

Þjóðaratkvæðagreiðslur í Evrópu: Samanburðarrannsókn

Dóra Guðmundsdóttir

Stjórnlaganefnd fór þess á leit við Dóru Guðmundsdóttur, lögfræðing og aðjúnkt við lagadeild Háskóla Íslands, að skrifa úttekt um þjóðaratkvæðagreiðslur byggða á samanburðarrannsókn hennar sem unnin var fyrir Mannréttindastofnun Háskóla Íslands 2010. Ítarlegar niðurstöður þeirrar rannsóknar verða birtar á heimasíðu Mannréttindastofnunar Háskóla Íslands.

1. Inngangur

Bein þátttaka kjósenda við setningu laga og töku ákvarðana um málefni sem varða hag almennings hefur fæst í vöxt á undanförunum áratugum í Evrópu sem annars staðar (Jungar, 19). Ágreiningur er þó um það hversu mikið vægi bein þátttaka, þ.m.t. með þjóðaratkvæðagreiðslu, ætti að hafa í nútíma lýðræðisríkjum og eru skoðanir oft skiptar í þessu efni (IDEA, 2008,1).

Ísland er ásamt öðrum Norðurlöndum talið til ríkja þar sem lýðræðishefðir eru sterkar. Með Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 varð Ísland lýðveldi og eru stjórnarhættir markaðir af lýðræði, þingræði, sjálfsákvörðunarrétti þegnanna, sérstakri stjórnarskrá, þar sem mælt er fyrir um vernd mannréttinda (Ólafur Jóhannesson 1978, 90). Svipar þessum grunnþáttum til stjórnskipunarhefða á öðrum vesturlöndum. Sögulega mótast íslenska stjórnarskráin af dönskum stjórnskipunarlögum, enda var stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands frá 1874 sniðin eftir dönsku stjórnarskránni (Ólafur Jóhannesson 1978, 37-38), og sú stjórnarskrá mótaðist aftur af stjórnskipunarhefðum í Norður-Evrópu. Með sama hætti og á öðrum Norðurlöndum einkennist stjórnskipunin af fulltrúalýðræði, þar sem allir þegnar ríkisins, sem náð hafa tilteknum aldri, kjósa fulltrúa á Alþingi. Bein þátttaka þegnanna við setningu laga og töku ákvarðana hefur hins vegar verið lítil og þjóðaratkvæðagreiðslur fáar. Fyrir utan breytingar á stjórnfyrrkomulagi við slit sambandsins við Danmörku og stofnun lýðveldis árið 1944 hefur sögulega séð eingöngu verið

um álitsumleitanir að ræða hér á landi, sem farið hafa fram samkvæmt þingsályktunartillögum, þ. á m. um áfengisbann (1905), skylduvinnu karlmanna (1915) og afnám áfengisbanns (1933).¹

Grundvallarþættir íslensku stjórnarskrárinnar eiga greinilega rætur í vest-rænni stjórnskipunarhefð, eins og kemur fram í umfjöllun Ólafs Jóhannessonar um stjórnarskrána frá 1944. Í umfjöllun um sjálfsákvörðunarrétt þjóðarinnar, sem grundvallaratriði stjórnskipunarinnar, segir Ólafur Jóhannesson (1978, 97):

Fyrsta stjórnarskrá Íslands, stjórnarskráin frá 1874, var sem kunnugt er gefin af konungi. Hún var því eigi byggð á þeirri kenningu, að hið sameinaða þjóðfélagsvald væri frá þjóðinni runnið. Stjórnarskráin frá 1920 var samþykkt af Alþingi, það síðan rofið lögum samkvæmt og efnt til nýrra kosninga. Síðan var hún samþykkt af nýju þingi og staðfest af konungi. Samt verður naumast staðhæft, að hún hafi byggzt á kenningunni um sjálfsákvörðunarrétt þjóðarinnar. Öðru máli gegnir aftur á móti um lýðveldisstjórnarskrána. Hún er ótvírætt byggð á þeirri skoðun, að uppspretta ríkisvaldsins sé hjá þjóðinni sjálfri. Sú kenning er raunverulega grundvöllur stjórnarskrárinnar og lýðveldisstofnunar. Þegar sambandslagasamningurinn við Dani var niður fallinn 1944, var á því byggt að íslenska þjóðin hefði óskoraðan rétt til að setja sér stjórnarskrá og velja sér stjórnarform. Stjórnarskráin og stjórnarformið, sem valið var, ber og vitni þeirri skoðun, að ríkisvaldið eigi upptök sín hjá þjóðinni. Sú stefna lýsir sér í kjöri þjóðhöfðingja og þings og kemur einnig fram í því, að tiltekin löggjafarmálefni skal bera undir þjóðaratkvæði, sbr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjkskr. Þjóðaratkvæðis gætir þó minna hér en í ýmsum öðrum löndum, svo sem í Sviss. Sjálfsákvörðunarréttur þjóðarinnar er samkvæmt þessu grundvallarregla íslenzkrar stjórnskipunar.

Eins og kemur fram í framangreindri umfjöllun er það lagt til grundvallar að stjórnskipunin byggist á því að ríkisvald eigi upptök sín hjá þjóðinni, án þess að það komi fram berum orðum. Í samræmi við það sem tíðkast annars staðar var gert ráð fyrir því að lýðveldisstjórnarskráin yrði samþykkt með þjóðaratkvæðagreiðslu, svo sem gert var. Stjórnarskráin sjálf mælir þó ekki fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu við síðari breytingar á henni, en gert er ráð fyrir samþykki þjóðarinnar með þeim hætti að þing verði rofið og kosið til þings á ný og skal nýtt þing samþykkja tillögurnar óbreyttar (79. gr. STS).

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands mælir fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslur í þremur tilvikum eingöngu:

- Vegna breytinga á kirkjuskipun ríkisins, sem gera má með venjulegum lögum (í stað stjórnarskrárbreytingar). Skal leggja málið undir atkvæði allra kosningabærra manna til samþykktar eða synjunar í leynilegri atkvæðagreiðslu (2. mgr. 79. gr. STS).
- Ef forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar, skal leggja frumvarpið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu (26. gr. STS).
- Ef $\frac{3}{4}$ hlutar þingmanna krefst þess að forseti verði leystur frá embætti, áður en kjörtímabili er lokið. Ef tillagan er samþykkt verður forseti leystur frá embætti. Ef tillagan hlýtur ekki samþykki skal Alþingi rofið og efnt til nýrra kosninga (11. gr. STS).

¹ Sjá frekar frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur, lagt fram á 138. löggjafarþingi (Þskj 118 – 112. mál). Um afmörkun hugtaksins álitsgjöf/álitsumleitan, sjá yfirlit 1 í kafla 3.2.

Á liðnum árum hefur umræða um þjóðaratkvæðagreiðslur aukist hér á landi, en þó er vart hægt að segja með sama hætti að umræða um beint lýðræði hafi aukist í almennri umfjöllun. Má e.t.v. skýra aukna umfjöllun um þjóðaratkvæðagreiðslur með vísan til þeirra aðstæðna sem upp komu á árinu 2004, er forseti nýtti í fyrsta sinn þá heimild sem kemur fram í 26. gr. STS að neita að staðfesta lög og vísa þeim til þjóðaratkvæðagreiðslu. Ekki varð af þjóðaratkvæðagreiðslu í það skipti, en árið 2010 var í fyrsta sinn á lýðveldistíma haldin þjóðaratkvæðagreiðsla um staðfestingu á samningum við Bretland og Holland í svokölluðu Icesave-máli. Hafði Alþingi þá sett lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna nr. 91/2010, sem gildir bæði um þjóðaratkvæðagreiðslur sem Alþingi ályktar að fari fram (1. gr. laganna) og um þjóðaratkvæðagreiðslu skv. ákvæðum stjórnarskrárinnar, þ.á m. samkvæmt 26. gr. STS.

Í lögum nr. 91/2010 má því finna gildandi reglur um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, sem byggja m.a. á þeirri heimild sem stjórnarskráin veitir um töku ákvarðana með þjóðaratkvæðagreiðslu. Alþingi, sem handhafi löggjafarvalds, getur sett frekari reglur um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna sem ákveðið er að halda. Í samræmi við skilgreiningu á þjóðaratkvæðagreiðslu og þeirri fræðilegu nálgun sem hér er beitt geta handhafar ríkisvalds, Alþingi, ríkisstjórn eða forseti þó ekki boðað til þjóðaratkvæðagreiðslu sem leiðir til bindandi niðurstöðu, nema heimild sé til þess í áður nefndum ákvæðum stjórnarskrárinnar, eða ef stjórnarskránni er breytt og bætt við heimildum um þjóðaratkvæðagreiðslur um tiltekin mál eða í tilteknum tilvikum.²

Almennt verður að miða við það að Alþingi geti ekki bundið hendur sínar með lögum og það leiðir því einnig af þessu að þær þjóðaratkvæðagreiðslur sem haldnar eru, án þess að þær byggist á heimild í stjórnarskrá eru eingöngu pólitískt bindandi. Um allar þjóðaratkvæðagreiðslur hér á landi gildir, skv. lögum nr. 91/2010, að meirihluti atkvæða ræður niðurstöðu, þ.e. að tillaga er samþykkt ef meirihluti þeirra sem taka þátt í atkvæðagreiðslunni eru henni fylgjandi. Ekki eru gerðar kröfur um lágmarksþátttöku í ákvæðum stjórnarskrárinnar eða í lögum nr. 91/2010.³

Í niðurstöðu þjóðfundar sem haldinn var á Íslandi í nóvember 2010, til undirbúnings stjórnlagabíngi, komu m.a. fram hugmyndir og sjónarmið um lýðræði og þau gildi sem lúta beint að þátttöku þjóðarinnar í stjórn ríkisins, svo sem þjóðaratkvæði og kosningarréttur. Í niðurstöðum þjóðfundarins er m.a. eftirfarandi yfirlýsing:

- Á Íslandi skal vera virkt og gagnsætt lýðræði. Vægi atkvæða verði jafnt í einu kjördæmi, kosningar með persónukjöri, þingseta þingmanna háð tímatakörkunum og þeim fækkað. Lýðræðið byggji á þrískiptingu valds og skýrum lögum um þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg málefni. [...]

Í því yfirliti sem hér fer á eftir verða dregnar saman niðurstöður úr sam-
anburðarrannsókn á rétti 29 Evrópuríkja, þ.e. 27 ríkja Evrópusam-
bandsins⁴ auk Noregs og Sviss og verða niðurstöður bornar saman við

2 Sbr. það sem fram kemur í 1. gr. laga nr. 91/2010 um að niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslu sem Alþingi ákveður að fari fram séu ráðgefandi. Sjá frekari umfjöllun í kafla 3.

3 Sbr. 11. gr. laga nr. 91/2010.

4 Austurríki, Belgía, Bretland, Búlgaría, Danmörk, Eistland, Finnland, Frakkland, Grikkland, Holland, Írland, Ítalía, Kýpur, Lettland, Litháen, Lúxemborg, Malta, Portúgal, Pólland, Rúmenía, Slóvenía, Slóvakía, Spánn, Svíþjóð, Tékkland, Ungverjaland og Þýskaland.

Íslensku stjórnarskrána þar sem það á við. Af slíkri samanburðarrannsókn má draga ályktanir sem nýta má almennt við rannsóknir á íslenskum stjórnskipunarrétti og íslenskum lagareglum um þjóðaratkvæðagreiðslur auk þess sem ætla má að niðurstöður slíkrar rannsóknar geti nýst við útfærslu ákvæða um þjóðaratkvæðagreiðslur og þjóðarfrumkvæði.

2. Lýðræðiskenningar: fulltrúalýðræði og beint lýðræði

Lýðræði og lýðræðiskenningar eru flókin viðfangsefni og er ekki hægt að gera ítarlega grein fyrir inntaki eða þróun lýðræðiskenninga í rannsókninni. Það sem skiptir máli að því er varðar rannsókn á þjóðaratkvæðagreiðslum er þó aðgreining *beins lýðræðis* og *fulltrúalýðræðis*, en ólík sjónarmið um stjórnkerfi og ákvarðanatöku liggja til grundvallar þessari tvískiptingu.

Með beinu lýðræði er ekki aðeins átt við það að ákvarðanir séu teknar af þegnum eða þeim sem ákvarðanirnar varða milliliðalaust (þátttöku-lýðræði)⁵ heldur einnig að þegnarnir ræði málin og komist að yfirvegaðri niðurstöðu (rökræðulýðræði).⁶ Þátttaka í töku ákvarðana getur farið fram með mismunandi hætti, allt frá því að einstaklingar taki þátt í grasrótarsamtökum eða félögum og ráðgefandi samtökum eða að einstaklingar mótmæli, taki þátt í verkföllum, þrýstihópum, stjórnmalasamtökum og stjórnmalaflokkum. Þá er kosningarréttur bæði í almennum kosningum og í þjóðaratkvæðagreiðslu sjálfsagður sem þáttur í ákvarðanatöku. (Birch, 145). Þess vegna verður því ekki haldið fram að kenningar um beint lýðræði krefjist beinnar þátttöku í öllum ákvörðunum og verður að leggja áherslu á að þjóðaratkvæðagreiðslur eru einn þáttur í kenningum um beint lýðræði.

Kjarni hugmynda um beint lýðræði er byggður á kenningum *Rousseau* um stjórnskipulag sem byggist á beinni þátttöku hvers og eins um málefni sem varða samfélagið. Kenningar *Rousseau* hafa sætt mismunandi túlkun, en kjarni þeirra felst í jafnræði einstaklinga við ákvarðanatöku um málefni sem varða heildina og leiðir það til þess að lög eru sett í samræmi við almannaviljann (Pateman, 23).⁷ Síðari tíma kenningar um beint lýðræði, sem byggja á sjónarmiðum *Rousseau*, útfæra þessar hugmyndir í nútímasamfélagi, s.s. kenningar J.S. Mill og G.D.H. Cole, en kenning hans varðar ákvarðanatöku á vinnustöðum, sem og kenningar Pateman (Pateman 28-35 og 35 o.áfr.).

Fulltrúalýðræði var óumdeilanlega ráðandi lýðræðislíkan á 20. öld (Butler og Ranney, 13 og Pateman, 1. kafli) og felur líkanið í sér vísun í stjórnfyrikomulag þar sem kosningarbærir þegnar kjósa fulltrúa í frjálsum kosningum. Fulltrúarnir fara síðan með vald til að ákveða hvernig málum er

5 E. participatory democracy

6 E. deliberative democracy

7 Almanna viljinn verður til með þátttöku einstaklinga sem allir hugsa um eigin hagsmuni annars vegar (e. particular will) og hagsmuni almennings (e. real will) hins vegar (Birch 2007, 116). Mikilvægur þáttur í kenningum *Rousseau* er einnig hugmyndin um gildi þátttöku í sjálfu sér fyrir þroska einstaklingsins, en sá þáttur kenningarinnar verður ekki ræddur hér (sjá Pateman, 24-45).

skipað (Birch, 110). Ráðandi kenningar um lýðræðisfyrirkomulag leggja þannig áherslu á kosningar og þær kröfur sem gera verður til þeirra, val stjórnámálanna og skilyrði fyrir stöðugleika kerfisins, svo nokkuð sé nefnt, fremur en að fjalla um beina þátttöku kjósenda í töku ákvarðana.

