

Tillögur C-nefndar að texta í áfangaskjal¹

með skýringum²

Lagt fram til afgreiðslu/kynningar á 13. fundi Stjórnlagaráðs 16. júní 2011

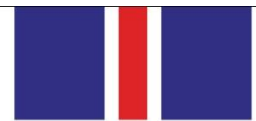
KAFLI UM LÝÐRÆÐISLEGA ÞÁTTTÖKU ALMENNINGS

1. gr. Þjóðaratkvæði um brottfall nýsamþykktra laga

Tillaga C-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<u>Alþingi skal bera undir þjóðaratkvæði lög ef tíu af hundraði kjósenda krefjast þess innan þriggja mánaða frá samþykki laganna.</u> <u>Atkvæðagreiðslan skal fara fram innan árs frá samþykkt laganna.</u> <u>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.</u> <u>Nánari reglur um málsmeðferð varðandi kröfu kjósenda og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu skulu settar með lögum.</u>	Dæmi A: Nú hefur Alþingi samþykkt lagafrumvarp og getur þá þriðjungur þingmanna ákveðið að leggja það undir atkvæði allra kosningabærra manna til samþykktar eða synjunar. Skulu þingmenn senda skriflegt erindi þessa efnis til forseta Alþingis innan þriggja daga frá því að frumvarpið var samþykkt. Áður en fimm dagar eru liðnir frá því að erindi samkvæmt 1. mgr. kom fram getur Alþingi samþykkt með meirihluta atkvæða að frumvarpið verði felld niður. Í þjóðaratkvæðagreiðslunni ræður meirihluti atkvæða niðurstöðu, en þó þurfa minnst 30 af hundraði kjósenda á kjörskrá að hafna frumvarpinu til þess að það teljist felld. Verði frumvarpið samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu skal það staðfest af forseta Íslands innan þriggja daga og veitir staðfestingin því lagagildi. Ákvæði þessarar greinar eiga	

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

²Grænt letur gefur til kynna breytingu frá tillögum stjórnlaganefndar.



	ekki við um frumvörp til fjárlaga, fjáraukalaga, laga um skattamálefni, laga um ríkisborgararétt og laga sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum.	
--	---	--

Skýring:

Hér er lagt til að 10% kjósenda geti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um nýsamþykkt lög. Greinin byggist að hluta á tillögum stjórnlaganefndar um þjóðarfrumkvæði.

Talsvert var rætt um það í nefndinni hvort þriðjungur þingmanna ætti að hafa heimild til að vísa nýsamþykktum lögum til þjóðaratkvæðis, en sambærilegt ákvæði er að finna í dönsku stjórnarskráni. Á endanum var sú leið þó ekki farin.

Í tillögunni er gert ráð fyrir að löginn haldi gildi sínu uns niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu liggur fyrir.

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 rætt 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

10%	11%	12%	13%	14%	15%	16%	17%
22.790	25.069	27.348	29.626	31.905	34.184	36.463	38.742

Til samanburðar má nefna á Ítalíu og í Sviss er duga á bilinu 1-2% kjósenda 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 að löggjafanum að lög séu sett um slíkar undirskriftarsafnanir, þannig að þær fari fram á stöðluðum eyðublaðum eða í gegnum öruggt vefsvæði.

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

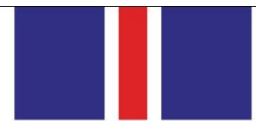
Gert er ráð fyrir að allt að ár geti liðið frá samþykkt laganna þar til þau eru lögð fyrir þjóðaratkvæði. Hér er löggjafanum gefið ákveðið svigrúm til að meta hverju sinni hve brýnt sé að fá niðurstöðu í þjóðaratkvæði um gildi tiltekinna laga.

Ákveðnir málaflokkar eru undanþegnir kröfu um þjóðaratkvæðagreiðslu, í samræmi við tillögu stjórnlaganefndar. Það eru fjárlög, fjáraukalög, skattalög, lög um veitingu ríkisborgararéttar og lög sem sett eru til að uppfylla þjóðréttarskuldbindingar ríkisins. Upptalningin á að mörgu leyti sína fyrirmyndir til slíkra undantekninga í stjórnarskrám margra landa, t.d. Danmerkur.

