141. löggjafarþing 2012–2013.
Þingskjal 331 — 298. mál.

Frumvarp til laga

um þjóðaratkvæðagreiðslur.

Flm.: Þór Saari, Birgitta Jónsdóttir, Jón Kr. Arnarson,
Þráinn Bertelsson, Ásmundur Einar Daðason,
Lilja Mósesdóttir, Sigmundur Ernir Rúnarsson.

1. gr.
Þjóðaratkvæðagreiðslur.

Alþingi getur ákveðið með þingsályktun að leynileg þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram samkvæmt lögum þessum um tiltekið málefni eða lagafrumvarp. Einnig getur að lágmarki ⅓ hluti þingmanna krafist þess með þingsályktun að slík þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram.

Þá geta 10% kosningarbærra manna krafist með undirskrift sinni leynilegrar þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt lögum þessum um tiltekið málefni og skal skila undirskriftum til sérstakrar skrifstofu á vegum Alþingis, hér eftir kölluð Lýðræðisstofa. Ábyrgðarmaður undirskriftasöfnunar skal tilkynna Lýðræðisstofu hvenær undirskriftasöfnun hefst og skila undirskriftum innan 90 daga til Lýðræðisstofu.

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

2. gr.
Lýðræðisstofa.

Stjórn Lýðræðisstofu er í höndum skrifstofustjóra og er aðsetur stofunnar hjá skrifstofu Alþingis.

Alþingi kýs skrifstofustjóra Lýðræðisstofu til fjögurra ára og er honum heimilt að ráða fleiri starfsmenn tímabundið til að sinna auknum verkefnum stofunnar. Ákvæði 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gilda ekki um störf hjá Lýðræðisstofu.

3. gr.
Kosningarréttur o.fl.

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 nema um undirskriftasöfnun sé að ræða og skal þá miða við þann dag er undirskriftasöfnun hefst og er tilkynnt Lýðræðisstofu.

Lýðræðisstofa fer með hlutverk hæstaréttar samkvæmt lögum um framboð og kjör forseta Íslands og landskjörstjórnar samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis eftir því sem við á.

4. gr.

Framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu.

Lýðræðisstofa fer með framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt lögum þessum og skal hún ganga úr skugga um hvort skilyrðum 2. mgr. 1. gr. er fullnægt, ákveða efni og orðalag þeirrar spurningar sem lögð er fyrir kjósendur. Sama gildir um þjóðaratkvæðagreiðslur skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

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

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

Lýðræðisstofa setur nánari reglur um útlit og frágang kjörseðla.

Dómsmálaráðuneytið lætur yfirkjörstjórnum í té atkvæðisseðla, sem nota skal við þjóðaratkvæðagreiðsluna, og annast framsendingu þeirra til undirkjörstjórna með sama hætti og kjörseðla við alþingiskosningar.

5. gr.

Tímafrestir kjördags.

Þjóðaratkvæðagreiðsla skv. 1. og 2. mgr. 1. gr. skal fara fram eigi síðar en sex mánuðum eftir að þingsályktunartillaga hefur verið samþykkt á Alþingi eða þjóðaratkvæðagreiðslu krafist.

Þjóðaratkvæðagreiðsla skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar skal fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi fjórum mánuðum eftir að lagafrumvarp er samþykkt.

Þjóðaratkvæðagreiðsla skv. 3. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar skal fara fram innan tveggja mánaða frá því að krafa um hana var samþykkt á Alþingi.

Ekki er heimilt er að halda þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt lögum þessum samhliða öðrum almennum kosningum.

6. gr.

Kjördagur.

Lýðræðisstofa skal ákveða kjördag fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. gr. Lýðræðisstofa skal auglýsa atkvæðagreiðsluna einu sinni í Lögbirtingablaði og daglega í ríkisútvarpi á sem heppilegustum tíma fram að kosningunum. Þar skal einnig birta spurninguna sem lögð verður fyrir kjósendur.

