

# Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum, samkvæmt ákvæði um stundarsakir, sbr. 1. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 91/2013 (þjóðaratkvæðagreiðslur).

(Drög stjórnarskrárnefndar 19. febrúar 2016.)

## 1. gr.

Á eftir 78. gr. stjórnarskrárinnar kemur ný grein, svohljóðandi, og breytist greinatala samkvæmt því:

Fimmtán af hundraði kosningarbærra manna geta krafist þess að nýstaðfest lög frá Alþingi verði borin undir þjóðina í almennri, leynilegri og bindandi atkvæðagreiðslu. Kröfuna ber að leggja fyrir ráðherra innan fjögurra vikna frá birtingu laganna og skal atkvæðagreiðslan fara fram í fyrsta lagi sex vikum og í síðasta lagi fjórum mánuðum eftir að staðfest krafa liggur fyrir. Fjárlög, fjárákalog, lög um skattamálefni og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum verða ekki borin undir þjóðina samkvæmt þessari málsgrein.

Fimmtán af hundraði kosningarbærra manna geta enn fremur krafist þess að ályktun Alþingis skv. 21. gr. verði borin undir þjóðina í almennri, leynilegri og bindandi atkvæðagreiðslu. Heimilt er með lögum, sem samþykkt eru með  $\frac{2}{3}$  hlutum atkvæða á Alþingi, að ákveða að sama gildi um ályktanir sem hafa réttaráhrif eða fela í sér mikilvæga stefnumörkun. Krafa þarf að berast ráðherra innan fjögurra vikna frá samþykkt Alþingis og skal atkvæðagreiðslan fara fram í fyrsta lagi sex vikum og í síðasta lagi fjórum mánuðum eftir að staðfest krafa liggur fyrir.

Alþingi getur ákveðið að fella úr gildi lög eða afturkalla ályktun áður en til þjóðaratkvæðagreiðslu kemur og fer hún þá ekki fram.

Til þess að hnekkja lögum eða ályktunum samkvæmt þessari grein þarf meiri hluti í þjóðaratkvæðagreiðslu, þó minnst fjórðungur kosningarbærra manna, að synja þeim samþykkis.

Með lögum, sem samþykkt eru með  $\frac{2}{3}$  hlutum atkvæða á Alþingi, skal mælt nánar fyrir um upphafstíma og fyrirvar undirskriftasöfnunar, form og söfnun undirskrifta, miðlun upplýsinga, framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu og lausn ágreiningsmála fyrir dómstólum.

## 2. gr.

Lög þessi öðlast gildi að fengnu samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu, sbr. ákvæði um stundarsakir.

## G r e i n a r g e r ð .

### 1. Inngangur.

Hinn 5. júlí 2013 samþykkti Alþingi stjórnarskipunarlög nr. 91/2013, um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum. Með lögum var bætt við nýju ákvæði um stundarsakir sem felur í sér undantekningu frá reglu 1. mgr. 79. gr. um

stjórnarskrárbreytingar. Í hinu nýja ákvæði er kveðið á um að samþykki Alþingi frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá með minnst  $\frac{2}{3}$  hlutum greiddra atkvæða skuli það borið undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Skuli atkvæðagreiðslan fara fram í fyrsta lagi sex mánuðum og í síðasta lagi níu mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Til þess að frumvarpið teljist samþykkt þarf það að hafa hlotið meiri hluta gildra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslunni, þó minnst atkvæði 40 af hundraði allra kosningarbærra manna. Þá skal það staðfest af forseta Lýðveldisins og telst þá gild stjórnarskipunarlög. Heimildin er tímabundin til 30. apríl 2017.

Eins og fram kemur í lögskýringargögnum er markmið heimildarinnar að ná sem víðtækastri sátt á Alþingi um framhald á þeirri endurskoðun stjórnarskrárinnar sem staðið hefur undanfarin ár. Hinn 6. nóvember 2013 skipaði forsætisráðherra stjórnarskrárnefnd þar sem sitja fulltrúar tilnefndir af þeim stjórnsmálaflokkum sem sæti eiga á Alþingi. Auk þess er formaður skipaður án tilnefningar.

Nefndinni var falið að leggja til breytingar á stjórnarskránni með hliðsjón af vinnu undanfarinna ára og annarri þróun í stjórnarskrármálum á alþjóðavettvangi. Stefnt var að því að vinnu nefndarinnar lyki tímanlega svo að hægt væri að samþykkja frumvarp til laga um breytingu á stjórnarskránni á yfirstandandi kjörtímabili. Í því augnamiði væri unnt að áfangaskipta vinnu nefndarinnar.

Í júní 2014 skilaði nefndin áfangaskýrslu. Þar kemur fram að nefndin hyggist setja fjögur málefni í forgang, þ.e. framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu, þjóðaratkvæðagreiðslur á grundvelli undirskrifta almennra kjósenda, umhverfisvernd og ákvæði um þjóðar eign á náttúruauðlindum. Við þá forgangsröðun var m.a. stuðst við ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu sem fram fór haustið 2012 og mat fulltrúanna á því hvað væri brýnt að takast á við og gerlegt að ná samstöðu um. Í hinni ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu var mikill stuðningur við ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur annars vegar og ákvæði um þjóðar eign á auðlindum hins vegar. Áfangaskýrsla stjórnarskrárnefndar var birt á vef forsætisráðuneytisins og óskað eftir athugasemdum. Fjöldi athugasemda barst en flestar voru samhljóða og minntu á niðurstöður ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu haustið 2012. Við gerð frumvarpsins hefur verið unnið út frá áfangaskýrslunni. Samráð hefur verið haft við ýmsa sérfræðinga og þingflokka á Alþingi.

Í frumvarpinu er lagt til að við stjórnarskrána verði bætt ákvæði um að 15% kosningarbærra manna geti knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu um nýsamþykkt lög. Til að hnekkja lögum í þjóðaratkvæðagreiðslu þurfi meiri hluti að greiða atkvæði gegn lögnum, sem jafnframt sé að minnsta kosti 25% kosningarbærra manna. Enn fremur er mælt fyrir um að sama hlutfall kosningarbærra manna geti skotið þjóðréttarsamningum, sem kalla á afgreiðslu Alþingis, til þjóðaratkvæðis og eigi þar sami synjunarþröskuldur við. Loks er lagt til að lög-gjafanum sé heimilað að ákveða að fleiri þingsályktanir falli í þennan flokk ályktana sem hægt verði að vísa til þjóðarinnar, þ.e. þær ályktanir sem hafa réttaráhrif eða fela í sér mikilvæga stefnumótun.