Hugmyndir um fulltrúalýðræði eru ekki einsleitir og má nefna að grundvallarskoðanamunur er á hugmyndunum sem þróuðust í Bandaríkjunum Norður-Ameríku annars vegar og Evrópu hins vegar. Í Bandaríkjunum er stjórnkerfið byggt á þeim grundvelli að vald til að taka ákvarðanir sé hjá þjóðinni⁸ og sé ekki framselt til stofnana, þrátt fyrir kosningar. Í þessu ljósi verður að skoða þarlandar hugmyndir um fulltrúalýðræðið, auk þess sem sterk hefð fjölhyggju⁹ einkennir bandarískt stjórnskipulag. Í fjölhyggju felst m.a. að hagsmunahópar beita þrýstingi til að ná fram stefnumálum sínum og stjórnkerfið miðlar málum (Birch, 112-116). Í Evrópu var hugmyndin um fullveldi fólksins útfærð þannig í frönsku byltingunni að fulltrúar fara með vald þjóðarinnar og njóta sjálfstæðis í því hlutverki, fremur en að vera háðir beinu boðvaldi kjósenda. Þessi útfærsla varð ráðandi í Evrópu og í stjórnarskrám mið-evrópskra ríkja á 19. öld (Birch, 118).¹⁰

Upp úr 1960 jókst gagnrýni á kenningar fulltrúalýðræðisins og framkvæmd þess og áhersla varð merkjanleg á að auka beint lýðræði og beina ákvarðanatöku. Pólítískar hræringar á þessu tímabili eru taldar orsakabáttur, auk þess sem aukin flæði upplýsinga og þekking almennings er hvort tveggja talið leiða til óánægju með þau takmörkuðu áhrif sem einstaklingar hafa á töku ákvarðana í nútímasamfélögum. Óánægja með ráðandi lýðræðislíkan – fulltrúalýðræðið – hefur einnig verið talið skýra aukna áherslu á beint lýðræði. (Suksi, 1). Gagnrýnin var því oft undirbyggð með því að vísa í kenningar um beint lýðræði (Jungar, 13). Þær kenningar höfðu hins vegar átt undir högg að sækja, sérstaklega upp úr miðri 20. öld, m.a. vegna þess hversu alræðisstjórnir nýttu sér hugmyndir um beina þátttöku kjósenda í töku ákvarðana, en slík þátttaka fór oft fram með álitsgjöf, og var oft eingöngu að nafninu til. Í kjölfar þeirra stjórnarháttanna sem tíðkuðust í Evrópu fyrir og um miðja 20. öld, þ. á m. í Þýskalandi, varð slík bein þátttaka tákn alræðisstjórnarforms (Pateman, 2). Má nefna í þessu samhengi að enn þann dag í dag ekki mælt fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslur í þýsku stjórnarskránni.¹¹

3. Þjóðaratkvæðagreiðslur

3.1 Almennt

Þjóðaratkvæðagreiðslur og þjóðarfrumkvæði eru einn birtingarháttur beins lýðræðis og byggist bein þátttaka kjósenda í lagasetningu á hugmyndum um fullveldi, sem sögulega má rekja til tíma stjórnarbyltinga í

8 Það sem kallað er fullveldi fólksins (e. popular sovereignty) í rannsókninni (e. Sovereignty inheres in the people).

9 E. pluralism

10 Hér má nefna stjórnarskrá Belgíu (1831), Ítalíu (1848), Svíþjóðar (1866), Austurríki (1867), Þýskaland (1871), Sviss (1874), Hollands (1887) og Danmerkur (1915). Bretland hefur nokkra sérstöðu, en sambærilegar hugmyndir koma fram í þarlandum hugmyndum um fullveldi þingsins (Sjá Birch, 118-119).

11 Atkvæðagreiðslur fara þó fram innan hvernar einingar ríkisins (*Lander*) og gerist það í vaxandi mæli.

Vestur- Evrópu, einkum Frakklandi og í Sviss á 18. og 19. öld.

Þau sjónarmið sem almennt eru færð fram til stuðnings þjóðaratkvæðagreiðslum eru þau að með því að skjóta tilteknum ákvörðunum til þegnanna sé tryggt að ákvörðunin sé lögmæt, í þeim skilningi að ákvörðunin njóti ótvírætt stuðnings þeirra. Byggist þetta á því að grundvallaratriði lýðræðisfyrirkomulagsins felist í ákvarðanatöku fólksins og að ákvarðanir séu almennt taldar njóta meiri stuðnings ef þær eru teknar beint (Butler og Ranney, 14).

Önnur rök eru færð fram gegn þjóðaratkvæðagreiðslum, þ.m.t. sjónarmið um að einstakir þegnar hafi hvorki þekkingu né færni til að taka vel upplýstar ákvarðanir í flóknum málum (Butler og Ranney, 18). Frá þessu sjónarhorni eru hugmyndir um að samfélög geti lotið eigin stjórn, þar sem allir geta tekið þátt í töku ákvarðana, taldar óframkvæmanlegar og óraunsæjar í flóknum samfélögum (Butler og Ranney, 13). Andstæðingar þjóðaratkvæðagreiðslna benda einnig á að þjóðaratkvæðagreiðslur, þar sem lögum er vísað til þjóðarinnar, séu í andstöðu við lýðræðisstjórnarformið eins og það er skilið út frá hugmyndum um fulltrúalýðræði (Butler og Ranney, 20-21). Þá er það algengt að bent sé á hættu fyrir minnihlutahópa, ef ákvarðanir eru teknar af meirihluta með beinni þátttöku, og að slíkt fyrirkomulag geti leitt til þess að gengið sé á rétt minnihlutahópa. Sú röksemd á þó einkum við, eins og Butler og Ranney benda á, þegar um þjóðarfrumkvæði er að ræða, þar sem tæpast er hægt að gera ráð fyrir að tillögur sem upprunnar eru hjá lýðræðislegum stofnunum, feli í sér slíka áhættu (Butler og Ranney, 19-20).

Miða má við að samstaða sé um að þjóðaratkvæðagreiðslur komi fulltrúalýðræðinu til fyllingar, og geti jafnvel haft það hlutverk að leiðrétta ákvarðanir sem teknar eru af kjörnum fulltrúum, fremur en að öll ákvarðanataka eigi að fara fram með þeim hætti (Butler og Ranney, 13 og Suksi, 4). Mismunandi tegundir þjóðaratkvæðagreiðslna geta einnig fallið á skala sem tekur yfir þetta svið, allt frá því að niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu komi í stað ákvörðunar sem tekin er af þar til bærum handhafa ríkisvalds, til þess að bæta við eða styðja sambærilega ákvörðun til að styrkja lögmæti hennar.¹²

3.2 Skilgreiningar

Þjóðaratkvæðagreiðsla felur í sér að kjósendur (kosningabærir þegnar)¹³ taka ákvörðun um tiltekið málefni með því að greiða atkvæði um það.

Suksi skilgreinir þjóðaratkvæðagreiðslu í rýmri merkingu sem atkvæðagreiðslu um lög, tillögur að löggjöf eða önnur málefni, sem allir kosningabærir þegnar geta tekið þátt í og látið í ljós álit sitt með því að samþykkja tillögu eða synja henni (Suksi 1993, 6). Þjóðaratkvæðagreiðslum má svo skipta niður í þjóðaratkvæðagreiðslur sem eru lögbundnar í stjórnarskrá og þjóðaratkvæðagreiðslur sem fela fremur í sér álitsumleitan eða álitsgjöf (e. *policy vote, plebiscite*) (Suksi, 7). Eftirfarandi yfirlit skýrir þetta.

¹² Sjá frekar Jungar, 16-17.

¹³ Sjá skilgreiningu hugtaka hér að neðan.

Yfirlit 1¹⁴

Lögbundnar þjóðaratkvæðagreiðslur (Skv. stjórnarskrá)		Álitsumleitan/Álitsgjöf (Ef mælt er fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu í STS en engar reglur eru settar t.d. um umfang eða efni, falla reglurnar í þennan flokk)	
Ófrávíkjanlegar - stjórnarskrárákvæði mæla fyrir um hvenær þjóðaratkvæðagreiðsla fer fram	Valkvæðar - ákveðinn fjöldi kjósenda eða handhafar ríkisvalds (s.s. löggjafi) eða þjóðhöfðingi geta vísað máli í þjóðaratkvæðagreiðslu	Ad hoc álitsumleitan (sem ekki eru reglur um í stjórnarskrá)	Álitsumleitan um annað efni en löggjöf eða frumvarp
Eftir tilvísun (passive)		Að frumkvæði þegna (active)	
		Beint (engar breytingar á tillögu)	Óbeint (handhafar ríkisvalds, s.s. löggjafinn getur breytt tillögu)

Þegar þjóðaratkvæðagreiðslur fara fram að frumkvæði kjósenda (þegna) er talað um þjóðarfrumkvæði.

Hugtök sem varða þjóðaratkvæðagreiðslur verða notuð í eftirfarandi merkingu:

Þjóðaratkvæðagreiðsla (e. Referendum/s)¹⁵: atkvæðagreiðsla um tiltekin lög, tillögur eða annað, sem allir kjósendur eiga rétt á að taka þátt í.

Ófrávíkjanleg þjóðaratkvæðagreiðsla (e. Mandatory referendum): Þegar mælt er fyrir um það í stjórnarskrá í hvaða tilvikum þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram.

Valkvæð þjóðaratkvæðagreiðsla (e. Facultative referendum). Þegar ákvörðun er tekin um þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt heimild í stjórnarskrá eða sambærilegum lögum að frumkvæði kjósenda, handhafa ríkisvalds, s.s. löggjafa eða þjóðhöfðingja, eftir nánar tilgreindum reglum.

Bindandi þjóðaratkvæðagreiðsla: Þjóðaratkvæðagreiðsla sem leiðir til bindandi niðurstöðu.

Ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla: Þjóðaratkvæðagreiðsla sem er leiðbeinandi en bindur ekki löggjafa eða aðra handhafa ríkisvalds.

Þjóðaratkvæðagreiðsla *til að afnema löggjöf* (e. Abrogative referendum / s. Abrogativ folkeomröstning): Þegar þjóðaratkvæðagreiðsla er haldin um löggjöf sem hefur verið samþykkt eftir viðeigandi reglum.

Þjóðaratkvæðagreiðsla *til að samþykkja eða synja löggjöf* (s. Rejectiv folkeomröstning): Þegar þjóðaratkvæðagreiðsla er haldin um frumvarp til laga, til samþykktar eða synjunar.

14 Suksi, 31.

15 Þar sem orðið „referendum“ er ekki latneskt orð (en er dregið af latnesku sögninni „referre“) virðist samkomulag um að nota ensku endinguna –s (referendums) í fleirtölu fremur en latnesku endinguna –a (referenda). Suksi, 10.

Þjóðarfrumkvæði (e. Citizens' initiative, s. Medborgarinitiativ): þegar ákveðinn hluti kjósenda getur lagt fram tillögu um tiltekið málefni og vísað ákvörðun til þjóðaratkvæðis.

Tillöguréttur (e. Agendainitiative s. Agendainitiativ): þegar ákveðinn hluti kjósenda getur borið fram tillögu um tiltekið málefni, einkum tillögu að löggjöf, við handhafa ríkisvalds, t.d. löggjafa, en hefur ekki rétt til að vísa málefninu til þjóðaratkvæðis.

Lágmarkspátttaka (e. Quorum, s. Deltagandekvorum): þegar reglur eru settar um lágmarkspátttöku til að þjóðaratkvæðagreiðsla teljist gild.

Lágmarksatkvæðavægi (e. Ouorum, s. Godkännandedekvorum), þegar reglur eru settar um lágmark (gildra) atkvæða til að þjóðaratkvæðagreiðsla teljist gild.

Álitsgjöf/álitsumleitan (e. Policy vote, plebicite) Atkvæðagreiðsla meðal kjósenda sem haldin er samkvæmt (sérstakri) ákvörðun þar um til að fá fram afstöðu þegna til tiltekins málefnis.

Hugtök sem lýsa stjórnskipun og stjórnarháttum sem notuð eru í rannsókninni miðast við íslenska hugtakanotkun, í samanburðarskyni, og verður að gera fyrirvara við það að munur getur verið á heitum og hugtökum í stjórnskipunarrétti annarra ríkja. Í dæmaskyni má nefna hugtök eins og fullveldi, þingræði, lýðræði, þingdeild (efri deild og neðri deild þings), staðbundnar einingar (sem getur vísað til sveitarstjórna eða sjálfstæðra eininga í sambandsríki). Talað er um *kjósendur* í merkingunni kosningarbærir þegna (eða ríkisborgarar), en þegar talað er um þegna er það í sömu merkingu, þ.e. hugtakið vísar til ríkisborgara. Þá er talað um *handhafa ríkisvalds*, þegar vísað er til stofnana sem fara með ríkisvald, löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómvald.

3.3. Fræðileg nálgun

Suksi greinir á milli þjóðaratkvæðagreiðslu sem útfærslu hugmyndarinnar um fullveldi annars vegar og lýðræðishugmynda hins vegar. Áhersla Suksi er á fullveldishugtakið (e. *sovereignty*). Fullveldishugtakið er óumdeilanlega margþætt og flókið hugtak, rétt eins og lýðræðishugtakið, en Suksi brýtur það niður í þrjú undirhugtök sem vísað er til sem fullveldi fólksins (e. *popular sovereignty*), fullveldi þjóðar (e. *national sovereignty*) og fullveldi ríkisins (e. *state sovereignty*).¹⁶

Þessi hugtök má aftur brjóta niður í tvo þætti, þ.e. löggjafarvald (e. *legislative sovereignty*) og pólitískt vald (e. *political sovereignty*) og skoða hlutverk þegnanna í hvoru tveggja samhengi. Þannig má aðskilja löggjafarvald (vald til að setja reglur sem binda þegnana) frá pólitísku fullveldi, sem felur í sér rétt til að kjósa. Mismunandi samsetningar kalla á mismunandi áherslur að því er varðar þjóðaratkvæðagreiðslu. Ef bæði pólitískt vald og löggjafarvald er hjá þegnum er talað um fullveldi fólksins (e. *popular sovereignty*). Ef pólitískt vald er hjá þegnum en löggjafarvald hjá handhöfum ríkisvalds, er talað um fullveldi þjóðar (e. *national sovereignty*) og ef bæði pólitískt vald og löggjafarvald er hjá handhöfum ríkisvalds er talað um fullveldi ríkisins (e. *state sovereignty*).

¹⁶ *Fullveldi ríkis* (e. *state sovereignty*) vísar oft til ákvörðunarréttar út á við, þ.e. heimilda til að ráða landsvæði og fólki, þannig að ríkið njóti stöðu þjóðaréttaraðila, en einnig til fullveldis innan ríkisins, þ.e. samband ríkisins (yfirvalda) og þjóðarinnar (Suksi, 16).

Eins og Suksi bendir á hefur fullveldi fólksins (þar sem bæði pólitískt vald og löggjafarvald er hjá þegnum) sterkustu skírskotunina til sjónarmiða um beint lýðræði, sérstaklega þegar um er að ræða beina ákvarðanatöku í gegnum frumkvæði og þjóðaratkvæðagreiðslu (Suksi 1993, 5). Fullveldi ríkisins, þar sem bæði pólitískt fullveldi og löggjafarvald er í höndum stofnana, en ekki fólksins er ekki algengt stjórnarform, en alræðisstjórnarform fellur að þessari flokkun. Fullveldi þjóðar, þar sem gert er ráð fyrir kjöri fulltrúa til að fara með löggjafarvald, fellur best að hugmyndum fulltrúalýðræðisins (Suksi 1993, 22).

Fræðileg greining Suksi verður höfð til hliðsjónar við samanburð á stjórnarskrárákvæðum þeirra 29 Evrópuríkja sem rannsóknin nær til, auk þess sem stuðst er við niðurstöður Ann-Cathrine Jungar, *Folkomröstningar í Europa*, sem nýlega var kynnt hér á landi.¹⁷ Þar var réttarstaða í 32 Evrópuríkjum rannsökuð en rannsóknin tók til ríkja Evrópusambandsins auk Noregs, Íslands, Sviss, Úkraínu og Tyrklands.