Lýðræðisstofa skal ákveða kjördag fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar og auglýsir hana einu sinni í Lögbirtingablaði og daglega í ríkisútvarpi á sem heppilegustum tíma.

7. gr.

Kynning.

Lýðræðisstofa skal standa fyrir víðtækri kynningu á því málefni eða lagafrumvarpi sem borið er undir þjóðaratkvæði.

Lýðræðisstofa skal svo fljótt sem verða má og eigi síðar en mánuði fyrir atkvæðagreiðsluna senda öllum heimilum í landinu sérprentun frumvarps sem borið er undir þjóðaratkvæði skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar.

8. gr.

Kjörstjórnir, kjördæmi o.fl.

Undirkjörstjórnir eru hinar sömu og við alþingiskosningar. Kjörstjórnir nota sömu gerðabækur og við alþingiskosningar.

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

Að atkvæðagreiðslu lokinni gengur undirkjörstjórn frá kjörgögnum í samræmi við 95. gr. laga um kosningar til Alþingis og sendir landskjörstjórn á öruggan hátt. Landskjörstjórn eða aðili sem hún tilnefnir gefur viðurkenningu fyrir móttöku þegar gögnin berast. Að öðru leyti fer um framkvæmdina samkvæmt lögum um framboð og kjör forseta Íslands, nr. 36/1945, og, eftir því sem við getur átt, lögum um kosningar til Alþingis.

9. gr.

Úrslit atkvæðagreiðslu o.fl.

Að lokinni talningu atkvæða sendir landskjörstjórn Lýðræðisstofu eftirrit af gerðabók sinni ásamt þeim kjörseðlum sem ágreiningur hefur verið um. Lýðræðisstofa notar sérstaka gerðabók um þjóðaratkvæðagreiðslu.

Lýðræðisstofa boðar til fundar með forseta Alþingis, forseta hæstaréttar, forsætisráðherra og eftir atvikum ábyrgðarmanni undirskriftasöfnunar, úrskurðar um gildi ágreiningsseðla og lýsir úrslitum þjóðaratkvæðagreiðslu fyrir landið í heild.

Lýðræðisstofa tilkynnir dómsmálaráðuneytinu um úrslit atkvæðagreiðslu og auglýsir úrslitin í Lögbirtingablaði og ríkisútvarpi.

Verði samþykkis synjað í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar skal dómsmálaráðuneytið auk þess kunngera um að lögin séu fallin úr gildi í sérstakri auglýsingu sem birtist í A-deild Stjórnartíðinda daginn eftir kjördag. Slíka auglýsingu skal viðkomandi ráðherra birta eigi síðar en viku síðar.

10. gr.

Samþykki tillögu.

Til þess að spurning eða tillaga sem er borin fram í þjóðaratkvæðagreiðslu teljist samþykkt þarf meiri hluti þeirra sem þátt taka í atkvæðagreiðslunni að vera fylgjandi henni.

11. gr.

Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar o.fl.

Um atkvæðagreiðsluna sjálfa, sem og undirbúning hennar, atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og á kjörfundi 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.

12. gr.

Kærur, lögmæti atkvæðagreiðslu o.fl.

Kærur um ólögmæti þjóðaratkvæðagreiðslu, aðrar en refsikærur, skulu sendar til Hæstaréttar eigi síðar en sjö dögum eftir að atkvæðagreiðslan fór fram.

Lýðræðisstofa getur ákveðið að eigin frumkvæði að rannsaka lögmæti þjóðaratkvæðagreiðslu, án tillits til þess hvort kæra kemur fram, eða að beina rannsókn til embættis ríkislögreglustjóra.

Lýðræðisstofa getur ákveðið að ógilda niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslunnar ef verulegur ágalli hefur verið á framkvæmd hennar sem ætla má að hafi haft áhrif á niðurstöðu hennar. Séu slíkir verulegir ágallar á framkvæmd atkvæðagreiðslunnar í einu eða fleiri kjördæmum getur Lýðræðisstofa ákveðið að hún fari aftur fram þar.

13. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var fyrst flutt á 137. löggjafarþingi (117. mál), því næst á 138. löggjafarþingi (5. mál) og síðast á 139. löggjafarþingi (105. mál) og er nú lagt fram að nýju. Sú meginbreyting sem lögð er til í frumvarpinu varðar Lýðræðisstofu, þ.e. að í stað þess að aðsetur skrifstofunnar verði hjá umboðsmanni Alþingis verði það á skrifstofu Alþingis og að talning atkvæða fari fram á einum stað hjá landskjörstjórn.

Frumvarp þetta er samið með hliðsjón af því að í janúar 2009 kom til stærstu og alvarlegustu mótmæla Íslandssögunnar fyrir utan Alþingishúsið er þúsundir landsmanna kröfðust afsagnar ríkisstjórnarinnar. Engin lögmæt leið var til fyrir almenning til að koma ríkisstjórninni frá og krefjast kosninga og því brá fólk á það örþrifaráð að trufla störf þingsins. Ekki kom til óeirða eða blóðsúthellinga í þetta sinn, þökk sé yfirvegun og tillitssemi bæði lögreglu og mótmælenda en reynslan sýnir þó svo ekki verður um villst að mjótt getur verið á mununum. Þar sem stjórnskipanin gerir ekki ráð fyrir öðru en að forsætisráðherra hverju sinni sé sá eini sem getur rofið þing, þá er einboðið að slík staða sem kom upp í janúar 2009 getur hæglega komið upp á ný. Brýnt er því að til séu úrræði í íslenskri löggjöf sem geta fært þingrofsvaldið á fleiri hendur en eins manns.

Um árabil hefur verið uppi hávær krafa um aukna aðkomu almennings að mikilvægum ákvörðunum sem varða alla þjóðina, framtíð hennar og lífsafkomu um jafnvel áratugi. Slíkar ákvarðanir hafa hingað til verið algerlega í flokkspólitískum farvegi á Alþingi og taka jafnvel mið af sjónarmiðum fámennra en fjársterkra sérhagsmunahópa. Þróun í átt til veikara þingræðis gagnvart framkvæmdarvaldinu undanfarna tvo áratugi hefur einnig gert það að verkum að valdaframsal frá almenningi til þingsins á fjögurra ára fresti hefur að mati margra verið gróflega misnotað. Því er nauðsynlegt að til komi úrræði er veitt geti bæði löggjafarvaldinu og framkæmdarvaldinu meira aðhald en verið hefur. Horft hefur verið til þess m.a. að í Danmörku getur þriðjungur þingmanna krafist þjóðaratkvæðagreiðslu. Þótt ekki hafi komið til þeirrar kröfu í danska þinginu virðast áhrifin vera þau að löggjöf almennt er síður umdeild. Meira tillit er tekið til andstæðra sjónarmiða um leið og reistar eru skorður við yfirgangi framkvæmdarvaldsins.

Þjóðaratkvæðagreiðslur eru sjálfsagður réttur almennings til meiri áhrifa um sín mál. Því er brýnt að umhverfi og utanumhald verði ekki á sömu flokkspólitísku nótum og almennar alþingiskosningar með sínum pólitísku kjörstjórnum og talningu samkvæmt kjördæmum. Stofnun Lýðræðisstofu sem lögð er til í frumvarpinu er mikilvægt skref í þá átt að færa þjóðaratkvæðagreiðslur og allt umhverfi þeirra, svo sem samningu spurningarinnar, kynningu á efninu og annað utanumhald, frá þeim flokkastjórnmálum sem hingað til hafa einkennt íslenska stjórnmálaumræðu. Í frumvarpinu er lagt til að Lýðræðisstofa hafi með höndum að

kynna viðkomandi mál með hlutlausum hætti fyrir öllum landsmönnum. Stofunni yrði í því efni skylt að setja málið fram með einföldum og auðskildum hætti þar sem allir líklegir kostir þess og gallar eru tilgreindir sem og hugsanlegur fjárhagslegur tilkostnaður eða sparnaður fyrir fjárhag ríkisins og fyrir þjóðarbúið í heild.

