

## Breytingartillögur C-nefndar við texta í áfangaskjal<sup>1</sup>

með skýringum<sup>2</sup>

Lagt fram til afgreiðslu á 14. fundi Stjórnlagaráðs 24. júní 2011

### KAFLI UM LÝÐRÆÐISLEGA ÞÁTTTÖKU ALMENNINGS

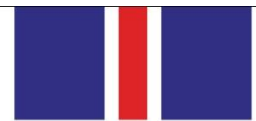
(Kafli samþykktur í áfangaskjal á 13. ráðsfundi þann 16. júní 2011)

#### 1. gr. Málskot til þjóðarinnar

| Breytingartillaga   | Eftir breytingu  | Í áfangaskjali nú   |
|---|--|---|
| <p><b><u>1. gr. Málskot til þjóðarinnar</u></b></p> <p><u>Nú hefur Alþingi samþykkt lagafrumvarp og getur þá þriðjungur þingmanna ákveðið innan þriggja daga að leggja það undir atkvæði allra kosningabærra manna til samþykktar eða synjunar.</u></p> <p><u>Áður en fimm dagar eru liðnir frá því að slíkt erindi kom fram getur Alþingi samþykkt með meirihluta atkvæða að frumvarpið verði fellt niður.</u></p> <p><u>Þjóðaratkvæðagreiðslan skal fara fram innan árs frá samþykkt frumvarpsins. Verði frumvarpið samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu skal það staðfest af forseta Íslands innan þriggja daga og veitir staðfestingin því lagagildi.</u></p> <p><u>Lög sem Alþingi hefur samþykkt skal bera undir þjóðaratkvæði til samþykkis eða synjunar ef fimmtán af hundraði kjósenda krefjast þess innan þriggja mánaða frá samþykkt</u></p> | <p><b>1. gr. Málskot til þjóðarinnar</b></p> <p>Nú hefur Alþingi samþykkt lagafrumvarp og getur þá þriðjungur þingmanna ákveðið innan þriggja daga að leggja það undir atkvæði allra kosningabærra manna til samþykktar eða synjunar.</p> <p>Áður en fimm dagar eru liðnir frá því að slíkt erindi kom fram getur Alþingi samþykkt með meirihluta atkvæða að frumvarpið verði fellt niður.</p> <p>Þjóðaratkvæðagreiðslan skal fara fram innan árs frá samþykkt frumvarpsins. Verði frumvarpið samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu skal það staðfest af forseta Íslands innan þriggja daga og veitir staðfestingin því lagagildi.</p> <p>Lög sem Alþingi hefur samþykkt skal bera undir þjóðaratkvæði til samþykkis eða synjunar ef fimmtán af hundraði kjósenda krefjast þess innan þriggja mánaða frá samþykkt</p> | <p><b>1. gr. Þjóðaratkvæði um brottfall nýsamþykktra laga</b></p> <p>Alþingi skal bera undir þjóðaratkvæði lög ef tíu af hundraði kjósenda krefjast þess innan þriggja mánaða frá samþykki laganna.</p> <p>Atkvæðagreiðslan skal fara fram innan árs frá samþykkt laganna.</p> <p>Þó er ekki hægt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um fjárlög, fjáráukalög, lög um skattamálefni, lög um ríkisborgararétt og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum.</p> <p>Nánari reglur um málsmeðferð varðandi kröfu kjósenda og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu skulu settar með lögum.</p> |

<sup>1</sup> Vinnu við áfangaskjalið lýkur ekki fyrir en drög að frumvarpi liggja fyrir. Allar greinar þess geta því tekið breytingum, einnig samþykktar tillögur.

<sup>2</sup> Grænt letur gefur til kynna breytingu eða viðbót frá fyrri tillögu.



|   |   |  |
|---|---|--|
| <a href="#">Þeirra. Lögin falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu. Alþingi getur þó með meirihluta atkvæða ákveðið að fella lögin úr gildi áður en til þjóðaratkvæðis kemur.</a> | Þeirra. Lögin falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu. Alþingi getur þó með meirihluta atkvæða ákveðið að fella lögin úr gildi áður en til þjóðaratkvæðis kemur. |  |
|---|---|--|

### Skýring:

Hér er lagt til að þriðjungur þingmanna geti ákveðið innan þriggja daga frá samþykkt lagafrumvarps að vísa frumvarpinu til samþykktar eða synjunar í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Greinin byggist að hluta á tillögum stjórnlaganefndar um þjóðarfrumkvæði, en sambærilegt ákvæði er að finna í dönsku stjórnarskránni.