Í tveimur öðrum frumvörpum, sem lögð eru fram samhliða þessu, eru lögð til ákvæði um annars vegar auðlindir náttúru Íslands og hins vegar umhverfi og náttúru.

## 2. Tilfni, nauðsyn og markmið lagasetningar.

Stjórnarskráin mælir fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslur í þremur tilvikum auk ákvæðis um stundarsakir sem fyrr var getið. Í fyrsta lagi verður forseti Lýðveldisins leystur frá embætti áður en kjörtíma hans er lokið skv. 3. mgr. 11. gr. ef það er samþykkt með auknum meiri hluta þingmanna og í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í öðru lagi getur forseti synjað lagafrumvarpi

staðfestingar skv. 26. gr. og falla lögin úr gildi ef samþykki er synjað í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í þriðja lagi skal leggja samþykki Alþingis við breytingu á kirkjuskípan í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

Lýðveldisstjórnarskráin var samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli stjórnarskrár-breytingar sem gerð var í þessum tilgangi árið 1942. Þá voru sambandslögin árið 1918 borin undir þjóðaratkvæði. Íslenskar stjórnarskrár hafa ekki áður gert ráð fyrir að þjóðaratkvæðagreiðslu þurfi til breytinga eða setningar nýrra stjórnlaga. Á Lýðveldistímanum hafa tvisvar sinnum farið fram atkvæðagreiðslur á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar, þ.e. um gildi laga varðandi ríkisábyrgð á svokölluðum Icesave-samningum, þ.e. 6. mars 2010 og 9. apríl 2011. Þá var haldin ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla um tillögur stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá 20. október 2012. Fyrir stofnun Lýðveldis fóru fram sérstakar þjóðaratkvæðagreiðslur samkvæmt ályktun Alþingis, þ.e. atkvæðagreiðsla um áfengisbann árið 1908, þegnskylduvinnu árið 1916 og afnám áfengisbanns árið 1933.

Bein þátttaka kjósenda í lagasetningu og töku ákvarðana um mikilvæg málefni sem varða hag almennings hefur aukist á undanförunum áratugum í Evrópu og víða annars staðar þótt misjafnlega langt sé gengið. Það sem einkum mælir með auknum heimildum til þjóðaratkvæðagreiðslna er að þannig er áréttað að allt ríkisvald stafar frá þjóðinni, bein þátttaka almennings í stjórnámálum eykst og aðhald með kjörnum fulltrúum sömuleiðis. Sjónarmið sem kunna að mæla gegn slíkum heimildum eða með takmörkunum á þeim eru einkum að stóðir fulltrúalýðræðisins kunni að veikjast, þátttaka í þjóðaratkvæðagreiðslum sé iðulega minni en í öðrum kosningum og að slíkt fyrirkomulag skapi hættu á lýðskrumi og ákvörðunum sem hvorki taki nægilegt mið af heildarhagsmunum né réttindum minnihlutahópa.

Stjórnarskráin mælir samkvæmt framangreindu fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslur í þremur tilvikum auk ákvæðis um stundarsakir sem gildir út núverandi kjörtímabil. Eingöngu valdhafar geta efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt þessum ákvæðum. Á undanförunum árum hefur mikið verið rætt um að gefa almennungi kost á að krefjast bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg málefni. Ákvæðum af því tagi hefur farið fjölgandi í stjórnarskrám annarra ríkja þótt mjög misjafnar leiðir séu farnar í því efni. Hafa Norður-Evrópuríki almennt verið varfærin að þessu leyti. Þá hefur verið vaxandi umræða um þann möguleika hér á landi að minni hluti þingmanna gæti kallað fram þjóðaratkvæðagreiðslu um þingmál, sbr. ákvæði um það efni í dönsku stjórnarskránni sem þó einskorðast við nýsamþykkt lög. Í ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu haustið 2012 lýstu 63% þátttakenda, miðað við gild atkvæði, sig fylgjandi því að tiltekið hlutfall kosningarbærra manna gæti krafist þess að mál færu í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Markmið nýs ákvæðis um þjóðaratkvæðagreiðslur er að undirstrika að allt ríkisvald kemur frá þjóðinni. Skapaður sé farvegur fyrir kjósendur til að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg mál. Í því felst jafnframt að aukið verði aðhald með störfum Alþingis af hálfu þjóðarinnar. Við útfærslu ákvæðisins verði þess gætt að fulltrúalýðræðið verði áfram megineinkenni íslenskrar stjórnskipunar.

Fjölmarginir valkostir standa til boða við útfærslu ákvæðis sem uppfyllir þetta markmið. Helstu spurningar sem þurfti að taka afstöðu til voru þessar:

1) *Á að gera ráð fyrir að heimildir kjósenda nái eingöngu til þess að kalla fram þjóðaratkvæðagreiðslu um ákvarðanir Alþingis eða á einnig að gera ráð fyrir svokölluðu þjóðarfrumkvæði?*

Það varð niðurstaðan við undirbúning frumvarpsins að ganga ekki svo langt að móta farveg fyrir svokallað þjóðarfrumkvæði þar sem kjósendur gætu sett mál á dagskrá Alþingis

og jafnvel knúíð fram þjóðaratkvæðagreiðslu. Er eðlilegt að huga að slíkri útvíkkun þegar reynsla er komin á nýja ákvæðið, verði það samþykkt.

2) *Á að breyta 26. gr. stjórnarskrárinnar samhliða nýju ákvæði um heimild kjósenda til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu?*

Í nágildandi 26. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að hafi Alþingi samþykkt lagafrumvarp skuli það lagt fyrir forseta Lýðveldisins til staðfestingar eigi síðar en tveimur vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi. Synji forseti lagafrumvarpi staðfestingar fær það engu 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.

Með frumvarpinu eru ekki lagðar til breytingar á nágildandi 26. gr. stjórnarskrárinnar. Synjunarvald forseta, sem orðið hefur leið til að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu um gildi laga sem samþykkt hafa verið á Alþingi, hefur á undanförunum árum öðlast aukið vægi í stjórnskipuninni og lagði stjórnlagaráð meðal annars til að heimildin yrði ekki afnumin þótt hún væri útfærð nánar. Var það með þeim rökum að upp gætu komið tilvik þar sem lög ættu heima í þjóðaratkvæði en féllu ekki undir heimild kjósenda til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu á meðan slíkar takmarkanir væru ekki á heimild forseta. Jafnframt gætu aðstæður verið þannig að forseti teldi með réttu að flýta bæri þjóðaratkvæðagreiðslu um nýsamþykkt lög. Hins vegar er eðlilegt að ákvæðið komi til sérstakrar endurskoðunar með öðrum ákvæðum er varða embætti forseta Lýðveldisins.