Mikilvægt er að hafa í huga að mjög víða eru í gildi einhvers konar takmarkanir um hvaða mál raunhæft og eðlilegt er að útkljá í þjóðaratkvæðagreiðslum. Vel má hugsa sér að fjárlög og skattheimta hvers árs sem og ýmis önnur árleg löggjöf sem sett er árlega til viðhalds daglegum rekstri ríkisins verði undanskilin. Einnig er mikilvægt að almennum hegningarlögum sé ekki hægt að breyta með slíkri einfaldri atkvæðagreiðslu.

Tildrög þessa frumvarps eru þau að hugmyndir Borgarahreyfingarinnar, síðar Hreyfingarinnar, í vinnuhópi forsætisráðherra um persónukjör, þjóðaratkvæðagreiðslur og stjórnlagaþing fengu ekki hljómgrunn í vinnuhópnum. Hreyfingin telur að frumvarp það um þjóðaratkvæðagreiðslur sem vinnuhópurinn skilaði forsætisráðherra, og var lagt fram og samþykkt sem lög frá Alþingi, sé algerlega óásættanlegt þar sem í því er einungis kveðið á um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna en ekki heimildir til að krefjast þeirra og í samræmi við það var lögð til breyting á heiti frumvarpsins í meðförum allsherjarnefndar svo að heitið varð lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna.

Þjóðaratkvæðagreiðslur eru mikilvægari lýðræðinu en svo að þeim megi eingöngu beita fyrir atbeina þess pólitíska meiri hluta Alþingis sem situr hverju sinni eða forseta Íslands, líkt og verið hefur. Flutningsmenn telja enn ríka þörf á að leggja frumvarpið fram enda endurspeglar það kröfu almennings um aukið lýðræði. Kröfuna um að almenningur á Íslandi geti haft meira að segja um sín brýnustu hagsmunamál og mikilvægustu mál lands og þjóðar og geti gert það fyrir eigið frumkvæði og fyrir eigin atbeina. Það gera ekki lög er gilda um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, nr. 91/2010, og því er þetta frumvarp lagt fram. Nokkur ákvæði frumvarpsins eru þó samhljóða lögunum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er mælt fyrir um gildissvið laganna. Þeim er ætlað að gilda um tilhögun og framkvæmd leynilegrar þjóðaratkvæðagreiðslu. Í greininni er lagt til að Alþingi geti samþykkt að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu. Einnig er lagt til að minni hluti þingmanna, að lágmarki ⅓ hluti kjörinna fulltrúa, geti krafist þess að slík þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram. Þá er enn fremur lagt til að ákveðið hlutfall kosningarbærra manna geti farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu með undirskrift sinni. Loks er lagt til að gildissviðið nái einnig yfir þegar skylt er samkvæmt stjórnarskránni að bera tiltekin mál undir þjóðaratkvæði.

Í 1. mgr. er því lýst að Alþingi geti ákveðið með þingsályktun að 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 stjórnarskrá.

Þar sem lögunum er ætlað 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. Alþingi getur ákveðið að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekið málefni ef sterk krafa kemur fram um það í þjóðfélaginu og fjöldi kjósenda mundi rita nafn sitt á undirskriftalista þar sem atkvæðagreiðslu yrði krafist. Telja flutningsmenn frumvarpsins að þrátt fyrir það sé nauðsynlegt að binda þá heimild í lög svo að almenningi sé sá möguleiki ljós. Þannig er lagt til í 2. mgr. 1. gr. að 10% kosningarbærra manna geti með undirskrift sinni farið fram á almenna þjóðaratkvæðagreiðslu um ákveðið málefni. Á kjörskrá eru um 230 þús. manns og er samkvæmt því nægilegt að 23.000

manns fari fram á þjóðaratkvæðagreiðslu með undirskrift sinni ef frumvarpið verður að lögum. Telja flutningsmenn að ef slíkur fjöldi næst sé í reynd mjög sterk undiralda í þjóðfélaginu sem nauðsynlegt er að bregðast við. Þannig muni þetta virka sem ákveðinn öryggisventill og veita löggjafanum nauðsynlegt aðhald.

