

Sþ.

26. Tillaga til þingsályktunar

[26. mál]

um undirbúning löggjafar um þjóðaratkvæði.

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

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 heim eftir að ófni, 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 þjóðaratzkvæðagreiðslu, t. d. hvort þann rétt eigi að veita tiltekinni tölu þingmanna eða ákveðnum fjölda kjósenda; og
- c. hvort úrslit þjóðaratzkvæðagreiðslu eigi að vera bindandi eða aðeins til ráðgjafar.

Greinargerð.

Í ýmsum löndum gætir þjóðaratzkvæðis talsvert sem löggjafaraðila. Þjóðaratzkvæði mun t. d. allmikið notað í Sviss, Kanada og sumum öðrum brezku samveldislöndunum og í einstökum fylkjum Bandaríkjanna. Heimild til þjóðaratzkvæðis er í stjórnloðum margra ríkja, svo sem Austurríkis, Tékkoslóvakíu, 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 þjóðaratzkvæðis, þ. e. a. s. veita tilteknum aðilum svo sem ákveðinni tölu þingmanna eða tilteknum fjölda kjósenda, rétt til að krefjast þjóðaratzkvæðis um nánar tilgreind lög eða lagafrumvörp. Úrslit þjóðaratzkvæðagreiðslunnar geta ýmist verið 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 tilökast, 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 þjóðaratzkvæðagreiðslu.

Hér á landi hefur kveðið lítið að þjóðaratzkvæði. Samkvæmt stjórnarskránni er þó skyld að efna til þjóðaratzkvæðagreiðslu um löggjafarmál í tveimur tilvikum. Í öðru tilvinu er um að ræða þjóðaratzkvæðagreiðslu um lagafrumvarp, sem horfir til breytinga á kirkjuskipuninni, sbr. 2. mgr. 79. gr. og 62. gr. stjskr. Í hinu tilvinu er um að tefla lög, sem forseti hefur synjað staðfestingar samkvæmt 26. gr. stjskr. Á hvaruði þessara tilvika hefur reynt í framkvæmd, og hefur þjóðaratzkvæðagreiðsla því aldrei farið fram samkvæmt þeim. Engin ákvæði eru til í stjórnarskránni um skilorðsbundna heimild til þjóðaratzkvæðis. Hafa slik heimildarákvæði aldrei verið í íslenzku stjórnarskránni.

Það er að ýmissa dómi illa farið, að þjóðaratzkvæði skuli ekki hafa verið notað hér meir en raun ber vitni. Eru sumir þeirrar skoðunar, að við getum bar lært af þeim þjóðum, sem áður eru nefndar. Hér skal að svo stöddu enginn dómur á það lagður, hvort aukin notkun þjóðaratzkvæðis 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 þjóðaratzkvæði meira í framtíðinni en að undanförfnu til þess að kanna afstöðu landsmanna til mikilvægra þjóðmála. Þjóðaratzkvæði getur, ef vel tekst til, verið mikilsverður þáttur í lýðræðislegum stjórnarháttum. Má raunar segja, að i því sé fólgvið 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 þjóðaratzkvæðis. En þá ríð sú spurning, hverjum nánari skilyrðum sú heimild eigi að vera bundin. Og þegar hér á að athuga möguleika til aukinnar notkunar þjóðaratzkvæðis, þarf margs að gæta. Það þarf meðal annars að kynna sér löggjöf og reynslu annarra þjóða í þessu efni. Það þarf að átti sig á, hvort heppilegra sé, að þjóðaratzkvæði sé ákvarðandi eða aðeins ráðgefaandi. Enn fremur er spurningin, hvaða aðilar eigi að hafa rétt til að krefjast þjóðaratzkvæðagreiðslu. Þá koma og auðvitað til athugunar hin neikvæðu atriði í sambandi við þjóðaratzkvæðagreiðslu, svo sem fyrirhöfn, kostnaður, dreifing ábyrgðar o. fl. o. fl.

Það er af greindum ástæðum tímabært að dómi flutningsmannar 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.

Tillaga sama efnis hesur áður verið flutt á Alþingi, en náði þá eigi fram að ganga. Nú þykir flutningsmönnum rétt að hreyfa málinu á ný.

Fyrir tillögu þessari verður gerð nánari grein í framsögu.