Gert er ráð fyrir að Alþingi geti eftir að beiðni um þjóðaratkvæðagreiðslu er komin fram afturkallað frumvarpið og fer atkvæðagreiðsla þá ekki fram.

Í tillögunni er gert ráð fyrir að frumvarpið verði ekki að lögum fyrr en það hefur verið samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu og síðan staðfest af forseta Íslands.

Settir eru rúmír tímafrestir um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar af hagkvæmnisástæðum en sé brýnt að fá niðurstöðu um samþykkt eða synjun frumvarps getur þjóðaratkvæðagreiðslan farið fram svo fljótt sem almennar reglur um þjóðaratkvæði leyfa.

Meginmarkmið með tillögunni eru að auka líkur á ábyrgri samvinnu á Alþingi og að minnihluti þingmanna hafi möguleika til að bregðast við hafi hann rökstudda ástæðu til að ætla að meirihluti þingmanna sé að ganga gegn vilja meirihluta þjóðarinnar.

Einnig er lagt til að 15% kjósenda geti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um nýsamþykkt lög. Greinin byggist að hluta á tillögum stjórnlaganefndar um þjóðarfrumkvæði.

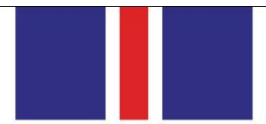
Tillagan tekur einungis til nýsamþykktra laga og gerir ákvæðið ráð fyrir að hópur kjósenda hafi 3 mánuði frá samþykkt laganna til að krefjast atkvæðagreiðslu um brottfall þeirra. Ekki þótti rétt að láta heimildina ná til eldri laga einnig.

Talsvert var rétt um það hlutfall kjósenda sem miða ætti við til að krefjast slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu. Eftirfarandi tafla sýnir til glöggvunar ólíka þröskulda, í kjósendum talið, sé miðað við kjörskrá fyrir alþingiskosningar 2009:

|                         |        |        |        |        |        |        |        |        |
|-------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Hlutfall kjósenda       | 10%    | 11%    | 12%    | 13%    | 14%    | 15%    | 16%    | 17%    |
| Tala kjósenda<br>(2009) | 22.790 | 25.069 | 27.348 | 29.626 | 31.905 | 34.184 | 36.463 | 38.742 |

Til samanburðar má nefna að á Ítalíu og í Sviss duga á bilinu 1-2% kjósenda til að krefjast sambærilegrar atkvæðagreiðslu. Auk þess má að jafnaði reikna með að talsverður hluti undirskrifa verði ógildur svo tala þeirra undirskrifa sem sannarlega þarf að safna þarf að vera nokkuð hærri til að krafan nái fram að ganga. Að auki er þess krafist af löggjafanum í þessum löndum að lög séu sett um slíkar undirskriftasafnanir, þannig að þær fari fram á stöðluðum eyðublöðum eða í gegnum öruggt vefsvæði.

Ekki er gerð krafa um lágmarkshlutfall þeirra sem þurfa að fella lögin í þjóðaratkvæðagreiðslu til að þau falli brott. Réttast þótti að einungis þeir kjósendur sem mættu á kjörstað réðu örlögum laganna, líkt og nú er.



Gert er ráð fyrir að allt að ár geti liðið frá samþykkt laganna þar til þau eru lögð undir þjóðaratkvæði. Hér er löggjafanum gefið ákveðið svigrúm til að meta hverju sinni hve brýnt sé að fá niðurstöðu í þjóðaratkvæði um gildi tiltekinna laga.

Ákveðnir málaflokkar eru undanþegnir kröfu um þjóðaratkvæðagreiðslu, í samræmi við tillögu stjórnlaganefndar. Það eru fjárlög, fjárukalög, skattalög, lög um veitingu ríkisborgararéttar og lög sem sett eru til að uppfylla þjóðréttarskuldbindingar ríkisins. Undantekningarnar eiga fyrirmynd í stjórnarskrám margra landa, t.d. Danmerkur.