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 spurningu um hvort fella skuli tiltekin lög úr gildi eða hvort setja skuli lög um tiltekin málefni.

Mikilvægt er þó að hafa í huga að niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. og 2. 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. Þótt niðurstaða atkvæðagreiðslu skv. 1. og 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins verði ekki stjórnskipulega bindandi fyrir Alþingi felst í henni mikilvæg vísbending 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. Svari löggjafinn ekki því ákalli eða vilja þjóðarinnar sem kemur fram í atkvæðagreiðslunni reynir á pólitíska ábyrgð þjóðkjörinna fulltrúa sem þar sitja.

Í seinni málslið 1. mgr. er lagt til að minni hluti þingmanna, þ.e. lágmarki ⅓ hluti eða 21 þjóðkjörinn fulltrúi, geti ákveðið að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram um ákveðið málefni eða lagafrumvarp. Með þessu ákvæði telja flutningsmenn að verið sé að tryggja aukið lýðræði og að þingmenn, stjórnmálahreyfingar og -flokkar þurfi að vera í meiri tengslum við þjóðina og endurspegla betur vilja hennar en verið hefur. Þá telja flutningsmenn að þetta muni enn fremur leiða til þess að ef þingmenn fara eftir sannfæringu sinni, sbr. ákvæði 48. gr. stjórnarskrár, í tengslum við lagasetningu þá muni þeir síður fara fram með þingsályktun og krefjast þess að fá þjóðaratkvæðagreiðslu um mál sem auk þess er tryggt að þjóðin getur sjálf farið fram á, sbr. ákvæði 2. mgr.

Í 3. mgr. greinarinnar er markaður farvegur fyrir þær þjóðaratkvæðagreiðslur sem mælt er fyrir um í ákvæðum stjórnarskrárinnar og eru því bindandi. Samkvæmt 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 aðeins einu sinni farið fram þjóðaratkvæðagreiðsla á grundvelli þessara ákvæða, þ.e. á grundvelli 26. gr. stjórnarskrár.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að stofnuð verði Lýðræðisstofa og að hún verði sjálfstæð skrifstofa, starfrækt á skrifstofu Alþingis og að forseti Alþingis ráði einn fastan starfsmann, skrifstofustjóra sem stýrir stofnuninni. Auk þess verði skrifstofustjóra heimilt að ráða fleiri starfsmenn til að sinna auknum eða tímabundnum verkefnum stofnunarinnar.

Hugmyndin með stofnun Lýðræðisstofu er að tryggja að hlutleysis sé gætt við framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu, m.a. við kynningar á því málefni eða lagafrumvarpi sem samþykkt hefur verið að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um. Þá er mikilvægt að viðkomandi stofnun og sá sem henni stýrir njóti trausts almennings. Með þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt frumvarpinu er í reynd verið að kalla eftir vilja þjóðarinnar í afstöðu til ákveðins málefnis eða lagafrumvarps.

Flutningsmenn telja að þegar litið er til eðlis þeirra sérstöku verkefna sem Lýðræðisstofu er fengið samkvæmt frumvarpinu sé eðlilegt að ekki sé skylda að auglýsa starf skrifstofustjóra Lýðræðisstofu og annarra starfsmanna eins og almennt er skylt um störf hjá opinberum stofnunum. Enda getur verkefnin borið nokkuð brátt að og samkvæmt frumvarpinu eru tímafrestir fram að þjóðaratkvæðagreiðslu frekar stuttir og því eðlilegt að unnt sé að bregðast við þeim og kalla til hæft fólk á þessu sviði sem hefur t.d. reynslu af vinnu við hvers konar kjörstjórnir í kosningum, kynningarmálum o.fl. og verkefnið samkvæmt eðli sínu tímabundið. En það er hugsanlegt að rétt sé að gera kröfur um menntun og reynslu skrifstofustjóra. Þá telja flutningsmenn nauðsynlegt að Lýðræðisstofu verði tryggðir nægilegir fjármunir til þess að geta ráðið til sín fólk svo unnt verði að standa vel að undirbúningi og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu.