3.4 Samanburður stjórnarskrárákvæða

Eins og fram kom í kafla 3.2. er talað um lögbundnar þjóðaratkvæðagreiðslur þegar ákvæði um þær eru stjórnarskrá ríkis eða lögum sem hafa stöðu stjórnskipunarlagga. Til að niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslu geti verið bindandi fyrir handhafa ríkisvalds verða reglur um þjóðaratkvæðagreiðslur að koma fram í stjórnarskrá. Eins og kemur fram í niðurstöðum Jungar eru ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur í stjórnarskrá flestra þeirra ríkja sem fjallað er um í rannsókn hennar. Aðeins í fimm ríkjum Evrópu eru engar reglur um þjóðaratkvæðagreiðslu í stjórnarskrá, þ.e. í *Belgíu, Hollandi, Kýpur, Noregi og Þýskalandi*, auk *Bretlands*, þar sem ekki er skráð stjórnarskrá. Þá eru frekari ákvæði í lögum sem útfæra reglur um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna í flestum ríkjum (Jungar, 28-31).¹⁸

Útfærslur beins lýðræðis í stjórnarskrám og framkvæmd eru hins vegar margháttadar og tengjast sögu, stjórnskipunarhefðum og stjórnkerfi í hverju ríki fyrir sig (Suksi 1993,2). Athyglisvert er að í flestum Evrópuríkjum er sérstaklega vísað í fullveldi fólksins í upphafsákvæðum stjórnarskrárinnar, þó ekki sé alltaf um það að ræða. Þannig er hvorki að finna ákvæði um fullveldi fólksins í stjórnarskrá *Danmerkur* né *Íslands*. Í mörgum stjórnarskrám er mælt fyrir um að fullveldi komi fram bæði með ákvörðunum fulltrúa og með beinni töku ákvarðana og er algengara í nýrri stjórnarskrám Mið- og Austur-Evrópu að vísað sé sérstaklega til þátttöku þegnanna, t.a.m. með þjóðaratkvæðagreiðslu, í upphafsákvæðum stjórnarskrár. Ekki er kostur að rannsaka þessi stjórnarskrárákvæði með þeirri nákvæmni að geta veitt leiðbeiningar um tengsl upphafsákvæða einstakra stjórnarskráa við ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur og verður fremur að líta til útfærslu þjóðaratkvæðagreiðslna í stjórnarskrá ríkjanna til að komast að niðurstöðu um vægi þeirra í sjálfsmynd þjóða og hugmynda um fullveldi fólksins, þjóðarinnar eða ríkisins.

Við lögfræðilega samanburðarrannsókn á stjórnarskrárákvæðum um

¹⁷ Birt í SOU 2007:94. Sjá umfjöllun og upptöku frá fundi um rannsókn Jungar á heimasíðu Mannréttindastofnunar Háskóla Íslands, www.stofnanir.hi.is/mannrettindastofnun.

¹⁸ Í stjórnarskrá Tékklands er almennt ákvæði um að setja megi ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur með sérstökum stjórnskipunarlögum. Það var gert þegar mælt var fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu um aðild Tékklands að Evrópusambandinu.

Þjóðaratkvæðagreiðslur, eins og þá sem hér er gerð, verður sérstaklega að hafa í huga að stjórnarskrár eru að *formi* og *efni* mjög mismunandi, allt frá ítarlegum skráðum stjórnarskrám til þess að vera óskráðar grundvallarreglur, sem byggjast á venju, framkvæmd (þ.m.t. dómaframkvæmd) og öðrum viðurkenndum réttarheimildum í hverju réttarkerfi fyrir sig.¹⁹ Þá verður að hafa í huga að túlkun stjórnarskrárákvæða mótast af skilningi á grunnþáttum stjórnskipunarinnar og getur sá skilningur mótast af sögulegum þáttum eða samtímasjónarmiðum að eins miklu leyti og hann mótast af orðalagstúlkun. Þessu til viðbótar er óumdeilt að tiltekin túlkun stjórnarskrár – og framkvæmd – getur skapað stjórnskipunarvenju eða viðurkenndan skilning á stjórnarskrá. Aðeins er að litlu leyti hægt að tryggja að sögulegu samhengi stjórnarskrárákvæðanna séu gerð fullnægjandi skil í rannsókn sem þessari. Af því sem að framan er sagt verður að gera fyrirvara við þær niðurstöður sem rannsókn þessi leiðir í ljós. Rannsóknin getur umfangsins vegna eingöngu miðast við frumrannsókn á stjórnarskrártexta. Þá beinist rannsóknin eingöngu að stjórnarskrárákvæðum um þjóðaratkvæðagreiðslur á landsvísu, en ekki er fjallað um atkvæðagreiðslur á sveitarstjórnarstigi, þó svo að í svo til öllum þeim ríkjum sem rannsóknin beinist að sé að finna reglur um beina þátttöku þegna í ákvarðanatöku á sveitarstjórnarstigi.

4. Samanburður á stjórnarskrárákvæðum 29 Evrópuríkja

Þau atriði sem rannsókninni er öðru fremur beint að eru reglur í stjórnarskrám um þjóðaratkvæðagreiðslur

- við setningu stjórnarskrár og/eða breytingar á stjórnarskrá, þ.m.t. við framsal hluta fullveldis vegna aðildar að alþjóðlegum stofnunum
- við setningu laga, synjunarvald, eða afturköllun laga sem þegar hafa gengið í gildi
- hvaða málefni þjóðaratkvæðagreiðsla getur farið fram um og reglur sem banna þjóðaratkvæðagreiðslur um tiltekin málefni
- hvaða skilyrði eru sett um gildi þjóðaratkvæðagreiðslu (lágmarksþátttaka og atkvæðavægi)
- hvaða reglur eru settar um frumkvæðisrétt og
- hvaða reglur gilda um þjóðarfrumkvæði og tillögurétt

19 Besselink hefur til leiðbeiningar skipt stjórnarskrám Evrópuríkja í tvo flokka: sögulegar stjórnarskrár, sem byggjast á langvarandi hefð og þróun, fremur en formlegri, skráðri stjórnarskrá, s.s. dæmi er um í Bretlandi, sem og, að mati Besselink, í Sviss og á Norðurlöndum (a.m.k. þar til stjórnarskrám var breytt í lok 20. aldar). Hins vegar eru formlegar stjórnarskrár, sem oft eiga uppruna sinn í tilteknum róttækum breytingum á stjórnarháttum og eru því hannaðar frá grunni, til að marka skil við fyrri tíma. Í þennan flokk falla m.a. stjórnarskrár Frakklands, Þýskalands, Ítalíu og Bandaríkja Norður-Ameríku. (Besselink, 113-14). Sjá einnig (Ólafur Jóhannesson, 97) almennt um heimildir íslensks stjórnskipunar-réttar.

4.1. Ófrávíkjanlegar þjóðaratkvæðagreiðslur

Af stjórnarskrám þeirra 30 ríkja sem skoðaðar voru (þeirra 29 ríkja sem áður voru nefnd auk Íslands) eru ákvæði um ófrávíkjanlegar þjóðaratkvæðagreiðslur í 12 ríkjum, þ.e. *Austurríki, Danmörku, Eistlandi, Írlandi, Íslandi, Lettlandi, Litháen, Möltu, Rúmeníu, Sviss, Slóvakíu* og á *Spáni*. Í langflestum tilvikum er um það að ræða að breytingar á stjórnarskrá verði að fara fram með þjóðaratkvæðagreiðslu, ýmist þannig að algera stjórnarskrárbreytingu verði að staðfesta með þjóðaratkvæðagreiðslu, eða að halda skuli þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á grundvallarstjórnarformi eða grundvallarákvæðum stjórnarskrárinnar. Í þriðja lagi getur verið um það að ræða að allar stjórnarskrárbreytingar, hvort sem þær eru verulegar eða ekki, verði að staðfesta í þjóðaratkvæðagreiðslu.

4.1.1 Alger stjórnarskrárbreyting

Fyrirmæli eru um það í stjórnarskrám *Austurríkis, Sviss* og *Spánar* að algera endurskoðun stjórnarskrárinnar skuli leggja í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í *Austurríki* mæli STS 44(3) fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu við algera endurskoðun stjórnarskrár, og er það skilið sem breyting á grundvallarstjórnarháttum. Ef um breytingu að hluta er að ræða, er þjóðaratkvæðagreiðsla valkvæð, sbr. frekari umfjöllun í 4.2.1.1.

4.1.1.1

Í stjórnarskrá *Sviss* er mælt fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu bæði þegar um algera breytingu er að ræða og þegar um viðaminni breytingar er að ræða (STS 140), sbr. einnig umfjöllun í 4.2.1.1.²⁰ Stjórnarskrá *Spánar* mælir fyrir um það að haldin skuli þjóðaratkvæðagreiðsla um algera stjórnarskrárbreytingu, og einnig um breytingu á tilteknum ákvæðum stjórnarskrár (upphafsákvæðum hennar og ákvæðum um grundvallarmannréttindi sem og um skipulag konungsveldisins).

Við mat á hversu fáar stjórnarskrár geyma ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur við algera breytingu á stjórnarskrá verður að hafa eftirfarandi í huga.

Í fyrsta lagi eiga önnur sjónarmið við um þjóðaratkvæðagreiðslur um nýjar stjórnarskrár sem og um algera stjórnarskrárbreytingu, heldur en um aðrar þjóðaratkvæðagreiðslur. Fræðileg aðgreining er nauðsynleg, sem kemur til af því að upphaflegt umboð til að semja og staðfesta stjórnarskrá²¹ er fremur heimspekilegt hugtak en lögfræðilegt og fellur illa að skilgreiningum sem eru notaðar hér. Þetta upphaflega umboð þjóðarinnar, sem ekki er fyllilega skilgreint hvaðan er komið, endar um leið og ný stjórnarskrá er samþykkt (Suksi, 25). Athyglisvert er að minnihluti þeirra ríkja sem rannsóknin beinist að hefur farið þá leið að halda þjóðaratkvæðagreiðslu um nýja (núgildandi) stjórnarskrá. eru þar með talin ríki Mið- og Austur-Evrópu eftir fall Sovétríkjanna. Þau ríki sem hafa haldið þjóðaratkvæðagreiðslu um nýja stjórnarskrá eru Danmörk (1953), Eistland (1992), Frakkland (1958), Litháen (1992), Rúmenía (1991), Sviss

20 Það er skilgreiningaratriði að þjóðaratkvæðagreiðslur sem leiðir af þjóðarfrumkvæði teljast aldrei ófrávíkjanlegar og verður rætt um þær í kafla 4.2 um valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur.

21 Á ensku er talað um *constitutive power* og á frönsku um *pouvoir constituant*.

(2000) og Spánn (1978).²² Slíkar þjóðaratkvæðagreiðslur fóru fram á Íslandi árið 1944, annars vegar samkvæmt þingsályktunartillögu um að dansk-íslenski sambandslagasamningurinn félli niður og hins vegar, í samræmi við 81. gr. nýrrar lýðveldisstjórnarskrár, nr. 33/1944.

Það segir þó ekki alla söguna þótt ekki sé mælt fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu um nýja stjórnarskrá eða algera breytingu á stjórnarskrá, enda getur verið að ólögbundnar þjóðaratkvæðagreiðslur í formi álitsumleitunar hafi farið fram áður en ný stjórnarskrá er samþykkt, eins og víða var í Mið- og Austur-Evrópu upp úr 1990.

Í öðru lagi verður að hafa í huga að í miklum meirihluta þeirra ríkja sem rannsóknin beinist að mælir stjórnarskrá fyrir um tiltekna málsmeðferð við breytingar á stjórnarskrá, sem er viðameiri en við á um setningu eða breytingu almennra laga. Oft er krafist aukins meirihluta atkvæða á löggjafarþingi til að tillögur til breytinga á stjórnarskrá nái fram að ganga, atkvæðagreiðslu í tvígang, eða þess er krafist að þing sé rofið og efnt til nýrra kosninga. Þá er í sumum tilvikum um að ræða að eftir slíka málsmeðferð geti komið til valkvæðrar þjóðaratkvæðagreiðslu.

Þessar leiðir, sem eru til þess fallnar að sporna við of örum breytingum á stjórnarskrá, eru í betra samræmi við sjónarmið fulltrúalýðræðisins og má finna dæmi um slíkar reglur í stjórnarskrám allra Norðurlandanna.²³ Í öðrum ríkjum Vestur-Evrópu er um svipaðar reglur að ræða, s.s. í *Belgíu*, þar sem þing er rofið og efnt til nýrra kosninga vegna stjórnarskrárbreytinga. Í *Frakklandi* er annað hvort um að ræða valkvæða þjóðaratkvæðagreiðslu eða sérstaka meðferð þar sem samkoma þingsins (*Parliament convened in congress*) getur samþykkt breytingar með 3/5 hluta greiddra atkvæða. Í *Hollandi* er mælt fyrir um sérstaka málsmeðferð þar sem m.a. getur komið til þess að efri deild þingsins sé leyst upp og málið fer fyrir báðar deildir þingsins á nýjan leik, auk þess sem krafist er aukins meirihluta (2/3 hluta greiddra atkvæða) til að breytingarnar verði samþykktar. Á *Ítalíu* er einnig um það að ræða að breytingar verða að hljóta samþykki beggja þingdeilda tvisvar sinnum og krafist er meirihlutasamþykkis í hvorri deild fyrir sig, en síðan er valkvæð þjóðaratkvæðagreiðsla möguleg. Í *Portúgal* er krafist 2/3 hluta meirihluta þingmanna, en ekki er heimilt að halda þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á stjórnarskrá (STS115(4a)). Framangreindar reglur tryggja einnig að breytingar á stjórnarskrá verði ekki of erfðar, eins og segja má um *Írland* og *Danmörku*, þar sem engar breytingar má gera nema þær fari í þjóðaratkvæðagreiðslu, sbr. umfjöllun í 4.1.3 hér á eftir.

22 Þessar niðurstöður eru byggðar á rannsókn Kaufmann og Waters.

23 Í stjórnarskrá Finnlands er mælt fyrir um sérstaka málsmeðferð með endurtekinni ákvarðanatöku og í Svíþjóð er gerð krafa um kosningar og samþykki tveggja löggjafarþinga (með meirihlutasamþykki), auk þess sem möguleiki er á valkvæðri þjóðaratkvæðagreiðslu. Eins og áður er fram komið mælir íslenska stjórnarskráin fyrir um það í 79. gr. að ef breytingar á stjórnarskrá eru samþykktar skuli þing rofið og breytingarnar samþykktar óbreyttar af nýkjörnu þingi, og teljist þær þá samþykktar. Svipaðar reglur gilda að norskum rétti, skv. 112. gr. norsku stjórnarskrárinnar og í Danmörku er mælt fyrir um sérstaka málsmeðferð og þjóðaratkvæðagreiðslu.

4.1.2 Breytingar á tilteknum ákvæðum stjórnarskrár (einkum ákvæðum um grundvallarstjórnarhætti)

Nokkuð er um það að stjórnarskrár mæli fyrir um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu við tilteknar breytingar á stjórnarskrá, einkum ef um er að ræða breytingar á grundvallarstjórnarháttum eða mikilvægum atriðum stjórnskipunar. Eystrasaltsríkin, *Eistland*, *Lettland* og *Litháen*, hafa slík ákvæði í stjórnarskrá, en auk þess má nefna stjórnarskrár *Möltu*, *Slóvakíu* og *Spánar*.

Stjórnarskrá *Eistlands* mælir fyrir um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu þegar ákvæðum I. kafla stjórnarskrárinnar er breytt, en sá kafli mælir fyrir um grunnþætti stjórnskipunar, yfirráðasvæði, valdheimildir, nýtingu auðlinda, fána og tungumál (STS 162). Í *Litháen* verður einnig að bera undir þjóðaratkvæði breytingar á stjórnarskrá sem breyta stjórnarformi, sbr. 1. gr. STS (STS 148). Þá mæla báðar þessar stjórnarskrár um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu ef breyta á ákvæðum stjórnarskrárinnar um stjórnarskrárbreytingar. Í *Lettlandi* á það sama við, þ.e. breytingar á upphafsákvæðum stjórnarskrár sem fjalla um grundvallarstjórnarhætti, landsvæði og tungumál skal bera undir þjóðaratkvæði (STS 77).