Ákvæði um að setja beri lög um málsmeðferð undirskriftasöfnunar og framkvæmd slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu er að finna í sérstakri frumvarpsgrein.

Þau atriði sem ber að hafa í huga við setningu slíkra laga eru m.a.:

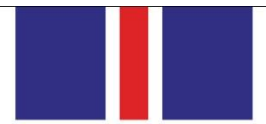
- Hvort ákveðin nefnd kjósenda beri ábyrgð á söfnun undirskriftanna, að kjósendur riti nafn sitt á stöðluð eyðublöð eða vefsvæði þar sem ljóst er að hverju krafa þeirra snýr,
- að ein tiltekin stofnun hafi umsjón með undirskriftasöfnuninni og sannreyni undirskriftirnar eða
- að stuðningsmenn jafnt sem andstæðingar laga fái aðgang að fjölmiðlum og að reglur séu settar um fjárveitingar til þeirra.

## 2. gr. Þingmál að frumkvæði kjósenda

| Breytingartillaga  | Eftir breytingu   | Í áfangaskjali nú  |
|--|---|--|
| <p><u><a href="#">2. gr. Þingmál að frumkvæði kjósenda</a></u></p> <p><u><a href="#">Tveir af hundraði kjósenda geta lagt fram þingmál á Alþingi.</a></u></p> <p><u><a href="#">Fimmtán af hundraði kjósenda geta lagt frumvarp til laga fyrir Alþingi. Alþingi getur lagt fram gagn tillögu í formi annars frumvarps. Hafi frumvarp kjósenda ekki verið dregið til baka skal bera það undir þjóðaratkvæði svo og frumvarp Alþingis komi það fram. Alþingi ákveður hvort þjóðaratkvæðagreiðslan skuli vera bindandi eða ráðgefandi.</a></u></p> <p><u><a href="#">Atkvæðagreiðsla um frumvarp að tillögu kjósenda skal fara fram innan tveggja ára frá því málið hefur verið afhent Alþingi.</a></u></p> | <p><b>2. gr. Þingmál að frumkvæði kjósenda</b></p> <p>Tveir af hundraði kjósenda geta lagt fram þingmál á Alþingi.</p> <p>Fimmtán af hundraði kjósenda geta lagt frumvarp til laga fyrir Alþingi. Alþingi getur lagt fram gagn tillögu í formi annars frumvarps. Hafi frumvarp kjósenda ekki verið dregið til baka skal bera það undir þjóðaratkvæði svo og frumvarp Alþingis komi það fram. Alþingi ákveður hvort þjóðaratkvæðagreiðslan skuli vera bindandi eða ráðgefandi.</p> <p>Atkvæðagreiðsla um frumvarp að tillögu kjósenda skal fara fram innan tveggja ára frá því málið hefur verið afhent Alþingi.</p> | <p><b>2. gr. Þjóðaratkvæði og þjóðarfrumkvæði</b></p> <p>Alþingi er heimilt að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu, bindandi eða ráðgefandi, um tiltekin mál.</p> <p>Alþingi skal láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin málefni sem varða almannahag ef tíu af hundraði kjósenda krefjast þess.</p> <p>Atkvæðagreiðslan skal fara fram innan árs frá því að staðfest krafa um þjóðaratkvæðagreiðslu liggur fyrir. Að öðru leyti gilda ákvæði 3. mgr. og 4. mgr. 1. gr.</p> |

### Skýring:

- Fellt er niður fyrra ákvæði þess efnis að Alþingi sé heimilt að efna til ráðgefandi eða bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu um hvað eina málefni. Alþingi getur hvenær sem er efnt til ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu. Atkvæðagreiðslan getur þó ekki verið bindandi án heimildar í stjórnarskrá.