Um 3. gr.

Í greininni er kveðið á um kosningarrétt o.fl. en með frumvarpinu er lagt til að almennt sé tekið mið af því að tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslna fari eftir sömu reglum og gilda um kjör forseta Íslands, 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.

Í samræmi við þetta er því lýst í greininni 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. málsl. 1. mgr. að kjörskrár skuli miðaðar við íbúaskrá þjóðskrár þremur vikum fyrir kjördag og miðast það við sérreglu laga um framboð og kjör forseta Íslands. Þá er lagt til að ef um undirskriftasöfnun er að ræða sé miðað við sama dag og undirskriftasöfnun hefst og er tilkynnt Lýðræðisstofu.

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 um kosningar til Alþingis.

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 sem gildir í alþingiskosningum.

Um 4. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er kveðið á um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu og lagt til að það verði hlutverk Lýðræðisstofu að sjá um framkvæmdina. Þá er lagt til að Lýðræðisstofa skuli ganga úr skugga um hvort skilyrðum 2. mgr. 1. gr. er fullnægt, ákveði endanlegt efni og orðalag þeirrar spurningar sem lögð er fyrir kjósendur hvort sem Alþingi hefur ákveðið með þingsályktun að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fari fram, minni hluti þingmanna hefur ákveðið það eða að lágmarki 10% kosningarbærra manna hafa farið fram á það með undirskrift sinni.

Gert er ráð fyrir því að í þingsályktun sé samþykkt efni og orðalag spurningar þeirrar sem Alþingi ályktar að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram um en ekki er útilokað að hún verði ákveðin síðar og þá í sérstakri þingsályktun. Við framkvæmd þessarar greinar er því eðlilegt að Lýðræðisstofa fari almennt eftir vilja Alþingis ef hann er skýr, þ.e. varðandi efni og orðalag spurningarinnar, nema eitthvað sérstakt mæli því í mót.

Líklegt er að meira muni reyna á þetta hlutverk Lýðræðisstofu þegar þjóðaratkvæðagreiðslu hefur verið krafist með undirskriftum og enn fremur þegar þjóðaratkvæðagreiðslur skulu fara fram skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

Mikilvægt er að vandað sé til verka við ákvörðun um orðalag og framsetningu og að endanleg ákvörðun sé falin hlutlausum aðila. Telja flutningsmenn að með því að fela Lýðræðisstofu þetta mikilvæga verkefni sé tryggt að ekki vakni tortryggni um framsetningu sem kunni svo að hafa áhrif á afstöðu kjósenda.

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 afdráttarlausa 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. 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 Lýðræðisstofa kjósi að setja spurningu fram með öðrum hætti, þannig að valkostir séu fleiri en tveir og er gert ráð fyrir því í 3. mgr. Þar kemur jafnframt fram að unnt er að ákveða að hafa fleiri en eina spurningu í sömu atkvæðagreiðslu.

Þá er lagt til í 4. mgr. að Lýðræðisstofa setji nánari reglur um útlit og frágang kjörseðla, þar sem fram kemur nákvæmari lýsing á uppsetningu texta sem kemur fram á seðlinum.

Loks er lagt til að dómsmálaráðuneytið láti yfirstjórnum í té atkvæðisseðla, sem nota skal við þjóðaratkvæðagreiðsluna, og annist framsendingu þeirra til undirkjörstjórna með sama hætti og kjörseðla við alþingiskosningar.

Um 5. gr.

Í 1. og 2. mgr. þessarar greinar er kveðið á um tímafresti fram að kjördegi frá því að ákvörðun eða krafa um þjóðaratkvæðagreiðslu liggur fyrir, fullnægjandi undirskriftum er skilað til Lýðræðisstofu 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 sjálfrar.