Stjórnarskrá *Möltu* mælir fyrir um að halda skuli þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin atriði, þ. á m. um breytingarákvæði stjórnarskrárinnar og um lengd kjörtímabils þingmanna (STS 66(3)). Í stjórnarskrá *Slóvakíu* er mælt fyrir um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu um stjórnskipunarlög sem mæla fyrir um aðild að sambandi með öðrum ríkjum eða uppsögn slíks samnings (STS 93(1)). Umdeilt er hvort ákvæðið á við um aðild að Evrópusambandinu, þar sem Evrópusambandið er ekki ríki (Auer, 172). Í Tékklandi er ekki sambærilegt ákvæði en þar mæltu sérstök stjórnskipunarlög fyrir um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu um aðild að Evrópusambandinu. Stjórnarskrá *Spánar* gerir kröfu um þjóðaratkvæðagreiðslu ef breytingar eru gerðar á ákvæðum 1-9 greinar um grundvallarstjórnarhætti, auk ákvæða um grundvallarmannréttindi (greinar 15-19) og skipulag konungsveldis (greinar 56-65). Þing er rofið og nýtt þing verður að samþykkja breytingarnar með 2/3 meirihluta þingmanna í báðum deildum þingsins; síðan skal halda þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingartillöguna.

Í þennan flokk má einnig fella stjórnarskrár *Danmerkur* og *Íslands*, að því marki sem þær mæla fyrir um það að sérstök löggjöf (um kosningaldur í Danmörku STS 29(2) og löggjöf um skipan kirkjumála á Íslandi (STS 79(2)) skuli borin undir atkvæði þegnanna til samþykkis eða synjunar. Hér er um að ræða lagareglur sem breyta stjórnarskrárákvæðum, með sérstakri heimild í stjórnarskránni sjálfri, og falla þessar reglur því efnislega í flokk þeirra reglna sem ræddar eru í þessum kafla. Í báðum tilvikum er um að ræða ófrávíkjanlegar þjóðaratkvæðagreiðslur.

Loks má nefna þjóðaratkvæðagreiðslur sem lúta fremur að samskiptum lýðræðislegra stofnana, forseta, ríkisstjórnar og/eða þings, en að breytingum á stjórnarskrá eða lögum. Þessar reglur eru annars eðlis en þær sem áður er fjallað um, þar sem þær fela í sér þann möguleika að afturkalla lýðræðislegt umboð kjörins fulltrúa fremur en áhrif á töku ákvarðana um einstök málefni. Reglur af þessu tagi eru ekki algengar í stjórnarskrám Evrópuríkja. Hér er um að ræða ákvæði, sambærileg við

11. gr. íslensku stjórnarskrárinnar um að þing (eða annar þar til bær handhafi ríkisvalds) taki ákvörðun um að víkja forseta frá embætti. Sambærileg ákvæði má finna í stjórnarskrá *Rúmeníu* (STS 95) þar sem um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu er að ræða, ef meirihluti þingsins samþykkir tillögu 1/3 hluta þingsins þar um.²⁴ Veikari ákvæði af þessum toga, sem fremur falla í flokk valkvæðra þjóðaratkvæðagreiðslna, má einnig finna í stjórnarskrá *Austurríkis* (STS 60(6), en ákvörðun um þjóðaratkvæðagreiðslu er þar í höndum sérstakrar stofnunar, eftir málsmeðferð þingsins. Þá eru ákvæði í stjórnarskrá *Lettlands* af svipuðum meiði, þess efnis að ef þing er leyst upp af forseta skuli halda þjóðaratkvæðagreiðslu (STS 48). Ef meirihluti kjósenda fellst á að þing sé leyst upp eru kosningar boðaðar. Ef meirihluti atkvæða fellur gegn því að þingið sé leyst upp felst í þeirri niðurstöðu heimild til að víkja forseta úr embætti.

4.1.3 Allar breytingar, hvort sem þær eru verulegar eða óverulegar

Það eru eingöngu stjórnarskrár *Danmerkur*, *Írlands* og *Sviss* sem mæla fyrir um ófrávíkjanlegar þjóðaratkvæðagreiðslur við allar breytingar á stjórnarskrá. Í stjórnarskrá *Sviss* má finna nokkrar útfærslur reglna. Breytingar á stjórnarskrá skulu lagðar í atkvæði kjósenda og sveitarfélaga (*cantons*) eftir nánari reglum þar sem krafist er meirihluta atkvæða og meirihluta sveitarfélaga til samþykkis (STS 140 og 142).

Í *Danmörku* mælir stjórnarskráin fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu í STS 88 og á það ákvæði við um allar breytingar á stjórnarskrá, eftir að þær hafa fengið þinglega meðferð. Gerð er krafa um lágmarksatkvæðavægi (40%) og meirihluta greiddra atkvæða til að breytingarnar séu samþykktar. Stjórnarskrá *Írlands* mælir fyrir um að halda skuli þjóðaratkvæðagreiðslu um allar breytingar á stjórnarskrá (STS 46). Ekki er gerð krafa um lágmarksþátttöku eða atkvæðavægi og ræður einfaldur meirihluti greiddra atkvæða niðurstöðu. Fjöldi þjóðaratkvæðagreiðslna hefur farið fram á Írlandi í samræmi við þessi ákvæði, oft um umdeild atriði eins og fóstureyðingar, skilnað og ferðafrelsi, en einnig hafa þjóðaratkvæðagreiðslur snúist um stjórnskipuleg málefni sem tengjast aðild að Evrópusambandinu, þar sem fullgilding sáttmála eins og Maastricht, Nice og Lissabon sáttmálanna, hefur verið háð stjórnarskrárbreytingum og þar með þjóðaratkvæðagreiðslu.²⁵ Í stjórnarskrá *Rúmeníu* er einnig mælt fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu um stjórnarskrárbreytingar í STS 151.

4.2 Valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur

Finna má mun ítarlegri reglur um valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur í stjórnarskrám þeirra Evrópuríkja sem rannsóknin beinist að en um ófrávíkjanlegar þjóðaratkvæðagreiðslur. Með valkvæðri þjóðaratkvæðagreiðslu er átt við það að ákvörðun sé tekin um þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt heimild í stjórnarskrá (eða sambærilegum lögum) að frumkvæði kjósenda, handhafa ríkisvalds (s.s. löggjafa eða þjóðhöfðingja) eftir nánari reglum.

²⁴ Þessar þjóðaratkvæðagreiðslur eru á mörkum þess að vera ófrávíkjanlegar og valkvæðar, þar sem þær eru háðar því að tilskilinn stuðningur náist á þingi, en ekki verður fjallað frekar um þessar þjóðaratkvæðagreiðslur í rannsókninni.

²⁵ Alls 31 þjóðaratkvæðagreiðsla frá 1921, þar af 23 ófrávíkjanlegar.

Mun meiri breidd er í þessum ákvæðum en ákvæðum sem fjallað er um í 4.1. og verður fjallað um ákvæðin hér á eftir. Valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur geta tekið til stjórnarskrárbreytinga og til framsals fullveldis að hluta til alþjóðlegra stofnana (4.2.1). Einnig eru til ákvæði um samþykki laga í þjóðaratkvæðagreiðslu, synjunarvald og afturköllun laga sem þegar hafa gengið í gildi og verður fjallað um þær reglur í 4.2.2. Ástæða er einnig til að fjalla um reglur sem afmarka efnið sem halda má þjóðaratkvæðagreiðslu um, oft þannig að ákvæði banna að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um lög um tiltekin málefni eða um tiltekin málefni almennt. Slíkar reglur, sem settar eru í stjórnarskrá, þrengja almennar heimildir til valkvæðrar þjóðaratkvæðagreiðslu (4.2.3). Í þeim kafla verður einnig fjallað um álitsumleitan, þ.e atkvæðagreiðslur sem ekki eru lögbundnar og er miðað við það hér, í samræmi við greiningu Suski, að halda verði aðgreindum valkvæðum þjóðaratkvæðagreiðslum annars vegar og álitsumleitunum hins vegar.

4.2.1 Stjórnarskrárbreytingar

4.2.1.1 Breytingar á stjórnarskrá

Hlutfallslega færri stjórnarskrár geyma ákvæði um valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur um stjórnarskrárbreytingar heldur en við á um ófrávíkjanlegar þjóðaratkvæðagreiðslur, og er stundum um sömu stjórnarskrár að ræða. Í stjórnarskrám *Austurríkis, Eistlands, Frakklands, Ítalíu, Póllands, Slóveníu, Lettlands, Spánar* og *Sviss* má finna slík ákvæði.

Samkvæmt stjórnarskrá *Austurríkis*, STS 44(3), getur 1/3 hluti þingmanna annarrar hvorrar deildar þingsins krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á stjórnarskrá aðrar en algera stjórnarskrárbreytingu. Þessar reglur eru taldar óraunhæfar og hafa aldrei verið notaðar, en þjóðaratkvæðagreiðsla árið 1994, um aðild Austurríkis að Evrópusambandinu fór fram á grundvelli ákvæða um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt ákvörðun löggjafans (*National Council*) um að í frumvarpinu fælist breyting á grundvallarstjórnarháttum (Prakke, 18-19). Stjórnarskrá *Eistlands* hefur að geyma ákvæði um að stjórnarskrárbreytingar aðrar en þær sem halda skal þjóðaratkvæðagreiðslu um megi fara í þjóðaratkvæðagreiðslu ef 3/5 hlutar þingsins ákveður að það skuli gert (STS 164).

Í stjórnarskrá *Frakklands* er gert ráð fyrir að stjórnarskrárbreytingar séu staðfestar í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þjóðaratkvæðagreiðslan er valkvæð og ef um breytingatillögur ríkisstjórnarinnar er að ræða getur forseti ákveðið að nota aðra málsmeðferð í samræmi við STS 89. *Ítalska* stjórnarskráin mælir fyrir um þann möguleika að stjórnarskrárbreytingar geti farið í þjóðaratkvæðagreiðslu, en það er eingöngu ef 1/5 hluti þingmanna annarrar hvorrar deildar þingsins eða 500.000 kjósendur, eða fimm svæðisbundin stjórnvöld krefjast þess, eftir að breytingarnar hafa verið samþykktar í báðum deildum þingsins með algjörum meirihluta í seinni af tveimur umræðum og að því tilskildu að frumvarpið hafi ekki verið samþykkt með auknum meirihluta (2/3 í hvorri deild um sig).

Í *Póllandi* mælir stjórnarskráin fyrir um að halda megi þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á grundvallarstjórnarháttum ríkisins, þ.e. sérstökum köflum stjórnarskrárinnar, ef 1/3 hluti þingmanna neðri deild-

ar, efri deild þingsins eða forseti lýðveldisins krefst. Krefjast verður þjóðaratkvæðagreiðslu innan 45 daga frá samþykki frumvarpsins og halda þjóðaratkvæðagreiðslu innan 60 daga (STS 235). Í *Slóveníu* mælir stjórnarskrá fyrir um að halda skuli þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á stjórnarskrá ef 30 þingmenn krefjast (þ.e. 1/3 hluti þingmanna) (STS 170). Í stjórnarskrá *Letlands* er einnig mælt fyrir um að ef þing samþykkir ekki tillögu um breytingar á stjórnarskrá, sem borin er fram af 1/10 hluta kjósenda, skuli halda þjóðaratkvæðagreiðslu um tillöguna (STS 78).

Stjórnarskrá *Spánar* mælir fyrir um að stjórnarskrárbreytingar sem ekki fara sjálfkrafa í þjóðaratkvæðagreiðslu geti gert það ef 1/10 hluti þingmanna annarrar hvorrar deildar óskar þess, innan 15 daga frá samþykki breytinganna, en þess er krafist að breytingarnar hafi þegar verið samþykktar eftir reglum sem um það gilda með meirihluta í efri deild og auknum meirihluta í neðri deild, áður en til valkvæðrar þjóðaratkvæðagreiðslu kemur.

Loks eru ákvæði í stjórnarskrá *Sviss* um valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur, m.a. um breytingar á stjórnarskrá. Ef um er að ræða tillögu um algera stjórnarskrárbreytingu sem byggir á þjóðarfrumkvæði er eingöngu krafist atkvæðagreiðslu kjósenda (ekki sveitarfélaga) og sama á við um breytingar á stjórnarskrá að hluta til, ef breytingatillögunum hefur áður verið hafnað af þinginu (STS 140).

4.2.1.2 Framsal fullveldis

Af þeim stjórnarskrám sem rannsóknin tekur til er það eingöngu stjórnarskrá *Letlands* sem mælir fyrir um það berum orðum að aðild að Evrópusambandinu skuli ákveðin með þjóðaratkvæðagreiðslu, sem þingið hafi frumkvæði að (STS 68).²⁶ Þar eru einnig fyrir mæli um valkvæða þjóðaratkvæðagreiðslu, að frumkvæði helmings þingmanna, ef efnislegar breytingar verða á samningum sem varða aðild Letlands að Evrópusambandinu. Í Stjórnarskrá *Slóvakíu* er mælt fyrir um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu ef stjórnskipunarlæg mæla fyrir um aðild að sambandi með öðrum ríkjum, en óvíst er hvort þetta tekur til Evrópusambandsins. STS 3a, heimilar þjóðaratkvæðagreiðslur um framsal fullveldis og skal halda þjóðaratkvæðagreiðslu áður en þjóðréttarsamningur er fullgiltur. Sé það gert má ekki halda þjóðaratkvæðagreiðslu um löggjöf um fullgildingunni samningsins. Í *Tékklandi* voru sett sérstök stjórnskipunarlæg um þjóðaratkvæðagreiðslu vegna aðildar að Evrópusambandinu. Aðrar stjórnarskrár mæla ekki fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu vegna aðildar að alþjóðlegum stofnunum og/eða takmarkaðs framsals fullveldis, ef frá er talin stjórnarskrá *Sviss*, en aðild að alþjóðastofnunum er háð samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt STS 140.

Ekki eru heldur mörg dæmi um að stjórnarskrár mæli fyrir um það berum orðum að þjóðaratkvæðagreiðsla geti farið fram um fullgildingunni alþjóðasamninga sem fela í sér framsal fullveldis. Hins vegar er oft mælt fyrir um aukinn meirihluta á þingi við afgreiðslu tillagna um samþykki eða fullgildingunni samninga sem fela í sér takmarkað framsal fullveldis til alþjóðlegra stofnana og í sumum tilvikum er þjóðaratkvæðagreiðsla nokkurs konar varaúrræði. Draga má þessar upplýsingar saman með eftirfarandi hætti:

²⁶ Um samþykki alþjóðlegra samninga og/eða aðild að öðrum alþjóðlegum stofnunum eru gerðar kröfur um aukinn meirihluta (2/3) í þinginu.