Loks er kveðið á um að setja beri lög um málsmeðferð undirskriftasöfnunar og framkvæmd slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu.

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 eyðublað eða vefsvæði þar sem ljóst er að hverju krafa þeirra snýr



- að ein tiltekin stofnun hafi umsjón með undirskriftarsöfnunni og sannreyni undirskriftirnar
- að stuðningsmenn jafnt sem andstæðingar laga fái aðgang að fjölmiðlum og að reglur séu settar um fjárveitingar til þeirra

2. gr. Þjóðaratkvæði og þjóðarfrumkvæði

Tillaga C-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<u>Alþingi er heimilt að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu, bindandi eða ráðgefandi, um tiltekin mál.</u> <u>Alþingi skal láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin málefni sem varða almannahag ef tíu af hundraði kjósenda krefjast þess.</u> <u>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.</u>	Dæmi A: Alþingi skal láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin lög eða málefni sem varða almannahag ef 15 af hundraði kjósenda krefjast þess. Atkvæðagreiðslan skal fara fram innan þriggja mánaða frá því að staðfest krafa um þjóðaratkvæðagreiðslu liggur fyrir. Niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar er bindandi þegar hún fjallar um gildi tiltekinna laga og meirihluti gilda atkvæða er fylgjandi tillögu sem borin er upp, þó minnst 30 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá. Þó er ekki hægt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um fjárlög, fjáráukalög, lög um skattamálefni og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum. Nánari reglur um málsmeðferð varðandi kröfu kjósenda og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu skulu settar með lögum. Dæmi B: Forseta er skylt að synja lögum eða ályktun Alþingis staðfestingar og skjóta máli til atkvæðis þjóðarinnar ef 15 af hundraði kjósenda á kjörskrá krefst þess. Forseti skal þó aldrei synja lögum staðfestingar sem nauðsynleg eru til að fullnægja skyldum ríkisins að þjóðarrétti eða fjárlögum.	

Skýring:

Hér er opnað á að Alþingi geti látið fara fram þjóðaratkvæði, bindandi eða ráðgefandi, um tiltekin mál. Þingið hefði þá val að setja stærri mál í þjóðaratkvæði en hér það skilið eftir opið hvort, í því tilfelli sem um bindandi atkvæðagreiðslu væri að ræða, að þinginu bæri að samþykkja tiltekin lög eða þingsályktun áður en hún væri borin undir þjóðaratkvæði.

Hér eru einnig tekin upp þau nýmæli að hluti kjósenda geti farið fram á að Alþingi láti fara fram þjóðaratkvæði um tiltekin mál, sem varða almannahag, en með þeirri takmörkun er notkun úrræðisins þrengd nokkuð svo undanskilja megi málefni einstaklinga eða þrönga hagsmuni einstakra hópa.

Uppfylli umrædd tillaga kjósenda ekki umrædd skilyrði, falli hún undir þá flokka sem tilgreindir eru í 3.mgr. 1.gr. eða sé hún ekki tæk til þinglegrar meðferðar getur þingið þá vísað henni frá eða beðið um að gerðar verði úrbætur þar á samkvæmt nánari tilmælum í lögum.

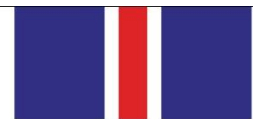
Að öðrum kosti er málið tekið til þinglegrar meðferðar. Alþingi hefur þá val um að semja frumvarp til laga eða bera upp tiltekna spurningu í þjóðaratkvæðagreiðslu innan árs. Sé ekki meirihluti fyrir málefni kjósenda á þingi ber Alþingi engu að síður að bera upp spurningu eða frumvarp í þjóðaratkvæði, hvort sem það kys innan árs frá því að krafa kjósenda kemur fram. Þingið tekur ákvörðun um hvort þær atkvæðagreiðslur sem um ræðir séu ráðgefandi eða bindandi, sbr. 1. mgr.

Að öðru leyti gilda sömu athugasemdir og í 1. gr um þá málaflokka sem undanþegnir eru þjóðarfrumkvæði, sem og um sérstakar ráðstafanir sem gera þarf í lögum. Þó ber að árétta mikilvægi þess að setja lög um skyldur og hlutverk þeirra sem standa að umræddum undirskriftarsöfnunum og og framkvæmd þeirra að öðru leyti.