3) *Hve hátt hlutfall kjósenda þarf til að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu?*

Í frumvarpinu er lagt til að fimmtán af hundraði kjósenda þurfi til að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu um nýsamþykkt lög Hlutfallið fimmtán af hundraði er í samræmi við tillögu stjórnlaganefndar en stjórnlagaráð lagði aftur á móti til að sambærileg heimild yrði háð undirskriftum tíunda hluta kjósenda. Í alþjóðlegu tilliti er hlutfallið sem lagt er til í frumvarpinu nokkuð hátt. Á móti kemur að reynslan hérlendis sýnir að vel er raunhæft að safna slíkum fjölda undirskrifa á tiltölulega skömmum tíma.

4) *Á að gera ráð fyrir þátttöku- eða samþykkisþröskuldi, sbr. t.d. nágildandi stjórnarskrárákvæði um stundarsakir?*

Við undirbúning frumvarpsins var umdeilt hvort gera ætti ráð fyrir að einfaldur meiri hluti þeirra sem greiddu atkvæði ætti að ráða niðurstöðu óháð kjörsókn eða hvort gera ætti auknar kröfur. Almenn er litið svo á að svokallaður þátttökuþröskuldur, þar sem krafist er lágmarkskjörsóknar, sé ekki æskilegur og í því sambandi má meðal annars vísa í afstöðu Fenejjanefndar Evrópuráðsins. Sú nefnd hefur reyndar goldið varhug við þröskuldum yfirleitt því að þeir geti haft neikvæð áhrif. Misjafnt er eftir ríkjum sem búa við heimildir af þessu tagi hvaða leið er farin í þessu efni. Í Sviss er enginn slíkur þröskuldur og sama á við um ýmis ríki Bandaríkjanna sem leyfa almennar atkvæðagreiðslur að kröfu kjósenda um nýsamþykkt lög. Í Danmörku er synjunarþröskuldur 30% skv. 42. gr. stjórnarskrárinnar. Skv. 90. gr. slóvensku stjórnarskrárinnar er hann 20% svo annað dæmi sé tekið. Samkvæmt frumvarpi nokkurra stjórnsmálaflokka sem liggur fyrir þýska þinginu er gert ráð fyrir 25% samþykktarþröskuldi. Við undirbúning frumvarpsins var þetta mál rætt í þaula og er niðurstaðan að leggja til 25% synjunarþröskuld. Með synjunarþröskuldi er átt við að ákvörðun Alþingis standi nema meiri hluti þeirra sem greiða atkvæði, sem jafnframt er tiltekinn hluti kosningarbærra manna, synji samþykkis.

Lagt er til að frestur til að halda þjóðaratkvæðagreiðslu verði að lágmarki sex vikur og að hámarki fjórir mánuðir frá því að staðfest krafa liggur fyrir. Í lögum um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, nr. 91/2010, sbr. 2. mgr. 4. gr., er gefinn tveggja mánaða frestur þegar for-

seti hefur synjað frumvarpi staðfestingar en að mati stjórnarskrárnefndar er hagfelldara að hafa hann heldur rýmri.

5) *Er skynsamlegt að undanskilja einhver lög heimild kjósenda?*

Lagt er til að fjárlög, fjáráukalög og lög um skattamálefni verði undanskilin heimild kjósenda til að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu. Sömu takmarkanir komu fram í einni af tillögum stjórnlaganefndar árið 2011 og í tillögu stjórnlagaráðs sama ár þótt stjórnlagaráð hafi reyndar einnig lagt til fleiri takmarkanir (þ.e. að mál varðaði almannahag auk laga um ríkisborgararétt). Ákvæðið á sér að þessu leyti einnig fyrirmynd í ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar um heimild minni hluta þingmanna til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um samþykkt lagafrumvörp. Þar eru undanþágur vegna skattalaga þó orðaðar ítarlegar. Fjárlög eru ein mikilvægasta lagasetning hvers þings en jafnframt ein sú umdeilanlegasta, enda má ætla að sjaldan sé eining meðal kjósenda um alla liði þeirra. Fjárlög þurfa einnig að taka gildi 1. janúar ár hvert og afar örðugt að koma því við að kosið yrði um þau í þjóðaratkvæðagreiðslu. Eiga sambærileg rök við um samþykkt fjáráukalaga. Skattar, sem nauðsynlegir eru til að fjármagna rekstur ríkisins, eru nátengdir fjárlögum hvers árs og er talið rétt að Alþingi beri áfram eitt ábyrgð á ákvörðun þeirra innan ramma stjórnarskrár. Þingmenn standa síðan skil á stefnu sinni í ríkisfjármálum og skattamálum í þingkosningum. Við undirbúning frumvarpsins var gengið út frá því að hafa undanþágur frá heimild kjósenda skýrar og afmarkaðar og eru þær ekki jafn margháttaðar og samkvæmt ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar svo dæmi sé tekið.

Enn fremur er lagt til að lög sem framfylgja þjóðréttarskuldbindingum verði undanskilin heimild kjósenda. Er sú undantekning í samræmi við ákvæði í mörgum öðrum stjórnarskrám og stjórnarskrártillögum hér á landi. Hins vegar er lagt til að 15% kjósenda geti knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu um aðild Íslands að nýjum þjóðréttarskuldbindingum. Með öðrum orðum, hægt verði að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um samþykki Alþingis í formi þingsályktunar. Á þessi skipan mála sér fyrirmynd í svissnesku stjórnarskránni þar sem kjósendur geta krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um nýjar mikilvægar réttarskapandi þjóðréttarskuldbindingar eða þjóðréttarskuldbindingar sem kalla á lagabreytingar, sbr. 141. gr. svissnesku stjórnarskrárinnar frá 1999 með síðari breytingum. Þannig er gert ráð fyrir í frumvarpinu að þjóðréttarsamningar sem slíkir verði ekki undanskildir aðkomu þjóðarinnar heldur einungis lög sem sett eru til að framfylgja þeim.