Í *Danmörku* er krafist samþykkis 5/6 hluta þingmanna til að lög sem fela í sér framsal fullveldis teljist samþykkt, en ef sá stuðningur fæst ekki er það í valdi ríkisstjórnarinnar að vísa málinu í þjóðaratkvæðagreiðslu (STS 20). Reglan felur í sér að 150 þingmenn af 179 verða að styðja frumvarpið, en þessi krafa hefur leitt til þess að oft hefur komið til þjóðaratkvæðagreiðslu um frumvörp til laga um staðfestingu þjóðaréttarsamninga sem fela í sér framsal fullveldis, þ.m.t. um upphaflega aðild Danmerkur að Evrópubandalögum (þjóðaratkvæðagreiðsla 1973), sem og um Maastricht sáttmálann (1992 og 1993), Amsterdamsáttmálann (1998) og aðild Danmerkur að evru (2000), en sú tillaga var felld í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Í stjórnarskrá *Eistlands* er gerð krafa um 2/3 hluta greiddra atkvæða í báðum umræðum en ekki er fjallað sérstaklega um þjóðaratkvæðagreiðslu í þessu samhengi (sem myndi þá fara eftir almennri heimild STS 105, þegar þingið getur vísað málefni til þjóðaratkvæðagreiðslu). Í *Póllandi* er krafist aukins meirihluta (2/3 hluta þingmanna, að a.m.k. helmingi þeirra viðstöddum í neðri deild) og 2/3 hluta þingmanna í efri deild. Einnig er heimild í stjórnarskrá (STS 90(3)) til að vísa lögum um fullgildingu alþjóðasamninga sem framselja tiltekið vald til alþjóðlegra stofnana til þjóðaratkvæðagreiðslu, í samræmi við ákvæði um valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur. Eru það þá meiri hluti þingmanna, eða forseti lýðveldisins með meirihlutasamþykki efri deildar, sem vísa málinu í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í *Rúmeníu* er einnig krafist aukins meirihluta (2/3 hluta þingmanna beggja deilda í sameiginlegri ákvarðanatöku) en þjóðaratkvæðagreiðsla myndi fara fram í samræmi við almenna heimild stjórnarskrárinnar um þjóðaratkvæðagreiðslur í mikilvægum málum að frumkvæði forseta (STS 90).

Í stjórnarskrá *Svíþjóðar* er mælt fyrir um að þingið geti tekið ákvörðun með 3/4 hlutum greiddra atkvæða þegar um er að ræða framsal valds til alþjóðlegra stofnana og er Evrópusambandið þar sérstaklega tiltekið (STS 10. kafli 5). Þar kemur einnig fram að þingið geti ákveðið að nota þá aðferð sem við á um breytingar á stjórnarskránni, þ.e. ef 1/10 hluti þingmanna krefst og 1/3 hluti styður þá tillögu, má halda þjóðaratkvæðagreiðslu, sem halda á á sama tíma og þingkosningar.

Gera verður þann fyrirvara við framangreindar niðurstöður að reynt getur á það að framsal fullveldis í tiltekinni tillögu eða frumvarpi teljist fela í sér breytingar á stjórnarskrá, eða breytingar á grundvallarstjórnarháttum ríkisins, og getur þá niðurstaða um það hvort þjóðaratkvæðagreiðsla er nauðsynleg eða möguleg ráðist af túlkun stjórnarskrárákvæða um þjóðaratkvæðagreiðslur vegna breytinga á stjórnarskrá. Dæmi eru um slíkt m.a. í *Austurríki*, eins og áður er nefnt, auk þess sem breytingar sem orðið hafa á samningum Evrópubandalaganna og Evrópusambandsins hafa oft leitt til þjóðaratkvæðagreiðslna á *Írlandi*, þar sem fullgildingin er talin háð breytingum á stjórnarskrá. Loks má nefna sérstakar reglur í *Hollandi* annars vegar og í *Frakklandi* hins vegar. Í *Hollandi*, sem aðhyllist eineðli landsréttar og þjóðaréttar, eru ekki gerðar strangar kröfur um fullgildingu þjóðaréttarsamninga. Venjulegar reglur gilda um samþykki laga sem fela í sér þjóðréttarlegar skuldbindingar og þannig mögulega takmarkað framsal fullveldis. Ef 1/5 hluti þingmanna krefst, eða ef efni skuldbindinganna hefur áhrif á stjórnarskrá eða vikur frá ákvæðum hennar, þarf beint samþykki í þinginu, en ekki aukinn meirihluta.

Í *Frakklandi* voru nýlega teknar upp nýjar reglur sem fela í sér að frumvarp um staðfestingu á samningum Evrópusambandsins, sem fela í sér að ný ríki fá aðild að sambandinu, þarf samþykki 3/5 hluta atkvæða í þinginu, en annars fer fram valkvæð þjóðaratkvæðagreiðsla um frumvarpið. Eru þetta óvenjulegar reglur og gefur auga leið að eftir því sem fleiri aðildarríki taka upp ákvæði um aukinn meirihluta eða þjóðaratkvæðagreiðslur í tilefni af breytingum á löggjöf Evrópusambandsins eða aðild nýrra ríkja að því, skapar slíkt aukin vandkvæði fyrir stofnanir Evrópusambandsins og Evrópusamrunann.

4.2.2 Setning laga, synjunarvald og afturköllun laga sem gengið hafa í gildi

4.2.2.1 Almennt

Bein þátttaka þegna í setningu laga er mismunandi í þeim ríkjum sem rannsóknin tekur til. Reglur um slíka þátttöku geta snúið að því, í fyrsta lagi, að þegnar taki þátt í að semja, bera fram og samþykkja lagafrumvörp (setning laga); í öðru lagi að þegnar hafi synjunarvald um löggjöf sem löggjafarsamkoman hefur þegar tekið til meðferðar og afgreitt (synjunarvald) og í þriðja lagi að þegnar geti afturkallað lög sem hafa verið samþykkt og hafa gengið í gildi.

Fyrsta atriðið (setning laga) fellur að miklu leyti saman við reglur um þjóðarfrumkvæði og tillögurétt, enda er það skilgreiningaratriði að þegar um tillögurétt er að ræða geti ákveðinn hluti kjósenda borið fram tillögu til löggjafar án þess þó að eiga kröfu á því að þingið afgreiði málið. Þegar um þjóðarfrumkvæði er að ræða getur ákveðinn hluti kjósenda lagt fram tillögu og krafist þess að tillagan verði afgreidd með þjóðaratkvæðagreiðslu. Um þetta verður fjallað í kafla 5 um þjóðarfrumkvæði og tillögurétt, en hér verður fjallað um synjunarvald og reglur um afturköllun laga sem gengið hafa í gildi.

Stjórnarskrárákvæði af þessu tagi falla öll í flokk valkvæðra þjóðaratkvæðagreiðslna, samkvæmt skilgreiningu, enda er hér aldrei skylt í öllum tilvikum að vísa málum í þjóðaratkvæðagreiðslu, heldur taka handhafar ríkisvalds- eða kjósendur – ákvörðun um að afgreiða skuli mál með þjóðaratkvæðagreiðslu þegar skilyrðum til þess er fullnægt. Það leiðir hins vegar af grundvallarsjónarmiðum stjórnarskrár um löggjafarvald að þjóðaratkvæðagreiðslur til að synja eða afturkalla lög geta ekki farið fram ef ekki er til þess sérstök heimild í stjórnarskrá.

Þessari tegund þjóðaratkvæðagreiðslna verður að halda aðgreindum frá álitsumleitan, þ.e. þegar stjórnarskrá mælir fyrir um það almennt í stjórnarskrá að tiltekinn handhafi ríkisvalds (forseti, ríkisstjórn eða þing) geti leitað eftir áliti kjósenda um tiltekið málefni eða löggjöf.

Í flestum tilvikum er um það að ræða að það sé borið undir kjósendur að samþykkja eða synja frumvarpi til laga sem hlotið hefur þinglega meðferð, þ.e. hefur verið samþykkt af meirihluta í þinginu, en ekki er að finna mörg dæmi um það að frumvarpi sem ekki fær tilskilið samþykki þingmanna sé vísað í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í því efni koma til fyllingar reglur um þjóðarfrumkvæði og tillögurétt, þ.e. að ef nægilegur stuðningur er við frumvarp sem ekki nær fram að ganga, getur komið fram tillaga um frumvarp sama efnis eftir reglum um tillögurétt og/eða þjóðarfrumkvæði.

4.2.2.2 Synjunarvald og afturköllun laga

Í stjórnarskrám Vestur-Evrópu eru ýmsar heimildir um synjunarvald og heimildir til afturköllunar laga með þjóðaratkvæðagreiðslu. Í Sviss eru reglur um þjóðarfrumkvæði um lög sambandsríkisins, sbr. síðar og samkvæmt STS 141 felst frumkvæði þegnanna stundum í beinni atkvæðagreiðslu um lög eða ákvarðanir sem tekið hafa gildi, sem og um þjóðréttarlega samninga. 50.000 kjósendur geta krafist þessa inn 100 daga frá opinberri birtingu laganna og fer um þjóðaratkvæðagreiðsluna eftir venjulegum reglum, þ.e. meirihluti greiddra atkvæða ræður úrslitum.

Ákvæði um synjunarvald er að finna í stjórnarskrám *Austurríkis*, *Írlands*, *Frakklands* og *Ítalíu* og hafa *Frakkland* og *Ítalía* hér sérstöðu þar sem ítalska stjórnarskráin mælir fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslur til að afnema löggjöf (*e. abrogative referendum*) og nýlegar breytingar á frönsku stjórnarskránni gera slíkt hið sama mögulegt í Frakklandi.

Í *Austurríki* heimilar STS 43 þjóðaratkvæðagreiðslu um hverja þá löggjöf sem þingið hefur afgreitt, en áður en löggjöfin er staðfest af forseta, ef ákvörðun er tekin um það af þinginu, eða ef meirihluti þingmanna krefst þess. Þetta verður að telja hátt hlutfall þeirra sem krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu, þar sem gera má ráð fyrir meirihlutasamþykki laga í þessari deild þingsins. Ekki er krafist sama hlutfalls á *Írlandi*, þar sem STS 27 mælir fyrir um að meirihluti fulltrúa í efri deild (*Seanad*) og 1/3 hluti þingmanna neðri deildar (*Dáil*) geti sameiginlega óskað eftir að forseti neiti að skrifa undir lög, innan fjögurra daga frá samþykki þeirra. Ef forseti samþykkir fer annað hvort fram þjóðaratkvæðagreiðsla eða þing er rofið. Ætla má að erfitt sé að ná fram slíkri samstöðu, enda hefur þessi tegund þjóðaratkvæðagreiðslu aldrei farið fram á Írlandi, þrátt fyrir mikinn fjölda þjóðaratkvæðagreiðslna almennt (sjá Prakke, 438).

Í *Frakklandi* veitir ákvæði STS 11 forseta lýðveldisins heimild til að skjóta til þjóðaratkvæðagreiðslu tilteknum lögum, um stjórnsýslu og stefnumál sem snerta félagsleg, efnahagsleg mál og umhverfismál, sem og fullgildingu tiltekinna alþjóðasamninga. Vald forseta var áður skilyrt þannig að annars vegar mælti ríkisstjórnin með þjóðaratkvæðagreiðslu, eða báðar deildir þingsins í sameiningu. Með breytingum á frönsku stjórnarskránni sem gengu í gildi árið 2008 var þingmönnum veitt sama heimild, þannig að 1/5 hluti þingmanna, með stuðningi 1/10 hluta kjósenda, geta krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um löggjöf á þessum sviðum. Eftir orðalagi ákvæðisins tekur það til afnáms laga, en gerir að skilyrði að ekki megi afnema lög sem hafa verið í gildi skemur en í eitt ár (STS 11(3)). Þegar slík tillaga er komin fram fer hún fyrir þingið, en ef deildir þingsins hafa ekki lokið meðferð málsins í samræmi við reglur sem settar eru í almennum lögum, skal halda þjóðaratkvæðagreiðslu. Ákvæðið opnar fyrir þann möguleika að þegar geti komið beint að ákvarðanatöku um tiltekin lög eða afnám laga, en lítil reynsla er komin á það vegna þess hversu nýtt það er.

Á *Ítalíu* hafa þjóðaratkvæðagreiðslur til afnáms laga tíðkast lengur, og er þegnum veitt frumkvæði að því að afnema lög, sbr. STS 75, sem mælir fyrir um að 500.000 kjósendur eða fimm staðbundin stjórnvöld geti farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu í þessum tilgangi. Forseti fer með formlegt vald til að boða til þjóðaratkvæðagreiðslu (STS 87). Það dregur nokkuð úr gildi ákvæðisins, a.m.k. frá sjónarhorni þeirra sem aðhyllast beint lýðræði að krafist er lágmarksþátttöku til að þjóðaratkvæðagreiðslan sé

gild, þ.e. þátttöku 50% kjósenda. Í allt hafa farið fram 62 þjóðaratkvæðagreiðslur á Ítalíu síðan 1945, flestar byggðar á þjóðarfrumkvæði. Fram til ársins 1985 voru haldnar níu þjóðaratkvæðagreiðslur til að fella úr gildi lög en engin náði meirihluta. Árið 1987 voru hins vegar fimm þjóðaratkvæðagreiðslur sem allar hlutu samþykki og milli 1990 og 1995 voru 24 þjóðaratkvæðagreiðslur haldnar og af þeim leiddu 14 til afnáms laga. Færri þjóðaratkvæðagreiðslur hafa verið haldnar á þessum grunni síðan 1997 (Prakke, 500) og eftir 2000 hefur oftast verið um það að ræða að ekki sé næg þátttaka, sem leiðir til þess að þjóðaratkvæðagreiðslan verður ógild (Jungar, 104). Þannig er ítalska stjórnarskráin dæmi um ákvæði sem hef-ur leitt til fleiri þjóðaratkvæðagreiðslna en gert var ráð fyrir í upphafi, en þær hafa einnig verið gagnrýndar á þeim forsendum að þær séu háðar pólitískum hræringum, þar sem stjórnámálamenn beita sér fyrir þjóðaratkvæðagreiðslum til afnáms laga (Jungar, 103).

Stjórnarskrár *Eistlands* og *Lettlands* mæla fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu um lög sem eru til meðferðar. Í því felst heimild til þegnanna til að samþykkja lögina eða hafna þeim. Í *Eistlandi* kveður STS 105 á um að þingið geti vísað frumvarpi, eða öðrum málefnum til þjóðaratkvæðagreiðslu, og skulu lögina staðfest af forseta eftir samþykki meirihluta þeirra sem tóku þátt. Hér er um opna heimild að ræða, en ákveðnum málum má aldrei vísa til þjóðaratkvæðagreiðslu (STS 106), sbr. umfjöllun í 4.2.3.2. Í lögum um þjóðaratkvæðagreiðslur er vísað um málsmeðferð til starfsreglna þingsins, þannig að þar er mælt fyrir um það með hvaða hætti þingið tekur ákvörðun um að vísa frumvarpi til þjóðaratkvæðis. Í STS 105(3) kemur þó fram að ef frumvarp eða lög, sem vísað er til þjóðaratkvæðagreiðslu, fær ekki meirihlutafylgi, leiði það til þess að forseti rjúfi þing og boði til kosninga. Fremur óraunhæft virðist því að þessi málsmeðferð hafi mikla þýðingu og má sjá af upplýsingum um þjóðaratkvæðagreiðslur í *Eistlandi* að frá 1990 hefur alltaf (þ.e. í fjórum tilvikum) verið um álitsumleitan að ræða, sem laut að málefnum tengdum stjórnskipun landsins, en ekki þjóðaratkvæðagreiðslur af því tagi sem hér er lýst.

Í *Lettlandi* fer forseti með formlegt synjunarvald, þ.e. getur synjað lögum sem hafa hlotið þinglega meðferð staðfestingar, en synjunarheimild forseta er bundin við að 1/3 hluti þingmanna fari fram á synjun. Að auki er þess krafist að 1/10 hluti kjósenda krefjist þess að haldin verði þjóðaratkvæðagreiðsla. Komi slík tillaga ekki fram, eða ef þingið tekur málið aftur fyrir og samþykkir frumvarpið með 3/4 greiddra atkvæða, verður ekki af þjóðaratkvæðagreiðslunni. Hér fara þegar því með beint áhrifavalld og geta komið til leiðar þjóðaratkvæðagreiðslu um lög sem forseti hefur synjað staðfestingar, en gerðar eru kröfur um lágmarksþátttöku (50% kjósenda) við þjóðaratkvæðagreiðsluna og getur það dregið úr gildi úrræðisins. Ekki eru sambærilegar heimildir í stjórnarskrá *Litháen*, en bæði í *Lettlandi* og *Litháen* eru ákvæði um þjóðarfrumkvæði (sjá kafla 5.3).