Til kynningar:

3. gr. Stjórnarskrárbreytingar

Tillaga C-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Til þess að frumvarp til breytinga á stjórnarskrá nái fram að ganga á Alþingi þarf 2/3 hluta greiddra atkvæða. Hljóti það samþykkt skal það borið undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar.	Dæmi A: Frumvarp til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari má bera upp á Alþingi. Þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarpið 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. Sé meirihluti gilda atkvæða fylgjandi frumvarpinu, þó minnst 30 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá, skal það staðfest af forseta Íslands og öðlast þá gildi sem stjórnskipunarlög. Dæmi B: Frumvörp, hvort sem eru til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari, má bera upp á Alþingi. Samþykki Alþingi frumvarp með 2/3 hluta greiddra atkvæða og því er ekki synjað í eftirfarandi þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt VIII. kafla, skal það staðfest af forseta Íslands og öðlast	1. mgr. 79. gr. Tillögur, hvort sem eru til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari, má bera upp bæði á reglulegu Alþingi og auka-Alþingi. Náí tillagan samþykki ... 1) skal rjúfa Alþingi þá þegar og stofna til almennra kosninga af nýju. Samþykki [Alþingi]1) ályktunina óbreytta, skal hún staðfest af forseta lýðveldisins, og er hún þá gild stjórnskipunarlög.



	þá gildi sem stjórnskipunarlög.	
--	---------------------------------	--

Skýring:

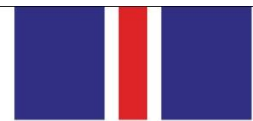
Í nefndinni voru sterk sjónarmið þess efnis að sá möguleiki ætti að vera fyrir hendi að breyta stjórnarskrá án þingrofs. Reynslan hefur verið sú að þær kosningar sem haldnar eru í kjölfar slíks þingrofs snúast ekki um inntak breytinganna. Að auki var ríkur vilji fyrir því að stjórnarskrárbreytingar færu í þjóðaratkvæði. Uppi voru ýmsar hugmyndir um hvort minni háttar breytingar sem sátta væri um gætu farið aðra leið en niðurstaðan var að sama aðferð gildi um allar stjórnarskrárbreytingar.

Tillagan er efnislega samhljóða tillögu B stjórnlaganefndar, að öðru leyti en því að ekki er gert ráð fyrir samþykkisþröskuldi.

Til kynningar:

Málskot forseta

Tillaga C-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Tillaga C nefndar liggur ekki fyrir að svo stöddu.	Dæmi A Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta Íslands til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi. Forseti getur, án tillögu frá ráðherra, ákveðið innan þriggja daga frá því að frumvarp er lagt fyrir hann að synja því staðfestingar. Skal sú ákvörðun vera rökstudd og tilkynnt til forseta Alþingis. Frumvarpið fær þó engu að síður lagagildi, en leggja skal lögin innan þriggja mánaða undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar, nema Alþingi hafi áður fellt lögin úr gildi. Ef meirihluti gildra atkvæða greiðir atkvæði gegn lögunum, en þó minnst 30 af hundraði allra kjósenda á kjörskrá, falla þau úr gildi. Að öðrum kosti halda þau gildi sínu. Ákvæði 2. mgr. á ekki við um fjárlög, fjáráukalög og lög um skattamálefni og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttar-skuldbindingum. Um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu skal að öðru leyti mælt fyrir í lögum.	26. gr. Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi. Nú synjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, og fær það þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu. Lögin falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu.



	Dæmi B Innan þriggja daga frá því að lög frá Alþingi, eða ályktun Alþingis um heimild til að fullgilda þjóðréttarsamning, hefur verið lögð fyrir forseta Íslands til staðfestingar, getur forseti synjað staðfestingar og skal þá boðað til þjóðaratkvæðagreiðslu til samþykktar eða synjunar. Felli Alþingi samþykkt sína úr gildi er forseta heimilt að afturkalla synjun sína. Forseti skal þó aldrei synja lögum staðfestingar sem nauðsynleg eru til að fullnægja skyldum ríkisins að þjóðarrétti eða fjárlögum.	
--	---	--