6) *Væri æskilegt að minni hluti þingmanna hefði einnig heimild til að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg mál?*

Þetta atriði var rætt ítarlega í stjórnarskrárnefnd og þá með þeim formerkjum að skýr verkaskipting yrði milli kjósenda og þingmanna. Var skoðaður sá valkostur að þriðjungur þingmanna gæti vísað þingsályktunum, m.a. varðandi þjóðréttarsamninga, til þjóðarinnar. Frá því var horfið og ákveðið að leggja til að kjósendur hefðu þann rétt eins og varðandi nýsamþykkt lög.

7) *Eru aðrar ákvarðanir Alþingis eða stjórnvalda þess eðlis að sambærileg rök standi til þess að gera ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu til að skera úr um?*

Þetta atriði var rætt ítarlega við undirbúning frumvarpsins. Niðurstaðan varð sú að rökrétt væri miðað við aðrar breytingar samkvæmt frumvarpinu að gera ráð fyrir þeim möguleika að skjóta mætti tilteknum ályktunum Alþingis sem hafa réttaráhrif og varða mikilvæg málefni til þjóðarinnar. Er ákvæðið þannig úr garði gert að löggjafanum er eftirlátið að ákveða með auknum meiri hluta hvaða ályktanir nákvæmlega það verði sem hægt verði að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um. Áskilið er þó að viðkomandi ályktanir hafi annaðhvort réttaráhrif eða feli í sér mikilvæga stefnumörkun.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

#### 3.1. Tillaga frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til nýtt ákvæði um heimildir til að skjóta málum sem afgreidd eru á Alþingi til þjóðaratkvæðagreiðslu. Gert er ráð fyrir að forseti Lýðveldisins muni eftir sem áður hafa heimild til að synja lögum staðfestingar sem leiðir til þjóðaratkvæðagreiðslu um frambúðargildi laganna skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Hið nýja ákvæði mælir fyrir um þrenns konar heimildir til viðbótar að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu. Í fyrsta lagi munu fimmtán af hundraði kjósenda geta krafist þess að þjóðaratkvæðagreiðsla verði haldin um lög sem Alþingi samþykkir og forseti hefur staðfest, að undanskildum fjárlögum, fjáráukalögum, lögum um skattamálefni og lögum sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum. Í öðru lagi mun sama hlutfall kjósenda geta krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um ályktanir Alþingis er lúta að samþykki þjóðréttarsamninga. Í þriðja lagi er lögð til heimild til að fleiri þingsályktanir geti orðið andlag þjóðaratkvæðagreiðslu, þ.e. þær sem hafa réttaráhrif eða fela í sér mikilvæga stefnumörkun. Er lagt til að Alþingi útfæri nánar í lögum hvaða ályktanir verður þar um að ræða. Þau lög þurfi samþykki  $\frac{2}{3}$  hluta atkvæða á Alþingi sem endurspeglar mikilvægi þess að breið samstaða sé um þessa útvíkkun hins beina lýðræðis. Með þessum ákvæðum verður tryggt að öllum mikilvægustu ákvörðunum Alþingis verði hægt að skjóta til bindandi úrlausnar þjóðarinnar.

Svo sem að framan greinir er í nágildandi 26. gr. fjallað um staðfestingu forseta á lagafrumvörpum sem Alþingi hefur samþykkt og kveðið á um að halda skuli þjóðaratkvæðagreiðslu synji forseti lagafrumvarpinu staðfestingar. Lagt er til að í 1. mgr. nýrrar greinar verði kveðið á um að fimmtán af hundraði kosningarbærra manna geti krafist þess að staðfest lög frá Alþingi verði borin undir þjóðaratkvæði. Ber að leggja kröfuna fyrir ráðherra innan fjögurra vikna frá birtingu laganna og skal atkvæðagreiðslan fara fram í fyrsta lagi eftir sex vikur en í síðasta lagi fjórum mánuðum eftir að staðfest krafa þess efnis liggur fyrir. Verða fjárlög, fjáráukalög og lög um skattamálefni undanskilin heimildinni. Sama gildir um lög sem eru sett til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum. Sambærileg ákvæði hafa verið lögð til af stjórnlaganefnd og stjórnlagaráði. Þó er gert ráð fyrir að fimmtán af hundraði kjósenda þurfi að gera kröfu um þjóðaratkvæðagreiðslu en ekki tíu af hundraði eins og stjórnlagaráð lagði til. Er litið svo á að það sé ekki óeðlilega ströng krafa miðað við tæknilega möguleika á því að safna undirskriftum og reynslu af undirskriftasöfnunum hér á landi. Í ákvæðinu eru undanþágur er varða sömu efnissvið og fjallað var um í tillögum stjórnlagaráðs og stjórnlaganefndar. Stjórnlaganefnd hafði lagt til þriggja mánaða frest en stjórnlagaráð lagði til verulega lengri frest. Skynsamlegt virðist að áskilja bæði lágmarks- og hámarks tíma sem líða má fram að þjóðaratkvæðagreiðslu. Stjórnvöld geta þá metið hversu brýnt er að fá úr því skorið hvort lög eða ályktun haldi gildi sínu.

Í frumvarpinu er síðan lagt til að skv. 2. mgr. hinnar nýju greinar verði 15% kjósenda heimilað að krefjast þess að þingsályktanir Alþingis um fullgildinguna þjóðréttarsamninga verði bornar undir þjóðaratkvæði. Jafnframt er lagt til að löggjafanum verði falið að útfæra nánar hvaða fleiri ályktanir séu það mikilvægar að rétt sé að gera ráð fyrir að þjóðin geti gripið inn í og tekið ákvörðunarvald til sín. Með þessu ákvæði skapast möguleiki til að vikka út heimildir til að skjóta málum til þjóðaratkvæðis án þess að stjórnarskrárbreytingu þurfi til. Þannig má sjá fyrir að við lagasetningu verði hægt að tryggja að mikilvægustu stjórnvaldsákvörðanir komi til kasta Alþingis í formi þingsályktunar og þannig opnast leið til að þjóðin eigi lokaorðið. Löggjafanum er hins vegar gefið svigrúm til að ákveða hvort og þá hversu hratt slík skref verði stigin.