Í öðrum Evrópuríkjum eru heimildir til að synja lögum eða afturkalla annað hvort ekki til staðar, eða eru nær því sem fella má undir álitsgjöf, þ.e. þegar almennar heimildir eru í stjórnarskrá þess efnis að mikilvægum málefnum megi vísa til þjóðaratkvæðagreiðslu.

Í stjórnarskrá *Grikklands* má þó finna ákvæði í STS 44(2) um að lög um mikilvæg félagsleg málefni, sem fengið hafa þinglega meðferð, geti farið í þjóðaratkvæðagreiðslu ef 3/5 hlutar þingmanna greiða atkvæði með tillögu sem borin er fram af 2/5 hlutum þingmanna. Hér er því krafist

aukins meirihluta þingmanna, auk þess sem þær takmarkanir eru settar að ekki megi leggja fram fleiri en tvær slíkar tillögur á hverju kjörtímabili. Í *Portúgal* eru engin ákvæði sem taka til þess að boða megi til þjóðaratkvæðagreiðslu til staðfestingar eða afnáms laga, en þar er að finna almennar heimildir forseta til að halda þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg málefni í STS 115, eins og einnig á við í Grikklandi. Á Spáni er þjóðaratkvæðagreiðsla sem þessi ekki möguleg. Mikilvæg mál, önnur en breytingar á stjórnarskrá, geta farið í þjóðaratkvæðagreiðslu á Spáni í samræmi við STS 92 – en þar er um að ræða pólitíska ákvarðanatöku, ekki löggjöf (STS 92) og því álitsumleitan fremur en þjóðaratkvæðagreiðslu. Við gerð stjórnarskrárinnar var rætt um það hvort veita ætti þegnum rétt til að greiða atkvæði um löggjöf en þeim möguleika var hafnað (Prakke 772).

Í *Búlgaríu* er fyrir hendi lagaheimild sem byggir á STS 84, og sem mælir fyrir um að fjórðungur þingmanna, ráðherraráð eða forseti geti ákveðið að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram en þetta hefur aldrei verið gert. Í stjórnarskrá *Rúmeníu* er einnig mjög opin heimild til forseta til að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg mál, eftir að hafa ráðfært sig við þingið (STS 90). Mikilvægum málum má skjóta í þjóðaratkvæðagreiðslu í *Póllandi* (STS 125) en greinin, sem skilgreinir ekki hvað telst til mikilvægra mála veitir ekki heimild til synjunar eða afturköllunar laga. Svipaðar reglur gilda í *Slóvakíu* (STS 93(2)) sem heimilar að þjóðaratkvæðagreiðsla sé haldin um mikilvæg mál sem varða almannahagsmuni. Þar eru þó óvenjulegar reglur sem heimila þinginu að ógilda niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslu með stjórnskipunarlægum, eftir að þrjú ár eru liðin frá því að niðurstaðan gekk í gildi. Opnar heimildir eru í stjórnarskrá *Slóveníu* (STS 90) um þjóðaratkvæðagreiðslu um hvert það mál sem ráða má með lögum, en ekki heimild til að synja lögum (nema að því er varðar lög sem fullgilda þjóðréttarsamninga). Hendur þingsins eru bundnar skv. STS 90(2) með þeim hætti að ef 1/3 hluti þingmanna krefst þjóðaratkvæðagreiðslu eða önnur deild þingsins (*National Council*), eða 40.000 kjósendur krefjast, skal boða til þjóðaratkvæðagreiðslu um hvert það málefni sem skipa má með lögum. Stjórnarskrá *Ungverjaland*s mælir einnig fyrir um það að forseti, ríkisstjórn, 1/3 hluti þingmanna eða 100.000 kjósendur geti farið fram á að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram og er þar miðað við málefni sem falla innan valdsviðs þingsins, að tiltekn- um málum undanskildum.

Þær heimildir sem hér var fjallað um geta þannig óbeint komið til álita varðandi áhrif þegna á inntak laga, eftir frekari útfærslu í lögum í hverju ríki fyrir sig. Þó verða lög sem samþykkt hafa verið með stjórnskipulegum hætti ekki felld niður eða afturkölluð, nema bein heimild sé til þess í stjórnarskrá.

Í rétti Norðurlandanna er það eingöngu *danska* stjórnarskráin sem mælir fyrir um að hægt sé að synja lögum staðfestingar með þjóðaratkvæðagreiðslu, auk þeirrar heimildar sem 26. gr. stjórnarskrárinnar veitir forseta Íslands til að synja lögum staðfestingar og skjóta þeim til þjóðaratkvæðagreiðslu. Samkvæmt 26. gr. taka lögin þó gildi, en geta fallið úr gildi ef sú verður niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar. Í Danmörku leiðir af STS 42 að 1/3 hluti þingmanna getur vísað lögum til þjóðaratkvæðagreiðslu eftir að lögin hafa verið samþykkt en áður en þau eru undirrituð (STS 42(1), sbr. einnig STS 42(7)). Ekki er gerð krafa um að lögin lúti að tiltekn- u efni, eða að um mikilvægt málefni sé að ræða o.p.h., þannig

að efnislega er um opna heimild að ræða, sem þó er takmörkuð þannig að ákveðin málefni geta ekki farið í þjóðaratkvæðagreiðslu (STS 42(6)). Mælt er fyrir um lágmarksatkvæðavægi, það er a.m.k. 30% atkvæðisbærri kjósenda synji lögnum, sem einnig sé a.m.k. helmingur þeirra sem taka þátt. Ekki er mælt fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslur til afnáms laga, sem þegar hafa gengið í gildi, í norrænum stjórnarskrám fyrir utan mjög þrönga undantekningu sem mælt er fyrir um í dönsku stjórnarskránni STS 42(7), og varðar synjun á frumvarpi sem er til meðferðar.

4.2.3 Lágmarkskröfur um þjóðaratkvæðagreiðslur og málefni sem þjóðaratkvæðagreiðsla getur farið fram um

4.2.3.1 Ónákvæm efnisafmörkun stjórnarskrárákvæða og ákvæði um álitsumleitan

Eins og sjá má af framangreindu yfirliti eru stjórnarskrárákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur misítarleg. Algengustu atriði sem þjóðaratkvæðagreiðslur fara fram um eru stjórnarskrárbreytingar og í sumum tilvikum lagabreytingar annað hvort fyrir tilstilli þjóðarfrumkvæðis, eða vegna synjunar- eða afturköllunar á lögum með þjóðaratkvæðagreiðslu.

Eins og kom fram hér að ofan er fjöldi stjórnarskráa sem ekki mæli nákvæmlega fyrir um það hvaða málefni má bera undir þjóðaratkvæðagreiðslu, að stjórnarskrárbreytingum frátöldum. Af þeim stjórnarskrám sem nefndar voru hér að framan má aftur nefna að stjórnarskrár *Grikklands*, *Póllands*, *Slóvakíu*, *Slóveníu*, *Litháen*, *Eistlands* og *Möltu* hafa að geyma opnar heimildir um að boða megi til þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg málefni eftir nánari ákvörðun þings, ríkisstjórnar eða þjóðhöfðingja (yfirlétt forseta). Eins og fram kom hér áður mæla margar af nýrri stjórnarskrám Mið- og Austur-Evrópu fyrir um opna heimild til að vísa málum til þjóðaratkvæðagreiðslu, s.s. í *Póllandi* (STS 125), *Búlgaríu* (STS 10) og *Slóvakíu* (STS 93(2)). Nákvæmari afmörkun er að finna, m.a. í stjórnarskrá *Ungverjaland*s, sem miðar við að halda megi þjóðaratkvæðagreiðslur um málefni sem falla innan valdmarka þingsins (STS 28/C(5)) eða hvert það málefni sem ráða má með lögum (*Slóveníu*, STS 90). Verður að telja að það geti leitt til vandkvæða, og pólitísku óstöðugleika, eins og bent hefur verið á, þegar stjórnarskrárákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur eru orðaðar með rúmum hætti og skilgreina ekki frekar hvaða málefni falla undir viðkomandi stjórnarskrárákvæði og hefur ónákvæmt orðalagt verið gagnrýnt, m.a. í umfjöllun um stjórnarskrá *Slóvakíu* og *Póllands* (Auer, 172 og 132).

Hér við bætast stjórnarskrár, sem lítið hefur verið fjallað um hér, þar sem annað hvort eru engin ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur (stjórnarskrár *Belgíu*, *Bretlands*, *Hollands*, *Kýpur*, *Noregs* og *Þýskalands*) eða að þau eru svo ófullkomin og ónákvæm að fella verður þau réttarkerfi undir flokkun Suksi um álitsgjöf, sbr. yfirlit 1 í kafla 3.2, þ.e. ólögbundnar atkvæðagreiðslur, sem halda má eftir nánari (pólitískri) ákvörðun en getur ekki falið í sér bindandi niðurstöður. Undir þennan flokk verður að fella stjórnarskrá *Finnlands*, þar sem STS 53 vísar til þess að ákveða skuli ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur í löggjöf, en greinin sjálf setur engin viðmið um umfang og efni þjóðaratkvæðagreiðslunnar. Sama er að segja um stjórnarskrá *Lúxemborgar*, sem veitir almenna opna heimild til að halda ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur (STS 51). Mögulega má

einnig fella hér undir stjórnarskrá *Tékklands*, sem í STS2(2) vísar til annarra stjórnskipunarlaganna um það hvenær þjóðin getur farið með ákvörðunarvald²⁷ og stjórnarskrár *Grikklands* og *Búlgaríu* hafa að geyma svo óákveðin ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur að telja verður að þessi réttarkerfi liggja nær því að setja reglur um álitgjöf heldur en um lögbundnar þjóðaratkvæðagreiðslur.

4.2.3.2 Bann við þjóðaratkvæðagreiðslum

Í þeim stjórnarskrám sem mæla fyrir um opnar heimildir um málskot til þjóðarinnar (þjóðaratkvæðagreiðslu eða álitgjöf) má stundum finna neikvæða afmörkun, þ.e.a.s. ákvæði sem banna að tiltekin mál fari í þjóðaratkvæðagreiðslu. Er töluverð samsvörun í þeim viðmiðunum sem koma fram í hinum ýmsu ákvæðum og ber þar hæst atriði á borð við

- Fjármál ríkisins s.s. fjárlög og skatta (*Búlgaríu, Danmörk, Eistland, Grikkland, Holland, Ítalía, Lettland, Portúgal, Rúmenía (tillöguréttur), Slóvakía, Ungverjaland*)
- Lög sem samþykkja lán til ríkisins eða aðrar skuldbindingar þess (*Danmörk, Eistland, Lettland*)
- Lög um þjóðréttarsamninga sem þegar eru í gildi (*Danmörk, Sviss, Ungverjaland*).
- Lög um fullgildingu eða innleiðingu þjóðréttarsamninga (*Eistland, Holland, Ítalía, Lettland, Rúmenía (framsal fullveldis)*)
- Lög um neyðarástand og varnarmál (*Eistland, Lettland, Ungverjaland*)
- Lög um náðun og/eða sakaruppgjöf (*Ítalía, Pólland, Ungverjaland, Rúmenía (tillöguréttur)*)
- Málefni sem falla undir verksvið dómstóla (*Búlgaríu*)
- Mannréttindi (*Slóvakía, Rúmenía*)
- Grundvallarstjórnarform (*Frakkland, Ítalía, Rúmenía, Tékkland*)
- Staða þjóðhöfðingja (*Lúxemborg*)
- Lög um laun opinberra starfsmanna, eftirlaunaréttindi o.s.frv. (*Danmörk*)
- Lög um ríkisborgararétt (*Danmörk*)
- Lög um eignarnám (*Danmörk*)

Þá banna nokkrar stjórnarskrár að taka megi afstöðu til breytinga á STS í þjóðaratkvæðagreiðslu – s.s. *Búlgaríu, Portúgal og Ungverjaland*.

Af framangreindu yfirliti má sjá að í sumum tilvikum er um það að ræða að stjórnarskrár sem mæla fyrir um opnar heimildir til þjóðaratkvæðagreiðslu hafa samsvarandi ítarlegar undanþágur frá þeirri heimild,

²⁷ Ef sett eru stjórnskipunarlög sem afmarka efni þjóðaratkvæðagreiðslu í hvert sinn, verður þó að telja að um lögákveðna þjóðaratkvæðagreiðslu sé að ræða.

(s.s. *Rúmenía* og *Danmörk*) en í öðrum tilvikum er um að ræða opnar heimildir og fáar takmarkanir (s.s. í *Litháen*, *Slóvakíu*, *Póllandi* og *Grikklandi*). Samkvæmt viðmiðunum Suksi verður að miða við að því skýrari sem ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur eru í stjórnarskrá, þeim mun betra. Þetta leiðir einnig til þess að ef opnar heimildir eru um þjóðaratkvæðagreiðslu í stjórnarskrá er það kostur, ef nauðsynlegt er talið að takmarka málefni sem má undir þjóðaratkvæðagreiðslu, að þær takmarkanir sé einnig að finna í stjórnarskránni sjálfri.

4.3 Skilyrði um gildi þjóðaratkvæðagreiðslu - lágmarkspátttaka og atkvæðavægi

Reglur um lágmarkspátttöku eða atkvæðavægi má finna í stjórnarskrám nokkurra Evrópuríkja og er í því tilviki gert að skilyrði að þessum reglum sé fullnægt til að þjóðaratkvæðagreiðslan sé gild. Með lágmarkspátttöku er átt við að þess sé krafist að tiltekið hlutfall kjósenda, allt frá 25% og upp í 75% taki þátt í þjóðaratkvæðagreiðslunni til að hún sé gild. Niðurstöður Jungar benda til að í 15 af þeim 32 ríkjum sem rannsókn hennar tók til séu slíkar kröfur um lágmarkspátttöku, og eru Eystrasaltsríkin og ríki Mið- og Austur-Evrópu áberandi í þeim lista (Jungar, 48).

Niðurstöður Jungar benda til þess að oft sé lágmarkspátttaka miðuð við 50% kjósenda í Eystrasaltsríkjunum og í ríkjum Mið- og Austur-Evrópu. Er enginn vafi, eins og Jungar heldur fram, að slíkar kröfur draga mjög úr virkni þjóðaratkvæðagreiðslna við ákvarðanatöku og hefur það sýnt sig í framkvæmd í Mið- og Austur-Evrópu en einnig m.a. á Ítalíu, þar sem fjöldi þjóðaratkvæðagreiðslna hefur orðið ógildur af þessum sökum. Sömu rök mæla gegn reglum um lágmarksatkvæðamagn, en í þeim reglum felst að lágmarkshlutfall kjósenda greiði atkvæði á sama veg (þ.e. annað hvort til samþykkis eða synjunar í þjóðaratkvæðagreiðslu). Þetta felur í sér enn frekari kröfur en reglur um lágmarkspátttöku, einkum ef markið er sett hátt, svo sem var í Ungverjalandi, sem miðaði við 50% atkvæðavægi. Á Írlandi er krafist 33,3% atkvæðavægis við valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur um önnur málefni en stjórnarskrárbreytingar og hefur þessi tegund þjóðaratkvæðagreiðslu aldrei farið fram á Írlandi. Reglur um atkvæðamagn kunna að skipta minna máli þegar um breytingar á stjórnarskrá er að ræða, eða önnur mikilvæg málefni, sérstaklega í ríkjum þar sem pátttaka í kosningum og þjóðaratkvæðagreiðslum er mikil, þar sem þá er líklegra að tilskilin pátttaka og atkvæðavægi náist. Í nokkrum tilvikum endurspeglast þetta í stjórnarskrám, s.s. í stjórnarskrá *Danmerkur* sem gerir meiri kröfur um atkvæðavægi við breytingar á stjórnarskrá en annars er.

