 14. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands, og þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 13. gr.

Í þessari grein koma fram reglur um hvernig fara beri með kærur um ólögsmæti þjóðaratkvæðagreiðslu. Þó eru undanskildar kærur um að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað sem lýst er í XXV. kafla laga um kosningar til Alþingis, en um þær fer eins og aðrar kærur um refsiverða háttsemi eftir ákvæðum laga um meðferð sakamála.

Ekki er hægt að beita hér hliðstæðum reglum og eiga við um forsetakjör þar sem hæstiréttur úrskurðar um hvort reglur um framkvæmd kjörsins hafi verið brotnar. Þess í stað er lagt til að slíkar kærur verði sendar til landskjörstjórnar innan sjö daga frá því að dómsmála- og mannréttindaráðuneytið auglýsir úrslit atkvæðagreiðslunnar.

Þá er í ákvæðinu mælt fyrir um að landskjörstjórn skuli veita Alþingi umsögn um atkvæðagreiðsluna og að slík umsögn skuli veitt óháð því hvort kæra hafi borist skv. 1. mgr. Í 2. mgr. er lagt til að Alþingi geti ákveðið að ógilda niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslunnar. Það getur komið til hvort heldur ef landskjörstjórn hefur tekið til meðferðar kæru og úrskurðað að atkvæðagreiðslan hafi verið ólögsmæt eða ef Alþingi telur að aðrir verulegir ágallar hafi verið á framkvæmd hennar sem ætla má að hafi haft áhrif á úrslitin. Séu slíkir verulegir ágallar á framkvæmd atkvæðagreiðslunnar í einu eða fleiri kjördæmum getur Alþingi ákveðið að hún fari aftur fram þar í stað þess að öll atkvæðagreiðslan verði endurtekin.

Um 14. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

## Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

### **Umsögn um frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur.**

Meginmarkmið með frumvarpinu er að sett verði almenn lög um tilhögun og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu, bæði þegar Alþingi ákveður að efna til hennar og eins þegar skylt er samkvæmt stjórnarskrá að bera tiltekin mál undir þjóðaratkvæði. Efnisskipan frumvarpsins er í meginatriðum eins og í lögum um framboð og kjör forseta Íslands, og er gert ráð fyrir að um atkvæðagreiðsluna sjálfa og undirbúning hennar fari í flestu samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis.

Þjóðaratkvæðagreiðsla hefur ekki farið fram hér á landi á lýðveldistíma, en ætla má að kostnaður ríkissjóðs við slíka kosningu gæti orðið ámóta og við alþingiskosningar, eða um 160 m.kr. Lög um þjóðaratkvæðagreiðslur hafa ekki verið sett hér á landi og með frumvarpinu er leitast við að setja almenna lagaumgjörð um tilhögun og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Verður ekki séð að samþykkt þess hafi áhrif á kostnað ríkissjóðs við slíkar kosningar miðað við núverandi lagaumhverfi. Undantekning þar frá gæti verið ákvæði 4. gr. um fortakslausa heimild til að halda þjóðaratkvæðagreiðslu samhliða kosningum til sveitarstjórna eða Alþingis eða forsetakjöri sem getur lækkað kostnað við þjóðaratkvæðagreiðslu verulega. Ekkert er þó í gildandi lögum sem bannar þjóðaratkvæðagreiðslu samhliða þessum kosningum. Á mótí gætu ákvæði 6. gr. um skyldu til að kynna málefni sem bera á undir þjóðaratkvæði leitt til einhvers kostnaðarauka. Gróft áætlað gæti slíkur kostnaður numið 50 m.kr. hverju sinni. Tæpast er þó hægt að ætla að sá kostnaður muni að öllu leyti leiða af ákvæðum frumvarpsins því fastlega má gera ráð fyrir að mál sem setja ætti í þjóðaratkvæðagreiðslu að óbreyttum lögum yrði vel kynnt, þótt ekki sé það lögboðið. Verður því ekki séð að lögfesting frumvarpsins hafi teljandi áhrif á kostnað ríkissjóðs frá því sem annars hefði orðið.