Að því er varðar þjóðréttarskuldbindingar lýtur heimild 2. mgr. hinnar nýju greinar í frumvarpinu að málefna sviði sem skilið er undan heimild 1. mgr. þess. Þótt almennum kjósendum gefist ekki kostur á að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarsamningum geta þeir á fyrri stigum krafist slíkra atkvæðagreiðslna um þingsályktanir er varða fullgildingu þeirra. Með þessu er tryggt að kjósendur geti komið að ákvörðun um hvort ríkið takist á hendur nýjar þjóðréttarskuldbindingar, þ.e. þegar samþykki Alþingis er áskilið á annað borð skv. 21. gr. stjórnarskrárinnar. Skv. 21. gr. er það verkefni framkvæmdarvaldsins að gera samninga við önnur ríki. Þar er átt við hvers konar samkomulag Íslands við annað ríki eða alþjóðastofnun, hvort heldur tvíhliða eða marghliða, sem ætlað er að kveða á um þjóðréttarleg réttindi eða skyldur íslenska ríkisins. Á síðustu áratugum hefur skapast sú venja við skýringu 21. gr. að leitað hefur verið samþykkis Alþingis þegar þjóðréttarskuldbindingar samnings verða ekki uppfylltar nema með breytingum á lögum. Þegar samþykki Alþingis skv. 21. gr. er leitað leggur utanríkisráðherra fram tillögu til þingsályktunar um að Alþingi veiti ríkisstjórninni heimild til þess að fullgilda viðkomandi samning. Dæmi eru um að í lagafrumvarpi sem lagt er fram til að gera nauðsynlegar breytingar vegna aðildar að þjóðréttarsamningi sé í senn leitað eftir heimild þingsins til að fullgilda samning og mælt fyrir um lögfestingu hans, sbr. t.d. 1. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið. Í slíku tilviki mundi hluti kjósenda geta krafist þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli 1. mgr., undanþágan varðandi þjóðréttarsamninga ætti ekki við, því ekki væri verið að framfylgja skuldbindingu með lögnum heldur yrði hún fyrst til í krafti þeirra.

Þegar þjóðréttarskuldbinding liggur fyrir í kjölfar ályktunar Alþingis sem ekki hefur verið hnekkd er hins vegar eðlilegt að löggjöf til að framfylgja skuldbindingu sé undanþegin aðkomu kjósenda. Ella gætu skapast verulegir erfiðleikar í samskiptum við önnur ríki.

Í 3. mgr. er regla áréttuð sem viðurkennd hefur verið í framkvæmd vegna synjunar forseta skv. 26. gr. Samkvæmt henni getur Alþingi ákveðið að fella úr gildi lög eða afturkalla ályktun áður en til þjóðaratkvæðagreiðslu kemur. Um málsmeðferð fer eftir þingsköpum. Í 4. mgr. er kveðið á um að til þess að hnekkja lögum eða ályktun með þjóðaratkvæðagreiðslu þurfi meiri hluti kjósenda að synja þeim samþykkis, enda sé um að ræða a.m.k. fjórðung kosningarbærra manna. Loks skal skv. 5. mgr. nánar mælt fyrir um ýmis atriði varðandi undirskriftasafnanir og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna í lögum.

Í frumvarpinu er ekki lögð til breyting á heimildum forseta lýðveldisins skv. 26. gr.

Verði frumvarpið samþykkt fjölgar heimildum til að bera mikilvægar ákvarðanir Alþingis undir þjóðina. Áfram verður þó byggt á fulltrúalýðræði sem megineinkenni stjórnskipunarinnar sem endurspeglast í því að ákvarðanir Alþingis standi nema meiri hluti þeirra sem greiða atkvæði, sem sé a.m.k. fjórðungur kjósenda á kjörskrá, synji lögum eða ályktun samþykkis. Svo er búið um hnúta að heimildir til að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu eru víðtækar en nánari skilyrði þess eðlis að ekki yrði efnt til hennar nema rík ástæða sé til, annaðhvort vegna mikilvægis ákvörðunar eða verulegrar andstöðu hjá þjóðinni.

Tafla: Yfirlit yfir heimildir til að efna til bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu um lög eða ályktanir verði frumvarpið samþykkt.

Málefni/Hver knýr fram?	Forseti	15% kjósenda
Lög	x	x
Fjárlög, fjárukalög, lög um skattamálefni	x	
Lög sem framfylgja þjóðréttarskuldbindingum	x	(x ef ekki liggur fyrir samþykki Alþingis áður)
Ályktanir Alþingis sem heimila fullgildingu þjóðréttarskuldbindinga		x
Ályktanir Alþingis sem hafa réttaráhrif eða fela í sér mikilvæga stefnumörkun, ef slíkt yrði ákveðið með lögum frá Alþingi		x

### 3.2. Fyrri tillögur og erlendum réttur.

Í stjórnarskrárnefnd sem starfaði á árunum 2005–2007 var samstaða um að rétt væri að auka möguleika á því að haldnar yrðu þjóðaratkvæðagreiðslur um mikilvæg málefni þótt ágreiningur hafi verið innan nefndarinnar um nánari útfærslur. Í skýrslu stjórnlaganefndar árið 2011 kom fram að af niðurstöðum þjóðfundar mætti ráða eindregna kröfu um aukna aðkomu þjóðarinnar að ákvörðunum í mikilvægum málum. Lagði fundurinn til að réttur þjóðarinnar til að greiða atkvæði um mikilvæg málefni er hana vörðuðu yrði stjórnarskrár-bundinn. Slík atkvæðagreiðsla skyldi binda hendur Alþingis. Stjórnlaganefnd lagði til tvo valkosti varðandi þjóðaratkvæðagreiðslur að frumkvæði kjósenda, svokallað þjóðarfrumkvæði, og tvo valkosti varðandi þjóðaratkvæðagreiðslur að frumkvæði þriðjungs þingmanna. Um þjóðarfrumkvæði laut fyrri tillaga nefndarinnar að því að Alþingi skyldi láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin lög eða málefni sem vörðuðu almannahag ef fimmtán af hundraði kjósenda krefðust þess. Niðurstaðan væri bindandi þegar hún fjallaði um gildi tiltekinna laga og meiri hluti gildra atkvæða félli með tillögu, þó atkvæði minnst 30 af hundræði allra kjósenda á kjörskrá. Ekki væri hægt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um fjárlög, fjárukalög, lög um skattamálefni og lög sem sett væru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum. Síðari valkosturinn gerði ráð fyrir að forseti lýðveldisins hefði áfram aðkomu að þjóðaratkvæðagreiðslum. Þannig væri honum skylt að synja lögum eða ályktunum Alþingis staðfestingar og skjóta máli til atkvæðis þjóðarinnar ef fimmtán af hundraði kjósenda á kjörskrá krefðust þess. Forseti skyldi þó aldrei synja lögum staðfestingar sem nauðsynleg væru til að fullnægja skyldum ríkisins að þjóðarétti eða fjárlögum.