Almennt er talið að reglur um lágmarkspátttöku og atkvæðavægi vinni gegn markmiðum þeim sem þjóðaratkvæðagreiðslum er ætlað að stuðla að, þ.e. annað hvort að tryggja beina ákvarðanatöku, þar sem þess er óskað, eða tryggja að þegar eigi þess kost, í ákveðnum tilvikum, að grípa inn í og leiðrétta ákvörðun kjörinna fulltrúa. Hefur Venice-nefndin um lýðræði (*Venice Commission For Democracy Through Law*) mælt með því í leiðbeiningarreglum um þjóðaratkvæðagreiðslur að ríki viðhaldi ekki reglum um lágmarkspátttöku og/eða atkvæðavægi, á þeim forsendum að slíkar reglur komi í veg fyrir að þjóðaratkvæðagreiðslur nái tilgangi sínum, sem og það að hætta sé á því að þessar reglur skekki niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslna, þar sem þeir sem ekki taka þátt í atkvæðagreiðslunni hafa áhrif á niðurstöðu hennar.²⁸

²⁸ Sjá Code of Good Practice on Referendums, adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006), CDL-AD(2007)008 rev. bls. 23 (50-52).

4.4 Frumkvæði að þjóðaratkvæðagreiðslum: handhafar ríkisvalds eða kjósendur?

Eins og sjá má af yfirliti 1 í kafla 3.2 skiptir það máli um vægi þjóðaratkvæðagreiðslu í lýðræðisfyrirkomulagi hvers ríkis hver getur átt frumkvæði að þjóðaratkvæðagreiðslu. Hér má greina þrjú atriði: 1) Þjóðaratkvæðagreiðslur sem handhafar ríkisvalds eiga frumkvæði að, fyrst og fremst þing eða ákveðið hlutfall þingmanna; en einnig ríkisstjórn eða önnur stjórnvöld og/eða þjóðhöfðingi, s.s. forseti; 2) Þjóðaratkvæðagreiðslur sem kjósendur eiga frumkvæði að en handhafar ríkisvalds taka afstöðu til (oft með bindandi hætti) og 3) þjóðaratkvæðagreiðslur sem að öllu leyti eru að frumkvæði kjósenda. Möguleikar 2) og 3) falla undir reglur um þjóðarfrumkvæði en hér verður fjallað um fyrsta möguleikann. Eins og Jungar bendir á má finna reglur um frumkvæði í 27 af þeim 32 ríkjum sem rannsókn hennar lýtur að, þ.e.a.s. í öllum ríkjunum nema þeim sem ekki hafa á að skipa reglum um þjóðaratkvæðagreiðslur. Reglurnar eru hins vegar mjög mismunandi innbyrðis.

Oftast er um það að ræða að þingið, eða ákveðinn hluti þingmanna, geti vísað málum til þjóðaratkvæðagreiðslu. Stundum hefur þjóðhöfðingi þessa heimild, en oftast er ekki er þar um formlega heimild að ræða, þ.e.a.s. þjóðhöfðingi tekur formlega ákvörðun sem aðrir standa að með forseta. Sem dæmi má nefna að stjórnarskrár *Írlands*, *Póllands*, *Portúgal*, *Rúmeníu*, *Slóveníu* og *Spánar* gera ráð fyrir blönduðu kerfi, þar sem forseti hefur frumkvæði að þjóðaratkvæðagreiðslu annað hvort með þingi eða með kjósendum. Sjálfstætt frumkvæði einstakra handhafa ríkisvalds má finna dæmi um t.d. í *Búlgaríu*, *Eistlandi*, *Ítalíu*, *Lettlandi*, sem og á *Íslandi*, samkvæmt 26. gr. STS, eins og hún hefur verið skýrð, en þar fer tiltekinn handhafi ríkisvalds með frumkvæðisvald, án þess að þátttaka annarra sé nauðsynleg (Jungar, 59-60).

Í Vestur-Evrópu má segja að ráðandi líkan einkennist fremur af frumkvæðisvaldi handhafa ríkisvalds, enda samrýmist það betur sjónarmiðum fulltrúalýðræðisins að tryggja forræði handhafa ríkisvalds, einkum þingsins, á þjóðaratkvæðagreiðslum. Á Spáni er frumkvæðisvald formlega hjá konungi, en í raun hjá þinginu, eftir nánari reglum sem mælt er fyrir um í lögum. Á *Írlandi* er frumkvæðisvald forseta formlegt, og forseti ráðgast við þing og sérstakt ráðgjafarráð. Í *Portúgal*, gildir það sama, að þing og eftir atvikum ríkisstjórn mælir með þjóðaratkvæðagreiðslu við forseta. Í *Póllandi* má finna reglur um að við stjórnarskrárbreytingar geti þriðjungur þingmanna, efri deildin eða forsetinn farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu. Í samanburði við reglur þær sem gilda hér á landi, samkvæmt 26. gr. STS, þar sem forseti hefur synjunarvald og þar með frumkvæði um þjóðaratkvæðagreiðslu, er það eingöngu í *Rúmeníu* sem sambærilegar reglur er að finna. Þar hefur forseti ákvörðunarvald um málefni sem borin eru undir þjóðaratkvæði skv. STS 90, en lítil sem engin framkvæmd hefur verið í *Rúmeníu* þar sem reynir á þjóðaratkvæðagreiðslur. Í *Rúmeníu* ráðgast forseti þó við þingið og það fellur undir valdsvið þingsins að hafa frumkvæði að þjóðaratkvæðagreiðslum sem kjósendur fara fram á (STS 90).

Þegar um er að ræða heimild minnihluta þingmanna breytist aðstaðan nokkuð að því er varðar frumkvæðisvald þingsins, þar sem í því felst að minnihluti á þingi getur haft frumkvæði að því að kjósendur taki beina afstöðu til tiltekins frumvarps eða tiltekinna laga. Í *Danmörku* getur 1/3

hluti þingmanna óskað eftir þjóðaratkvæðagreiðslu og í Svíþjóð er miðað við sama hlutfall, en einnig er krafist stuðnings 1/10 hluta kjósenda, en reglurnar eiga við þegar um stjórnarskrárbreytingar er að ræða. Í *Lettlandi* gildir að 1/3 hluti þingmanna (með stuðningi 1/10 hluta kjósenda) leggur til við forseta að boðað verði til þjóðaratkvæðagreiðslu vegna synjunar á lagafrumvari (STS 72). Í *Slóveníu* eru reglur um að 1/3 hluta þingmanna geti farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu, hvort sem er um stjórnarskrárbreytingar eða almenn lög (STS 90 og 170) og sambærilegar reglur eiga við í *Ungverjalandi*, þó þannig að ákveðið hlutfall kjósenda getur einnig krafist þjóðaratkvæðagreiðslu (STS 28/C(4)).

Almennt styður samburður á þessum 30 stjórnarskrám þá niðurstöðu Jungar að eldri lýðræðisríki Vestur-Evrópu setji frumkvæði minnihluta þingmanna meiri skorður en yngri lýðræðisríki, einkum Eystrasaltsríkin og sum ríki Mið- og Austur-Evrópu (Jungar, 55-56). Þó verður að taka mið af því að æ fleiri ríki Vestur-Evrópu hafa tekið upp reglur um þjóðarfrumkvæði eða tillögurétt í stjórnarskrá eða reglur (sbr. umfjöllun í kafla 5), auk þess sem gæta verður að því að reglur um lágmarkspáttöku, sem oft eiga við í nýrri lýðræðisríkjum, draga úr vægi reglna sem auka frumkvæði þegna að þjóðaratkvæðagreiðslum.

5 Reglur um þjóðarfrumkvæði og tillögurétt

5.1 Almenn

Reglur um þjóðarfrumkvæði og tillögurétt hafa í vaxandi mæli rutt sér til rúms í Evrópu og er það talið til marks um að sjónarmið um beint lýðræði hafi styrkst í álfunni. Eftir viðmiðunum Suksi má hér enn greina bæði eðlismun á reglum um þjóðarfrumkvæði annars vegar og tillögurétt hins vegar og stigsmun á því hvort reglur um þjóðarfrumkvæði mæla fyrir um frumkvæði þegna að setningu laga og/eða stjórnarskrár án nokkurrar aðkomu handhafa ríkisvalds eða ekki.

Almennt yfirlit yfir stjórnarskrár samburðarríkjanna sýnir að í allmörgum Evrópuríkjum eru hvorki reglur um tillögurétt eða þjóðarfrumkvæði. Í þann flokk fellur helmingur ríkjanna, þ.e. *Belgía, Bretland, Búlgarí, Danmörk, Eistland, Finnland, Grikkland, Írland, Ísland, Kýpur, Lúxemborg, Noregur, Svíþjóð, Tékkland og Þýskaland*. Norðurlöndin skera sig nokkuð úr að þessu leyti, þar sem þessi úrræði koma ekki fyrir í réttarkerfi neins þeirra. Eystrasaltsríkin, að Eistlandi frátöldu, og ríki Mið- og Austur-Evrópu skera sig hins vegar úr, vegna fjölda úrræða, auk þess sem stjórnarskrár *Sviss, Frakklands, Portúgal og Ítalíu* geyma ákvæði um tillögurétt og/eða þjóðarfrumkvæði.

Af ríkjum þar sem þessi úrræði eru möguleg má setja upp eftirfarandi töflu um samspil úrræðanna:

Tillöguréttur	Tillöguréttur og þjóðarfrumkvæði	Þjóðarfrumkvæði
Austurríki		
		Frakkland
Holland		
	Ítalía	
	Lettland	
	Litháen	
		Malta
		Pólland
		Portúgal
Rúmenía		
	Slóvenía	
		Slóvakía
Spánn		
		Sviss
	Ungverjaland	

5.2 Tillöguréttur

Í tillögurétti felst stjórnarskrárbundinn eða lögbundinn réttur kjósenda til að bera fram tillögu að löggjöf, en hvorki felst í slíku krafa um að löggjafinn taki afstöðu til tillögunnar né krafa um að málinu verði vísað til þjóðaratkvæðagreiðslu. Tillöguréttur er því mun bitminna úrræði en þjóðarfrumkvæði. Í Vestur-Evrópu má einkum nefna *Austurríki* sem veitir 100.000 kjósendum tillögurétt (eða 1/6 hluta kjósenda í þremur umdæmum) og *Holland*. Frá árinu 2006 eru reglur um tillögurétt í hollenskum rétti. Reglurnar voru settar í starfsreglum þingsins þar sem ekki hefur tekist að koma fram stjórnarskrárbreytingum, hvorki að því er varðar tillögurétt, þjóðarfrumkvæði eða þjóðaratkvæðagreiðslur. 40.000 kjósendur geta lagt til að frumvarp um tiltekið málefni verði tekið til meðferðar þingsins, en það er vel undir 0,5% af fólksfjölda. Ekki er hægt að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu, þó að þingið taki málið ekki til meðferðar (Jungar, 98). Takmarkanir eru á þessari heimild þannig að ekki má bera fram tillögur um skatta, fjárlög og málefni sem fara gegn stjórnarskrá eða almennu siðferði. Ekki má bera fram tillögu fyrr en liðin eru tvö ár frá því að þingið hafði málefnið til meðferðar.

Á *Spáni* eru fyrirmæli í stjórnarskrá um tillögurétt 500.000 þegna (STS 87(3), en sá tillöguréttur er einnig takmarkaður þannig að tillögur mega ekki lúta að lögum um skatta, þjóðréttarskuldbindingar eða náðun.²⁹ Í *Rúmeníu* eru einnig reglur um tillögurétt 100.000 þegna sem auk þess verða að koma frá ¼ hluta staðbundinna eininga (STS 74). 500.000 þegnar geta krafist breytinga á stjórnarskrá. Einnig eru reglur um tillögurétt þegna í stjórnarskrám *Lettlands*, *Litháen*, *Slóveníu* og *Ungverjaland*. Í öllum þessum ríkjum eru einnig ákvæði um þjóðarfrumkvæði og verður fjallað um það hér á eftir. Stjórnarskrár *Litháen* og *Ungverjaland* skera sig úr að því leyti að mælt er fyrir um að þingið verði að taka tillögu 50.000 kjósenda til umfjöllunar. Oft er miðað við lágt hlutfall kjósenda (oft 50.000 kjósendur, sem er undir 1% af fólksfjölda).³⁰ Hins vegar hafa

29 Þetta samsvarar um 1% af fólksfjölda. Fólksfjöldatölur sem miðað er við í rannsókninni eru frá árinu 2004.

30 T.d. í Ungverjalandi 50.000 (0,5% af fólksfjölda); á Spáni 0,2% af fólksfjölda og í Slóveníu getur svipað hlutfall þjóðarinnar lagt til breytingar á stjórnarskrá (tillöguréttur).

rannsóknir sýnt að ýmsar fyrirstöður geta verið í veginum. Á fyrstu 15 árum í lýðveldissögu Ungverjaland komst þannig engin af u.þ.b. 20 tillögum á það stig að þær fengju þinglega meðferð; til 2006 náðu tvær tillögur fram að ganga (Jungar, 113). Á árunum 1964-1994 hafa aðeins þrjár af þeim 29 tillögum sem bornar hafa verið upp í *Austurríki* orðið að lögum (Kaufmann og Waters, 33).

5.3 Þjóðarfrumkvæði

Um er að ræða þjóðarfrumkvæði þegar ákveðinn hluti kjósenda getur lagt fram tillögu um tiltekið málefni og vísað ákvörðun um það í þjóðaratkvæðagreiðslu. Slík ákvæði eru nú í ákvæðum nokkurra stjórnarskrá Vestur-Evrópu, þ.e. auk *Swiss*, sem hefur ítarleg ákvæði um þjóðarfrumkvæði, m.a. í *Frakklandi* og á *Ítalíu* og auk þess í allmörgum nýrri lýðræðisríkjum. Auk *Portúgals*, má hér nefna Eystrasaltsríkin *Lettland* og *Litháen* og Mið- og Austur-Evrópuríkin *Möltu*, *Póllandi*, *Slóveníu*, *Slóvakíu* og *Ungverjaland*. Norðurlöndin skera sig úr að þessu leyti, þar sem ekki er gert ráð fyrir þjóðarfrumkvæði í rétti Norðurlandanna.

Í *Lettlandi* er gert ráð fyrir þátttöku kjósenda vegna synjunarvalds, eins og áður er fram komið, og er gerð krafa um að 10% kjósenda styðji kröfu 1/3 hluta þingmanna um að lögnum verði synjað um staðfestingu (STS 72). Geta 10% kjósenda krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um lög. Í *Litháen* gerir stjórnarskrá ráð fyrir að krafa 300.000 þegna um þjóðaratkvæðagreiðslu geti náð fram að ganga, bæði að því er varðar breytingar á stjórnarskrá og um önnur málefni samkvæmt STS 9. Miðað við fólksfjölda eru þetta rétt um 9% af heildarfólksfjölda. Í *Lettlandi* og *Litháen* eru ákvæðin orðuð þannig að úrslitavald liggur hjá þessu tiltekna hlutfalli kjósenda, en ekki er gert ráð fyrir milligöngu handhafa ríkisvalds og styrkir þetta fyrirkomulag um beina töku ákvarðana. Í báðum þessum ríkjum er þó gerð krafa um lágmarksþátttöku 50% kjósenda, og hefur þetta leitt til þess að þjóðaratkvæðagreiðslur hafa orðið ógildar vegna ónógrar þátttöku. Í *Litháen* var t.d. árið 1994 haldin þjóðaratkvæðagreiðsla í átta liðum um ýmis atriði varðandi framtíðarskipan eignaréttar og einkavæðingu sem varð ógild af þessum sökum.