Í 1. mgr. er ráðgert að þjóðaratkvæðagreiðsla skv. 1. mgr. 1. gr. skuli fara fram eigi síðar en sex mánuðum eftir að þingsályktunartillaga hefur verið samþykkt á Alþingi eða almennrar þjóðaratkvæðagreiðslu hefur verið krafist. Telja flutningsmenn að það sé nægur tími fyrir Lýðræðisstofu til að undirbúa framkvæmd atkvæðagreiðslunnar og kynningu á málefninu með nægilega víðtækum hætti, sbr. 7. gr. frumvarpsins.

Í 2. og 3. 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 kjörskrárgerð miðuð við íbúaskrá þjóðskrár þremur vikum fyrir kjördag. Er það sami viðmiðunardagur og til skamms tíma gilti um kjörskrá í alþingiskosningum, en þetta tíma-

mark var lengt í fimm vikur með lögum nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, til að sömu upplýsingar gætu legið til grundvallar kjörskrárgerð 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 einnig er mikilvægt það tímamark 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. stjórnarskrárinnar 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 4. mgr. er lagt til að ekki verði heimilt að láta þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt lögum þessum fara fram samhliða kosningum til sveitarstjórna eða Alþingis. Telja flutningsmenn að það geti verið til þess fallið að draga úr vægi kosningarinnar og jafnvel gera hana óþarflega flókna.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. þessarar greinar kemur fram sú meginregla að Lýðræðisstofa skuli ákveða kjördag fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. og 2. mgr. 1. gr. en jafnframt er mælt fyrir um sérstakar auglýsingar um atkvæðagreiðsluna, þ.e. einu sinni í Lögbirtingablaði og daglega í ríkisútvarpi. 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.

Í 2. mgr. er kveðið á um að Lýðræðisstofa skuli ákveða kjördag fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar og auglýsa atkvæðagreiðsluna einu sinni í Lögbirtingablaði og þrisvar sinnum í ríkisútvarpi á sem heppilegustum tíma en í síðasta lagi einum mánuði fyrir atkvæðagreiðsluna.

Um 7. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að sett verði ákvæði um kynningu á málefni sem bera á undir þjóðaratkvæði skv. 1. gr. Slík kynning, þar á meðal útgáfa og dreifing viðeigandi 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 kjósandi geti tekið vel upplýsta ákvörðun í þjóðaratkvæðagreiðslunni. Lagt er til að Lýðræðisstofa standi fyrir kynningunni og setji sér reglur um fyrirkomulag kynningarinnar. Hefur Lýðræðisstofa svigrúm í þeim efnum til að velja þær leiðir sem hún telur árangursríkastar til að ná þessu markmiði eða fela tilteknum aðila framkvæmd kynningarinnar. Mikilvægt er að sá tími sem líður frá því að þjóðaratkvæðagreiðsla er ákveðin og fram til kjördags verði nýttur mjög vel 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 að þjóðaratkvæðagreiðslum.

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 réttri laganna sem þá hafa tekið gildi, fyrir kjósendum. Er því lagt til að Lýðræðisstofu verði falið að dreifa inn á öll heimili í landinu upplýsingariti sem hafi að geyma lögin 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 heimasíðu 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 kirkjuskipun 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 8. gr.

Í greininni er mælt fyrir um kjörstjórnir, kjördæmi o.fl. og er fyrirmyndin eins og í öðrum atriðum þessa frumvarps sótt til laga um kosningar til Alþingis og laga um framboð og kjör forseta Íslands en einnig til laga um stjórnlagaþing. Þannig að yfirkjörstjórnum er sleppt en undirkjörstjórnir eru hinar sömu og við alþingiskosningar og nota þær sömu gerðabækur og við alþingiskosningar. Þá er gert ráð fyrir að mörk kjördæma, kjörstaðir og kjördeildir skuli vera hinar sömu og í næstliðnum alþingiskosningum en þetta er gert til hagræðis.

Í frumvarpinu er lagt til að atkvæði verði talin á landsvísu eins og gert verður við kosningar til stjórnlagaþings. Þar er lagt til að landskjörstjórn sjái um talningu atkvæða en geti kvatt yfirkjörstjórnir sér til aðstoðar. Það er því ekki gert ráð fyrir því að yfirkjörstjórnir séu almennt starfandi við kosningarnar.