Stjórnlagaráð lagði til að tíu af hundraði kjósenda gætu krafist bindandi þjóðaratkvæðis um nýsamþykkt lög. Ekki var gert ráð fyrir neinum þátttöku- eða samþykkisþröskuldum. Þá gætu tveir af hundraði kjósenda lagt fram þingmál á Alþingi og tíu af hundraði kjósenda lagt fram frumvarp sem færi í þjóðaratkvæðagreiðslu ef Alþingi féllist ekki á það. Alþingi gæti lagt fram gantillögu í formi annars frumvarps. Þjóðaratkvæðagreiðslan væri þó ekki bindandi nema Alþingi ákvæði svo. Mál sem lögð væru í þjóðaratkvæðagreiðslu að kröfu eða frumkvæði kjósenda samkvæmt framangreindu skyldu varða almannahag. Undanþegin ákvæðinu voru fjárlög, fjárukalög, lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum og lög um skattamálefni eða ríkisborgarétt. Ekki voru gerðar neinar efnislegar breytingar á tillögu stjórnlagaráðs við meðferð Alþingis á frumvarpi því sem byggðist á tillöggunni.



Mjög misjafnt er að hvaða marki stjórnarskrár Evrópuríkja gera ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslum. Hvergi eru þær þó meginform sameiginlegrar ákvarðanatöku heldur koma til fyllingar fulltrúalýðræðinu. Þjóðaratkvæðagreiðslur geta ýmist verið farvegur fyrir frumkvæði kjósenda að lagasetningu eða að ákvarðanir þings séu bornar undir þjóðina eftir á. Þá eru mismunandi reglur um það hverjir geta efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu, hvaða málefni séu undanþegin og hvort tilteknir þröskuldar séu settir til þess að kosning sé gild. Í stjórnarskrám annars staðar á Norðurlöndum er það aðeins í þeirri dönsku sem finna má ákvæði sem mælir fyrir um að hægt sé að synja lögum staðfestingar með þjóðaratkvæðagreiðslu. Það gerist að kröfu minni hluta þingmanna en ekki þjóðhöfðingja eins og hér á landi. Samkvæmt finnsku stjórnarskránni geta 50.000 kjósendur ákveðið að lagafrumvarp skuli sett á dagskrá lögjafarþingsins. Í Noregi og Svíþjóð eru ekki ákvæði í stjórnarskrá um þjóðaratkvæðagreiðslur en haldnar hafa verið ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur um mikilvæg málefni eins og þau sem tengjast evrópsku samstarfi.

#### 4. Mat á áhrifum.

Telja má að breið samstaða sé um það í samfélaginu að fulltrúalýðræðið verði áfram grunnstoð íslenskrar stjórnskipunar en kallað er eftir auknum möguleikum til beinnar þátttöku kjósenda. Á undanförunum árum hefur fengist reynsla af þjóðaratkvæðagreiðslum vegna beitingar forseta lýðveldisins á 26. gr. Frumvarpsákvæðið er þannig úr garði gert að töluvert rík andstaða þarf að vera við lög eða ályktanir Alþingis til þess að þeim verði hnekt. Það ætti að stuðla að því að úrræðið verði helst notað þegar málefni er verulega mikilvægt eða umdeilt. Hér er allt að einu stigið mikilvægt skref til að auka áhrif almennings á ákvarðanatöku í samfélaginu.

Rétt er að nefna að aukin beiting þjóðaratkvæðagreiðslna mun óhjákvæmilega hafa kostnað í för með sér. Eftir því sem tækni til að halda kosningar rafrænt að uppfylltum öryggiskröfum þróast verður þó að líkindum ódýrara að halda þjóðaratkvæðagreiðslur.

Rétt er að taka fram að frumvarpið fjallar ekki um þjóðaratkvæðagreiðslur sem ákveðnar eru af Alþingi. Frumvarpið setur því ekki skorður hvernig til dæmis ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur yrðu útfærðar.

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

##### Um 1. gr.

Með frumvarpinu er lagt til að almennir kjósendur geti knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslur um mikilvæg málefni sem verið hafa til afgreiðslu hjá Alþingi. Heimild kjósenda tekur til nýstaðfesta laga frá Alþingi með nánar tilgreindum undantekningum og ályktana Alþingis um fullgildingu þjóðréttarsamninga. Þá er lögjafanum heimilað samkvæmt tillöggunni sem felst í ákvæðinu að fjölga þeim þingsályktunum sem gætu átt erindi í þjóðaratkvæðagreiðslu enda hafi þær réttaráhrif eða feli í sér mikilvæga stefnumörkun.

Samkvæmt 1. mgr. geta fimmtán af hundraði kosningarbærra manna krafist þess að nýstaðfest lög verði borin undir þjóðina. Kröfuna ber að leggja fyrir ráðherra og þótt það sé ekki tekið sérstaklega fram er að sjálfsögðu gert ráð fyrir að tilskilinn fjöldi undirskrifta kjósenda fylgi kröfunni.

Heimild kjósenda skv. 1. mgr. er háð tvenns konar tímafrestum. Annars vegar verður að leggja kröfuna fyrir ráðherra innan fjögurra vikna frá birtingu laganna. Með þessu er áréttað að heimildin taki aðeins til nýsamþykktra og staðfesta laga. Fresturinn er tiltölulega skammur þar sem áhersla er lögð á að lögin hafi ekki verið lengi í framkvæmd þegar krafan kemur fram, enda kynni það að skapa réttaróvissu ef unnt væri að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu

um lög sem hafa verið lengur í gildi. Miðað við reynsluna af söfnun undirskrifta hér á landi verður að álíta að fresturinn sé nægjanlega rúmur til að unnt sé að uppfylla kröfuna um fjölda undirskrifta.

Hins vegar er stjórnvöldum veittur að lágmarki sex vikna og að hámarki fjögurra mánaða frestur til að halda þjóðaratkvæðagreiðslu eftir að staðfest krafa þess efnis liggur fyrir. Alþingi hefur á þessu stigi lokið umfjöllun sinni um lögina og er ekki ætlað að sjá um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu um gildi þeirra. Skal undirskriftum kjósenda því komið til ráðherra. Það ræðst af forsetaúrskurði hverju sinni hvaða ráðherra á í hlut en nærtækast er að það sé sá ráðherra sem annast framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Frestur sá sem mælt er fyrir um í ákvæðinu byrjar að líða þegar ráðherra staðfestir að krafan uppfylli kröfur stjórnarskrárinnar og eftir atvikum laga. Almenn krafa um málskraða tekur til meðferðar ráðherra fram að því. Verði synjun ráðherra skotið til úrskurðaraðila byrjar frestur að líða þegar endanleg niðurstaða er fengin um rétt til að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu.