Í *Slóvakíu*, *Slóveníu* og *Ungverjalandi* má einnig finna reglur um þjóðarfrumkvæði sem ekki er gerð krafa um að hljóti staðfestingu eða atbeina handhafa ríkisvalds. Í *Slóveníu* er mælt fyrir um að frumkvæði 40.000 kjósenda leiði til þjóðaratkvæðagreiðslu (þ.e. um 2% af fólksfjölda). Í *Ungverjalandi* mælir stjórnarskrá fyrir um þjóðarfrumkvæði 100.000 kjósenda og ákveður þingið hvort atkvæðagreiðslan fer fram; þó skal halda þjóðaratkvæðagreiðslu ef 200.000 kjósendur krefjast (þ.e. um 2% af fólksfjölda) (STS 28/C). Í stjórnarskrá *Slóvakíu* er mælt fyrir um að halda skuli þjóðaratkvæðagreiðslu ef 350.000 kjósendur krefjast (STS 95(1)). Þó hefur forseti *Slóvakíu* heimild til að skjóta tillögunni til Stjórnlagadómstóls til úrskurðar.

Í öðrum ríkjum þar sem þjóðarfrumkvæði er mögulegt er um óbeint þjóðarfrumkvæði að ræða, þ.e. þar reynir á milligöngu handhafa ríkisvalds, s.s. umfram það sem áður er sagt í *Póllandi*, *Portúgal* og *Swiss*.³¹ Í *Póllandi* er það lagt í vald þingsins að ákveða hvort verður af þjóðaratkvæðagreiðslu

31 Sjá nákvæma umfjöllun Jungar, 62-64, Tafla 5.4. Af ákvæðum stjórnarskrár Rúmeníu að dæma verður að telja að þar sé mælt fyrir um tillögurétt fremur en þjóðarfrumkvæði.

sem 500.000 kjósendur fara fram á; í *Portúgal* hefur forseti formlegan frumkvæðisrétt, en 75.000 kjósenda geta óskað eftir ákvörðun forseta um þjóðaratkvæðagreiðslu. Í ákvæðum *svissnesku* stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um þjóðarfrumkvæði og er þar tryggður samleikur kjósenda og handhafa ríkisvalds. 100.000 kjósendur (2% kjósenda) geta krafist breytinga á stjórnarskrá og skal þingið taka þátt í að móta tillöguna, eða hefur einnig rétt til að koma fram með gagntillögu til breytinga (STS 139). Í því tilviki fara báðar tillögurnar í þjóðaratkvæðagreiðslu. 50.000 kjósendur (eða um 1% kjósenda) geta einnig krafist afnáms laga, ákvarðana eða þjóðaréttarsamninga með þjóðaratkvæðagreiðslu (STS 141).

Ákveðnir kostir geta fylgt því að aðkoma handhafa ríkisvalds sé tryggð, s.s. að tillögur sem fara gegn grundvallarreglum eða grunnhugmyndum samfélagsins nái ekki fram að ganga. Auk þess má gera ráð fyrir að þjóðarfrumkvæði geti leitt til þess að þing setji reglur, sem óskað er eftir, þó að ekki verði af þjóðaratkvæðagreiðslu um tillöguna og má því segja að þjóðarfrumkvæði sé alltaf jákvætt, frá sjónarhorni hugmynda um beint lýðræði, hvort sem tryggt er að kjósendur hafi óheftan tillögurétt eða ekki.

Af þeim ríkjum sem gera ráð fyrir frumkvæði þegna sem leiðir til þjóðaratkvæðagreiðslu án atbeina handhafa ríkisvalds, á borð við þing eða þjóðhöfðingja, má sérstaklega nefna *Ítalíu*, þar sem 500.000 kjósendur geta borið fram tillögu um þjóðaratkvæðagreiðslu til þess að afnema lög (STS 75). Hér verður þó að nefna að lög frá 25. maí 1970 mæla fyrir um að slíka tillögu skuli bera fram við stjórnlagadómstólinn (*e. Court of Cassation*) milli 1. janúar og 1. október ár hvert. Skrifstofa um þjóðaratkvæði sem tengist dómstólnum metur tillöguna og dómstóllinn sker úr um hvort hún er í samræmi við stjórnarskrá. Ef niðurstaðan er jákvæð, boðar forseti til þjóðaratkvæðagreiðslu, sem er haldin milli 15. apríl og 15. júní næsta ár (STS 87(6) og lög um þjóðaratkvæði). Af þessu leiðir, að í þessu tilviki getur Stjórnlagadómstóll ríkisins haft áhrif á framgang tillögunnar og hefur það verið gagnrýnt.

Draga má saman framangreindar niðurstöður með því að benda á að ekki er hægt að ganga út frá því sem vísu að þjóðarfrumkvæði leiði til merkjanlegs framlags almennings við töku ákvarðana, þegar litið er til útkomu þjóðaratkvæðagreiðslna. Nokkuð oft virðist vera um að ræða að þjóðaratkvæðagreiðslur sem byggjast á frumkvæði kjósenda verða ógildar vegna reglna um lágmarkspáttöku, eða ná ekki fram að ganga af öðrum ástæðum.

6. Önnur atriði

Um önnur þau atriði sem máli skipta um reglur um þjóðaratkvæðagreiðslur má ítreka að frekari reglur um þjóðaratkvæðagreiðslur en þær sem raktar eru hér að framan eru yfirleitt settar í almennri löggjöf fremur en í stjórnarskrárákvæðum. Er þar um að ræða atriði eins og tímasetningu (eða tímatakmarkanir), sem og atriði sem varða útfærslu þjóðaratkvæðagreiðslunnar, hvernig orða eigi spurningar, kynningu á málefninu, framlög til hagsmunaaðila, og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar almennt.

Hins vegar eru reglur um kosningarrétt, þ.á m. í þjóðaratkvæðagreiðslum, yfirleitt í stjórnarskrárákvæðum og er þar m.a. tekið fram sérstaklega ef þegnar ríkisins, sem búsettir eru erlendis, eru kjörgengir við kosningar og við þjóðaratkvæðagreiðslur eins og oft er. Þær reglur eru svo útfærðar nánar í löggjöf.

7. Niðurstöður

Eins og sjá má af yfirlitinu hér að framan eru reglur um beina þátttöku kjósenda við töku ákvarðana sem finna má í stjórnarskrám samanburðarríkanna nokkuð mismunandi, bæði að formi og efni. Yfirlitið miðaði að því að draga fram þær reglur sem finna má í stjórnarskrám 30 Evrópuríkja (að Íslandi meðtöldu) og lýsa þeim reglum sem við eiga um ófrávíkjanlegar og valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur, sem og ákvæðum um þjóðarfrumkvæði og tillögurétt kjósenda.

Ekki er hægt af samanburðinum að greina sérstaka samsvörun milli reglna um ófrávíkjanlegar þjóðaratkvæðagreiðslur annars vegar og þjóðarfrumkvæðis hins vegar, þannig að þessi úrræði fylgist að í stjórnarskrám Evrópuríkja, að frátöldum rétti *Swiss*, sem sker sig úr í þessu efni sem og öðrum þeim eignum sem lúta að þjóðaratkvæðagreiðslum. Þó er augljóst að yngri stjórnarskrár (oft stjórnarskrár Mið- og Austur-Evrópu, auk Eystrasaltsríkjanna) mæla fyrir um þjóðarfrumkvæði og tillögurétt í *ríkara mæli* en eldri stjórnarskrár (að frátalinni stjórnarskrá *Swiss*, *Ítalíu* og (nýlega) *Frakklands*), til viðbótar við önnur ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur. Skýrist þetta að hluta til af sögulegum ástæðum.

Eins og fram hefur komið voru hugmyndir um fullveldi fólksins útfærðar þannig í frönsku byltingunni að fulltrúar fara með vald þjóðarinnar og varð fulltrúalýðræði ráðandi í Evrópu og í stjórnarskrám vestur-evrópskra ríkja á 19. öld. Þessi sérstaða hefur haldist að nokkru leyti og einnig haft áhrif á rétt Norðurlandanna, sem mótaðist af vestur-evrópskum stjórnarskrám á 19. öldinni. Rétt er að fella nýrri lýðræðisríki Evrópu í sérstakan flokk, en þar eru auk ríkja Mið- og Austur-Evrópu og Eystrasaltsríkja talin *Grikkland*, *Portúgal* og *Spánn*, sem öll fóru í gegnum breytingatíma um miðja 20. öld, eftir langvarandi alræðisstjórn. Reglur um þjóðaratkvæðagreiðslur kunna að hafa mótast þar öðrum þræði af ákveðinni vantrú á skoðanamyndun og ákvarðanatöku almennings, sem fékk á sig neikvæðan blæ í Evrópu á fyrri hluta 20. aldar, bæði í þessum ríkjum og ekki síður í Þýskalandi. Staðfestir samanburðurinn að stjórnarskrár þessara ríkja bera ekki merki um eins sterka áherslu á fullveldi fólksins eins og sumar aðrar stjórnarskrár Vestur-Evrópu.

Sérstök sjónarmið eiga við um ríki Mið- og Austur-Evrópu, sem fóru í gegnum byltingartíma í lok 20. aldar, sem og Eystrasaltsríkin, sem fjalla má um sameiginlega vegna sögulegra og stjórnskipulegra atriða. Þegar útfærsla þjóðaratkvæðagreiðslna og þjóðarfrumkvæðis í stjórnarskrám þessara ríkja og framkvæmd þeirra er skoðuð verður því að hafa í huga að miklar breytingar hafa orðið á stjórnarháttum og ríkjaskipulagi í Evrópu, einkum á yfirráðasvæði þessara ríkja, á undanföllum áratugum, annars vegar vegna hruns ríkjandi stjórnarfyrikomulags í kringum 1990 og hins vegar vegna aukins efnahagslegs- og pólitísku samruna í gegnum Evrópubandalögin og nú Evrópusambandið. Í þeim breytingum sem áttu sér stað í Mið- og Austur-Evrópu var við breytingar á stjórnskipulagi oft

vísað til grunnhugmyndarinnar um fullveldi fólksins í andstöðu við fyrra alræðisstjórnarform (Jungar, 21) en þó koma þar til mótvægis hefðir fulltrúalýðræðisins, einkum í Eystrasaltsríkjunum. Á þessu tímabili hefur fjöldi þjóðaratkvæðagreiðslna því fjallað um breytingar á stjórnskipulagi, sem og spurningar um aðild að Evrópusambandinu og öðrum alþjóðlegum stofnunum eða samtökum, sem fela í sér framsal á hluta fullveldisréttar til alþjóðlegra stofnana, og á hið síðarnefnda einnig við um eldri lýðræðisríki Vestur-Evrópu (Jungar, 20; Butler og Ranney 1994). Verður að hafa þetta í huga þegar tölur um aukningu þjóðaratkvæðagreiðslna í Evrópu eru skoðaðar.

Norðurlöndin skera sig nokkuð úr í samanburðinum, að því leyti að færri ákvæði eru í stjórnarskrám Norðurlandanna en margra annarra Evrópuríkja um þjóðaratkvæðagreiðslur og ekkert Norðurlandanna hefur að geyma ákvæði um þjóðarfrumkvæði og tillögurétt kjósenda. Í norsku stjórnarskránni eru engin ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur, í finnsku stjórnarskránni er aðeins almennt ákvæði sem veitir heimild til frekari útfærslu í lögum. Í Svíþjóð eru þjóðaratkvæðagreiðslur að mestu bundnar við breytingar á stjórnarskrá og eru alltaf valkvæðar, auk álitsumleitana sem eru mögulegar alls staðar á Norðurlöndunum. Stjórnarskrá Danmerkur hefur hins vegar að geyma flest ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur, bæði ófrávíkjanlegar og valkvæðar.

Ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar hafa aðeins að litlu leyti verið tekin með í samanburði og greiningu, enda eru tiltölulega fá og afmörkuð ákvæði í stjórnarskránni sem mæla fyrir um eða heimila þjóðaratkvæðagreiðslur. Þó er rétt að nefna að íslenska stjórnarskráin sker sig nokkuð úr, í samanburði við texta annarra evrópskra stjórnarskráa. Á það bæði við um ákvæði 11. gr. um að frávikning forseta sæti staðfestingu í þjóðaratkvæðagreiðslu, eins og fjallað var um í 4.1.2 og ákvæði 26. gr. um synjunarvald forseta.

Að því er fyrrnefnt atriði varðar er það eingöngu stjórnarskrá *Austurríkis* (STS 60(6) sem gerir ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu í kjölfar þess að þing ákveður að sækja forseta til ábyrgðar, og stjórnarskrá *Rúmeníu* (STS 95) hefur að geyma samsvarandi ákvæði við þá íslensku.³² Að því er varðar synjunarvald forseta á lögum, skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar á það sér einnig fáar hliðstæður, sérstaklega að formi til, en í öðrum stjórnarskrám er oft ar mælt fyrir um að forseti fari með frumkvæði að þjóðaratkvæðagreiðslum í samráði við aðra handhafa ríkisvalds, s.s. þing, eða frumkvæðisréttur er eingöngu lagður í vald þingsins og stundum þjóðarinnar.

Þá er hvergi annars staðar að finna ákvæði sambærileg við 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar um breytingu á kirkjuskipun ríkisins, ef frá eru taldar óbeinar hliðstæður í stjórnarskrám Eystrasaltsríkja og nokkrum Mið- og Austur-Evrópuríkjum sem hafa að geyma ákvæði um að grundvallarþáttum stjórnarskrárinnar megi ekki breyta, eða aðeins breyta með þjóðaratkvæðagreiðslu.

³² Árið 2007 reyndi á ákvæðið er tilraun var gerð til að víkja forseta Rúmeníu frá embætti, en tillagan var felld í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Heimildir

Albi, Anneli og Jacques Ziller (ritstj.) *The European Constitution and National Constitutions. Ratification and Beyond*. Kluwer Law International, AH, 2007.

Auer, Andreas og Michael Bützer (ritstj.), *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*, Ashgate, Aldershot, 2001.

Besselink, Leonard F.M., „The Dutch Constitution, the European Constitution and the Referendum in the Netherlands“ í Albi og Ziller (ritstj.) *The European Constitution and National Constitutions* (113-123).

Birch, Anthony H. *The concepts and theories of modern democracy* (3. útg.), Routledge, London 2007.

Butler, David og Austin, Ranney (ritstj.) *Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy*. AEI Press, Washington 1994.

Butler, David og Austin, Ranney (ritstj.) *Referendums: a comparative study of practice and theory*. AEI, Washington 1978.

Constitutions of Europe. Texts Collected by the council of Europe Venice Commission. Martínus Nijhoff publishers, Leiden, 2004.

Flanz, Gisbert H. o.fl. (ritstj.) *Constitutions of the Countries of the World*. Oceana, New York (lausblaðabók).

Jóhannesson, Ólafur. *Stjórnskipun Íslands* (2. Útg. Gunnar G. Schram), Iðunn, Reykjavík 1978.

Jungar, Ann-Cathrine *Folkomröstningar í Europe. Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater*. SOU 2007:94.

Kaufmann, Bruno og M. Dane Waters (ritstj.) *Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. Carolina Academic Press, Durham, North Carolina, 2004.

Kortmann, Constantijn o.fl. (ritstj.) *Constitutional law of 10 EU member states: the 2004 enlargement*. Kluwer, Deventer 2004.

Pateman, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, Cambridge 1970.

Prakke, Lucas, Constanijn, Kortmann o.fl. (ritstj.) *Constitutional law of 15 EU member states*. Kluwer, Deventer 2004.

Suksi, Markku. *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993.

Vilhjálmsson, Þór. „Synjunarvald forsetans“. *Afmælisrit Gaukur Jörundsson sextugur*. Bókaútgáfa Orators, Reykjavík 1994.

Willem, Aalt og Heringa, Philipp Kiiver. *Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional law*. Intersentia, Antwerp 2007.

IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) vefur: www.aceproject.org og *IDEA Handbook*

Vefsíður

www.c2d.ch *Direct Democracy Centre for Research on Direct Democracy* í Sviss

www.iri-europ.org *The Initiative and Referendum Institute Europe* (IRI)

www.aceproject.org *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA).