

**Sþ.**

## **32. Tillaga til þingsályktunar**

[32. mál]

um undirbúning löggjafar um þjóðaratkvæði.

Flm.: Ingvar Gíslason, Ólafur Jóhannesson, Páll Þorsteinsson.

Alþingi ályktar að kjósa fimm manna nefnd til að rannsaka, hvort ekki sé rétt að setja löggjöf um þjóðaratkvæði í mikilvægum löggjafarmálefnum, svo og hvort ekki sé rétt að setja grundvallarreglur þar um í stjórnarskrána. Skal nefndin, ef hún telur ástæðu til, semja lagafrumvörp um það efni. Nefndin skal kynna sér sem rækilegast öll atriði varðandi þjóðaratkvæðagreiðslu, þar á meðal reynslu annarra þjóða í þeim efnum, en einkum ber nefndinni að athuga eftirtalin atriði:

- a. hvort í ákveðnum tilvikum eigi að vera skylda eða aðeins heimild til þjóðaratkvæðagreiðslu;
- b. hvaða aðilar eigi að fá rétt til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu, t. d. hvort þann rétt eigi að veita tiltekinni tölu þingmanna eða ákveðnum fjölda kjósenda; og
- c. hvort úrslit þjóðaratkvæðagreiðslu eigi að vera bindandi eða aðeins til ráðgjafar.

### **Greinargerð.**

Í ýmsum löndum gætir þjóðaratkvæðis talsvert sem löggjafaraðila. Þjóðaratkvæði mun t. d. allmikið notað í Sviss, Kanada og sumum öðrum brezku samveldislöndunum og í einstökum fylkjum Bandaríkjanna. Heimild til þjóðaratkvæðis er í stjórnlögum margra ríkja, svo sem Austurríkis, Tékkóslóvakíu, Danmerkur o. fl. Í sumum löndum er beinlínis stjórnarskrárbundið, að almenn atkvæðagreiðsla kjósenda skuli fara fram um tiltekin lög eða lagafrumvörp. Annars staðar veita stjórnarskrár skilorðsbundna heimild til þjóðaratkvæðis, þ. e. a. s. veita tilteknum aðilum svo sem ákveðinni tölu þingmanna eða tilteknum fjölda kjósenda, rétt til að krefjast þjóðaratkvæðis um nánar tilgreind lög eða lagafrumvörp. Úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar geta ýmist verði ákvarðandi um gildi þeirra laga eða lagafrumvarpa eða aðeins til leiðsagnar fyrir löggjafann.

Í þessum tilvikum byggist bein þátttaka kjósenda í löggjafarstarfi — hvernig svo sem henni er nánar fyrir komið — á stjórnarskrárákvæðum. En auk þess mun sums staðar nokkuð tíðkast, að svo sé mælt fyrir í einstökum lögum, að þau skuli ekki koma til framkvæmda eða jafnvel ekki öðlast gildi, fyrr en þau hafa verið samþykkt við þjóðaratkvæðagreiðslu.

Hér á landi hefur kveðið lítið að þjóðaratkvæði. Samkvæmt stjórnarskránni er þó skylt að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu um löggjafarmál í tveimur tilvikum. Í öðru tilvikinu er um að ræða þjóðaratkvæðagreiðslu um lagafrumvarp, sem horfir til breytinga á kirkjuskipuninni, sbr. 2. mgr. 79. gr. og 62. gr. stjkskr. Í hinu tilvikinu er um að tefla lög, sem forseti hefur synjað staðfestingar samkvæmt 26. gr. stjkskr. Á hvorugt þessara tilvika hefur reynt í framkvæmd, og hefur þjóðarat-

kvæðagreiðsla því aldrei farið fram samkvæmt þeim. Engin ákvæði eru til í stjórnarskránni um skilorðsbundna heimild til þjóðaratkvæðis. Hafa slík heimildarákvæði aldrei verið í íslenzku stjórnarskránni.

Það er að ýmissa dómi illa farið, að þjóðaratkvæði skuli ekki hafa verið notað hér meir en raun ber vitni. Eru sumir þeirrar skoðunar, að við getum þar lært af þeim þjóðum, sem áður eru nefndar. Hér skal að svo stöddu enginn dómur á það lagður, hvort aukin notkun þjóðaratkvæðis muni henta hér á landi. En það er ástæða til að taka það efni til rækilegrar rannsóknar. Og það er vissulega athugandi, hvort ekki sé rétt að breyta hér um stefnu og nota þjóðaratkvæði meira í framtíðinni en að undanförunu til þess að kanna afstöðu landsmanna til mikilvægra þjóðmála. Þjóðaratkvæði getur, ef vel tekst til, verið mikilsverður þáttur í lýðræðislegum stjórnarháttum. Má raunar segja, að í því sé fólgið hið fyllsta lýðræði að veita kjósendum þannig beina þátttöku í löggjafarstarfi. Það virðist að minnsta kosti fullkomin ástæða til að athuga, hvort ekki sé skynsamlegt að taka upp í stjórnarskrána skilorðsbundna heimild til þjóðaratkvæðis. En þá ris sú spurning, hverjum nánari skilyrðum sú heimild eigi að vera bundin. Og þegar hér á að athuga möguleika til aukinnar notkunar þjóðaratkvæðis, þarf margs að gæta. Það þarf meðal annars að kynna sér löggjöf og reynslu annarra þjóða í þessu efni. Það þarf að átta sig á, hvort heppilegra sé, að þjóðaratkvæði sé ákvarðandi eða aðeins ráðgefandi. Enn fremur er spurningin, hvaða aðilar eigi að hafa rétt til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu. Þá koma og auðvitað til athugunar hin neikvæðu atriði í sambandi við þjóðaratkvæðagreiðslu, svo sem fyrirhöfn, kostnaður, dreifing ábyrgðar o. fl., o. fl.

Það er af greindum ástæðum tímabært að dómi flutningsmanna þessarar tillögu, að fram fari rækileg rannsókn á þessu sviði. Það er eðlilegt, að sú rannsókn sé framkvæmd af þingkjörinni nefnd, sem vitaskuld yrði að njóta aðstoðar sérfróðra manna.