Fjárlög, fjárukaölög og lög um skattamálefni verða ekki borin undir þjóðaratkvæði samkvæmt heimild 1. mgr. Þá gildir hið sama um lög sem eru sett til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum.

Viss tenging er á milli undanþágunnar er varðar fjárlög og þeirrar sem varðar lög um skattamálefni. Að meginstefnu er þannig ekki gert ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu að frumkvæði kjósenda um ákvarðanir sem varða tekjur og útgjöld ríkisins. Því til viðbótar má nefna að stundum helgast skattlagning af öðrum sjónarmiðum en almennri tekjuöflun ríkisins. Til dæmis kann skatta að vera aflað vegna tiltekinna verkefna, til tekjujöfnunar og til að hvetja til breyttrar hegðunar og lífsstíls. Með lögum um skattamálefni er átt við lagaákvæði sem kveða á um skattskyldu, skattstofn, skatthlutfall eða fjárhæð skatts, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Sé kveðið á um skattamálefni í nýjum heildarlögum eða breytingalögum eru lögina samkvæmt þessu undanþegin heimild kjósenda. Þó verður að líta svo á að löggjöf sem varðar að meginstefnu önnur mál kunni að koma til þjóðaratkvæðagreiðslu ef ákvæði er varða skatta eru einungis hluti hennar. Ella væri hætt á að réttur kjósenda yrði sniðgenginn með því einu að bæta skattaákvæðum við lög sem að meginstefnu fjölluðu um önnur efni. Með skattamálefnum er á hinn bóginn ekki átt við lög sem fjalla til að mynda einungis um stjórnýsly skattamála. Kunna því breytingar á ákvæðum laga um tekjuskatt, svo dæmi sé tekið, að falla undir heimildina að því tilskildu að þær lúti ekki að framangreindum atriðum er varða álagningu skatts.

Lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum eru undanþegin heimild hluta kjósenda. Á móti kemur að hluti kjósenda getur samkvæmt frumvarpinu skotið til þjóðarinnar samþykki Alþingis í formi þingsályktunar við slíkum skuldbindingum. Þess verður þó að geta að hafi Alþingi samþykkt þjóðréttarskuldbindingu með löggjöf, án undanfarandi ályktunar, á undantekningin ekki við um heimild kjósenda skv. 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar. Í slíkum tilvikum væri löggjöfin ekki sett í þeim tilgangi að framfylgja þjóðréttarskuldbindingu, enda skapaðist skuldbindingin ekki að þjóðarétti áður en löggjöfin væri samþykkt. Af þessum sökum mundi löggjöf af þessu tagi falla innan heimildar kjósenda skv. 1. mgr. og gæti tilskilinn hluti kjósenda krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um hana eftir þeirri leið. Með sama hætti og á við um undanþágu varðandi lög um skattamálefni verður að gera ráð fyrir þeim möguleika að lög geymi einungis að hluta til ákvæði til innleiðingar þjóðréttarskuldbindingar. Óeðlilegt væri að slík lög væru undanþegin aðkomu kjósenda en gert er ráð fyrir að dómstólar leysi úr ágreiningsmálum sem upp kunna að koma varðandi rétt kjósenda að þessu leyti.

Heimild 1. mgr. tekur til laga í heild sinni og geta kjósendur ekki afmarkað beitingu heimildar sinnar við ákveðna hluta þeirra.

Þegar heimildinni er beitt til að skjóta máli til þjóðaratkvæðagreiðslu hafa lögin þegar öðlast gildi en lögin falla síðan úr gildi ef þau eru felld í atkvæðagreiðslunni með þeim skilmálum sem greinir í ákvæðinu.

Í 2. mgr. er fjallað um heimild kjósenda til að krefjast þess að samþykktar ályktanir Alþingis skv. 21. gr. skuli bornar undir þjóðina í atkvæðagreiðslu. Í umræddum heimildum er fjallað um fullgildingu þjóðréttarsamninga. Skv. 21. gr. er samþykki Alþingis áskilið vegna slíkra samninga sem forseti gerir og fela í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins.

Heimild 2. mgr. á aðeins við um þingsályktanir. Gengið er út frá að Alþingi beiti almennt þingsályktunum í þeim tilvikum sem tilgreind eru í ákvæðinu þótt í einstökum tilvikum þurfi einnig að samþykkja löggjöf samhliða. Svo sem gildir um 1. mgr. tekur 1. másl. 2. mgr. til samþykktar Alþingis í heild sinni. Geta kjósendur þannig ekki afmarkað kröfu sína við hluta þess þjóðréttarsamnings sem um er deilt. Gengið er út frá því að stjórnvöld bíði með fullgildingu samnings uns frestur til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um ályktun Alþingis er liðinn. Komi slík krafa fram og hljóti staðfestingu sé beðið uns niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar liggja fyrir.

Ákvæði 2. másl. 2. mgr. ákvæðisins tekur til ályktana sem hafa réttaráhrif eða fela í sér mikilvæga stefnumörkun. Samkvæmt núgildandi lögum féllu undir þessa heimild þingsályktanir um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, þ.e. svokölluð rammaáætlun, sbr. lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, og þingsályktun um náttúruminjasrá, samkvæmt lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013. Einnig gætu þingsályktanir um kerfisáætlun og landsskipulagsáætlun fallið þarna undir allt eftir því hvaða skilningur er lagður í hugtakið réttaráhrif og hvernig sjálfar ályktanirnar eru orðaðar. Ákvæðið er þannig úr garði gert að löggjafanum er falið að afmarka nánar hvaða þingsályktanir verði þarna um að ræða. Lagt er til að aukinn meiri hluta þurfi á Alþingi til samþykkis laganna sem endurspeglar mikilvægi þeirra og tengsl við grundvallarrétt þjóðarinnar til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu.

Í 2. mgr. eru sömu frestir og í 1. mgr. Kjósendur skulu koma kröfu sinni á framfæri við ráðherra. Skal krafan koma fram innan fjögurra vikna frá afgreiðslu Alþingis. Þá er sami frestur veittur til framkvæmdar þjóðaratkvæðagreiðslu og í 1. mgr.

