

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, með síðari breytingum.

Flm.: Össur Skarphéðinsson, Steingrímur J. Sigfússon, Guðjón A. Kristjánsson,
Ögmundur Jónasson, Magnús Þór Hafsteinsson, Kristján L. Möller.

1. gr.

Á eftir XXIII. kafla laganna kemur nýr kafli, XXIV. kafli, **Þjóðaratkvæðagreiðslur samkvæmt stjórnarskrá**, með níu nýjum greinum, svohljóðandi:

a. (123. gr.)

Um þjóðaratkvæðagreiðslur skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar fer eftir lögum þessum eftir því sem við á og ekki er öðruvísi mælt fyrir í kafla þessum.

b. (124. gr.)

Þjóðaratkvæðagreiðsla um lausn forseta frá embætti skv. 3. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar skal fara fram svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en tveimur mánuðum eftir að krafan um hana var samþykkt á Alþingi.

Þjóðaratkvæðagreiðsla um samþykkt eða synjun laga skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar skal eigi fara fram fyrr en þremur vikum og eigi síðar en fimm vikum eftir að fram kemur að forseti Íslands synjar lagafrumvarpi staðfestingar.

Þjóðaratkvæðagreiðsla um breytingu á kirkjuskipan ríkisins skv. 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar skal eigi fara fram fyrr en þremur vikum og eigi síðar en fimm vikum eftir að Alþingi samþykkir breytinguna.

Heimilt er að vikja frá tímamörkum 1.–3. mgr. um allt að átta vikur ef þá má halda þjóðaratkvæðagreiðslu samhliða almennum kosningum í landinu.

c. (125. gr.)

Dómsmálaráðuneytið auglýsir að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli haldin og hvar kjörskrár liggi frammi innan þriggja virkra daga frá því að fyrst kemur fram að halda verði þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt þessum kafla.

d. (126. gr.)

Dómsmálaráðuneytið lætur gera kjörseðla og sendir þá til yfirkjörstjórna.

Á kjörseðla vegna þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 3. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar skal prenta:

Ertu samþykk(ur) því að forseti Íslands skuli leystur frá störfum, líkt og nú hefur verið samþykkt á Alþingi?

- Já
 Nei

Á kjörseðli vegna þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar skal geta skilmerkilega heitis og númers þeirra laga sem lögð eru undir atkvæði, sem og hvenær þau voru samþykkt á Alþingi og hvaða dag forseti synjaði þeim staðfestingar. Auk þess skal prenta:

Ertu samþykk(ur) lögum þeim sem forseti Íslands synjaði staðfestingar og að þau haldi gildi sínu?

- Já
 Nei

Á kjörseðli vegna þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 62. gr. hennar, skal geta skilmerkilega heitis og númers þeirra laga sem Alþingi hefur samþykkt og að með þeim skuli kirkjuskipan í landinu breytt. Þá skal og prenta:

Ertu samþykk(ur) þeirri breytingu á kirkjuskipuninni sem Alþingi hefur samþykkt?

- Já
 Nei

Kjósandi greiðir atkvæði hvort sem er á kjörfundi eða utan kjörfundar með því að marka með ritblýi kross í fering fyrir framan annaðhvort já eða nei á kjörseðlinum.

e. (127. gr.)

Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar skal hefjast þegar eftir að dómsmálaráðuneytið hefur birt auglýsingu skv. 125. gr. eða í síðasta lagi tveimur dögum eftir birtingu auglýsingarinnar.

Kjörseðlar við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar skulu vera þeir sömu og á kjörfundi.

f. (128. gr.)

Yfirkjörstjórnir og undirkjörstjórnir sem og mörk kjördæma skulu vera þau sömu og við síðustu alþingiskosningar fyrir þjóðaratkvæðagreiðsluna.

g. (129. gr.)

Ráðherra skal kveðja til tvo eða fleiri valinkunna menn til að fylgjast með talningu atkvæða í hverju kjördæmi og gegna þeir sama hlutverki og umboðsmenn við alþingiskosningar.

h. (130. gr.)

Einfaldur meiri hluti gildra atkvæða ræður úrslitum án tillits til þátttöku kjósenda í þjóðaratkvæðagreiðslunni.

Yfirkjörstjórn skal tafarlaust að lokinni talningu atkvæða senda Hæstarétti skýrslu um atkvæðatölur ásamt eftirriti af gerðabók sinni og atkvæðaseðlum sem ágreiningur er um.

Hæstiréttur skal taka afstöðu til ágreiningsatkvæða og úrskurða að því búnu um gildi þjóðaratkvæðagreiðslunnar og niðurstöðu hennar.

Hæstiréttur sendir forseta Alþingis og forsætisráðherra úrskurð sinn um atkvæðagreiðsluna og eru úrslit hennar bindandi frá þeim degi.

i. (131. gr.)

Ef samþykkt Alþingis skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. eða 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar er staðfest í þjóðaratkvæðagreiðslu tekur hún gildi frá og með þeim degi sem hún er auglýst í Stjórnartíðindum sem lög frá Alþingi með fyrirvara um úrslit þjóðaratkvæðagreiðslu. Að öðrum kosti fellur samþykktin úr gildi og skal teljast ógild frá samþykkt hennar.

Hafi þjóðaratkvæðagreiðsla farið fram skv. 3. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar og samþykkt Alþingis verið felld samkvæmt framansögðu tekur forseti Íslands að nýju við starfi sínu og Alþingi skal þegar rofið og efnt til nýrra alþingiskosninga, sbr. 3. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar.

Hafi þjóðaratkvæðagreiðsla farið fram skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar og meiri hluti atkvæðisbærra manna synjar lagafrumvarpi gildi fellur lagafrumvarpið úr gildi frá samþykkt þess á þingi og réttaráhrif þess skulu gerð að engu.

2. gr.

Við 123. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skal allur kostnaður sem hlýst af þjóðaratkvæðagreiðslum samkvæmt stjórnarskrá, sbr. XXIV. kafla laga þessara, greiddur úr ríkissjóði.

3. gr.

Heiti laganna verður: **Lög um kosningar til Alþingis og þjóðaratkvæðagreiðslur samkvæmt stjórnarskrá.**

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Í frumvarpinu er lagt til að lagaákvæði um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, sem fyrir-mæli eru um í stjórnarskránni, verði felld inn í lög um kosningar til Alþingis. Um kosningarnar gildi almennt ákvæði laga um kosningar til Alþingis með þeim frávikum sem gerðar eru tillögur um í frumvarpinu. Ekki eru gerðar tillögur um annað en óhjákvæmilegt er vegna þjóðaratkvæðagreiðslna skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. eða 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar. Lagt er til að ákvæði þessi verði öll í nýjum kafla sem beri yfirskriftina „Þjóðaratkvæðagreiðslur samkvæmt stjórnarskrá“. Óþarfi er að fara mörgum orðum um tilefni þess að frumvarpið er flutt. Alltaf af og til hafa skotið upp kollinum hugmyndir um að setja ætti í lög ákvæði um hvernig skuli standa að kosningum ef til þess kæmi að reyndi á einhver þau ákvæði stjórnarskrárinnar sem sjálfkrafa hafa í för með sér þjóðaratkvæðagreiðslu. Í öðrum tilvikum hefur verið á það bent, og það notað sem rök gegn því t.d. að til greina kæmi að forseti beitti synjunarvaldi sínu eða málskotsrétti skv. 26. gr., að engar reglur fyrirfyndust um hvernig þjóðaratkvæðagreiðsla skyldi þá fara fram. Öllum eru síðan í fersku minni atburðir sumarsins. Flutningsmenn vilja með frumvarpi þessu koma málinu á dagskrá Alþingis til umræðu og skoðunar. Frumvarpið miðast eingöngu við ákvæði gildandi stjórnarskrár og er að sjálfsögðu á engan hátt bindandi um afstöðu flutningsmanna eða flokka þeirra þegar kemur að þeirri endurskoðun stjórnarskrárinnar sem boðuð hefur verið og vinna hefst vonandi fljótlega við.

Frumvarpið er fjórar greinar. Tillögur um fyrirkomulag þjóðaratkvæðagreiðslu eru allar í 1. gr. Í 2. gr. er gerð tillaga um að við 123. gr. núgildandi laga bætist ný málsgrein er taki

af öll tvímæli um það að kostnaður vegna þjóðaratkvæðagreiðslna, samkvæmt þeim kafla sem hér er lagt til að bætist við lögin, greiðist allur úr ríkissjóði. Í 3. gr. er lagt til að heiti laganna verði breytt. Þá er lagt til í lokaákvæði frumvarpsins að lögin öðlist gildi þá þegar.

Í 1. gr. er að finna þann kafla sem lagt er til í frumvarpinu að bætist við lög um kosningar til Alþingis. Hér á eftir verður vísað til fyrirhugaðra greinarnúmera, eins og þau birtast í frumvarpinu. Lagt er til að XXIV. kafli laganna fjalli um hvers kyns þjóðaratkvæðagreiðslur sem fyrirmæli eru um í stjórnarskrá og þar verði getið nokkurra sérreglna en að öðru leyti gildi önnur ákvæði laganna um slíkar atkvæðagreiðslur.

Í b-lið (124. gr.) er mælt fyrir um hvenær þjóðaratkvæðagreiðslur samkvæmt stjórnarskránni verði haldnar. Í stjórnarskrá eru ekki almenn fyrirmæli um slíka fresti, en í 2. mgr. 11. gr. er þó mælt fyrir um að atkvæðagreiðslan skuli fara fram innan tveggja mánaða frá því að krafa um að forseti Íslands verði leystur frá störfum hefur verið samþykkt á Alþingi. Hafa verður í huga að í öllum tilvikum er mikilvægt að óvissa ríki ekki lengur en óhjákvæmilegt er. Telja verður að þrjár til fimm vikur, eins og hér er lagt til, séu nægur tími að teknu tilliti til bættra samgangna og samskiptatækni. Þá er upphaf frests miðað við það tímamark er forseti Íslands synjar formlega um staðfestingu frumvarps. Það kann hann að gera á ríkisráðsfundi eða með tilkynningu til forsætisráðherra eða með öðrum viðlíka hætti.

Dómsmálaráðuneytið býr yfir þekkingu og reynslu á sviði kosninga og rétt þykir að framkvæmd kosninganna verði að verulegu leyti á vegum þess ráðuneytis eins og við þingkosningar. Lagt er til að ráðuneytinu sé skylt að auglýsa atkvæðagreiðsluna inna þriggja dag frá því að fyrir liggur að hún skuli fara fram. Þykir frestur þessi nægur til að koma auglýsingu á framfæri, enda um einfalda stjórnarathöfn að ræða. Í auglýsingu skal koma fram hvenær atkvæðagreiðsla skuli fara fram og hvar kjörskrár liggi frammi.

Dómsmálaráðuneytinu er falin gerð kjörseðla og er við það miðað vegna þess hversu einföld gerð þeirra er að unnt sé að hafa þá tilbúna þegar auglýsing um atkvæðagreiðsluna er birt. Gerð er tilaga um orðalag á kjörseðlum miðað við þær þrenns konar þjóðaratkvæðagreiðslur sem kaflinn fjallar um.

Lagt er til að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefjist þegar í stað eftir birtingu auglýsingar dómsmálaráðuneytis um atkvæðagreiðsluna og sams konar kjörseðlar verði notaðir á kjörfundi og utan kjörfundar.

Þá er lagt til að sömu yfir- og undirkjörstjórnir og störfuðu við síðustu alþingiskosningar fyrir atkvæðagreiðsluna starfi einnig við hana. Landskjörstjórn hefur hins vegar ekki hlutverk við þjóðaratkvæðagreiðslu. Ákvörðun um mörk kjördæma frá síðustu alþingiskosningum heldur gildi sínu. Er þá fyrst og fremst horft til Reykjavíkurborgar kjördæma.

Lagt er til að ráðherra kveði til valinkunna menn til að gegna sama hlutverki og umboðsmenn við alþingiskosningar.

Miðað er við að talning atkvæða fari fram á hefðbundinn hátt. Þá er lagt til að Hæstarétti verði falið hlutverk við atkvæðagreiðslur samkvæmt kaflanum. Lagt er til að hann kveði upp úrskurði og taki afstöðu til lögmætis atkvæðagreiðslunnar í heild sinni. Þá er lagt til að Hæstiréttur sendi forseta Alþingis og forsætisráðherra úrskurð sinn um þjóðaratkvæðagreiðsluna og er þá bæði átt við lögmæti hennar og úrslit.

Við ákvörðun um úrslit þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt stjórnarskrá skal Hæstiréttur einungis taka tillit til þess á hvern veg meiri hluti atkvæða fellur. Í stjórnarskránni er ekki að finna heimild fyrir almenna löggjafann til að setja í almenn lög gildisskilyrði um lágmarksþátttöku í þjóðaratkvæðagreiðslu eða skilyrði um að tiltekinn fjöldi eða hlutfall kjósenda greiði atkvæði með tilteknum hætti. Af þessu leiðir að úrslit þjóðaratkvæðagreiðslu ræðst

óhjákvæmilega af því hvernig gild atkvæði meiri hluta kjósenda falla. Stjórnarskráin gerir því ráð fyrir að einfaldur meiri hluti þeirra sem þátt taka í þjóðaratkvæðagreiðslu ráði úrslitum.

Vera kann að það þyki eðlilegt eða sanngjarnt að meiri hluti atkvæðisbærra manna sem þátt taki í atkvæðagreiðslu ráði ekki úrslitum máls sem um eru greidd atkvæði, ekki síst með hliðsjón af því að slíkur meiri hluti getur fellt úr gildi samþykkt Alþingis. Í lögum er almennt ekki gerð krafa um að meiri hluti alþingismanna samþykki lagafrumvarp til að það fái gildi. Frá þessu eru undantekningar og í tengslum við þjóðaratkvæðagreiðslur er rétt að minna á að krafist er samþykkis 75% allra alþingismanna til að leysa forseta Íslands frá embætti, en ekki þarf annað en meiri hluta almennra kjósenda í þjóðaratkvæðagreiðslu til að fella slíka samþykkt úr gildi. Við atkvæðagreiðslu á Alþingi um breytingu á stjórnarskrá er nægilegt að helmingur þingmanna sé á þingfundi og einfaldur meiri hluti þeirra greiði atkvæði með breytingunni. Fær hún þá gildi með þeim fyrirvara að fram fari alþingiskosningar og nýkjörið Alþingi greiði breytingunni atkvæði sitt.

Við mat á því hvort Alþingi geti með almennum lögum sett gildisskilyrði um úrslit þjóðaratkvæðagreiðslu án sérstakrar heimildar í stjórnarskrá ber að hafa ýmislegt í huga, þar á meðal eftirfarandi:

Í öllum tilvikum þjóðaratkvæðis fjalla atkvæðisbærir menn um gerðir Alþingis. Í öllum tilvikum er atkvæðisbærum mönnum heimilað að fella úr gildi samþykkt Alþingis. Þegar af þeirri ástæðu er órökrænt, óeðlilegt og ósanngjarnt að Alþingi sjálf, sem atkvæðagreiðslan beinist að, geti haft áhrif á hana með því að samþykkja gildisskilyrði sem eiga sér ekki stoð í stjórnarskránni.

Þátttaka í stjórn landsins telst til mannréttinda, sbr. 21. gr. mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna, 25. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnarmálaleg réttindi og 3. gr. viðauka nr. 1 við mannréttindasáttmála Evrópu. Mannréttindi eru fyrir borgarana og skal túlka allar takmarkanir eða skerðingar á mannréttindum þröngt sem undantekningar. Með ákvæðum 11. gr., 26. gr. og 79. gr. stjórnarskrárinnar er atkvæðisbærum eða kosningarbærum mönnum tryggð þau réttindi:

- a. að skera úr um lausn forseta Íslands frá embætti,
- b. að skera úr um gildi laga sem forseti Íslands hefur synjað staðfestingar,
- c. að skera úr um hvort breyta skuli kirkjuskipaninni.

Í ákvæðum þessum felast mikilvæg stjórnarskrárbundin mannréttindi sem ekki verða skert nema fyrir því sé skýr heimild í stjórnarskránni sjálfri eða jafnréttihárrí réttarheimild.

Óhjákvæmilegt er við túlkun 26. gr. og 79. gr. stjórnarskrárinnar að hafa í huga að í ákvæðum greinanna er fjallað um þau mannréttindi borgaranna að taka ákvarðanir um mikilvæg málefni sem stjórnarskráin lætur þjóðinni eftir að taka lokaákvörðun um án tillits til vilja Alþingis. Mannréttindi eru fyrir borgarana og verða ekki takmörkuð eða skert nema með skýrum réttarreglum. Réttarreglur, sem ætlað er að takmarka eða skerða mannréttindi, verða að vera jafnréttiháar í stigveldi réttarreglna og sú regla sem kveður á um vernd réttindanna. Regla sem takmarkar mannréttindi verður því að hafa stöðu stjórnskipunarreglu. Sem fyrir segir er enga slíka reglu að finna í stjórnarskránni og könnun á öðrum réttarheimildum, svo sem stjórnskipunarvenjum, leiðir til sömu niðurstöðu. Borgararnir verða því ekki sviptir þeim stjórnarskrárverndaða rétti sínum að taka þær ákvarðanir sem stjórnarskráin mælir fyrir um í þjóðaratkvæðagreiðslu þar sem einfaldur meiri hluti ræður úrslitum án tillits til þátttöku.

Loks er lagt til að í lögnum sé kveðið á um gildistöku og réttaráhrif þjóðaratkvæðagreiðslna.