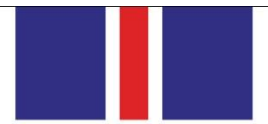
- Lögð er til ný heimild handa litlum hópi kjósenda, 2%, til að leggja þingmál fyrir Alþingi, hvort sem er frumvarp til laga eða tillaga að þingsályktun. Vætanlega yrðu fyrstu skref málsins að það færi í þingnefnd. Alþingi er í sjálfsvald sett hver verða afdrif málsins.
- Fyrra ákvæði um skyldu til þjóðaratkvæðagreiðslu um mál, sem er upprunnið hjá kjósendum, er útfært nánar en um leið þrengt að nokkru leyti. Nú skal málið lagt fram í formi frumvarps og hlutfall kjósenda sem um slíkt þarf að biðja hækkað úr 10% í 15%. En um leið er það mikilvægt nýmæli að erlendri fyrirmynd, einkum svissneskri, að fram skuli fara skoðanaskipti milli þings og málshefjenda. Það gerist þannig að Alþingi komi fram með annað frumvarp.
- Þyki þeim sem að undirskriftum stóðu sáttatillaga Alþingis viðunandi geta þeir dregið sitt frumvarp til baka. Ef ekki, skulu bæði frumvörpin, það frá kjósendum og það frá Alþingi, fara í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þar verður kjósendum gefinn kostur á að tjá sig með samþykki eða synjun um bæði frumvörpin, eða hafna báðum. Þinginu er heimilað að taka um það ákvörðun að atkvæðagreiðslan verði bindandi.
- Meðferð þjóðarfrumkvæðis, sem hér er um rætt, leiðir í ljós afstöðu þingsins til málsins. Telji meirihluti Alþingis mikil tormerki á frumvarpi kjósendahópsins er brynt að það komi fram þjóðinni til leiðbeiningar þegar til almennrar atkvæðagreiðslu kemur.
- Athygli skal vakin á því að Alþingi gæti endurskoðað afstöðu sína að lokinni ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu.
- Lagt er til með breytingartillögunni að gefinn sé rúmur tími til afgreiðslu slíks máls, að líða megi tvö ár frá því að þingmál almennings kemur fram þar til atkvæðagreiðsla fari fram. Fyrir þessum rúma fresti eru ýmis rök. Fyrst þau að þingið þarf sinn tíma til að móta gagentillögu og umræða þarf að geta þróast milli kjósendanna og þingsins. Jafnframt er það sjónarmið að rúmur frestur getur gefið tækifæri til þeirrar hagræðingar að láta kosningar um málefnið fara fram samhliða öðrum kosningum.
- Tilvísun í fyrri grein um tímafresti og framkvæmd er felld út og færð í sérstaka sameiginlega frumvarpsgrein síðar. Þar er t.d. ákvæði um frávísun mála sem ekki er heimilt að vísa til þjóðarinnar eða teljast ekki þingtæk.

Með þessari frumvarpsgrein er fjallað um það hvernig almenningur getur lagt mál fyrir Alþingi og í vissum tilvikum leitt það til lykta. Þetta er almennt nefnt þjóðarfrumkvæði á erlendum tungum. Slíkt tíðkast ekki víða en fær þó vaxandi fylgi í okkar heimshluta. Þannig hefur Evrópusambandið nýverið sett reglur um slíkt frumkvæði almennings. Hér er lagt til að stigið verði skref í þessa átt með tvennum hætti.

Í fyrsta lagi er lögð til heimild handa litlum hluta kjósenda, 2%, að leggja þingmál fyrir Alþingi, hvort sem er frumvarp til laga eða tillaga að þingsályktun. Vætanlega yrðu fyrstu skref málsins að það færi í þingnefnd. Alþingi er í sjálfsvald sett hver verða afdrif málsins. Þingið getur samþykkt mál kjósendanna, vísað því frá eða gert á því breytingar og samþykkt það síðan.

Í öðru lagi getur stærri hópur kjósenda, 15%, lagt fram frumvarp til laga fyrir Alþingi sem því ber að taka til þinglegrar meðferðar og eftir atvikum getur það endað með þjóðaratkvæðagreiðslu um málið. Deila má um hlutfall í þessu sambandi. 15% þykir hátt hjá ýmsum fræðimönnum erlendum en á hitt er að líta að auðveldara ætti að vera að safna undirskriftum í litlu samfélagi eins og okkar en þeim stærri samfélögum sem við er miðað. Verið er að stíga fyrstu skref í þjóðarfrumkvæði og því ber að fara varlega af stað. Síðar kemur fram að formkröfur um það hvernig undirskriftum er safnað eru eðli máls allnokkrar. Á það er á hinn bóginn að líta að öll meðferð undirskriftasöfnunar og jafnvel kosninga mun verða rafræn og um leið auðveldari öllum þorra fólks. Þar með fer sá þróskuldur sem hlutfallið veldur í reynd lakkandi.

Það er grundvallaratriði að fram skuli fara skoðanaskipti milli þings og málshefjenda. Þetta er að erlendri fyrirmynd, einkum svissneskri. Samskiptin verða með því móti að Alþingi komi fram með annað frumvarp, sem vætanlega yrði nálgun að óskum kjósenda. Þyki þeim sem að undirskriftum stóðu sáttatillaga Alþingis viðunandi geta þeir dregið sitt frumvarp til baka. Ef ekki, skulu bæði frumvörpin, það frá kjósendum og það frá Alþingi, fara í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þar verður kjósendum gefinn kostur á að tjá sig með samþykki eða synjun um bæði frumvörpin, eða hafna báðum.



Þinginu er heimilað að taka fyrirfram um það ákvörðun að atkvæðagreiðslan verði bindandi. Þannig þarf um hnútana að búa að ljóst sé hvort annað frumvarpið (séu þau tvö) nýtur meirihlutastuðnings þeirra sem þátt taka eða ekki, enda væri eðlilegt að Alþingi setti það skilyrði við bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu að frumvarp njóti slíks stuðnings. Athygli skal vakin á því í þessu sambandi að ekki er gert þátttökuskilyrði við synjun frumvarps eða laga samkvæmt þeirri frumvarpsgrein sem fjallar um málskot til þjóðarinnar. Því verða slík skilyrði heldur ekki sett í samhengi þessarar greinar þótt um bindandi atkvæðagreiðslu sé að ræða.

Meðferð þjóðarfrumkvæðis, sem hér er um rætt, leiðir í ljós afstöðu þingsins til málsins. Telji meirihluti Alþingis tormeðki á frumvarpi kjósendahópsins er mikilvægt að það komi fram þjóðinni til leiðbeiningar þegar til almennrar atkvæðagreiðslu kemur.

Lagt er til með breytingartillögum að gefinn sé rúmur tími til afgreiðslu slíks máls, að líða megi tvö ár frá því að þingmál almennings kemur fram þar til atkvæðagreiðsla fari fram. Fyrir þessum rúma fresti eru ýmis rök. Fyrst þau að þingið þarf sinn tíma til að móta gagentillögu og umræða þarf að geta þróast milli kjósendanna og þingsins. Jafnframt er það sjónarmið að rúmur frestur getur gefið tækifæri til þeirrar hagræðingar að láta kosningar um málefnið fara fram samhliða öðrum kosningum. Í Sviss er það talið afar mikilvægt að nægur tími gefist, enda líða að meðaltali 4-5 ár frá tilkomu máls og þar til það er að lokum leitt til lykta í atkvæðagreiðslu meðal fólksins (sem nær alltaf eru bindandi þar í landi).

Ákvæði um tímafresti og framkvæmd er að finna í sérstaka sameiginlegri frumvarpsgrein síðar. Þar er t.d. ákvæði um frávísun mála sem ekki er heimilt að vísa til þjóðarinnar eða teljast ekki þingtæk.

### 3. gr. Framkvæmd undirskriftasöfnunar og þjóðaratkvæðagreiðslu

| Breytingartillaga  | Eftir breytingu  | Í áfangaskjali nú |
|--|--|-------------------|
| <p><b><u>3. gr. Framkvæmd undirskriftasöfnunar og þjóðaratkvæðagreiðslu</u></b></p> <p><u>Mál sem lagt er í þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt ákvæðum þessa kafla skal varða almannahag. Hvorki er hægt að krefjast atkvæðagreiðslu um fjárlög, fjárukalög, lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum né heldur um skattamálefni og ríkisborgararétt.</u></p> <p><u>Heimilt er að vísa frá málum sem uppfylla ekki ofangreind skilyrði eða eru ekki þingtæk að öðru leyti.</u></p> <p><u>Í lögum skal kveðið á um framkvæmd málskots eða frumkvæðis kjósenda, svo sem um form og fyrirvar fyrir kröfunni, tímalengd til söfnunar undirskrifta og um fyrirkomulag þeirra, hverju megi til kosta við kynningu, hvernig afturkalla megi kröfuna að fengnum viðbrögðum Alþingis svo og um hvernig haga skuli atkvæðagreiðslu.</u></p> | <p><b>3. gr. Framkvæmd undirskriftasöfnunar og þjóðaratkvæðagreiðslu</b></p> <p>Mál sem lagt er í þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt ákvæðum þessa kafla skal varða almannahag. Hvorki er hægt að krefjast atkvæðagreiðslu um fjárlög, fjárukalög, lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum né heldur um skattamálefni og ríkisborgararétt.</p> <p>Heimilt er að vísa frá málum sem uppfylla ekki ofangreind skilyrði eða eru ekki þingtæk að öðru leyti.</p> <p>Í lögum skal kveðið á um framkvæmd málskots eða frumkvæðis kjósenda, svo sem um form og fyrirvar fyrir kröfunni, tímalengd til söfnunar undirskrifta og um fyrirkomulag þeirra, hverju megi til kosta við kynningu, hvernig afturkalla megi kröfuna að fengnum viðbrögðum Alþingis svo og um hvernig haga skuli atkvæðagreiðslu.</p> |                   |



## Skýring:

Í þessari frumvarpsgrein eru dregin saman nokkur ákvæði um útfærslu þjóðartkvæðagreiðslna. Í fyrsta lagi er tilgreint hvaða mál geti komið til þjóðartkvæðis. Þar er kveðið á um þá grundvallarreglu að málefnið verði að varða almannahag. Með því er verið að undanskilja málefni einstaklinga eða þrönga hagsmuni einstakra hópa, sem engan veginn getur talist eðlilegt að almenningur sé að véla um.

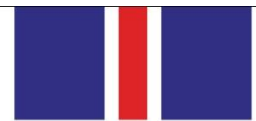
Þá er, eins og víða er gert erlendis, lagt til að hvorki sé hægt að krefjast þjóðartkvæðagreiðslu um fjárlög, fjáráukalög, lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum né heldur um skattamálefni og ríkisborgararétt. Auk þessara skilyrða er mikilvægt að allur málalífurinn sé vandaður, þrjóti ekki í bág við stjórnarskrá eða lúti ekki að málum sem ekki falla að verksviði Alþingis. Að þessu samanlögðu er lagt til að vísa megi málum frá sem ekki eru þingtæk eða taka til þeirra málaflokka sem undanskildir eru. Orðalag tillögunnar er slíkt að mál, sem vísað er til Alþingis og teljast ekki uppfylla framangreind skilyrði, skuli vísað frá en ekki fara í þinglega meðferð. Vissulega kann að virðast sú hættu á ferðinni að málaleitan almennings séu settar of þröngar skorður með því að kveða á um að mál skuli vera þingtækt. Hér er þó aðeins verið að mæla fyrir um almennar reglur, þær sömu og þingmenn sjálfir þurfa að lúta vilji þeir leggja mál fyrir Alþingi.

Þá er það mikilvægt ákvæði í þessari frumvarpsgrein að gefin eru fyrirmæli um setningu laga um málsmeðferð og framkvæmd málskots og frumkvæðis kjósenda. Talið er sérstaklega upp að í slíkum lögum verði m.a. að kveða á um form og fyrirvarp fyrir kröfunni, tímalengd til söfnunar undirskrifta og um fyrirkomulag þeirra, hverju megi til kosta við kynningu, hvernig afturkalla megi kröfuna að fengnum viðbrögðum Alþingis svo og um hvernig haga skuli atkvæðagreiðslu. T.d. á fyrir hverju máli að vera forsvarsmenn (í formi nefndar) sem hafi umboð til að koma fram fyrir málshefjendur alla. Þetta skiptir t.d. máli þegar kæmi að því að draga mál eða kröfu til baka.

Fylgismönnum beins lýðræðis kann að þykja að löng upptalning á lögbundnum málsmeðferðarreglum tálmi um of beitingu þessa lýðræðistækis. Svo er þó ekki. Lýðræði verður ekki rétt og skipulega framfylgt nema með traustum reglum. Til þess er m.a. mælt allitarlega fyrir um starfshætti Alþingis í stjórnarskrá og sett þingskapalög til að skerpa reglurnar enn frekar. Sé almenningi veitt hlutdeild í því valdi sem Alþingi fer með verða svipaðar reglur að gilda um báða, þingmenn og þjóð.

## 4. gr. Stjórnarskrárbreytingar

| Breytingartillaga   | Eftir breytingu  | Í áfangaskjali nú |
|---|--|-------------------|
| <p><b><u>4. gr. Stjórnarskrárbreytingar</u></b></p> <p><u>Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til breytinga á stjórnarskrá skal það borið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi.</u></p> <p><u>Hafi fimm sjöttu hlutar þingmanna samþykkt frumvarpið getur Alþingi þó ákveðið að fella þjóðartkvæðagreiðsluna niður og öðlast þá frumvarpið gildi engu að síður.</u></p> | <p><b>4. gr. Stjórnarskrárbreytingar</b></p> <p>Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til breytinga á stjórnarskrá skal það borið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Atkvæðagreiðslan skal fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi þremur mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi.</p> <p>Hafi fimm sjöttu hlutar þingmanna samþykkt frumvarpið getur Alþingi þó ákveðið að fella þjóðartkvæðagreiðsluna niður og öðlast þá frumvarpið gildi engu að síður.</p> |                   |



|   |  |  |
|---|--|--|
| <p>Valkostur:</p> <p>[Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til breytinga á stjórnarskrá skal rjúfa þing og stofna til almennra kosninga að nýju. Þriðjungur þingmanna eða fimmtán af hundraði kjósenda geta jafnframt krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um frumvarpið.</p> <p>Hafi frumvarpið ekki verið fellt í atkvæðagreiðslunni og samþykki Alþingi það óbreytt, skal það staðfest af forseta lýðveldisins, og öðlast það þá gildi sem stjórnskipunarlæg.]</p> |  |  |
|---|--|--|

### Skýring:

Í gildandi ákvæðum um hvernig breyta megi stjórnarskrá er kveðið á um að breytingar skuli fyrst samþykktar á Alþingi, síðan fari fram þingrof og alþingiskosningar og eftir samþykkt nýs þings á breytingunum öðlist þær gildi með staðfestingu forseta Íslands.

Hér er lagt til að eftir samþykkt frumvarps til stjórnarskrárbreytinga á Alþingi skuli frumvarpið fara til staðfestingar eða synjunar í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Sú undantekning er þó gerð að hafi frumvarpið verið samþykkt af 5/6 hlutum alþingismanna geti Alþingi ákveðið að fella þjóðaratkvæðagreiðsluna niður og öðlast þá breytingarnar gildi án fekari meðferðar. Þessi möguleiki á einfaldri meðferð er settur inn með það í huga að hugsanlega þurfi af einhverjum ástæðum að gera smávægilegar breytingar á stjórnarskrá t.d. vegna minniháttar þjóðréttarsamninga.

Í nefndinni voru sterk sjónarmið þess efnis að sá möguleiki ætti að vera fyrir hendi að breyta stjórnarskrá án þingrofs. Reynslan hefur verið sú að þær kosningar sem haldnar eru í kjölfar slíks þingrofs snúist ekki um inntak breytinganna. Að auki var ríkur vilji fyrir því að stjórnarskrárbreytingar færu í þjóðaratkvæði. Á hinn bóginn var og bent á það að þó svo að ákvæðunum væri ekki breytt frá gildandi stjórnarskrá gæti þriðjungur þingmanna krafist þjóðaratkvæðagreiðslu meðan breytingarfrumvarpið liggur fyrir seinna þinginu.

Tillagan er nokkuð breytt frá B tillögu stjórnlaganefndar en þar er gert ráð fyrir samþykki 2/3 greiddra atkvæða á Alþingi og samþykktarþröskuldi. Þær tillögur torvelduðu um of breytingar á stjórnarskrá að mati C-nefndar.

### [Skýringar við þá gerð sem er innan hornklofa:

Síðari valkostur gerir ráð fyrir lítt breyttri aðferð við breytingar á stjórnarskrá að öðru leyti en því að skýrt er tekið fram að málskotsréttur þjóðar og þings í 1. mgr. tekur einnig til stjórnarskrárbreytinga. Minnihluti þingmanna og 15% geta beðið um að kosið sé um tillögurnar, hugsanlega samhliða alþingiskosningum. Ef tillagan er samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslunni þarf nýtt þing engu að síður að staðfesta stjórnarskrár breytinguna.]