Í 3. mgr. er kveðið á um að Alþingi geti ákveðið að fella úr gildi lög eða afturkalla ályktun áður en til þjóðaratkvæðagreiðslu kemur. Er gert ráð fyrir að sami háttur skuli hafður á slíkri samþykkt og þegar tekin var ákvörðun um hin umdeildu lög eða ályktun en nánari útfærslu sé að finna í þingsköpum. Umrædd regla hefur gilt í framkvæmd um beitingu 26. gr. stjórnarskrárinnar. Þannig felldi Alþingi úr gildi lög um fjölmiðla árið 2004 sem forseti hafði synjað staðfestingar þrátt fyrir að þjóðaratkvæðagreiðsla hefði ekki farið fram. Litið hefur verið svo á að með staðfestingu á frumvarpinu um brottfall laganna hafi forseti viðurkennt í verki að hann teldi að þessi háttur bryti ekki gegn stjórnarskránni. Verður einnig að telja regluna eðlilega í ljósi þess að með brottfalli laga næst fram markmið þeirra sem hafa knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu með undirskrift sinni.

Samkvæmt 4. mgr. nægir einfaldur meiri hluti í þjóðaratkvæðagreiðslu til að hnekkja lögum eða ályktun Alþingis sem kosið er um. Venja er hér á landi að miða í þessu efni við gild atkvæði. Þó þarf meiri hlutinn að vera a.m.k. fjórðungur kosningarbærra manna. Við skýringu ákvæðisins ber að hafa hliðsjón af 1. mgr. 33. gr. stjórnarskrárinnar þar sem fjallað er um kosningarrétt við kosningar til Alþingis. Samkvæmt ákvæðinu hafa allir íslenskir ríkisborgarar sem eru 18 ára eða eldri og eiga lögheimili á Íslandi kosningarrétt en einnig er

mælt fyrir um að ákveða megi undantekningar frá skilyrði um lögheimili í lögum. Rökin fyrir því að gera þessa viðbótarkröfu eru þau að tillaga hefur þegar á þessu stigi fengið umfjöllun þjóðkjörinna fulltrúa á Alþingi og meirihlutastuðning þar. Þurfi því töluvert ríka og almenna andstöðu til að fella slíka tillögu úr gildi. Ákvæðið felur í sér að ef fylkingar skiptast nokkuð jafnt þarf um 50% kjörsókn til að hnekkja ákvörðun Alþingis.

Í 5. mgr. er loks kveðið á um að í lögum skuli nánar mælt fyrir um ýmis atriði sem nánar eru þar talin upp. Þannig skal í lögnum mælt fyrir um hvenær heimilt á að vera að hefja undirskriftasöfnun, enda þarf að vera tryggt að undirskriftir endurspegli nægjanlega vel afstöðu kjósenda til endanlegrar niðurstöðu Alþingis. Þá þarf löggjafinn að mæla fyrir um framkvæmd undirskriftasöfnunar að öðru leyti og þá einkum hvernig fyrirvarsmönnum slíkrar söfnunar er heimilt að haga henni og koma fram fyrir hönd þeirra sem skrifa undir. Í löggjöf skal mælt fyrir um form og söfnun undirskrifta og nauðsynlegt að tekin sé afstaða til þess hvort safna megi undirskriftum rafrænt og hvaða upplýsinga skuli krafist frá þeim sem skrifa undir. Kröfur til undirskriftasöfnunar mega ekki vera of íþyngjandi í ljósi þess að fresturinn til að safna tilskildum fjölda er skammur, en að sjálfsögðu verður að vera hægt að sannreyna að undirskriftir séu réttar. Í slíkri löggjöf kæmi einnig til greina að leggja bann við því að greitt sé fyrir undirskriftir ef ástæða er talin til.

Þá skal í lögum mælt fyrir um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu, sbr. núgildandi lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, nr. 91/2010. Enn fremur skal í lögum mælt fyrir um lausn ágreiningsmála fyrir dómstólum. Í þeim lögum yrði jafnframt væntanlega einnig mælt fyrir um hverjir geti átt aðild að dómsmálum. Ljóst er að álitæfni kunna að rísa varðandi það hvort kjósendum sé yfirleitt heimilt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli 1. mgr. með vísan til þess að tiltekin efnissvið eru undanskilin heimildinni. Þá kann ráðherra að synja kröfu kjósenda með vísan til þess að undirskriftasöfnun uppfylli ekki áskilnað laga. Öfugt við það sem almennt gildir um ágreining milli handhafa ríkisvalds um meðferð heimilda sinna eiga borgarar landsins almennt rétt á að fá úrlausn dómstóla um réttindi og skyldur sínar gagnvart ríkisvaldinu, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar. Af þessu leiðir að í lögum skal mælt fyrir um heimild þeirra sem krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu til að leita úrlausnar dómstóla um ágreiningsmál sem upp kunna að koma.

Vegna mikilvægis þeirrar löggjafar sem þarf að setja til að útfæra ákvæði frumvarpsins er kveðið á um að hún þurfi samþykki  $\frac{2}{3}$  hluta atkvæða á Alþingi. Er sambærileg krafa gerð varðandi breytingar á kjördæmamörkum og reglum um úthlutun þingsæta, sbr. 6. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar.

Á heildina litið færir ákvæðið tilteknum fjölda kjósenda rétt til að kalla fram þjóðaratkvæðagreiðslu um löggjöf. Þessi réttur kemur til viðbótar núgildandi ákvæði um synjunarvald forseta lýðveldisins. Enn fremur eru lagðar til heimildir tiltekins hluta kjósenda til að kalla fram þjóðaratkvæðagreiðslu um nýja þjóðréttarsamninga. Löggjafanum er svo enn fremur veitt heimild til að útfæra nánar hvort krefjast megi þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvægar þingsályktanir aðrar.

#### Um 2. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um gildistöku laganna. Þar sem frumvarpið er lagt fram á grundvelli ákvæðis um stundarsakir, sbr. 1. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 91/2013, telst það ekki samþykkt nema það hljóti stuðning  $\frac{2}{3}$  hluta atkvæða á Alþingi og í kjölfarið meiri hluta þeirra sem greiða gild atkvæði í þjóðaratkvæðagreiðslu, sem sé jafnframt að minnsta kosti 40% kosningarbærra manna.