Að atkvæðagreiðslu lokinni gengur undirkjörstjórn frá kjörgögnum í samræmi við 95. gr. laga um kosningar til Alþingis og sendir landskjörstjórn á öruggan hátt. Landskjörstjórn eða aðili sem hún tilnefnir gefur viðurkenningu fyrir móttöku þegar gögnin berast. Að öðru leyti fer um framkvæmdina samkvæmt lögum um framboð og kjör forseta Íslands, nr. 36/1945, og, eftir því sem við getur átt, lögum um kosningar til Alþingis.

Um 9. gr.

Í greininni er fjallað um úrslit atkvæðagreiðslu og 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 Lýðræðisstofa hefur hér með höndum þau störf sem Hæstiréttur hefur í forsetakosningum.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að Lýðræðisstofa skuli boða til fundar með forseta Alþingis, forseta Hæstaréttar, forsætisráðherra og eftir atvikum ábyrgðarmanni undirskriftasöfnunar, þar sem Lýðræðisstofa úrskurðar um gildi ágreiningsseðla og lýsir úrslitum þjóðaratkvæðagreiðslu fyrir landið í heild. Boðun þessara aðila til fundarins er táknræn fyrir mikilvægi niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslu og ljær fundinum ákveðinn virðuleika.

Þá er í 3. mgr. mælt fyrir um skyldu Lýðræðisstofu til að tilkynna dómsmálaráðuneytinu

um úrslit atkvæðagreiðslu sem og að auglýsa úrslit atkvæðagreiðslunnar í Lögbirtingablaði og ríkisútvarpi.

Í 4. 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 réttri lögin, 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 lögin á hinn bóginn felld í atkvæðagreiðslunni falla þau úr gildi. Hér er því lagt til að dómsmálaráðuneytið birti sérstaka auglýsingu í A-deild Stjórnartíðinda strax næsta dag eftir kjördag þar sem tilkynnt er að lögin séu fallin úr gildi. Um lagaskil í einstökum tilvikum er ekki unnt að mæla nánar fyrir í almennum lögum enda geta þau horft afar mismunandi við eftir eðli og inntaki þeirra laga sem um er að ræða.

Um 10. 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 svara henni játandi. Er reglunni ætlað að gilda bæði um atkvæðagreiðslur sem Alþingi ákveður að efna til skv. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins og þær þjóðaratkvæðagreiðslur 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 þessari almennu reglu eins og tíðkast hefur í framkvæmd.

Um 11. gr.

Í greininni er að finna almennar tilvísanir til laga um kosningar til Alþingis varðandi framkvæmd og tilhögun atkvæðagreiðslu á kjörfundi og utan kjörfundar o.fl. að svo miklu leyti sem við getur átt, sbr. einnig 14. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands.

Um 12. gr.

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

Kærur vegna framkvæmdar þjóðaratkvæðagreiðslu skulu sendar til Hæstaréttar innan sjö daga frá því að þjóðaratkvæðagreiðslan fór fram. Ber Lýðræðisstofu þá að rannsaka málið og úrskurða um lögmæti atkvæðagreiðslunnar.

Þá er einnig lagt til að Lýðræðisstofa geti ákveðið að eigin frumkvæði að rannsaka lögmæti þjóðaratkvæðagreiðslu, án tillits til þess hvort kæra kemur fram, eða að beina rannsókn til embættis ríkislögreglustjóra.

Í 3. mgr. er lagt til að Lýðræðisstofa geti ákveðið að ógilda niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslunnar. Það getur komið til hvort heldur ef Lýðræðisstofa hefur tekið til meðferðar kæru og úrskurðað að atkvæðagreiðslan hafi verið ólögmæt eða ef stofan 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 Lýðræðisstofa ákveðið að hún fari aftur fram þar í stað þess að öll atkvæðagreiðslan verði endurtekin.

Um 13. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.